LA ENCRUCIJADA *de la* INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional



Jean-Paul Vargas Céspedes
Ronny J. Viales Hurtado
David Chavarría Camacho
Editores

ICAP Instituto Centroamericano de Administración Pública
SICA Sistema de la Integración Centroamericana
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
CIHAC Centro de Investigaciones Históricas de América Central
EULAS EU-Latin America Academic Synergies

LA ENCRUCIJADA *de la* INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional

ICAP
EDITORIAL

LA ENCRUCIJADA *de la* INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional

Jean-Paul Vargas Céspedes
Ronny J. Viales Hurtado
David Chavarría Camacho
Editores

ICAP EDITORIAL

337.1728

E53e La encrucijada de la integración centroamericana: asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional / editores; Jean Paul Vargas Céspedes, Ronny J. Viales Hurtado, David Chavarría Camacho/ compiladores Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y EU-Latin America Academic Synergies (EULAS)

San José, C.R.: ICAP, 2026
502 p.; 6 x 9 in.; ilustraciones, gráficas, mapas y tablas a color.

Edición digital.

ISBN: 978-9977-20-161-0

1- GEOPOLITICA 2- GOBERNANZA
3- POLITICA 4- AMERICA CENTRAL

I Título

Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC).
EU-Latin America Academic Synergies (EULAS).

Editores: Jean Paul Vargas Céspedes, Ronny J. Viales Hurtado y David Chavarría Camacho.
Gestión editorial y coordinación de producción: David Navarro de la O y Andy Prado Guadamuz.
Las correcciones de las pruebas fueron revisadas por las personas autoras.

Consejo Científico:

Dra. Sonia Abarca, Universidad Nacional (UNA), Costa Rica.
Dr. Manuel Aguilar, Universidad de Extremadura, España.
Dra. Mariana Aparicio, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
Dr. Edgar Balsells Conde, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Costa Rica.
Dr. Pablo Fernández Alarcón, Universidad Complutense de Madrid, España.
Dr. Roberto Morán, Universidad Francisco Gavidia, El Salvador.
Dra. Lucía Moreno, Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (CIATEJ), México.
Dra. Candy Portillo, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), El Salvador.
Dra. Lilibeth Portugal, Universidad de Panamá, Panamá.

Los capítulos publicados son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de las instituciones editoras. Este texto está protegido por Creative Commons (https://creativecommons.org/). Por favor, citar la fuente al compartir o distribuir.

Atribución: CC BY-NC 4.0: Esta licencia exige que los usuarios den crédito al creador. Permite a los usuarios distribuir, remezclar, adaptar y crear a partir del material en cualquier medio o formato, únicamente con fines no comerciales.

San José, Costa Rica.

ISBN: 978-9977-20-161-0
9 789977 201610

ÍNDICE GENERAL

Prólogo | Edgar Balsells Conde ..... i-iii

Introducción | Jean-Paul Vargas Céspedes, Ronny J. Viales Hurtado y David Chavarría Camacho 1

PARTE I: MARCO TEÓRICO, EVOLUCIÓN Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Análisis de la trayectoria histórica, las tensiones geopolíticas y la arquitectura interna del SICA.

1. La integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neo-institucional.

Jean-Paul Vargas Céspedes y Ronny J. Viales Hurtado 21

2. Desafíos estructurales del SICA en la era de la desglobalización y los nacionalismos.

Noelia Daniel Marín Serrano 54

3. Centroamérica: una integración en construcción.

Qin Lishalang 64

4. Representación sin poder: los parlamentos regionales en la gobernanza latinoamericana.

Dennis P. Petri 80

5. SICA reformas fallidas: el regionalismo abierto (1986–2017).

Jin-Eun Kim 100

6. Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010-2020.

Jean-Paul Vargas Céspedes y Ronny J. Viales Hurtado 117

7. Centroamérica en 2025: integración, símbolos patrios y un mito fundacional para el siglo XXI.

Luis Roberto Peña Rubio 164

8. Globalización y (Des)Globalización: Tensiones entre la regionalidad y la integración. Una perspectiva desde Honduras en la academia, el gobierno y la cooperación internacional.

Josué Miguel Delcid Ulate y Viviana Paola Suazo López 172

PARTE II: PRESIONES EXTERNAS, ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES Y EL EJE SOCIAL

Diagnóstico de las disparidades internas, la vulnerabilidad ante la geopolítica y el impacto en la cohesión social, incluyendo el desarrollo territorial y la crisis del cuidado.

9. Rivalidad geoeconómica y fragilidad institucional en el SICA: el dilema de la gobernanza digital y de infraestructura ante la competencia entre China y Estados Unidos.

David Chavarría Camacho 179

10. Asimetrías estructurales: un desafío para la integración centroamericana.

Marysol Cordero Venegas 204

11. Gobernanza adaptativa del cuidado: circuitos comunitarios y marcos cognitivos en la integración social centroamericana.

Emilia Gallegos Mejía 226

12. Ciencia abierta en Centroamérica: avances, brechas y escenarios de futuro.

Andy Prado Guadamuz 250

13. Regionalismos y desarrollo territorial: Análisis comparado de la integración regional desde sus fronteras.

Johnathan Ordóñez Gaitán 270

14. (Des) Globalización y Centroamérica: Una triple encrucijada.

David Navarro De La O 284

PARTE III: DESAFÍOS CRÍTICOS Y PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

Análisis de implementación y propuestas de reforma en áreas funcionales clave: economía, comercio, derecho, energía y migración.

15. Hacia una (re)configuración de la integración en Centroamérica.

Javier Antonio Torres Vindas 297

16. El "nearshoring" en Centroamérica: ¿motor de integración económica o factor del distanciamiento regional?

Luis Javier Santamaría García 315

17. Globalización y (des) globalización: Su impacto en las cadenas de valor y suministro centroamericanas.

Ingrid Rojas Saborío y Mariano Jiménez Zeledón 331

18. Un análisis de modelos de gravedad del comercio intrarregional en América Central.

Nelson Joaquín Salazar Recinos 348

19. El comercio como eje estratégico en la integración regional para un mejor desarrollo económico y social en América Latina.

Rogelio Rodríguez Rodríguez 364

20. Desafíos Jurídicos de la Integración Centroamericana: Bases Normativas para un Desarrollo Económico Sostenible en la Región.

Jenssy Carolina Paz Macías 380

21. Algunas apreciaciones sobre las tensiones de la (des) globalización centroamericana en el contexto de la gobernanza energética y de resiliencia climática.

José Rodrigo Rojas Morales 409

22. Contexto de la migración irregular en el Triángulo Norte de Centroamérica y análisis de la feminización de la migración desde un enfoque de Seguridad Humana.

Alma Gabriela Cux Vásquez 430

23. El rol estratégico de las Cadenas Regionales de Valor (CRV) en la integración económica del SICA: El caso de la compra conjunta de medicamentos.

Raymond Antonio Jiménez Reyes 443

24. Revitalización de la identidad centroamericana en la era postglobal: cultura, deporte y turismo como motores de la integración regional.

Alejandro José Espinoza Arias 450

25. Gobierno inteligente e integración: Paisajes de futuro.

Erick Menjívar Escobar 460

Sobre las personas autoras 478

PRÓLOGO

En días previos a la redacción del presente prólogo este escribiente participó en representación de ICAP en la III Conferencia Regional para la Articulación Institucional del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) con otras instancias del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La reunión tuvo lugar en ciudad de Guatemala los días 27 y 28 de mayo de 2026. Se trata de un nuevo intento para el trabajo conjunto de dos órganos importantes del proceso de integración.

El aporte de ICAP consistió adicionalmente en el ofrecimiento de un diplomado sobre integración centroamericana dirigido a los integrantes de PARLACEN y del SICA, instancias que se mostraron sumamente interesadas en la oferta académica presentada.

Vale subrayar que durante la presentación del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) se resaltó este importante esfuerzo editorial en donde el colega icapiano Jean-Paul Vargas es protagonista principal, junto con los académicos de la Universidad de Costa Rica, Ronny Viales y David Chavarría.

Nada más propicio que hablar de asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional frente al actual panorama geopolítico internacional, cargado de riesgos y amenazas, y es de aplaudir que dentro de las sinergias de las instituciones responsables del presente volumen se encuentre el Centro de Investigaciones Históricas de América Central. De ahí resulta preciso recordar la famosa frase de Marco Tulio Cicerón "La historia es la maestra de la vida".

El tema centroamericano ha sido fuente de inspiración de renombrados autores. Vale recordar en este prólogo la célebre obra de Edelberto Torres Rivas "Interpretación del Desarrollo Social Centroamericano" y es que pasados dos lustros desde la aprobación del Tratado General de Integración de principios de la década de los sesenta, ya se avizoraban falencias y olvidos que hoy hacen mella por el istmo: por ejemplo, el tema del agro, lo cual no permitía un adecuado enfoque sobre el desarrollo de la manufactura sobre la que descansaron los abundantes incentivos fiscales otorgados para el desarrollo industrial. Y por supuesto, la política social, la cual hoy es motivo de preocupación cen-

tral, no solo de la clase política sino del y las ciudadanas comunes y corrientes: todos los países muestran alto nivel de insatisfacción por la calidad de vida de sus ciudadanos, incluyendo los de mejor posición en términos de crecimiento y desarrollo como están siendo Costa Rica y Panamá.

Para el abordaje de la problemática regional resulta indispensable partir de marcos teóricos y del análisis crítico de los diseños institucionales, y es por ello, que se aplauden los esfuerzos vinculados con un análisis neo-institucional de los últimos 30 años, la evaluación de los desafíos estructurales del SICA, y los análisis de la coyuntura y los mitos fundacionales para el siglo XXI.

La segunda parte es por demás fértil y también oportuna: el análisis de las presiones externas, las asimetrías estructurales y la cuestión social. Es evidente la tensión de lo tecnológico cuando se está como jamón del sándwich en la lucha tecnológica de los dos grandes gigantes: Estados Unidos y la República Popular China; y qué decir de las asimetrías estructurales, siendo que desde los primeros diseños institucionales de la integración temáticas como la agraria, por ejemplo, sigue siendo un tema visto con sigilo por las élites política y económica.

En este tópico la crisis que afronta actualmente Guatemala, país epicentro de despojos, usurpaciones e invasión del monocultivo resulta en una alta correlación con los altos niveles de pobreza. Resulta así sintomático, por ejemplo, que el área de las Verapaces en Guatemala, muy conocida por la participación activa de Fray Bartolomé de las Casas como parte de sus justificaciones para empujar hacia la Corona española la promulgación de las Leyes Nuevas de 1,542 siga siendo uno de los casos más dignos de estudio de la heterogeneidad estructural de lo urbano y lo rural, y la fuerte presencia del despojo agrario y la prevalencia del racismo en el norte centroamericano.

Resulta claro además que el tema de la desglobalización se presente como una de las preocupaciones centrales de la política pública desde ICAP y de la academia centroamericana, tema este al que se invita al Consejo Superior Universitario Centroamericano – CSUCA- a ser partícipe, en forma conjunta con las 27 universidades estatales de la región.

Finalmente, los desafíos resultan ser no solo críticos sino fundamentales para el planteamiento de transformaciones sectoriales, y añadiría este escribiente: ¡*transformaciones globales!*

Resulta necesario partir así de la temática económica, mundillo este al que pertenece este escribiente, en forma paralela a los ejercicios de administración pública. Así la reconfiguración regional, el nearshoring, la globalización/desglobalización y la acentuación del análisis del comercio internacional resultan ser desafíos fundamentales.

Adicionalmente, es evidente que resulta urgente la revitalización de la identidad centroamericana, la presencia de gobiernos inteligentes y ofrecer opciones a la carencia de voz, que provoca la salida de millones de hermanos centroamericanos hacia los grandes polos de empleo transnacional.

Resulta así para el ICAP todo un honor y motivo de gran satisfacción ser parte de este entramado académico y tecnocrático de centros de prestigio, en forma conjunta con SICA, Universidad de Costa Rica, CIHAC y EULAS, teniendo como promesa la divulgación por todos los medios posibles de este notable esfuerzo intelectual, deseando que todo ello florezca en alumbramientos hacia las élites económicas, la sociedad civil y la clase política, quienes son al final los protagonistas del notable abanico de oportunidades que nos ofrece la Patria Grande.

Dr. Edgar Balsells Conde
Junio 2026

INTRODUCCIÓN

La encrucijada de la integración centroamericana. Asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional

Ronny J. Viales-Hurtado
Jean-Paul Vargas Céspedes
David Chavarría Camacho

El documento que el lector tiene en su poder, "La encrucijada de la integración centroamericana: asimetrías, desglobalización y desafíos de la gobernanza regional", es la sumatoria de dos esfuerzos institucionales por parte del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- y el Centro de Investigaciones Históricas de América Central -CIHAC- de la Universidad de Costa Rica.

En tal sentido el ICAP organiza todos los años un Coloquio Doctoral en el marco de su Programa de Doctorado en Gestión Pública y Empresarial, un espacio en el cual se abre el debate académico con estudiantes, docentes e investigadores de otros programas doctorales, particularmente en su edición 2025 integró una mesa de diálogo sobre los procesos de globalización y (des)globalización en la región centroamericana.

Por su parte el CIHAC inscribió a finales del año 2023 en la Universidad de Costa Rica el proyecto de investigación "Centroamérica entre la hegemonía y el multilateralismo: Integración y regionalismo", dirigido por el Dr. Ronny Viales Hurtado.

Este proyecto de investigación asume el estudio de la región centroamericana desde cuatro fuerzas motrices expresadas desde dos polos: *(i)* hegemonía vrs multilateralismo e *(ii)* integración vrs regionalismo, tensiones que no siempre son dicotómicas y se traducen en la práctica política histórica de la región en una sedimentación de procesos cuyo resultado es una institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana de múltiples velocidades, prioridades y necesidades.

Paralelamente, el proyecto de investigación básica denominado *United in Knowledge: EU-Latin America Academic Synergies (EULAS)* se encuentra actualmente en fase de desarrollo en el CIHAC. Esta iniciativa, inscrita ante la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica con una vigencia que se extiende del año 2025 al 2028, tiene como objetivo general la generación y difusión de conocimientos innovadores referentes a la interacción entre la política exterior de la Unión Europea y la región de América Latina y el Caribe, abordando este vínculo tanto desde una rigurosa perspectiva histórica como a través de un análisis prospectivo orientado a las transformaciones geopolíticas contemporáneas. De este modo, el proyecto se establece como un espacio de sinergia académica para comprender los desafíos de la gobernanza y la integración en el actual escenario global.

La convergencia natural entre los procesos anteriores dio como resultado el interés de las partes en el desarrollo de una convocatoria abierta y conjunta a efectos de integrar diversas reflexiones sobre el proceso de integración centroamericana y los desafíos en los cuales transita Centroamérica.

¿Qué es la integración centroamericana? En toda reflexión académica cuando se retoman las preguntas básicas es una clara evidencia que con el pasar del tiempo los conceptos son insuficientes o bien las transformaciones del contexto han implicado un vaciamiento profundo de los conceptos o existe una polisemia conceptual producto de diversas resignificaciones.

El uso de interrogantes básicas pero centrales, acentúan el carácter volátil y transformador del concepto; después de todo, solo suelen ser válidas cuando las incertidumbres de los tiempos inducen a procesos de resignificación aun en disputa; de forma tal, que las respuestas dadas en la tradición dejan de ser válidas para los retos y desafíos presentes y futuros (Arendt, 2018).

Volver al punto de origen es por tanto, una necesidad cuando los cambios suelen ser acelerados, cuando las propiedades y atributos sobre un algo se destiñen o se impregnan de nuevas tonalidades, cuando el contenido de los conceptos se evaporan y por tanto, se invoca a la reflexión para entablar una nueva comprensión del mismo; pero también, en aquellos casos en los cuales, los lentes que captaron la construcción de un paisaje, resultaron estar empañados por conceptos obtusos y trasnochados, que se limita a dar una mirada sesgada o inclusive alterada del paisaje de la realidad social.

La integración centroamericana es una identidad frágil, depende tanto de los aspectos a desarrollar como de los actores que intervienen, en una narrativa que conjuga la definición de una serie de dispositivos jurídico-institucionales (dimensión subjetiva), como la tutela de un conjunto de principios y valores (dimensión objetiva). Desde esta lógica de proceso, es siempre un ejercicio comunicacional de resultados hacia los Estados miembros y demás partes, en el cual los conceptos no están dados y son producto de su ejercicio del poder, sea para reafirmar o modificar visiones aspiracionales.

La sobrevivencia de la institucionalidad del SICA desde su dimensión subjetiva depende de su capacidad para auto-exhibir el posicionamiento y desarrollo de una agenda simbólica, como de la agenda estructural; lógicas que se materializan en una competición constante por asegurar las expectativas y las percepciones deseadas, a partir de las acciones implementadas -rendimientos institucionales-. Algo que Carl Schmitt recuerda, al señalar que la preservación de una institucionalidad depende de la capacidad de permanencia de los principios y valores fundacionales en el tiempo, y más aún en las mentes y los corazones de una sociedad (Schmitt, 2011).

El SICA es en su esencia más sencilla, una suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes, racionales e irracionales, en una permanente interacción que conlleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de los Estados miembros y su relación con el poder, o en mejores palabras: el ejercicio del poder sobre ellos mismos (Vargas, 2018).

Si aceptamos el argumento de que la integración centroamericana es más que una forma de gobernanza institucional, es principalmente un modo de colaboración, coordinación, cooperación y articulación entre las acciones regionales y las acciones nacionales conjuntas (Simone, 2016, pág. 32), esto reforzaría sin lugar a duda la dimensión objetiva del SICA; incentivando una cultura de interacción, con algunos rasgos de homogeneidad y con una capacidad de reproducción expansiva; por lo cual, al hacer mención a la integración ya no es solo el nivel jurídico-institucional sino la construcción de su imaginario colectivo, el cual se disemina y refuerza con la auto-reproducción de una serie de mitos fundacionales.

La dimensión objetiva es un aspecto medular porque es la columna central en aquellos momentos de fracturas, debilidades o cuestionamiento al funcionamiento de su institucionalidad. Esta dimensión re-

quiere por ende identificar de forma permanente la vigencia y/o realineamiento que se dan desde las bases propias del imaginario colectivo y la capacidad de conexión con sus agendas simbólicas, la integración centroamericana está siempre expuesta al riesgo de derrumbarse desde abajo, es una caída súbita por su propio peso, pues cuanto más integración aspira un sistema, tanto más probable es que se vea dañado por sus contradicciones y amenazas internas (Simone, 2016, pág. 55).

La desestabilización de la institucionalidad no siempre se da por una fuerza externa que busca la crisis de la integración, en muchas otras ocasiones responde a procesos más sigilosos que nacen desde adentro y que poco a poco deterioran la capacidad institucional para dar respuesta o para entender que los tiempos han cambiado, principalmente por cuatro factores: *(a)* el rechazo – o débil aceptación- de las reglas del juego, dado que esas reglas han dejado de tener vigencia en los cambios políticos actuales, *(b)* la negación a la legitimidad de los adversarios, *(c)* la tolerancia o el fomento de formas institucionales no aptas, y *(d)* la predisposición a restringir el crecimiento de las agendas de algunos Estados miembros.

En tal sentido hay que establecer una diferencia entre el concepto de la integración establecido por la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- y el debate contemporáneo en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-. (Alvarez, 1989)

Mientras que el proceso de la integración centroamericana desde la ODECA fue un constructo conceptual basado en la influencia del sector económico dominante de la época motivado en gran medida a frenar cualquier tipo de expansión del comunismo centroamericano.

El proceso de integración del SICA es la canalización de una serie de esfuerzos políticos dados con los procesos de Esquipulas I y II, que de cierta forma aprovecha esa ola o fuerza motriz tanto a lo interno de la región como de la mirada de la comunidad internacional para promover la continuidad de los procesos de diálogo de paz a lo interno de algunos estados y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones centroamericanas (Vargas Céspedes & Viales Hurtado, La integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional, 2024).

Si bien existen tantas visiones y conceptos de la integración centroamericana como perspectivas analíticas que se examinen, el lector se enfrenta a un concepto que tradicionalmente ha sido acuñado por la

democracia liberal, el cual se caracteriza en ser poco tolerable a entender y evolucionar desde la tensión dada por un sistema de integración de múltiples velocidades.

La cuestión meridional ha de ser entonces ¿cuál es la Centroamérica aspiracional deseada para los próximos 30 años? Sobre esa respuesta tener la franqueza para identificar ¿en esa visión se requiere del proceso de integración?, y de ser afirmativa entonces ¿cuál es el modelo de integración que se requiere para alcanzar esa Centroamérica aspiracional en los próximos 30 años?

Si bien el Protocolo de Tegucigalpa establece en su art. 4 inciso "e" el carácter de gradualidad y de progresividad del proceso de integración, permitiendo una estructura de múltiples velocidades, también puede ser interpretado como la posibilidad de contracción de los Estados miembros en algunas instancias en las cuales consideren que sus intereses nacionales no están siendo atendidos o simplemente en la fosilización de las instituciones sin su capacidad de adaptarse a las necesidades imperantes de los tiempos.

La pérdida de confianza de los Estados miembros en las instituciones del SICA se manifiesta por motivos más profundos y estructurales, por una parte, la sensación de que estas instituciones del SICA ya no representan los intereses de los Estados miembros, tanto por una Centroamérica cada vez más fragmentada y plural, pero también por la volatilidad de los intereses, posiciones y preferencias de ese complejo caleidoscopio regional; y por otra parte, la impresión de que las instituciones del SICA ya no logran instituir su razón y han dejado de hacer por aquello que han nacido (Fassin, 2018).

De esta manera, la diversidad de reflexiones que el lector tiene en sus manos, parten de la provocación que Centroamérica y su proceso de integración no puede fundarse exclusivamente en una narrativa de discurso político, del juicio y el reconocimiento de las partes, puesto que va más allá, requiere a su vez la confianza y credibilidad de sus Estados miembros; de forma tal, que no es posible concebir la legalidad y legitimidad en ausencia de la credibilidad y esta última solo se logra cuando se valora y se reconoce la capacidad de interlocución política de alto nivel del SICA para establecer de forma sistemática los puentes de diálogo que requiere la región.

La tolerancia -negativa- hacia el no cuestionamiento sobre el SICA y la calidad de sus instituciones, implica renunciar a la aspiración de

obtener adecuadas condiciones de vida que solo pueden ser maximizadas desde la articulación regional y coherente entre los Estados, una buena integración implica que los Estados miembros reciban aspectos tangibles e intangibles claros.

Un proceso de integración centroamericano orientado sobre sus propios modelos de gobernanza sin capacidad real de generar entregables claros a los Estados miembros, es una integración de fontanería, dedicada solo a resolver las averías de un complejo entramado de procedimientos burocráticos comunitarios (Sloterdijk, 2014). Esta pérdida de interés en la construcción de horizontes futuros compartidos requiere un encuentro entre la capacidad de trazar una lectura fresca y actual de la realidad centroamericana y la identificación de ideas derivadas y lo suficientemente inspiradoras para los Estados del entendimiento de esa realidad, con capacidad de generar conexión regional o subregional (Lilla, 2018).

Los esfuerzos del proceso de integración centroamericana para centrar su atención en un interés general ético y basado en la razón termina siendo insuficiente e irreal cuando solo va acompañado de una potente y estéril narrativa política; dado que dicha concepción del interés general para trascender su naturaleza ideológica requiere de hechos concretos y coherentes en el desarrollo histórico de los pueblos (Foucault, 1988).

La integración centroamericana como objeto de estudio

La integración centroamericana como objeto de estudio busca comprender la direccionalidad política de los Estados centroamericanos sobre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el cómo los contextos regionales e internacionales inciden sobre sus decisiones; así como si estas decisiones responden a una visión más estructural o son simplemente una respuesta a los entornos inmediatos.

La articulación de diversas miradas a la región y a su proceso de integración, incentivan un proceso de reflexión multinivel sobre cuál ha de ser la genética misma de dicha iniciativa para mantener vigentes sus objetivos fundacionales en un contexto regional cada vez más volátil y susceptible a la geopolítica internacional.

Existe una amplia diversidad de investigaciones que analizan la génesis histórica del SICA y hacen una fuerte apuesta a las expectativas de su arquitectura misma, sin retomar necesariamente la geometría misma de la integración y su habilidad para generar sinergias con las agendas académicas de la región.

El documento que el lector tiene en sus manos es producto de una convocatoria abierta a diversas personas estudiosas de la región centroamericana, quienes a través de sus ideas contribuyen a reducir las brechas del conocimiento, al profundizar las experiencias y sus significados desde un caleidoscopio de lecturas teóricas, para volver a confrontar el conocimiento empírico con los marcos cognitivos.

Los estudios sobre la integración centroamericana han tenido una amplia diversidad de enfoques epistémicos, así por ejemplo se destacan: la visión funcionalista que hace referencia a la forma en la cual el proceso de integración contribuye al desarrollo del proceso de democratización y de modernización del Estado, poniendo siempre en una balanza la relación entre lo que el Estado miembro invierte en la integración y lo que recibe de la misma.

Desde el análisis socioestructural la integración es una arena de discusión, un terreno en disputa entre el choque de diversos grupos dominantes o élites económicas y la emergencia de nuevos actores que buscan un espacio en el terreno político.

Por su parte el enfoque de la teoría subjetiva mira el proceso de integración como la construcción de un capital social relacional comunitario, una sumatoria de posiciones de diversos imaginarios colectivos arraigados en un conjunto de símbolos, entre ellos el sueño morazánico o los procesos de Esquipulas; de ahí que no puede haber integración sin un proceso simultáneo de construcción de colectividades.

La sociología de la integración identifica las nuevas dinámicas y procesos derivados de la participación de las nuevas élites y la emergencia de nuevas agendas que explican los conflictos y disensos entre las posiciones e intereses regionales.

El pensamiento de la escuela estructural hace énfasis a la complejidad y conexividad de los problemas regionales de ahí la importancia de una agenda de la integración a efectos de generar economías de escala o procesos más eficientes para atender las necesidades imperantes de los Estados miembros.

La visión de la escuela de la internacionalización regional se basa en dinámicas de isoformismo institucional, siendo la experiencia más cercana por visión institucional y cultural el proceso de la Unión Europea; sin embargo, este enfoque adopta otra serie de atenuaciones que identifica buenas prácticas consideradas a nivel internacional y explora la posibilidad de llevarlas a cabo a nivel regional o subregional en procesos compartidos de aprendizaje por los Estados miembros del SICA.

Repensar la gobernanza global

Los procesos de globalización pueden ser entendidos como la búsqueda de intereses económicos desde la adopción de riesgos comerciales sin tomar en cuenta las fronteras nacionales (Greenspan, 2008). Los procesos de desaceleración de la globalización -desglobalización- se dan por la incapacidad en distribuir los beneficios obtenidos por el proceso de globalización de una forma más equitativa, junto con la pérdida de empleos y el estancamiento económico, considerando que el proceso de globalización intensifica la vulnerabilidad de un determinado sector y promueve el beneficio de una pequeña élite.

La globalización dinamiza la gobernanza mundial, aumenta la interconexión y la interdependencia de los países en términos de comercio e inversión a través del intercambio de bienes, servicios, información e ideas a través de las fronteras, como al interior de las naciones.

Las cadenas globales de suministros han crecido, reforzándose mutuamente, con ambos fenómenos influyendo e impulsando el crecimiento del otro. Como proceso, la globalización ha generado múltiples beneficios, entre los que están el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y un mayor acceso a bienes y servicios. También ha sido señalada como la responsable en el incremento de las desigualdades, la degradación ambiental y las perturbaciones sociales (Zhang, 2023).

Por otra parte, está el argumento de que la integración económica ha producido más éxito a escala regional y no tanto a un nivel global, por ende, los países deben de adaptar sus futuras políticas comerciales e industriales teniendo en cuenta la dimensión regional (O´Neil, 2024).

Estas tensiones y dinámicas del cómo insertarse de forma adecuada en las cadenas globales de valor ha irrumpido con una moda de *shoring*, entre ellos el *nearshoring* el cual constituye las estrategias utilizadas por las empresas internacionales para reconfigurar sus cadenas

de valor, orientadas a simplificarlas y hacerlas más cortas, como a su vez acercando los centros de producción con los mercados finales; en contraposición a los *offshoring* cuya relocalización de la producción de bienes y servicios se realiza a un tercer país sin importar su ubicación (Arlbjørn & Mikkelsen, 2014).

La globalización 3.0 define una lógica impulsada por países no occidentales y no blancos (Friedman, 2006), la cual se entiende mejor desde el concepto de las fuerzas aplanantes, es decir, las condiciones tecnológicas y logísticas que facilitan a un mayor número de personas el poder conectarse, competir y colaborar de manera individual a una escala mundial. Esta innovación es producto de la masificación tecnológica, siendo quizás uno de los aspectos más fundamentales la inserción a las economías digitales.

La globalización 3.0 se caracteriza por estar inmersa en una guerra comercial sinoestadounidense, en la cual las relaciones económicas y comerciales forman parte de la seguridad nacional, especialmente en una búsqueda para restringir y avanzar hacia el desarrollo tecnológico. Un contexto dado por una creciente y acelerada interconexión e integración económica entre países, lo cual ha promovido a su vez, una continua inversión para el desarrollo de una infraestructura apropiada para una conectividad cada vez más ágil y veloz.

La gobernanza mundial asume con notoria claridad una serie de retos, entre ellos: ***(i)*** el retorno de la rivalidad estratégica entre las grandes potencias, una tensión que va más allá de las tensiones entre China – Estados Unidos, para dar espacio a las acciones por parte de la Unión Europea, como de otros países no occidentales, ***(ii)*** el auge de la emergencia climática que ya no solo es una cuestión sensible en los países en vías de desarrollo, ***(iii)*** el futuro del sistema de alianzas internacionales a nivel militar, financiero y económico, visualizando una tensión de neo-colonización basada en posiciones estratégicas o recursos minerales.

La globalización económica se da en un contexto cada vez más intenso e interdependiente, por ello las cadenas globales de valor y los ecosistemas de innovación están profundamente internacionalizados, como fuerza reactiva, surgen las estrategias de desacoplamiento, un arma de doble filo que afecta a todas las partes involucradas, por ejemplo en el caso tecnológico, el aislarse es mantenerse limitado a los accesos de innovación tecnológica y transformación global, o el impulso de cadenas globales de valor alternativas puede ser una alternativa no viable.

En un mundo cada vez más interdependiente, la solidaridad debe ser uno de sus valores supremos, de ahí la importancia de reformar la gobernanza económica global, dotar de un cambio de visión para asegurar una sociedad global más interconectada, una dedicación inquebrantable hacia la sostenibilidad y la equidad. No es posible un crecimiento económico armonioso a espaldas de la solidaridad humana y la armonía ecológica.

Reformar la gobernanza mundial consiste en la búsqueda de trayectorias, las cuales permiten identificar expectativas compartidas, conjeturas convergentes en situaciones de coordinación para la construcción de intereses mutuamente beneficiosos para la prosperidad material y espiritual de la humanidad, una interacción global que ha de satisfacer dos objetivos básicos: *i)* las partes buscarán minimizar los costos de coordinar sus acciones con los demás y *ii)* busca predecir y facilitar, restringiendo la elección del otro mediante acciones que aseguran la convergencia de las conjeturas (Schelling, 1964).

El declive y erosión de la cultura política en muchas democracias liberales capitalistas han dado como resultado la emergencia de outsiders, populismos y un estilo de ejercicio del poder cada vez más personalista, irrespetando la institucionalización de las reglas y valores de la comunidad internacional, promoviendo la construcción de muros físicos, comerciales, ideológicos y culturales, en aras de promover un desacoplamiento de las economías y las cadenas globales de valor a efectos de asegurar, -por la imposición-, ventajas comerciales a expensas de otras naciones.

¿Es posible impulsar una gobernanza económica global diferente? La respuesta es sí, en la medida que la comunidad internacional impulse un proceso de innovación política centrado en los intereses y los valores compartidos por sus partes y no se confundan en discusiones centradas en la reforma de las instituciones, para lo cual es fundamental:

a. Establecer con claridad los valores y objetivos- presentes y futuros- de cada una de las partes, a efectos de identificar las zonas mutuamente beneficiosas, compartidas y coherentes.

b. Identificar una narrativa propia la cual exprese claramente los valores compartidos y refuerce los valores en que se sustenta la gobernanza económica global.

c. Generar una comunicación directa y franca, basada en valores y la cooperación conjunta desde las relaciones mutuamente beneficiosas a efectos de mitigar riesgos y potenciar las ganancias.

d. Comprender los riesgos actuales y potenciales para las partes en caso de abstenerse a cooperar o auto-excluirse de todo esfuerzo colectivo.

e. Construir un mecanismo eficiente para canalizar las discrepancias y los conflictos.

f. Proteger desde el respeto irrestricto de las normas internacionales la gobernanza económica global.

g. Fortalecer los canales de cooperación para profundizar en el conocimiento abierto, la innovación tecnológica y la inteligencia artificial.

h. Ampliar los canales de diálogo con otros socios regionales a efectos de reducir las brechas desde la participación activa en la gobernanza económica global.

La resolución pausada, reflexiva y contundente es siempre el mejor camino ante la duda. La aspiración sobre los valores globales compartidos es y seguirá siendo siempre la forma de poder construir un nuevo modelo de gobernanza mundial capaz de incluir a todos los Estados, aún incluso a sus detractores. La promoción de instituciones financieras globales alternas, como las asociaciones regionales como multilaterales, especialmente desde el Sur Global, constituyen una alternativa real, en cuanto a la forma, dinámicas y procesos en que se requiere repensar la gobernanza mundial.

La reforma de la gobernanza económica global se ha de sustentar en la colaboración, la cooperación y la alineación para evitar riesgos económicos colectivos, como también innovar en más y mejores prácticas para la profundización del libre comercio, el desarrollo tecnológico y la armonía ecológica (Vargas & Viales, 2023).

Reformar la gobernanza mundial es avanzar en el multilateralismo igualitario y ordenado, implica una igualdad real de derechos, oportunidades y reglas para todos los países. Requiere dejar las dinámicas de juegos suma cero, ni la monopolización de algunos asuntos internacionales; es dejar de lado esa visión del poder como dominación, hacia una construcción del poder basada en el convencimiento, el diálogo,

la consulta y la negociación. Es una visión inspirada en la construcción de un sistema de valores mundo, la cual permita acabar con esas prácticas en las cuales unos países siempre están sentados en la mesa, mientras otros solo se les permite ser parte del menú (Wang Y. , 2024).

Un aporte al conocimiento

La lectura histórica del proceso de integración centroamericana data desde la época morazánica, pues los ideales sobre los que se cimienta la integración han tenido vigencia a lo largo de estos siglos. Su continuidad histórica es fruto de la vocación unificadora de la región donde convergen propósitos y desafíos que se construyen paulatinamente a las propias capacidades de los Estados miembros.

De ahí la importancia de preservar la identidad de Centroamérica, su propio conocimiento histórico orientado hacia el progreso. En este sentido, no es posible ir a ritmos ajenos a la región, porque la integración ideal o el sistema ideal, es aquella que se necesita en cada momento de la historia.

Por ello, la importancia de estudiar las tendencias y las dimensiones que abarcan las transformaciones sociales. Estudiar las estructuras históricas reflejan pautas de pensamiento y condiciones humanas que fluyen con coherencia a lo largo de la evolución. La génesis de la integración centroamericana se dio bajo las tensiones hegemónicas propias de la Guerra Fría, pero en la actualidad transitan entre una tensión o pugna entre lógicas hegemónicas derivadas del norte del continente y una reconfiguración de las relaciones internacionales basadas en un multilateralismo incluyente.

Esta primera pugna basada entre influencia hegemónica o capacidad de articulación desde el multilateralismo desemboca en procesos que profundizan la integración o por el contrario se abren hacia lógicas de regionalización; por ejemplo, en el tema migratorio las pugnas de conflictos derivadas entre el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) versus el Triángulo Sur (Costa Rica, Panamá y República Dominicana), dejando como actores satélites a Belize y Nicaragua.

Los problemas de coherencia entre integración y regionalización provienen incluso desde los esfuerzos en la corta Federación Centroamericana en 1838, el Pacto de Unión Confederado de Estados Centro-

americanos en 1945, la ODECA en 1951, la reforma de ODECA en 1962, Esquipulas II en 1987 y el Protocolo de Tegucigalpa en 1991, por mencionar los más significativos.

El proceso de integración ha avanzado a lo largo de los siglos y en diferentes estadios y etapas, motivaciones que hacen imprescindible su comprensión para identificar las lecciones aprendidas y comprender cuáles han sido los condicionantes de cada hecho histórico.

En la década de los años 80´s del siglo XX conocida como la década perdida, los esfuerzos de integración entran en un silencio, producto de la inestabilidad política regional y los conflictos armados. Es hasta el 13 de diciembre de 1991, en el marco de la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en Tegucigalpa, Honduras que se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, el cual da origen al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como un nuevo marco jurídico-político. Sin embargo, la primera acta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se da hasta el año 2010 con un fuerte impulso al Estado de derecho comunitario, dado por la República de Costa Rica.

Los Acuerdos de Esquipulas I y II son reconocidos como los antecedentes y primeros pasos de la integración centroamericana establecida en 1991, donde la necesidad sentida por la búsqueda de la paz, lleva a los mandatarios centroamericanos a inquirir una salida a las luchas y conflictos civiles de la región, siendo conscientes que las guerras tienen un origen social, político, económico y cultural; por ello, debe erigirse los baluartes de la paz.

Por ello y posterior al fracaso de los intentos internacionales por establecer la paz en la región, los propios mandatarios erigen un plan para la paz que concluyó en la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas en Guatemala y a partir de ese momento, inicia un período de madurez de la integración regional que se conforma como una comunidad política económica en 1991.

A partir de ese momento, se genera un entramado jurídico que deriva la construcción de instituciones, órganos y organismos de la integración. Evolución que se configura desde la intencionalidad colectiva, de aquí la necesidad de interpretar las condiciones que han dado lugar a las metamorfosis sociales. Para Centroamérica, la firma de los Acuerdos de Esquipulas, representa la columna vertebral del esquema integracionista actual pues ha sido el escenario idóneo para la creación de la institucionalidad regional.

Dicha institucionalidad puede o no haber sido congruente a las necesidades presentadas a lo largo de los años, por ello, las transformaciones se han dado de forma paulatina, en la medida que las problemáticas han sido evidenciadas. En consecuencia, la necesidad de entender la continuidad histórica para realizar una lectura comprensiva de la actualidad.

La integración centroamericana es un proceso dinámico y volátil, con sus propias dinámicas. Un proceso cuya génesis se da en las clases económicas de la década de los 50´s y 60´s del siglo XX que poco a poco pasa a dar protagonismo a las autoridades políticas de sus Estados miembros (Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940 – 2020, CIHAC 2021).

Sin embargo, el desempeño general muestra un panorama un tanto complejo para los ocho países de la región (junto con República Dominicana que se incorpora al Sistema de Integración en 2016). La región SICA presenta algunas mejoras importantes, pero el análisis individual de los países revela que los esfuerzos siguen siendo insuficientes y no siempre existe un acoplamiento entre las agendas regionales y nacionales; de ahí que algunos procesos de cooperación dados con la institucionalidad se orienten más hacia dinámicas de profundización de la integración, mientras que otros responden a lógicas de regionalización. (Viales Hurtado, Ronny J. y Vargas Céspedes, Jean Paul. Costa Rica: Entre el cambio y la persistencia. Una historia reciente (1940-2020, antes de la COVID-19). San José: Cuadernos del Bicentenario, No. 15, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Vicerrectoría de Investigación/Universidad de Costa Rica, 2021).

Se evidencia una alta y persistente desigualdad en ingresos, considerando no solo el contexto urbano frente a lo rural, sino también en temas de género, altos niveles de pobreza, la ausencia de vínculos sociales, entre otras brechas estructurales que la pandemia Covid-19 profundizó y en algunos casos simplemente dejó al descubierto, lo que demuestran la necesidad de impulsar políticas y programas para el desarrollo comunitario, que traduzcan en crecimiento inclusivo, sostenido y resiliente que se orienten de manera eficiente y efectiva al fortalecimiento de la región (Díaz Arias, David y Viales Hurtado, Ronny J. (Editores) COVID-19 e Historia en Costa Rica. Crisis y pandemias globales y locales (siglos XX-XXI), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2022).

La pandemia generada por la COVID-19 -y sus efectos- irrumpe en un espejismo de certezas y seguridades sobre el cual se venían construyendo proyectos, esperanzas y sueños en lo individual como en lo colectivo. Ilusiones que se evaporaron y condensaron en una conexión de intersubjetividades ancladas en el temor, la frustración, y el incremento de una sensación de impotencia y de abandono. Un contexto caracterizado por acciones públicas que reforzaron el aislamiento, la individualidad y el encierro, bajo una paradoja social en la cual se hace un llamado a la solidaridad desde la individualidad, a efectos de enfrentar muchos de los efectos de esta pandemia, entre ellos la convulsiva salud económica de nuestros Estados. (Díaz Arias, David y Viales Hurtado, Ronny J. "Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19". En: Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder, Vol. 11, Número Especial, 2020, pp. 53-59.).

La sociedad ha cambiado y seguirá transformándose. Hemos presenciado el desmantelamiento de sectores que otrora eran pujantes y estratégicos, como el turismo que en cuestión de semanas se echaron por la borda décadas de inversión privada.

De forma inmediata la ya erosionada estructura de los ascensores sociales se vio colapsada y con ello se comprometen los cimientos mismos de la integración social. El temor social al descenso, la precariedad, la ausencia de oportunidades y a un incremento de la polarización dejan de percibirse como un destino individual para tomar forma de una experiencia colectiva que tarde o temprano nos ha de llegar.

Cuando las políticas públicas pierden su efectividad para asegurar el ascenso social, o al menos se perciben como inoperantes, la sociedad se aferra a estrategias auto-optimizadoras; es decir, incrementan su disposición a trabajar más por menos, a no considerar límites en sus jornadas laborales, con lo cual se renuncia de forma paulatina a un conjunto de derechos en pro de la subsistencia económica.

La sumatoria de estos y muchos otros fenómenos, llevan a una erupción de viejas y nuevas desigualdades acumuladas, cuyas respuestas exigen una atención transnacional. La sensación de desprotección y la ausencia de decisiones claras y certeras aceleran las frustraciones sociales. Las instituciones de la integración centroamericana de forma paulatina han dejado de cumplir con un papel histórico en la construcción de certezas regionales, con ello la crisis de confianza hacia el SICA se ha incrementado y nuevas formas de protestas o de silencios

de censura han surgido hacia el proceso de integración centroamericana, siendo un ejemplo de ello que en casi una década no se ha logrado una Cumbre de Presidentes con los Presidentes o Jefes de Estado de los países miembros del SICA.

Por tanto las áreas en que se centra esta obra versan en: *(a)* geopolítica y (des)globalización, *(b)* gobernanza sistémica de la integración, *(c)* innovación política institucional del SICA, *(d)* desarrollo equitativo y sostenible de Centroamérica; desde estas áreas se busca una comprensión de señales de futuro -tendencias y señales débiles que responden a la emergencia de potenciales nuevas fuerzas motrices-, para dar a conocer los potenciales escenarios del proceso de integración desde una lectura a partir de: hegemonía - multilateralismo, e integración – regionalización.

La globalización ha provisto a la economía mundial de una gran fuerza impulsora, ha promovido el flujo de mercancías y capitales, el progreso de la ciencia y la tecnología y de la civilización, el contacto entre las gentes de los diferentes países. Sin embargo, es además una espada de doble filo, los conflictos entre crecimiento y distribución, capital y trabajo, eficacia y equidad son cada vez más evidentes. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo van a sentir su presión e impacto; de ahí la necesidad de comprender el cómo la región centroamericana puede insertarse de forma estratégica en estos procesos, de igual forma visualizar algunas buenas prácticas a nivel internacional.

Continuar el proceso de innovación y desarrollo del sistema de integración centroamericana, debe estar orientado a la construcción colectiva de normas para una estratégica inserción regional en la economía mundial, las finanzas y los sectores emergentes; en sus lógicas y prácticas de interlocución con los cooperantes. Se requiere avanzar hacia mejoras de los mecanismos de cooperación regional, pero también en actualizar y dar una frescura a sus agendas.

La presente obra ofrece un examen exhaustivo y multidisciplinario sobre la trayectoria, las crisis y los horizontes prospectivos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y del modelo de desarrollo regional en su conjunto. Sus reflexiones principales convergen en cuatro áreas fundamentales que abarcan la geopolítica y la desglobalización, la gobernanza sistémica de la integración, la innovación política e institucional del sistema, y el desarrollo equitativo y sostenible del istmo.

A lo largo de sus páginas, el libro analiza las fuerzas motrices de la región a partir de las tensiones históricas y contemporáneas entre la hegemonía frente al multilateralismo, así como la pugna entre la integración y la regionalización. Desde una perspectiva crítica sustentada en el neoinstitucionalismo, la obra deconstruye el conflicto constante entre el intergubernamentalismo y las aspiraciones de supranacionalidad, una tensión genética que ha generado parálisis decisional en la arquitectura institucional. Asimismo, sitúa a Centroamérica en el epicentro de las dinámicas geoeconómicas globales, evaluando cómo la transición hacia la fragmentación comercial y tendencias emergentes como el *nearshoring* impactan la autonomía de la región, cuestionando rigurosamente si estos fenómenos impulsarán una verdadera integración o exacerbarán las asimetrías estructurales. Además del diagnóstico institucional y económico, el texto aborda sensibilidades sociológicas como la migración irregular bajo el lente de la seguridad humana y la gobernanza adaptativa de las redes de cuidado, planteando brújulas prospectivas enfocadas en instaurar gobiernos inteligentes, promover la ciencia abierta, alcanzar la resiliencia climática y revitalizar la identidad centroamericana a través de vectores como la cultura, el turismo y el deporte.

Para abordar esta multiplicidad de temáticas, la obra compila veinticinco capítulos estructurados de manera orgánica en tres secciones principales. La primera de ellas, centrada en el marco teórico, la evolución y el diseño institucional, se enfoca en el análisis de la trayectoria histórica del proceso integracionista, las tensiones geopolíticas de la región y la arquitectura interna que rige el funcionamiento del SICA. Posteriormente, la segunda sección examina las presiones externas, las asimetrías estructurales y el eje social, desarrollando un diagnóstico profundo sobre las disparidades internas de los Estados centroamericanos y su vulnerabilidad frente a los embates globales, al tiempo que mide el impacto de estas presiones en la cohesión social, el desarrollo territorial y la crisis del cuidado. Finalmente, la tercera sección aborda los desafíos críticos y las propuestas de transformación sectorial, dedicándose al análisis de la implementación de políticas y a la formulación de propuestas de reforma en áreas funcionales determinantes para el futuro del bloque, tales como la economía, el comercio intrarregional, la consolidación del derecho comunitario, la transición energética, y la gestión de los flujos migratorios.

Referencias

Alonso, J. A., & Garcimartín, C. (2008). *Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones.* Madrid: Editorial Complutense.

Alvarez, O. (1989). El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano. *Revista Relaciones Internacionales*(29), 25-35. Obtenido de file:///C:/Users/jvargas/OneDrive%20-%20icap.ac.cr/Descargas/7369-Texto%20del%20art%C3%ADculo-18353-1-10-20151112.pdf

Andina-Díaz, A., Feri, F., & Meléndez-Jiménez, M. A. (december de 2021). Institutional flexibility, political alternation, and middle of the road policies. *Journal of Public Economics*(204). Recuperado el 25 de junio de 2024, de www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272721001687

Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.

Arlbjørn, J. S., & Mikkelsen, O. (2014). Backshoring manufacturing: Notes on an important but under-researched theme. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 60-62.

Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes.* México: Fondo de Cultura Económica.

Botey Sobrado, A. M. (2019). *"Los orígenes del Estado de Bienestar en Costa Rica: salud y protección social (1850-1940)".* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Braud, P. (1993). *El jardin de las delicias democráticas.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Burdieu, P. (2012). *Intelecturales Política y Poder.* Madrid: Clave Intelectual. EUDEBA.

Caldentey, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana.* México: CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL México.

Caldentey, P., & Santos, F. (2014). *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración.* Huelva: Universidad de Huelva. Obtenido de https://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf

Capdevielle, J. (2011). EL CONCEPTO DE HABITUS: "CON BOURDIEU Y CONTRA BOURDIEU". *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 31-45.

Centroamericana, S. d. (2001). *Transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional.* Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador: SGSICA. Recuperado el 7 de febrero de 2024, de https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL/ONU.

CEPAL. (2024). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2024.* Santiago: CEPAL.

Cerezo, V. (octubre de 2021). *35 años de los Acuerdos de Paz de Esquipulas.* Obtenido de SICA: https://www.sica.int/conmemoraciones/35esquipulas

Chan, L.-H. e. (2008). Rethinking global governance: a China model in the making? *Contemporary Politics*, 3-19. Obtenido de https://www.researchgate.net/profile/Lai-Ha-Chan-2/publication/229008565_Rethinking_Global_Governance_A_China_Model_in_the_Making/links/02e7e533960facc390000000/Rethinking-Global-Governance-A-China-Model-in-the-Making.pdf?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZ

Chavance, B. (2018). *La economía institucional.* México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Arias, D. (julio-diciembre de 2016). Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987). *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 188-218.

Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000).* San José: EUCR.

Fassin, D. (2018). *Por una repolitización del mundo. Las vidas descartables como desafío del siglo XXI.* Argentina: Siglo XXI .

Friedman, T. (2006). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI.* Madrid: Martínez Roca.

Greenspan, A. (2008). *La era de las turbulencias.* Barcelona: Ediciones B.

Hirschman, A. (2020). *La retórica reaccionaria.* Argentina: Clave Intelectual.

Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias.* México: Ariel.

O´Neil, S. (2024). *The Globalization Myth: Why Regions Matter.* New Haven: Yale University Press.

Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto.* Madrid: Tecnos.

Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución.* España: Alianza Editorial.

Simone, R. (2016). *El hada democrática. Cómo la democracia fracasa.* Barcelona: Taurus.

SWI. (8 de Noviembre de 2023). *Xi Jinping pide «respetar la soberanía cibernética» de cada país.* Obtenido de www.swissinfo.ch: https://www.swissinfo.ch/spa/xi-jinping-pide-respetar-la-soberan%C3%ADa-cibern%C3%A9tica-de-cada-pa%C3%ADs/48961382

Vargas Céspedes, J.-P. (2016). *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios, 1 de junio 2016.* Dirección de Integración. San Salvador: SGSICA. Recuperado el 3 de mayo de 2024

Vargas Céspedes, J. P., & Viales Hurtado, R. (2024). La integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 157-195.

Vargas, J. P., & Viales, R. (Diciembre de 2023). TIANXIA: construcción de la gobernanza global. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 13-35. Obtenido de https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP/article/view/863/1277

Vargas, J.-P. (2018). *Pluralismo y alternancia: el análisis de la República de Costa Rica 1949 - 2014.* San José: Cuadernos del Bicentenario. CIHAC. Universidad de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ditrust) como fundamento para la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina* (Vol. N° 8). San José: Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR.

Viales Hurtado, R. (2021). *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020.* San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/ Universidad de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centros de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. J., & Cortés, S. (2018). América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura políica de la confianza/desconfianza (trust/distrust). En M. C. Quinteros, & L. F. Viel, *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI* (págs. 272-328). San José, CR: UCR/CIHAC.

Wang, Y. (7 de Marzo de 2024). Obtenido de Wang, Yi. https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wshd/202403/t20240307_11255737.html. Editado por https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wshd/202403/t20240307_11255737.html

Zhang, C. (2023). Globalization and Development. *Seminar on South - South cooperation for developing countries.* Beijing: AIBO.

PARTE I

MARCO TEÓRICO, EVOLUCIÓN Y DISEÑO INSTITUCIONAL

Análisis de la trayectoria histórica, las tensiones geopolíticas y la arquitectura interna del SICA.

1

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: EQUILIBRIOS INSTITUCIONALES Y NAVEGACIÓN POLÍTICA EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS[1], DESDE UNA PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL

Jean-Paul Vargas Céspedes
Ronny J. Viales Hurtado

Introducción

Iniciamos un año más en una encrucijada, entre el seguir haciendo las cosas como antes se han hecho indistintamente de si fueron eficaces o no- y el apostar por un aprendizaje acelerado, producto de la necesidad de atender los vientos de cambio y de fijar nuestro propio rumbo como personas centroamericanas.

Esta encrucijada implica la posibilidad de varios cruces de caminos: desde la posibilidad de encontrarse al borde de un cruce hasta la posibilidad centrada en la esperanza idílica de un ayer que no volverá y un mañana que no logramos entender. También puede hacer referencia a un sentido de peligrosidad o inclusive un argumento alternativo. El meollo de una encrucijada lo constituye el saber adoptar una ruta, inclusive la no elección es en sí una decisión. Dilatar esta tarea angustiante, genera consecuencias naturales con el tiempo -los pendientes de ayer se convierten en las crisis de hoy-, dado que, al dejar la comodidad de las certidumbres, siempre avanzamos hacia lo nuevo, lo desconocido y por ende lo incierto.

[1] Esta reflexión es un producto parcial del proyecto de investigación: *CENTROAMÉRICA entre la hegemonía y el multilateralismo: Integración y regionalismo*, inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central -CIHAC- con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. Este artículo fue publicado en la *Revista de Relaciones Internacionales* de la Universidad de El Salvador. Volumen VI (2024), Octubre 2023 - Octubre 2024 (pp. 156-195).

En la encrucijada, el proceso de la integración centroamericana no es la excepción. Cuando se hace una lectura histórica de los últimos 30 años, la integración ha sufrido de una miopía genética en su forma de entender y actuar en los asuntos comunitarios, como en términos de su lectura sobre la realidad regional, la cual se acelera por visiones de corto plazo - derivadas en muchos casos por los ciclos electorales de sus Estados miembros y por presiones de cooperantes, entre otros factores- en donde la visión de la Centroamérica aspiracional suele quedar relegada.

Esta visión reduccionista incrementa el deterioro de las instituciones de ataño que, desde un pasado idílico, aparentemente fueron visionarias e innovadoras. El cortoplacismo vino y se quedó no solo en la región, sino también en su proceso de integración, un espejismo creado por la comodidad y la tranquilidad del hoy. El cambio institucional, en aras de su viabilidad política, se refugia en la ambigüedad y en la formulación de procesos como fin último, dejando de lado el interés por el largo plazo y la capacidad de que dichos procesos sean fuerzas motrices de las aspiraciones estratégicas. El resultado es una estructura compleja y complicada capaz de moverse solo en lógicas de pasos cortos en el tiempo. (Phelps, 2017, pág. 430)

En el contexto anterior, este capítulo se centra en tres reflexiones provocadoras que esperan contribuir a una mayor profundización del conocimiento sobre el ejercicio del gobierno en contextos de incertidumbre. Para ello es fundamental reconocer los fundamentos del cambio institucional en el marco del proceso de integración regional centroamericana: (i) los antecedentes analíticos, (ii) las tensiones internas y externas en la conceptualización del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), (iii) la coexistencia entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad, (iv) los equilibrios institucionales inducidos, (v) la integración regional como la construcción de una comunidad moral basada en la confianza. Finalmente, y a modo de conclusión: (vi) la peregrinación del cambio institucional en el SICA. Por lo tanto, esos serán los ejes de análisis de la reflexión.

El proceso de integración regional centroamericana, como construcción sociohistórica, conceptual e institucional debe comprenderse en su dimensión actual y como referente de un imaginario colectivo puesto que, desde finales del siglo XX, la integración centroamericana resurgió como una herramienta para alcanzar la paz y el desarrollo en Centroamérica, al conformarse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Díaz Arias, Enfrentar a Reagan y a la Contra: los

intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987), 2016).

El SICA, creado el 13 de diciembre de 1991 por medio de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, más que como creación de una institucionalidad en sí, nació de una reforma al modelo de integración que se consolidó a mediados del siglo XX y, desde su creación, ha estado en un proceso de adaptación y cambio (SICA, 1986). En ese contexto, es importante plantear la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los determinantes institucionales, específicamente derivados de la controversia entre instituciones creadas y evolucionadas, que marcan las posibilidades de convergencia entre paradigmas en el actual proceso de integración centroamericana?

Entre esos determinantes se encuentran los procesos de toma de decisiones y los acuerdos de la Reunión de Presidentes, órgano supremo del SICA, puesto que la dinámica de los cambios y sus motivaciones dependen de los acuerdos emanados de estas reuniones, que pueden marcar el inicio de los procesos de cambio institucional. Por estas razones, esta reflexión se orienta a la clarificación de los factores político-institucionales que promueven, incentivan, aceleran o desestimulan los procesos de transformación institucional del Sistema de la Integración Centroamericana.

Antecedentes analíticos

Una primera aproximación para responder la pregunta anterior es la ofrecida por Santos Carrillo (2010) y Caldentey (2012), quienes plantean una periodización evolutiva del SICA, por medio de la identificación de las fases que se construyen a partir de los acuerdos derivados de la Reunión de Presidentes del SICA, entre 1986 y 2024. (Ver Tabla 1)

La visión de trayectoria del SICA ofrecida por Santos (2010) y Caldentey (2012), identifica que los cambios son una sumatoria de paradigmas que coexisten, en una dinámica de tensiones, la cual permite una predominancia de alguno de ellos. Estos sucesos, ya sea generados por decisiones de los Estados miembros o por la institucionalidad del SICA, pueden darse por accidente/contingencia o incluso por un fraccionamiento condicionado al devenir operativo institucional, los cuales, sin planificación previa, se convierten en motores del cambio.

Tabla 1. Fases del proceso de integración centroamericana, 1986-2024

Fase	Reuniones	Objetivo predomínate	Fechas	Tipo de reuniones
Pacificación	Desde la I Reunión de Esquipulas a la VII Reunión en Montelimar	Proceso de paz.	1986-1990	Ordinarias
Renovación y reestructuración	Desde la VIII Reunión de Antigua hasta la XVI Reunión de Cerro Verde-San Salvador	Reactivación del proceso de integración regional y construcción de la institucionalidad.	1990-1995	Ordinarias
Atonía	Desde la Reunión XVII de San Pedro Sula a la Reunión extraordinaria de Buenos Aires (dic 2001)	Dificultades para consolidar el modelo.	1996-2001	Extraordinarias y solo 3 ordinarias.
Recuperación	Desde la XXI Reunión de Granada a la XXXIII en San Pedro Sula	Adaptación al nuevo modelo y dinamismo.	2002-2008	Ordinarias y extraordinarias
Crisis y relanzamiento	Desde la XXXIV Reunión de Managua a la XXXVIII Reunión de San Salvador	Relanzamiento de la integración y crisis política derivada de la situación de migrantes.	2009 al 2016	Ordinarias y extraordinarias
Estabilización	Desde la XLVII Reunión de Roatán – Honduras	Reintegro de Costa Rica a las mesas del SICA y estabilización al proceso de reestructuración institucional.	2016 a la actualidad	Ordinarias y extraordinarias

Fuente: Elaboración propia a partir de Santos (2010) y Caldentey (2012)

En concordancia con el Protocolo de Tegucigalpa y en irrestricto apego al derecho comunitario, las decisiones del cambio institucional parten de la Reunión de Presidentes del SICA; sin embargo, no debe identificarse a este órgano como el único arquitecto del cambio institucional, dado que los cambios pueden ser impulsados por muchos factores que condicionan los acuerdos de dichas reuniones, entre estos la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las reuniones técnicas preparatorias, las sesiones del Comité Ejecutivo, etc; en una compleja y dinámica interacción institucional.

En la definición de la integración regional es posible que ciertos atributos fácticos de la soberanía pierdan su alcance, en función de la creación de nuevos mecanismos de resolución voluntaria de conflic-

tos. Asimismo, esos nuevos mecanismos pueden llevar a la creación de instituciones permanentes de carácter común, por lo que sus decisiones resultarán vinculantes para todos los entes participantes del proceso de integración, proceso que se ve acompañado de relaciones comerciales de nuevo cuño, de contactos entre las elites, de movilidad de personas y de ideas y hasta de la creación de nuevos símbolos orientados a generar procesos identitarios (Sanahuja, 1998).

Como proceso formal, la integración regional se lidera desde los Estados nacionales y su producto, sea la regionalización, promueve la interdependencia y, a la vez, está sujeta a mecanismos informales orientados desde el mercado y, penosamente, de manera menos directa, por parte de la sociedad civil. (Malamud, 2011)

Este primer acercamiento permite observar las dualidades presentes a lo largo del proceso de integración, donde se destacan: (a) las tensiones internas y externas en la definición del SICA, (b) la pugna entre el intergubernamentalismo[2] y la supranacionalidad, y (c) el choque entre la concepción de un proceso eminentemente centroamericano - que lo hace particular en el contexto internacional - y las visiones de un proceso mimético, que busca asimilarse a aquellos modelos integracionistas considerados como exitosos -Unión Europea-. Otra de las visiones duales identificadas ha sido el agotamiento de los Acuerdos de Esquipulas, que divide a quienes estudian la integración (Alvarez, 1989) (Caldentey, Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas, 2015).

El rechazo a los reduccionismos, del que parte este capítulo, implica ir más allá de lo planteado y utilizar un marco de análisis basado en líneas temporales, haciendo uso de conceptos del neo-institucionalismo y la nueva economía institucional, a partir de un enfoque de equilibrios institucionales inducidos (Shepsle, 1986), (Goodin, 2003)

[2] El intergubernamentalismo facilita las transacciones transnacionales desde una lógica de interdependencia de los estados centroamericanos, facilitando la consolidación y el protagonismo del sector empresarial (una lógica de integración de élites económicas muy propia de la década de los 70´s del siglo pasado), de ahí la necesidad que las autoridades nacionales adopten las regulaciones y políticas necesarias, es decir, una integración desde la demanda (Malamud, 2011). Este enfoque presente en los tiempos de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, generó una sedimentación institucional de una integración por capas la cual se origina con experiencias de regulación transita hacia distribución y a su vez desregulación, para acentuarse en procesos de re-distribución; desde luego lo que existe en la práctica es una convergencia de paradigmas que dependiendo del contexto, las circunstancias, intereses y posiciones se decanta por una u otra.

(North, 2006) el cual permite estudiar los procesos de cambio del SICA desde un enfoque que observa a los actores, los rendimientos de la organización y sus percepciones a través de su historia. Al entender estos procedimientos, se puede identificar que las fuerzas motoras del cambio no han permitido alcanzar a la población centroamericana debido a la existencia de barreras culturales -institucionalidad informal- y que el diseño institucional tiene una alta influencia en esta relación (Hall & Taylor, 1996) (Heclo, 2010).

Otro hallazgo relevante es la identificación del SICA como una dinámica de mutua dependencia en la que influyen fuertemente tres tipos de agendas complementarias: (a) la de los Estados miembros, cuyo poder es siempre soberano; (b) la agenda estratégica sistémica y propia del SICA; y (c) la agenda de la Presidencia Pro Témpore (PPT) (https://www.sica.int/ppt/definicion.aspx Consultado el 30 de enero de 2024); lo cual influye directamente en las decisiones de cambio institucional adoptadas.

Es menester destacar que la agenda de la PPT tiene una temporalidad de seis meses, lo cual en ocasiones puede generar la externalidad de promover (re)priorizaciones en la agenda del SICA o, en su defecto, dar impulsos enérgicos a esta, con las adecuaciones y ajustes de las coyunturas regionales y globales.

En este contexto, desde el año 2017 hasta diciembre del año 2022, cuando a Costa Rica, Panamá y República Dominicana les correspondió asumir la PPT, se estableció una figura de facto: la *Troika* -aunque fuera mínima- con el fin de procurar una continuidad de las prioridades en el marco del SICA, este mecanismo de facto requiere ser analizado como orientación futura de investigación, el cual emerge ante la necesidad de conducción y la rigidez institucional del sistema de integración.

Detrás de los cambios institucionales existe un proceso de reforma *desde arriba*, en el que las decisiones son tomadas por los Estados miembros bajo la coordinación de la PPT, por lo que esta se convierte en el espacio supranacional de la controversia entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad; asimismo, se identifica que muchos de los cambios tienen problemas en su implementación, debido a factores como la imitación sin éxito, la institucionalización incompleta, la falta de una gestión del cambio desde las estructuras operativas, y la falta de legitimidad ante las comunidades nacionales, entre otros factores.

Desde la escuela neofuncionalista existe una lógica de *spillover* – efecto inducido – desde la perspectiva de la teoría de conjuntos difusos – *fuzzy set* - (Mestres i Camps, 2019) (Espiño, 2008) según el cual la decisión inicial de cambio surge de las instancias superiores del sistema de integración, es decir, la Reunión de Presidentes del SICA, decisión que toma viabilidad e impulso político en una determinada Presidencia *Pro Tempore*, respondiendo a una decisión estratégica supranacional. Decisión que genera tensiones, intereses y posiciones, tanto a favor como en contra, a lo interno de otros consejos de ministros, como de las estructuras y el aparato tecnócrata propio de la integración; de esta forma, el cambio tiende a ser multinivel, no hace énfasis en la búsqueda de un diseño en particular, sino en lograr mayor eficiencia en un sector específico.

Los efectos inducidos – *spillover* – del cambio pueden ser técnicos o políticos, según esta escuela neofuncionalista. En cuanto a los efectos inducidos del cambio técnico, estos se originan en un determinado sector y en la práctica recurrente, la experiencia y la comprobación de sus beneficios, que genera un efecto de mimetismo hacia otros sectores (Mestres i Camps, 2019); por ejemplo, en el caso del SICA el mecanismo de compra conjunta de medicamentos del Consejo de Ministros de Salud Centroamericana – COMISCA – el cual se encuentra en discusión su potencial aplicación hacia otros sectores del SICA, respondiendo así a una lógica expansiva hacia otros sectores o intersectorialmente.

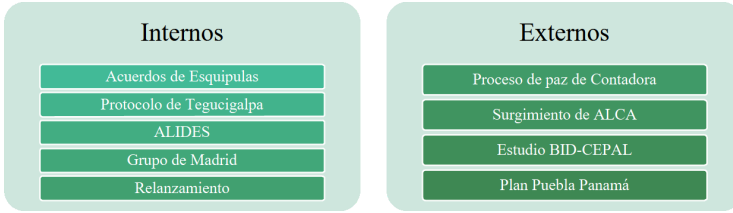
Los efectos inducidos – *spillover* - del cambio político son producto de un cambio de expectativas parciales o generales en la región centroamericana; por ejemplo, la emergencia de nuevos gobiernos que tanto en la campaña electoral como en su gestión nacional, se oponen a lo que denominan las viejas formas de entender y hacer política; o bien, nuevos liderazgos políticos regionales que priorizan el diálogo multilateral para atender los asuntos compartidos.

El potencial de estos cambios o permanencias se vincula de manera directa con la conceptualización del SICA, como se analiza a continuación.

Las tensiones internas y externas en la conceptualización del SICA

Según sea la forma en la cual la integración centroamericana opera, existen tensiones entre los ámbitos internos y externos, las cuales repercuten en sus procesos de reforma y de cambio institucional. Las interacciones externas han estado presentes en la región y han servido como referentes sobre el cómo debe ser la integración centroamericana. En el contexto de la independencia política, en el siglo XIX, estos fueron los modelos federalistas de Estados Unidos y México, mientras que, en los tiempos de la Organización de Estados Centroamericanos[3] (ODECA) durante las décadas de 1960 y 1970, fueron las comunidades europeas, y el Benelux, los que dieron pistas de cómo podría ser la integración centroamericana (Viales Hurtado R. , 2022).

Figura 1. Determinantes internos y externos del modelo de integración centroamericana y las visiones de Centroamérica.



Fuente: Elaboración propia.

A partir del proceso de pacificación centroamericana, derivado de la firma de los Acuerdos de Esquipulas del 7 de agosto de 1987 y de forma posterior de la firma del Protocolo de Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, las visiones internas y externas conviven simultáneamente y dan forma a una nueva expresión de la integración centroamericana: el Sistema de la Integración Centroamericana.[4]

[3] El proceso de integración centroamericana contemporánea nace el 14 de octubre de 1951 con la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos -ODECA-, conocida como la Carta de San Salvador, la cual fue suscrita por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. En conmemoración a esa fecha el día de la integración centroamericana se realiza el 14 de octubre de cada año.

[4] Esta instancia multilateral nace en el año de 1983 por iniciativa de México, con el acompañamiento de Venezuela, Colombia y Panamá, como un proceso de mediación hacia la paz en Centroamérica. La reunión se celebra en la Isla de Contadora – de ahí su nombre- el 7 de enero de 1983; con múltiples sesiones y consultas a nivel técnico y

Los Acuerdos de Esquipulas dieron origen al modelo de integración vigente (Díaz Arias, 2016) y se generaron gracias a un impulso de los presidentes de Centroamérica por continuar el proceso de paz derivado de las rondas de Contadora, proceso impulsado por México, Venezuela, Colombia y Panamá el cual, al no prosperar en sí, dio el impulso necesario para las negociaciones de Esquipulas.

Con el impulso de los Acuerdos de Esquipulas, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, un esfuerzo interno de la región que le dio forma al SICA. De esta forma se aglutinan las ideas y aspiraciones traducidas en principios para consolidar la paz, la libertad, el desarrollo y la democracia en la región. Por otra parte, en 1994, con la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES) en Managua, se consolida la visión centroamericana del desarrollo, marcando el rumbo para el SICA y se plantea un concepto de desarrollo multidimensional con enfoque intergeneracional. Con ALIDES se consolida una etapa de producción de ideales intrínsecos que debían conducir el sistema; sin embargo, este camino se pierde en una década marcada por los Programas de Ajuste Estructural, las tensiones políticas en cada país, la consolidación de los procesos de pacificación de algunas naciones, y una búsqueda intensa de apertura comercial hacia el mundo. (Viales Hurtado et al., 2021)

La consolidación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), en 1994, marcó un freno a los impulsos integracionistas, debido a que el atractivo de dicha alternativa empezó a desviar la atención de los gobiernos de Centroamérica hacia este proceso, dejando a la integración en un segundo plano, postergándola ante la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio con los países del hemisferio norte (Santos Carrillo, 2010).

Con el informe del Banco Interamericano de Desarrollo-Comisión Económica para América Latina (BID-CEPAL), proceso desarrollado entre julio de 1996 y julio de 1997, se propuso una serie de reformas institucionales principalmente orientadas a la racionalización de la institución y fue esta, una influencia externa, la fuerza motora de la primera reforma institucional del SICA –más no de la integración centroamericana–.

político durante ese año y los siguientes hasta el 29 de julio de 1985 cuando se constituye el Grupo de los Ocho en la ciudad de Lima.

Una de las controversias generadas por este informe fue la prioridad que se le dio a la racionalización institucional más allá de las funciones de las instituciones (Caldentey, 2009), lo cual muestra un choque entre las visiones internas y externas del modelo integracionista de la región. La discusión de qué tipo de integración se requiere, o cuáles son las transformaciones necesarias, fue sustituida por un ejercicio centrado en la arquitectura y la simplificación de la integración misma – ¿cuáles secretarías deberían de desaparece o fusionarse? Con el interés de alivianar los presupuestos internos del sistema de integración-.

En el año 2001, el Grupo Consultivo Regional de Madrid[5] produjo el documento "El planteamiento de Madrid: una propuesta regional para la transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI", el cual mostró a la comunidad internacional 32 megaproyectos regionales (Centroamericana, 2001); así como, una recomendación sobre la forma en la cual la integración podía reconfigurarse y encaminarse mediante esfuerzos conjuntos -muchos de estos insumos fueron base para la creación del Plan Puebla-Panamá-. Al parecer, con la consolidación de este grupo se volvió a encaminar a la región en el proyecto integracionista. Vale recordar que dicho grupo se consolidó tras el azote de desastres naturales, mostrando la vulnerabilidad de la región y el potencial de las acciones conjuntas; la pugna entre lo interno y lo externo viene dada con el fracaso de dicho grupo, como se mencionó anteriormente, debido al surgimiento en junio de 2001 del Plan Puebla Panamá que – al igual que el ALCA – centró la atención de los gobiernos y volvió a poner al SICA en segundo plano.

La dicotomía entre lo interno y lo externo en la gestión del cambio institucional del SICA es un constante oleaje de mareas altas y bajas, con una capacidad de acelerar un entusiasmo regional e internacional, pero sin lograr transformaciones significativas. Un ejercicio constante de actores con poder de veto – *veto players* – desde la definición del consenso como mecanismo predilecto para la toma de decisiones regionales (Tsebelis, 2002). A lo anterior se suma el efecto presión o atracción de iniciativas externas (generalmente, un acuerdo tipo Norte-Sur) al cual se le apuesta con mayor intensidad, en comparación con el impulso a la integración centroamericana. Las visiones de la

[5] Este grupo nace con la reunión de la comunidad internacional celebrada en mayo de 1999 para abordar la problemática de la región centroamericana y su proceso de integración, orientada principalmente para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch, proceso que evoluciona hacia la decisión de impulsar la transformación de Centroamérica en su conjunto.

integración, más allá de un recurso narrativo atractivo, carecen de una apuesta política regional decidida, capaz de integrar y ser flexible ante los cambios y tendencias globales.

El relanzamiento de la integración centroamericana durante el año 2010, impulsado por los mismos Estados miembros del SICA, bajo un fuerte liderazgo de El Salvador, dio una nueva visión al proceso basada en intereses propios, desde el acuerdo de cinco pilares: integración económica; integración social; fortalecimiento institucional; seguridad democrática; y cambio climático y gestión integral del riesgo (SICA, 2013).

Después de casi 14 años transcurridos de su definición, los pilares de la integración producto de su proceso de relanzamiento, siguen siendo pistas de aterrizajes globales o específicas, que permiten canalizar las gestiones sistémicas del SICA, de forma tal que al inicio de cada PPT se establece una reunión con secretarías – el denominado núcleo duro y conformado por la institucionalidad más activa-. En dichas sesiones, las mesas de trabajo de la institucionalidad regional con la PPT se realizan en función de estas mesas temáticas (el análisis histórico de estas mesas en el marco de ciclos temporales también amerita una investigación a futuro).

Por ende, el concepto de integración regional, desde la gobernanza global mantiene cierto paralelismo con la respuesta que Elinor Ostrom plantea al *dilema de la tragedia de los comunes* de Garret Hardin. El dilema plantea que un grupo de agentes económicos racionales, al procurar el logro de sus intereses, de forma independiente se encaminará a la explotación del recurso común hasta su agotamiento, por lo cual, ahora desde la perspectiva de Ostrom, es necesaria la conjugación de ciertos arreglos institucionales eficientes con acuerdos entre las partes, a efectos de una gestión sustentable y regenerativa de estos (Ostrom, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2011); donde la coexistencia entre las concepciones del intergubernamentalismo y la supranacionalidad resultan fundamentales para la discusión.

La coexistencia y la tensión entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad

En su mayoría, las instituciones más longevas del SICA, en sus convenios constitutivos, se autodefinen como organismos internaciona-

les regionales de carácter intergubernamental. Estos conceptos son el producto de un anclaje histórico propio de la época o de una falta de desarrollo conceptual y teórico en su momento, que tiende a reflejar una tensión vigente en la integración centroamericana entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad.

El SICA, al generar un marco de derecho comunitario, en estricto sentido, es un sistema complejo de supranacionalidad. Sin embargo, una integración a distintas velocidades y ritmos, dada la gradualidad y progresividad contemplada en el inciso **e** del Art. 4 del Protocolo de Tegucigalpa, promueve distorsiones políticas e institucionales que no siempre son reconciliables.

De esta forma, los ocho países que conforman el SICA no participan en todos sus órganos, instancias o secretarías, siendo este uno de los desafíos más apremiantes, al igual que los cortocircuitos derivados de la conexidad y armonización jurídica en muchas de sus secretarías e instancias especializadas, como producto de la diversidad de formas en que estas han surgido: convenios institucionales, mandatos de presidentes, etc (Herrera Cáceres, 1998); por ejemplo, el Instituto Centroamericano de Administración Pública creado por tratado internacional está constituido solo por seis de los ocho países, sus decisiones se adoptan por mayoría simple y su quórum para abrir las sesiones no requiere de la presencia de la totalidad de sus miembros, a diferencia de otras instancias cuyas decisiones de fondo requieren del consenso, al igual que su quórum radica en la presencia de la totalidad de sus miembros.

Estas tensiones han generado esta dicotomía entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad, cuya visión ideal fue plasmada en los Acuerdos de Esquipulas. De esta tensión, a partir del año 2010, se profundiza la discusión sobre el agotamiento de los Acuerdos de Esquipulas. Discusión que resurge en el año 2016 y se acentúa durante el cargo del Presidente Vinicio Cerezo como Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana. Con la resignificación sobre Esquipulas emergen diferentes visiones: por una parte, se maneja el argumento del agotamiento de los acuerdos y la necesidad de una redefinición y, por otro lado, el argumento que plantea que es imposible hablar de un agotamiento, porque los acuerdos no lograron ponerse realmente en marcha (Cerezo, 2021).

Indistintamente de una u otra visión, se destaca un pasado idílico de lo que pudo ser y jamás fue, versus una capacidad realista de leer los tiempos actuales y de reflexionar hacia dónde va el mundo: una reflexión aspiracional de la Centroamérica deseada y de cuál esquema de integración se requiere para llegar a buen puerto. Las tensiones entre más intergubernamentalismo o supranacionalidad, alimentan un debate que principalmente desvela a los juristas especializados en el derecho comunitario y el imperio de la norma sobre la acción política regional.

Mientras esa tensión siga dándose en el andamiaje del aparato burocrático comunitario, la región centroamericana requiere dar respuesta a necesidades más apremiantes que la gestión de las incapacidades administrativas y el complejo laberinto de procedimientos institucionales, entre estas:

a. El convencimiento del pluralismo como pilar del desarrollo democrático.

b. La responsabilidad de un desarrollo concebido desde un enfoque de inter-generacionalidad -sin exclusión a las poblaciones más jóvenes ni de las más longevas- y basado en modelos de crecimiento económico inclusivos.

c. La necesidad de fortalecer el Estado de Derecho como regeneración de la confianza social hacia sus instituciones.

d. La paz y el desarrollo son caminos inseparables, de ahí no basta en provocar democracias de resultados, sino también una integración de resultados.

e. Una agenda mínima regional complementaria y sistemática entre las dimensiones sociales, políticas, ambientales y económicas.

f. El fortalecimiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil.

Sin duda alguna, estas tensiones son solo una muestra de problemáticas que confluyen entre las que se pueden incluir: las migraciones, la seguridad, la lucha contra la corrupción, el incremento de las brechas sociales, los desastres ocasionados por la variabilidad climática, entre muchas más. La discusión también se tiene que orientar hacia la problemática de los equilibrios institucionales inducidos.

Los equilibrios institucionales inducidos

Las instituciones conforman la base de cualquier sistema político, así como afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de proporcionar una estructura a la vida diaria, de forma tal que constituyen una guía para la interacción humana (North, 2006). Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 2006)

En el sentido anterior, el SICA constituye acuerdos anticipados sobre cooperación, colaboración e interdependencia en temas de interés regional expresados por el consenso o los acuerdos (Schelling, 1964). Estas decisiones crean una estructura estable de cambio, cuyo resultado es un sistema complejo de estructuras de consejos de ministros, cuya visión sistémica moldea el proceso e incluso somete a los Estados miembros en su comportamiento regional

El SICA como institución, surgió como resultado de un consenso, y ha visto sus procesos de cambio a través de las decisiones emanadas de la Reunión de los Presidentes. Ha sido con base en sus capacidades y la voluntad de sus órganos e instituciones que los cambios emanados de sus decisiones se han podido implementar.

El cambio institucional dentro del diseño institucional del SICA es producto de las tensiones entre lo instituido y lo instituyente, de ahí la capacidad de liderazgo de las autoridades comunitarias para lograr una especie de transversalidad relativa del cambio, es decir, toda acción genera una reacción.

Toda fuerza por el cambio, generará una resistencia, la cuestión es cuál de estas fuerzas es mayor y en ese sentido se dará el cambio. Sin embargo, no siempre ese cambio generado entre lo instituido y lo instituyente es permanente, requiere de los dínamos generadores, es decir, el convencimiento y apropiación en los sectores operativos hasta en las mismas instituciones de los Estados miembros; puesto que, ante la ausencia de dínamos, al darse un nuevo equilibrio de fuerzas, se corre el riesgo de una transformación hacia el *status quo* previo a la incorporación de dichos cambios (Schelling, 1964).

Entonces el liderazgo de la transversalidad relativa es la capacidad de generar dínamos político-institucionales para que, al haber una rotación de fuerzas, las nuevas estructuras contemplen parcialmente algunos de los cambios provocados, desde una comprensión de la utilidad y del convencimiento.

Este liderazgo parte de reconocer los puntos neurálgicos en la confrontación entre las instituciones creadas y las instituciones evolucionadas e implica desechar el mito del arquitecto del cambio, dado que no es una única fuerza quien lo propicia. Los cambios pueden darse por diversidad de factores – impulsos externos e internos, reacción a una crisis – y son influenciados por el marco cognitivo de los actores, quienes intervienen en constante pugna entre los rendimientos reales aspiracionales del sistema y las percepciones y expectativas de las partes.

La teoría de las *instituciones en equilibrio* (Shepsle, 1986) sostiene que la elección y supervivencia de la institucionalidad regional del SICA depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos regionales y en la reproducción de los costes de transacción (¿por qué y para qué la integración? ¿aporta la integración a algo que el país puede hacer por sí solo?); así como del respeto de la institucionalidad en la forma en que se asumen las decisiones, y no menos, de la capacidad de alimentar las acciones y procesos comunitarios con información clara y precisa de los últimos acontecimientos regionales (Goodin, 2003).

De esta forma, la institucionalidad del SICA, desde el derecho comunitario y un profundo diálogo político, establece parámetros para la acción, establece incentivos de cooperación y de restricción. Por ello, a pesar de resultados ineficientes, algunas instituciones sobreviven como consecuencia del aprendizaje político-institucional, la adaptación a las regularidades institucionales y las percepciones de los costos de su sustitución (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015).

En el SICA, estos equilibrios institucionales involucran un análisis de preferencias por parte de los actores para analizar las reglas del juego y determinar si debe ocurrir un cambio o no; la capacidad de este cambio dependerá, por ende, de los costos de transacción, los niveles de discrecionalidad y los niveles de incertidumbre y, si el cambio se da por accidente, de la evolución o intervención intencional (Tsebelis, 2002).

Esta supervivencia es producto de la conformidad institucionalidad y de la legitimidad que, en este caso, va más allá de la legitimidad de origen o ejercicio, porque, de acuerdo con Suchman (1995): interviene la legitimidad pragmática, que tiene que ver con la capacidad del SICA de actuar de acuerdo a los intereses de sus grupos observadores; la legitimidad moral, relacionada a la evaluación de las acciones del SICA respecto al bien de la región, y la legitimidad cognitiva dentro de la cultura donde se mueve la integración centroamericana.

El diseño institucional del SICA es capaz de regular espacios de acceso y ejercicio de poder -por ejemplo la fórmula del consenso para la adopción de decisiones-. En una estrategia de intervención, en muchas ocasiones el cambio institucional ha buscado la racionalización instrumental, la cual implica modificaciones a la institución, o una racionalización legitimadora que tiene que ver con el control de procesos, esto en atención a la flexibilidad o el carácter restrictivo del sistema, reflejado en el dilema entre la formalidad y el fortalecimiento del Estado de Derecho Comunitario.

La combinación y atenuación del diseño institucional por el cálculo de las decisiones emanadas de la Reunión de Presidentes del SICA, es entendida como el conjunto de arreglos institucionales que son, a su vez, soluciones de aprendizaje histórico, formuladas por los tomadores de decisiones para ir modelando de forma particular las estructuras de la institucionalidad de la integración; es decir, de la definición de los márgenes de actuación de carácter político, administrativo y financiero (Caldentey, Beneficios y costos de la Integración Centroamericana, 2004).

La efectividad del cambio institucional se encuentra condicionada por su capacidad para producir reglas de juego formuladas con claridad; así como mecanismos de acceso a la información proclives a reducir la incertidumbre del proceso decisional (Hirschman, Interés privado y acción pública, 2016); de forma tal, que el diseño institucional tiende a ser eficaz cuando permite disminuir la incertidumbre originada en las reglas y mediante la estructuración de un sistema de incentivos se controlan aquellas otras prácticas que han quedado por fuera del marco de reglas.

Cuando ocurre un cambio institucional, hay una innovación que puede ser dada por múltiples actores, esto es un proceso de habitualización, en términos de Hall (1996), que se acompaña con una serie de

prácticas, orientadas a un proceso de teorización y control inter organizativo, por ejemplo cada vez que un país asume una PPT, suele ser bajo un partido de gobierno que puede ser distinto al que anteriormente ejerció la PPT en ese país; por ello, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana -SGSICA- facilita ese proceso de transición y de habitualización, el cual es más sensible cuando se está ante un nuevo poder Ejecutivo en el Estado miembro. En aquellos países cuyos cuadros técnicos son relativamente estables -personal de las cancillerías-, la habitualización ha generado un proceso de sedimentación institucional, proclive a la creatividad y la innovación del SICA (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015) (Suchman, 1995).

En la dinámica del cambio institucional también juegan un papel los entramados institucionales, estos pueden ser eficientes o redistributivos. Los entramados eficientes pueden ser dinámicos o estáticos, cada uno de ellos tiene que ver con las percepciones de los distintos actores cuando miran al SICA (Hirschman, Las pasiones y los intereses, 2014).

Los entramados redistributivos se vinculan con la consolidación y los nuevos arreglos, a estos los determinan las agendas de los distintos actores que intervienen en la toma de decisiones dentro del sistema y la capacidad de protección de sí misma del diseño institucional del SICA, para no verse impactado por la emergencia de intereses que más bien buscan el retroceso del proceso de integración.

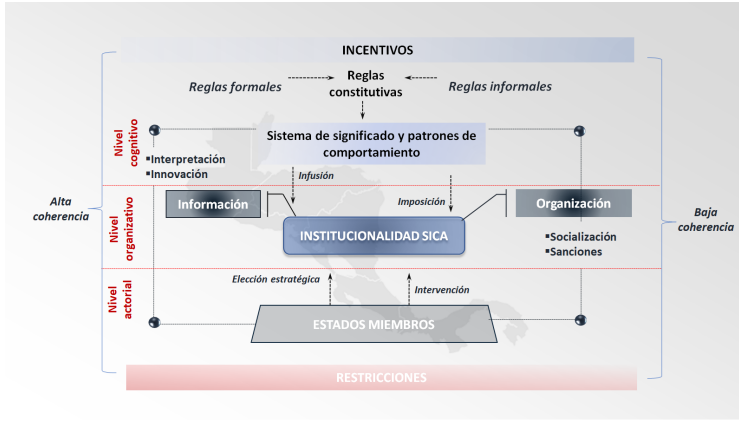
De igual forma, también coexisten los entramados regulatorios, los cuales responden a la transformación de arreglos institucionales orientados al control de acciones colectivas, procurando la protección de sí mismos ante decisiones individuales o potenciales externalidades negativas a futuro, ejemplo de ello son las vedas regionales, el mecanismo de cooperación internacional del SICA, entre otros. Por tanto, el SICA responde a dinámicas de mutua dependencia, expresándose en las tensiones existentes entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad, modelos y visiones diversas de integración coexistentes (Axelrod, 2003) (Malamud, 2011).

El SICA, como sistema, está conformado por tres niveles básicos: el nivel actoral, que tiene que ver con la forma en la que intervienen los Estados miembros; el nivel organizativo -toda la institucionalidad y actores en el plano comunitario- y el nivel cognitivo -el marco cultural

referencial del porqué y el para qué de la integración, tanto a nivel de normas escritas como no escritas- (North, 2006) (ver Figura 2).

La conducción institucional del SICA, más allá de las interacciones propias desde y entre los Estados miembros, requiere liderazgos fuertes y flexibles -a nivel operativo interno de la institucionalidad-, capaces de estructurar las demandas de las diferentes agendas y sectores, como de gestionar de forma resolutiva las controversias políticas, sin caer en la tentación de anclajes basados en la adaptación (ver Figura 3).

Figura 2. Conceptualización del SICA como institución



Fuente: Elaboración propia a partir de (Axelrod, 2003) (North, 2006) (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015)

La primera dinámica se identifica por *accidente,* se denomina así dado que no corresponde a un interés o posición creada para el cambio institucional (North, 2006). La fuerza motriz generadora del cambio puede estar en condiciones coyunturales; por ejemplo, la atención de un problema regional o el aprovechamiento de una oportunidad, y en su proceso se abre una línea temática estratégica y por ende las atenuaciones institucionales oportunas; ejemplo de ello fue durante la pandemia derivada de la COVID-19 se crearon mecanismos de integración de información para la toma de decisiones basada en evidencia.

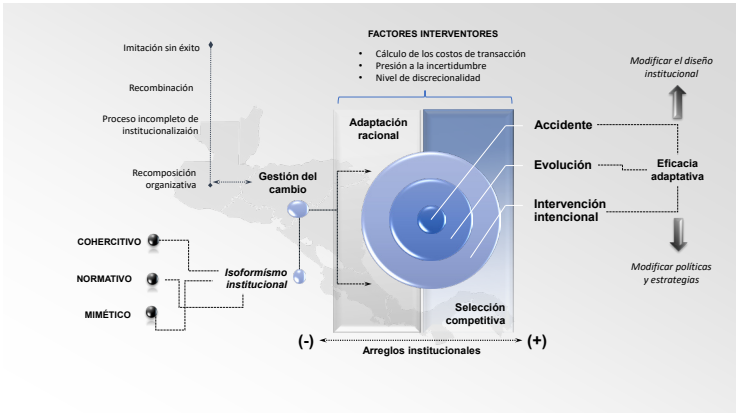
Así, los aprendizajes adquiridos ante una situación en particular se derivan en nuevas formas de entender y accionar los esfuerzos de integración centroamericana, sin que el cambio *per se* fuese el objeto o la

intencionalidad del proceso, sino más bien una derivación natural al atender el reto o desafío en particular.

La segunda dinámica, la de la *evolución,* a su vez, se estimula por variaciones iniciales de liderazgos y coyunturas, capaces de permear la estructura de nuevos aires operativos y temáticos – transversalidad relativa- (Hall & Taylor, 1996). Bajo esta perspectiva, se da un proceso de incubación y refrescamiento de los marcos cognitivos bajo una lógica de absorción de las reglas informales hacia las formales. Su lógica es progresiva e incremental, producto de un efecto inducido – *spillover*–.

El tercer tipo es la *intervención intencional*, donde el cambio es producto de una actuación deliberada por parte de actores estratégicos (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015) que pretenden lograr alteraciones parciales o totales en busca de intereses y objetivos determinados. En otras palabras, es la incidencia de las agendas de cooperación internacional o globales en el accionar del SICA.

Figura 3. Dinámicas promotoras del cambio institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de (Shepsle, 1986) (Hall & Taylor, 1996) (North, 2006) (Heclo, 2010)

Los resultados de una perspectiva u otra llevarán siempre a puntos de tensión entre la formulación de un modelo normativo "perfecto" o bien estructuras de carácter empírico susceptibles a la perfectibilidad (Heclo, 2010). El supuesto medular del equilibrio institucional descansa en una adecuada correspondencia con los entornos internos

y externos. Por tanto, una conceptualización normativa y prescriptiva debe lograr niveles óptimos de coherencia intra-institucional tanto como inter-institucional, en armonía con la satisfacción de las expectativas del deseo colectivo de los Estados miembros.

De ahí que, en el SICA, la forma hace fondo, pues en esta se plantean las ideas e intenciones, pero siempre hay que cuestionarse quiénes obtienen las ganancias potenciales y, si esa percepción es compartida, es fundamental para la estructuración de la voluntad política comunitaria. Por ello, identificar y controlar los irritantes institucionales, es una tarea prioritaria en toda conducción político-estratégica (Goodin, 2003).

El desafío entonces es generar arreglos institucionales adecuados, capaces de adaptarse al ambiente interno y externo, sin que ello desemboque en un proceso permanente de reforma institucional, como ha pasado a lo largo de la historia del SICA y, en esta dirección, resulta fundamental la construcción de una comunidad moral basada en la confianza social.

La integración regional: la construcción de una comunidad moral basada en la confianza social

De acuerdo con Sztompka (1999), una sociedad viable, en este caso un proceso de integración regional viable no debería percibirse solo como una coalición de intereses, sino además como una comunidad moral. En esta comunidad moral, valores como la confianza, la lealtad, la solidaridad, la legitimidad y la inclusividad tienen un peso fundamental, de ahí que deben cimentar las bases de las reglas, las normas y los valores de la integración.

A la vez, estas deben constituir la base de una cultura de la confianza, que se construye a partir de los principios de la coherencia normativa; la estabilidad del orden social; la transparencia de la organización social; la rendición de cuentas de las personas y las instituciones, entre otras (Viales Hurtado R. , 2019).

En términos de las relaciones de poder, es importante estudiar y proponer relaciones basadas en la confianza, porque esta puede ampliarse o reducirse, en función del contexto en que se ubique el proceso de integración. La confianza permite construir relaciones sociales de carác-

ter vertical, fundamentadas en documentos jurídicos, pero se debería avanzar a complementarlas con relaciones sociales horizontales (Hosking, 2014), basadas en los planteamientos de la sociedad civil por la vía de instituciones informales, es decir, por medio de la cultura y de la cultura política, o por medio del giro deliberativo (Dryzek, 2002) en la política, que implicará la apertura de espacios de democratización y de participación para contribuir a superar el déficit democrático en materia de la propuesta, formulación y deliberación de políticas públicas de integración regional, en el contexto del reformismo neoliberal. (Díaz Arias, 2021) (Viales Hurtado, 2022) (Viales Hurtado R. , 2019)

La construcción de la confianza, a lo interno de la institucionalidad regional, se puede identificar a partir de al menos cuatro dimensiones básicas: a) la confianza entre los Estados miembros, b) la confianza entre los Estados miembros y la arquitectura institucional[6] como de los equipos tecnócratas, c) la confianza a lo interno de la arquitectura institucional y sus equipos tecnócratas, y d) la confianza de la sociedad centroamericana hacia los Estados miembros, la arquitectura institucional y los equipos tecnócratas de la integración. Deshilachar las motivaciones políticas en la generación -y regeneración- de la confianza dinámica, compleja y multidimensional en el SICA requiere auxiliarse con los estudios de Elinor Ostrom (2011) sobre el dilema de la tragedia de los comunes de Garret Hardin (Ostrom, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2011).

Este dilema plantea que un grupo de agentes económicos racionales, al procurar sus intereses de forma independiente, se encaminará a la explotación del recurso común hasta su agotamiento, por lo cual, ahora desde la perspectiva de Ostrom, es necesaria la conjugación de ciertos arreglos institucionales eficientes y con acuerdos entre las partes a efectos de una gestión sustentable y regenerativa de estos (Ostrom, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2011). De esta forma, el SICA es una sedimentación de arreglos institucionales en diferentes direcciones, matices e intereses para asegurar tenues equilibrios regionales de convivencia y coexistencia. Estos arreglos entre los Estados miembros en la aspiración de un diseño institucional robusto, capaz de asegurar horizontes de futuro compartido, requiere el cumplimiento de ocho principios (Ostrom, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2011):

[6] Se entiende por arquitectura institucional el conjunto de reglas formales e informales -marcos cognitivos-, y los diferentes niveles de organización -órganos, secretarías e instancias especializadas- de la integración centroamericana.

a. Límites claramente definidos, los cuales se dan desde el respeto del derecho comunitario; sin embargo, en la praxis las normas tienen a ser flexibilizadas desde el pragmatismo político[7].

b. Coherencia entre las reglas de apropiación y provisión: el pragmatismo político del punto anterior genera inconsistencias -cortocircuitos institucionales-; de forma tal, que ello mina en ocasiones la confianza y la credibilidad de los actores y de su arquitectura institucional. Por ende, esta coherencia entre las reglas de apropiación y provisión es un proceso cuya búsqueda incesante pretende modificar o moldear la cultura política de la integración, a efectos de que los mismos Estados miembros se sometan de forma irrestricta a las reglas de apropiación y provisión establecidas. Los procesos de elección de titulares del SICA constituyen uno de los ejemplos más recurrentes en cuanto a la necesidad de esta coherencia entre las reglas de apropiación y provisión.

c. Arreglos de elección colectiva: estos arreglos se pueden identificar entre cuatro niveles básicos, los adoptados por mandato presidencial en la Reunión de Presidentes, las decisiones adoptados de forma intersectorial entre varios consejos de ministros, las decisiones sectoriales adoptadas por el consejo de ministros, y decisiones estratégicas de carácter operativo por la tecnoestructura de la integración centroamericana. Sin embargo, en ninguno de estos espacios existe una participación activa, dinámica y protagónica de la sociedad organizada, siendo su papel de carácter consultivo y limitado en ciertos espacios del SICA.

d. Acciones de supervisión: las acciones de supervisión al más alto nivel político recaen en los informes del estado situacional de la integración que deben ser presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana -SG-SICA-, los cuales se deben presentar a la Reunión de Presidentes, pero tiene además una complejidad no siempre coherente en términos de temporalidad y comunicación. Los titulares

[7] Cuando el interés de la mayoría es el respeto irrestricto de la norma, existe clara certidumbre y seguridad; sin embargo, cuando la aplicación de la norma afecta parcial o totalmente el interés de la mayoría, se crean zonas de tránsito flexible, siendo ello resultado de algunas prácticas políticas coyunturales.

del SICA a su vez deben presentar juramentación[8] y un informe anual de labores[9] ante el Parlamento Centroamericano -PARLACEN- como a sus respectivos consejos de ministros u órgano directivo; de igual forma, la SGSICA da un seguimiento al cumplimiento de mandatos presidenciales. En síntesis, un proceso multinivel y con voluntades de cumplimiento diferenciado pues, en la medida en que exista una relación directa, la información es de estricto cumplimiento y conforme existe una difuminación de las líneas de colaboración y coordinación, la autonomía funcional se convierte en el escudo para un cumplimiento basado en el voluntarismo burocrático.

e. Sanciones graduadas: las sanciones a lo interno del SICA son una práctica poco desarrollada, la instancia por excelencia y en concordancia con el Protocolo de Tegucigalpa es la Corte Centroamericana de Justicia; sin embargo, la poca participación de los Estados miembros del SICA en dicho órgano crea un velo para evitar sus consultas y fallos. En la práctica, el otro órgano en el Comité Ejecutivo que resguarda la legalidad de las acciones desde una lógica principalmente ex ante -aunque también ex post-; si bien en su composición deberían ser delegados de los Estados miembros quienes se convierten en funcionarios comunitarios, en la praxis es un foro de representantes de Estados miembros quienes levantan el estandarte de su respectivo país y desde ahí la conceptualización operativa de la integración. En síntesis, en el SICA ha habido mandatos presidenciales que instruyen resolver un tema en particular y luego una serie de mandatos que recuerdan la existencia previa de mandatos anteriores sin cumplimiento.

f. Mecanismos para la resolución de conflictos: los mecanismos fundamentales para la resolución de conflictos son el diálogo constante y la consulta con las ciudades capitales a efectos de retroalimentar las posiciones y las mesas de negociación. Esta ha sido la forma más consolidadas para el manejo de las dis-

[8] La juramentación se debe hacer de forma presencial o virtual, la convocatoria es emitida por la Directiva Política del PARLACEN al nuevo titular de la institucionalidad del SICA, una vez asumido el cargo e instalado en el país de residencia.

[9] Este informe no cuenta con una fecha reglamentaria establecida, pero si la obligación de hacerlo -sin existencia de sanción en caso de no cumplirlo-, las fechas se emiten y se socializan a la institucionalidad desde el equipo de comunicación del PARLACEN y previa aprobación de su Directiva Política.

crepancias, al igual que dejar los temas candentes en puntos de enfriamiento temporal hasta que las posiciones sean realineadas o se de una reconfiguración de representantes a lo interno de los Estados miembros.

g. Reconocimiento mínimo de derechos de organización: este ha sido un proceso permanente del SICA, una integración que revive a inicios de la década 1990, pero que sus primeras actas de consejo de ministros datan de inicios de la década de 2010. La búsqueda y ordenamiento del sistema de integración es una ardua peregrinación de cambios, con una Gaceta Centroamericana para dar cumplimiento al principio de publicidad de los actos comunitarios en los últimos ocho años y que inicia el año 2024 hacia la búsqueda de la implementación de la firma digital a efectos de asegurar la agilidad en la aprobación y ratificación de muchas de sus decisiones.

h. Entidades anidadas: que se generan cuando un recurso de uso común está cercanamente conectado a un sistema más amplio, por lo cual las actividades de gobernanza se estructuran de forma multinivel anidados; por ejemplo, las Comisiones Mixtas – foros políticos de alto nivel entre alguno de los cooperantes y el SICA – en los cuales se otorga un fondo de cooperación por eje temático y en el cual intervienen varias secretarias o proyectos que se integran o complementan.

Desde los aportes de Ostrom (2011) se identifica su propuesta de gobernanza policéntrica, en la cual la arquitectura del SICA y los Estados miembros trabajan de forma acoplada en la búsqueda de una gestión más eficiente; de forma tal, que la observancia de estos principios han de procurar la mejora continua de las reglas del juego.

Esta gobernanza policéntrica se orienta hacia el desarrollo de una lógica sistémica, acentuando la importancia de interacciones intensas, la necesidad de una comunicación fluida y la convergencia de principios y valores compartidos para un mejor futuro compartido, aspectos que contribuyen a la construcción de acuerdos institucionales en la obtención de beneficios colectivos y mutuamente satisfactorios.

De ahí que, el desafío en la transformación del SICA es avanzar hacia adecuados dispositivos institucionales capaces de incentivar la confianza predictiva en todas sus dimensiones y en la previsión de las acciones esperadas. Siempre en observancia de que: *i)* no existe una

forma única e infalible de regulación entre las partes, *ii)* ninguna ley o norma es suficiente por sí misma y particularmente si no evoluciona y se adapta a las transformaciones, *iii)* considerar la posibilidad de creación de instituciones eficientes bajo un paradigma idealista constituye una falacia (Ostrom, El Gobierno de los Bienes Comunes, 2011).

La clave para el cambio institucional es incremental y secuencial, evidenciando las transformaciones posibles y potenciales en el corto, mediado y largo plazo, lo cual reafirma los niveles de credibilidad del proceso -por los resultados y beneficios inmediatos-.

A modo de conclusión: La peregrinación del cambio institucional del SICA

Carl Schmitt indicaba que la vigencia de las instituciones depende de la capacidad y permanencia de sus principios y valores constituyentes (Schmitt, 2011). Por otra parte, Antonio Gramsci denominaba *interregum*, a aquellos periodos de crisis durante se cuestionan varios principios del consenso establecido, de forma tal, que los cambios y las transformaciones encuentran una ventana de oportunidades para lograr las transformaciones que en otros contextos no serían posibles (Gramsci, 2017)

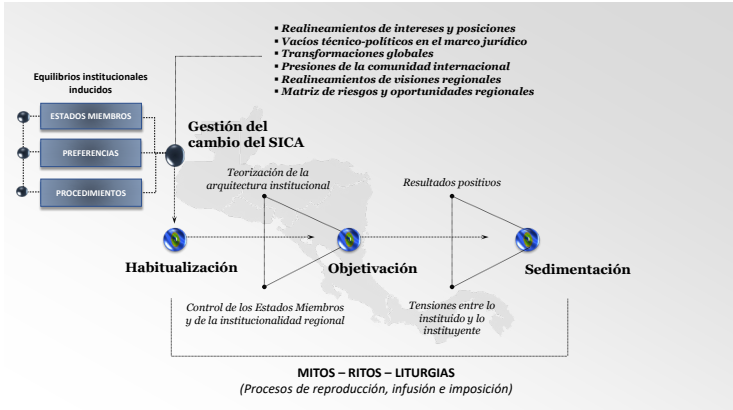
Si la evolución institucional suele ser precipitada y poco ponderada, premiando lógicas de acción cortoplacistas y, en el peor de los casos, del pragmatismo político, y si a eso le añadimos costumbres fosilizadas por un andamiaje técnico centrado en la conformidad del pasado, el escenario será una complacencia con el *status quo*, que resuelve toda crisis institucional tan solo con dejar pasar el tiempo y la llegada del olvido, es decir, con la tendencia a la permanencia institucional. De ahí, la necesidad de la pregunta metódica, de interrogar siempre el porqué y el para qué de cada acción, en búsqueda de una mejora continua.

Es importante superar el planteamiento de Sloterdijk (2014), en el sentido de que el ejercicio del poder se ha convertido en un servicio de averías que debe reparar los destrozos, contratiempos o circunstancias en las que se ha envuelto por sus propias incapacidades o por sus visiones de corto plazo para entender y accionar en los tiempos de transformación actuales (Sloterdijk, 2014).

La velocidad de los cambios suele ser mucho más rápida que la capacidad de análisis o comprensión, por ello el diseño institucional de la integración centroamericana ha de ser capaz de calibrar de forma constante sus análisis con las tendencias -y las señales débiles-, siendo el resultado una claridad de su norte estratégico aspiracional y el cómo aprovechar las ventanas de oportunidades.

Los equilibrios inducidos en el marco del SICA responden a un conjunto de arreglos institucionales de los Estados miembros y sus preferencias, adecuándose a los procedimientos -normas formales- para la adopción de decisiones. Estos cambios pueden provenir desde una compleja interacción de factores que van desde realineamientos de sus intereses y posiciones hasta una respuesta estratégica a la comprensión de las transformaciones globales (ver Figura 4).

Figura 4. La gestión del cambio en el SICA



Fuente: Elaboración propia.

Todo proceso de transformación pasa por una lógica de habitualización, objetivación y sedimentación. La primera dimensión – habitualización – constituye ese proceso de adaptación y experimentación, cuyo éxito requiere de adecuados liderazgos transformadores y una habilidad política para implementar procesos de cambio.

Con la habitualización surge la teorización de la arquitectura institucional, es decir, una confrontación entre la visión teórica idealista del proceso operativo y la experiencia práctica desde la cual se deriva la identificación de las prácticas más eficientes. En síntesis, constituye

una relación dialéctica entre la teoría y la práctica, donde una nutre a la otra; la teoría orienta a la práctica y a su vez, la práctica redefine y profundiza la comprensión teórica, la síntesis de este proceso da como resultado la objetivación institucional del SICA.

La objetivación parte de criterios objetivos, resultados claros, que desde una construcción narrativa orientada a la persuasión, da explicaciones causales o multicausales del cómo una determinada medida genera ciertos resultados positivos -ganancias derivadas de los esfuerzos de los Estados miembros en el marco de la integración-. Estos criterios objetivos incentivan y promueven el conflicto entre las prácticas ya instituidas -costumbres arraigadas en la institucionalidad informal- con la innovación de procesos y acciones del SICA.

Estas tensiones entre lo instituido y lo instituyente, un camino que en ocasiones no se vislumbra su fin, genera la fase de sedimentación, definida como la acumulación de prácticas, paradigmas que coexisten entre sí y se perfeccionan desde una lógica incremental (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015).

Esta relación dinámica entre habitualización, objetivación y sedimentación, requiere la definición de constantes mitos -sean positivos o negativos- que permiten su vigencia en el marco cognitivo desde la institucionalidad informal -costumbre, prácticas, tradiciones–, algunos de los cuales requieren de ritos y liturgias para su sobrevivencia.

Por tanto, los diseños institucionales que, por su naturaleza, tienen un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente y la alteración de las posiciones de los Estados miembros suele crear incertidumbres y especulaciones. Situación que ante diseños institucionales poco robustos puede desembocar en (ver Figura 5):

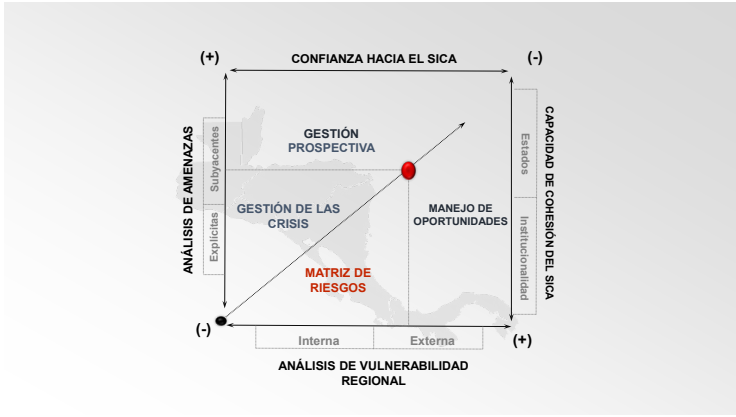
a. Incapacidad de análisis predictivo del cómo la región mira al mundo y se concibe a sí misma, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.

b. Centrarse en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -*scanning radar*-); asu-

miendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor y con poca capacidad por entender al menos las transformaciones más significativas del hoy.

c. Sustitución de la capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato.

Figura 5. El por qué del cambio institucional del SICA



Fuente: Elaboración propia.

Apostar por diseños institucionales fuertes, es ir más allá de las tendencias o los vientos políticos, es iniciar un proceso de gestión de cambio, que dé paso a la creatividad y a la imaginación, a la búsqueda de alternativas innovadoras, con dosis de realismo y potenciación de lo posible en un contexto de un futuro deseable y alcanzable. En este laberinto de Creta, la figura del minotauro es particular, una criatura mitad bestia y mitad humana, que refleja las pasiones políticas desenfrenadas y una racionalidad absoluta por no tomar la decisión sin la claridad de la información, aun cuando esta última, llegue tarde y el entorno haya cambiado.

Ante la amplitud de posibilidades de discusión acerca de la integración centroamericana, en este capítulo, hemos brindado elementos para discutir la perspectiva neo-institucionalista del proceso. A partir de esta perspectiva se plantea que la transformación del SICA constituye un proceso de experimentación incremental, dado en contextos

políticos volátiles, marcados por una realidad inmersa en un proceso permanente de negociaciones y compromisos (Viales Hurtado R. (., 2021).

La adecuada correspondencia entre la agenda de transformación planteada y la posible, solo es capaz de converger cuando el diseño institucional alberga la posibilidad de una revisión, sin caer en tendencias permanentes de reformas inconclusas. De forma tal que la solidez surge de la capacidad de adaptación selectiva a nuevas situaciones. Ambos factores deben ser, a su vez, armónicos con la sensibilidad a la complejidad motivacional que alberga el SICA (Díaz Arias, Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000), 2021) (Viales Hurtado R. , 2022).

De ahí la importancia de poner énfasis, ahora, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los diferentes niveles de la arquitectura del SICA en la elaboración e implementación de las acciones, en una dinámica de relaciones de mutua dependencia, donde las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades.

Por tanto, la acción comunitaria requiere de una comprensión de su viabilidad y de su sostenibilidad, para ello se debe transitar hacia: *(a)* un análisis aplicado de la solución presente y efectos futuros, *(b)* el grado de apoyos y su sostenibilidad política, técnica y financiera, y *(c)* determinar la matriz de impactos presente y futuros, y como incide ello en la matriz de temas frontera que deben ser abordados por el SICA en la búsqueda de los horizontes aspiracionales compartidos.

Referencias

ALIDES. (1994). *ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMERICA*. Recuperado el 20 de mayo de 2016, de http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Alianza%20para%20el%20Desarrollo%20Sostenible%20de%20Centroamerica%20(ALIDES).pdf

Alvarez, O. (1989). El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano. *Revista Relaciones Internacionales*(29), 25-35. Obtenido de file:///C:/Users/jvargas/OneDrive%20-%20icap.ac.cr/Descargas/7369-Texto%20del%20art%C3%ADculo-18353-1-10-20151112.pdf

Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes.* México: Fondo de Cultura Económica.

Caldentey, P. (2004). *Beneficios y costos de la Integración Centroamericana.* Recuperado el 18 de mayo de 2016, de http://www.fundacionetea.org/media/File/beneficioscostosIC.pdf

Caldentey, P. (2009). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. *Revista de fomento social, 64*(255), 423-258.

Caldentey, P. (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.

Caldentey, P. (2015). Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión delos Acuerdos de Esquipulas. *ICADE*(96), 169-199.

Centroamericana, S. d. (2001). *Transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional.* Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador: SGSICA. Recuperado el 7 de febrero de 2024, de https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf

Cerezo, V. (octubre de 2021). *35 años de los Acuerdos de Paz de Esquipulas*. Obtenido de SICA: https://www.sica.int/conmemoraciones/35esquipulas

Díaz Arias, D. (julio-diciembre de 2016). Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987). *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 188-218.

Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000).* San José: EUCR.

Espiño, R. (2008). *Un enfoque fuzzy para mejorar la gestión pública, aplicaciones metodológicas a un caso.* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.

Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional.* Barcelona: Gedisa Editorial.

Gramsci, A. (2017). *Gramsci. Escritos. Antología.* España: Alianza Editorial.

Hall, P., & Taylor, R. (December de 1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957.

Heclo, H. (2010). *Pensar Institucionalmente.* Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.

Herrera Cáceres, R. (1998). *Visión Regional de Centroamerica* (Primera ed.). San José: CSUCA.

Hirschman, A. (2014). *Las pasiones y los intereses.* Salamanca: Capitán Swing.

Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. (2020). *La retórica reaccionaria.* Argentina: Clave Intelectual.

Malamud, A. (julio - diciembre de 2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *NORTEAMÉRICA, 6*(2), 219-249. Obtenido de https://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf

Mestres i Camps, L. (2019). *Las teorías de la Integración Europea.* Barcelona: Universitat Oberta Catalunya.

Miranda, O. (2011). *Derecho comunitario de América Central.* Ciudad de Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes.* México: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional.* México: Fondo de Cultura Económica.

Pellandra, A., & Fuentes, J. A. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica. *Serie estudios y perspectivas*(129).

Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita.* Barcelona: RBA.

Rojas Aravena, F. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales, 22*(86), 224-247.

Rosenthal, G. (2006). *Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la integración centroamericana.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Sanahuja, J. A. (1998). "Nuevo regionalismo" e integración en Centroamérica, 1990-1997. En *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (págs. 13-58). Madrid: Libros de la CATARATA.

Santos Carrillo, F. (2010). *La integración centroaméricana y la participación de la sociedad civil.* Córdova: Universidad de Córdova.

Schatan, C., Friedinger, G., Mendieta, A., & Romero, I. (2008). *Integración regional e integración con Estados Unidos.* México D.F.: CEPAL.

Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto.* Madrid: Tecnos.

Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución.* España: Alianza Editorial.

Shepsle, K. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. F. Weisberg, *Political Science: The Science of Politics* (págs. 51-81). New York: Agathon Press, Inc.

SICA. (1986). Declaración de Esquipulas. Esquipulas.

SICA. (2013). *Relanzamiento de la Integración Centroamericana*. Obtenido de SICA: http://www.sica.int/integracion/index.aspx?Idm=1

Sloterdijk, P. (2014). *Die schrecklichen Kinder der Neuzeit.* Francfort: Shurkamp.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 571-610.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work.* New York: Princeton University Press.

Viales Hurtado, R. (. (2021). *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020.* San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ditrust) como fundamento para la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina* (Vol. N° 8). San José: Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR.

Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. J., & Cortés, S. (2018). América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura política de la confianza/desconfianza (trust/distrust). En M. C. Quinteros, & L. F. Viel, *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI* (págs. 272-328). San José, CR: UCR/CIHAC.

2

DESAFÍOS ESTRUCTURALES DEL SICA EN LA ERA DE LA DESGLOBALIZACIÓN Y LOS NACIONALISMOS

Noelia Daniel Marín Serrano

Introducción

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) encarna la paradójica tensión entre el ideal de unidad regional y la persistente fragmentación política y económica que lo caracteriza. Surgido en la estela de los acuerdos de paz con la ambición de consolidar la democracia y el desarrollo compartido, su trayectoria ha estado marcada por un progresivo desgaste retórico y limitaciones estructurales insuperadas (Caldentey del Pozo, 2022; Estado de la Región, 2021).

Este desfase se agrava en el actual contexto internacional, donde la desglobalización y el resurgimiento soberanista desafían los modelos de gobernanza supranacional (Rodrik, 2011). Frente a este escenario, emerge una cuestión fundamental: ¿responde la crisis del SICA principalmente a dinámicas globales adversas o a deficiencias endógenas de su arquitectura institucional y voluntad política?

El presente análisis, aborda esta disyuntiva mediante un enfoque cualitativo y comparativo. A partir de un marco teórico que integra perspectivas críticas sobre el regionalismo, se examinan las crisis multifacéticas del organismo (de resultados, modelo institucional y expectativas), así como los efectos fragmentadores de la integración a velocidades diferenciadas.

La discusión profundiza en la dialéctica entre soberanía nacional y acción colectiva, contrastando la experiencia del SICA con otros bloques regionales. Finalmente, se esbozan propuestas de reconfiguración institucional que podrían revitalizar el proyecto, subrayando que su viabilidad futura dependerá de superar tanto las resistencias globales como los déficits de liderazgo y diseño interno.

Marco teórico y metodología

El marco teórico que sustenta este análisis se articula en torno a las tensiones entre las aspiraciones integracionistas y las realidades fragmentadas del regionalismo centroamericano. La paradoja fundamental del SICA reside en su incapacidad para trascender el intergubernamentalismo, a pesar de su retórica supranacional inicial.

Las teorías clásicas de integración ofrecen perspectivas contrapuestas. El neofuncionalismo de Haas (1958), con su énfasis en el *spillover* (efecto derrame) sectorial, resulta de aplicación limitada en un contexto donde las instituciones carecen de autonomía real (Caldentey del Pozo & Romero Rodríguez, 2010). Por el contrario, el intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1993) explica con mayor precisión la primacía de los intereses nacionales en las negociaciones del SICA, donde la regla de consenso perpetúa la inacción.

La noción foucaultiana de poder difuso ilumina cómo la arquitectura institucional del SICA dispersa, en lugar de concentrar, la autoridad regional. Este diseño reproduce asimetrías estructurales, evidenciadas en la integración a velocidades múltiples que fragmenta el espacio centroamericano (Caldentey del Pozo, 2022). Frente a esto, la gobernanza multinivel (Keohane, 2001) emerge como alternativa teórica para conceptualizar una integración que articule diversos niveles de gobierno y actores no estatales.

El contexto global actual, caracterizado por lo que Held y McGrew (2003) denominan "globalización fragmentada", agrava estos desafíos. El resurgimiento de soberanismos y el trilema de Rodrik (2011), que plantea la incompatibilidad entre hiperglobalización, democracia y soberanía nacional, configuran un entorno hostil para proyectos integracionistas. Los Estados centroamericanos, al priorizar sistemáticamente la autonomía nacional, reflejan esta tensión global en el ámbito regional.

Metodológicamente, este análisis emplea un enfoque cualitativo basado en revisión documental crítica y análisis comparativo. Examina documentos institucionales, informes regionales y literatura académica especializada, situando la experiencia del SICA en diálogo con otros procesos de integración como la UE y el Mercosur. Esta aproximación permite desentrañar las complejas interacciones entre estructura institucional, voluntad política y contexto global que determinan el destino del proyecto centroamericano.

Análisis crítico (Resultados)

El análisis crítico del SICA revela una tríada de crisis interconectadas que explican su estancamiento estructural, conforme a la tipología de Santos-Carrillo (2023). Estas no operan de manera aislada, sino que se retroalimentan en un ciclo vicioso de bajo rendimiento institucional.

La crisis de resultados se manifiesta en la brecha abismal entre la ambición declarativa y la implementación efectiva. Metas fundacionales como la unión aduanera permanecen inconclusas después de décadas, materializándose solo de forma parcial y asimétrica en el Triángulo Norte (Estado de la Región, 2021). Esta incapacidad para generar bienes públicos regionales tangibles (desde infraestructura compartida hasta políticas de seguridad coordinadas) convierte la retórica integracionista en lo que Caldentey (2022) califica como un ejercicio de "eficacia simbólica", minando la credibilidad del proyecto.

Paralelamente, la crisis institucional radica en un diseño que privilegia el intergubernamentalismo sobre la supranacionalidad. La arquitectura del SICA carece de mecanismos vinculantes y órganos técnicos autónomos. La Presidencia Pro Tempore, con su rotación semestral, simboliza una equidad ficticia que sacrifica la continuidad política en el altar de la soberanía nacional (Caldentey del Pozo & Romero Rodríguez, 2010). La Secretaría General, frecuentemente acéfala y desprovista de autoridad sancionadora, encapsula esta impotencia institucional (Estado de la Región, 2021). Este déficit estructural se hizo patente en la incapacidad del SICA para activar su cláusula democrática ante la deriva autoritaria en Nicaragua, evidenciando su irrelevancia en crisis políticas fundamentales (Sanahuja, 2019).

Esta fórmula rotatoria, si bien garantiza equidad simbólica, debilita la continuidad programática: democratiza el turno, pero diluye la responsabilidad y dificulta el seguimiento técnico de las decisiones.

Estas fallas convergen en una crisis de expectativas, donde la promesa de prosperidad y seguridad colectiva choca con la realidad de problemas no resueltos: migración, violencia y pobreza. La ciudadanía y las élites económicas perciben al SICA como una instancia irrelevante para sus urgencias, orientándose hacia soluciones bilaterales o extrarregionales (Malamud & Gardini, 2012). Esta erosión de legitimidad social y política condena al proyecto a una espiral de escepticismo, donde la desconfianza justifica la inacción y la inacción alimenta la desconfianza (Santos-Carrillo, 2023).

En conjunto, estas crisis configuran un paradójico equilibrio de bajo rendimiento: un sistema institucional que perpetúa su propia irrelevancia al ser incapaz de generar los resultados que legitimarían su existencia. Superar este estancamiento exige no meros ajustes técnicos, sino una reingeniería institucional que aborde estas dinámicas de forma simultánea.

Integración a múltiples velocidades: ¿solución pragmática o semilla de fragmentación?

La integración a múltiples velocidades emerge como una respuesta pragmática a los bloqueos políticos dentro del SICA, permitiendo que coaliciones pioneras avancen sin exigir consenso unánime. Sin embargo, lejos de constituir un mecanismo funcional de integración diferenciada, esta estrategia ha operado como catalizador de fragmentación institucionalizada. La Unión Aduanera entre Guatemala, Honduras y El Salvador (2017-2018), aunque técnicamente exitosa, evidenció cómo los avances sectoriales profundizan las asimetrías en lugar de generar efectos demostración (Stein, 2020).

La arquitectura flexible del proceso ha consolidado un "club excluyente" que opera con lógicas internas divergentes del proyecto regional integral (Caldentey del Pozo, 2022). Este fenómeno refleja lo que la teoría europea denomina "integración de geometría variable", donde la ausencia de mecanismos compensatorios convierte las diferencias temporales en fracturas permanentes (Malamud & Gardini, 2012). La incapacidad del SICA para generar fondos estructurales o calendarios de convergencia consolida un regionalismo estratificado.

Desde una perspectiva foucaultiana, esta dinámica ejemplifica cómo el poder difuso, al institucionalizar las asimetrías, reproduce relaciones de dominación bajo apariencias técnicas (Foucault, 1980). Los países del Triángulo Norte configuran un núcleo de gobernanza regional, mientras Costa Rica y Panamá operan como periferia semi-desvinculada, priorizando su inserción global (Consejo Nacional de Rectores, 2023).

La crisis migratoria de 2015 demostró la fragilidad de este modelo, cuando la falta de solidaridad regional provocó la salida temporal de Costa Rica de los mecanismos del SICA (Stein, 2020). Este episodio reveló que la flexibilidad, sin marcos vinculantes de cooperación, puede degenerar en desintegración ante crisis externas. La arquitectura

regional carece de dispositivos para transformar conflictos en oportunidades de profundización integracionista.

Es así que, la integración multivelocidad centroamericana evidencia una paradoja insoluble: mientras facilita avances técnicos inmediatos, erosiona los cimientos políticos del proyecto regional. La ausencia de mecanismos de convergencia convierte esta estrategia en un sustituto disfuncional de la integración genuina, perpetuando un ciclo donde los avances parciales legitiman la fragmentación estructural.

Déficit de liderazgo y simbolismo de la Presidencia Pro Tempore

La arquitectura del SICA padece un vacío de conducción política que obstaculiza su evolución. A diferencia de otros esquemas integracionistas que cuentan con Estados motores, el bloque centroamericano carece de un *primus inter pares* comprometido con el proyecto colectivo (Sanahuja, 2019). Esta ausencia refleja el predominio de cálculos nacionales sobre la visión regional, donde ningún gobierno asume los costos políticos de liderar procesos integracionistas sustantivos (Malamud & Gardini, 2012).

La Presidencia Pro Tempore, concebida como mecanismo rotatorio para democratizar el liderazgo, ha demostrado ser insuficiente para superar esta parálisis. Su naturaleza semestral y protocolaria impide la continuidad de las iniciativas, perpetuando un ciclo de reinicios constantes que diluye cualquier impulso reformista (Caldentey del Pozo, 2022). La estructura actual consagra un liderazgo difuso donde la responsabilidad se dispersa sin *accountability* efectivo.

Costa Rica, Guatemala y Panamá emergen como candidatos potenciales, pero cada uno presenta limitaciones estructurales. La desconfianza crónica hacia mecanismos supranacionales y la priorización de agendas domésticas han impedido que alguno ejerza un rol rector consistente (Consejo Nacional de Rectores, 2024) Este déficit se ha agudizado con la drástica reducción de cumbres presidenciales, sintomática del progresivo desinterés en la gobernanza regional.

Las consecuencias de este vacío directivo son palpables en la incapacidad del SICA para responder coordinadamente a crisis regionales, desde la pandemia hasta las tensiones migratorias. La ausencia de liderazgo no solo perpetúa la inercia institucional, sino que socava la

posibilidad misma de reinventar el proyecto integracionista frente a los desafíos contemporáneos.

Comparación con la Unión Europea y Mercosur

La comparación del SICA con otros procesos de integración revela patrones estructurales compartidos, aunque con divergencias significativas en capacidad de resiliencia. La Unión Europea, pese a su sofisticación institucional, no ha sido inmune a las tensiones soberanistas que también afectan al bloque centroamericano. El Brexit demostró cómo el descontento ciudadano y la percepción de pérdida de autonomía pueden amenazar incluso los proyectos más consolidados (Rodrik, 2011). No obstante, la UE ha demostrado mayor capacidad de contención ante la crisis mediante su arquitectura institucional robusta, mecanismos redistributivos y liderazgos estables (Sanahuja, 2019).

La solidez del marco supranacional europeo, con competencias claramente delimitadas y capacidad coercitiva, contrasta con la fragilidad del SICA, donde el intergubernamentalismo prevalece sobre toda cesión efectiva de soberanía. Esta diferencia estructural explica por qué la UE pudo articular respuestas coordinadas ante crisis recientes, mientras el SICA permanece paralizado por disputas nacionales.

Mercosur presenta paralelos más estrechos con la experiencia centroamericana. Ambos bloques comparten una dependencia crítica de las coyunturas políticas domésticas y una institucionalidad débil que impide la continuidad de los procesos integracionistas (Malamud & Gardini, 2012). La alternancia entre gobiernos con visiones opuestas sobre la integración ha generado en ambos casos ciclos de avance y retroceso, confirmando la primacía de lo político sobre lo técnico.

Sin embargo, Mercosur ha logrado mantener cierta relevancia geopolítica gracias al peso económico de sus principales miembros, atrayendo atención externa que actúa como factor de cohesión. El SICA, conformado por economías menores, carece de este *leverage* internacional, incrementando su vulnerabilidad ante la indiferencia de sus propios Estados miembros (Peña, 2018).

Esta comparación sugiere que mientras los desafíos políticos son comunes a diversos esquemas de integración, la capacidad de resistencia ante shocks externos depende críticamente del diseño institucional y del peso geoeconómico colectivo. El SICA evidencia así las limitacio-

nes extremas del regionalismo cuando la voluntad política no se traduce en estructuras supranacionales efectivas.

Discusión

La discusión sobre la crisis del SICA trasciende la dicotomía simplista entre factores externos e internos, revelando una verdad más incisiva: su parálisis actual constituye la manifestación terminal de patologías estructurales largamente incubadas en su arquitectura institucional. Lejos de ser meramente víctima de las corrientes desglobalizadoras, el SICA evidencia una incapacidad constitutiva para generar mecanismos de resiliencia ante perturbaciones externas, defecto que lo sitúa en posición de notable desventaja comparado con otros esquemas de integración. Donde la Unión Europea ha demostrado capacidad de respuesta cohesionada ante crisis existenciales mediante su andamiaje supranacional, el SICA permanece prisionero de su lógica intergubernamental, condenado a la parálisis cuando el consenso presidencial se fragmenta.

La retórica que atribuye su decadencia exclusivamente al contexto global ignora que idénticas deficiencias (fragmentación política, asimetrías estructurales, liderazgo difuso) ya minaban su efectividad durante el auge del multilateralismo. La desglobalización no ha creado estas patologías, simplemente ha desnudado su crudeza al eliminar los factores externos que las enmascaraban. Resulta particularmente reveladora la paradoja contemporánea que muestra cómo la creciente necesidad de respuestas regionales coordinadas (ante desafíos transnacionales como la seguridad climática o las crisis migratorias) coexiste con la progresiva incapacidad del SICA para producirlas, evidenciando un divorcio catastrófico entre demanda institucional y capacidad de respuesta.

La reinvención del esquema centroamericano exige trascender los ajustes cosméticos para abordar sus deficiencias constitutivas. Esto implica transitar hacia una supranacionalidad gradual pero irreversible, mediante la implementación de mecanismos de votación calificada en áreas técnicas específicas y el fortalecimiento sustantivo de la Secretaría General con capacidades sancionatorias e iniciativa legislativa. Simultáneamente, se requiere construir una gobernanza multinivel inclusiva que transforme el PARLACEN mediante elección directa y competencias legislativas sustantivas, al tiempo que institucionaliza

consejos consultivos permanentes con participación de sociedad civil y sector privado.

La superación de la integración multivelocidad exige su reemplazo por calendarios de convergencia vinculantes, complementados con fondos estructurales destinados a reducir asimetrías regionales y cláusulas democráticas de activación automática. Estas reformas, no obstante, permanecerán inertes sin una transformación paralela de la cultura política centroamericana, aún prisionera de lo que en términos foucaultianos podría calificarse como la paradoja de la voluntad impotente: anhelar los beneficios de la integración mientras se rechazan sus requisitos constitutivos. La disyuntiva histórica que enfrenta Centroamérica resulta inexorable: perpetuar un regionalismo ornamental o emprender la construcción de una arquitectura institucional con capacidad real de gobernanza regional.

El SICA no necesita más diagnósticos que identifiquen patologías evidentes. Requiere voluntad política para implementar soluciones estructurales que reemplacen el intergubernamentalismo por una gobernanza multinivel efectiva. Mientras persista la actual arquitectura institucional, el bloque continuará su lento declive hacia la irrelevancia institucional, independientemente de las tendencias globales.

Conclusiones

A modo de epílogo crítico, este análisis desemboca en una conclusión irrevocable: el SICA yace en un estado de crisis institucional, suspendido entre la retórica de la unidad y la práctica sistemática de la fragmentación. Su triple crisis (de efectividad, arquitectura y legitimidad) no constituye meramente un fracaso operativo, sino la manifestación de un malestar constitutivo que trasciende las coyunturas globales. La desglobalización no ha hecho más que desvelar, con crudeza antropológica, las insuficiencias estructurales de un proyecto que nunca trascendió su condición de pacto intergubernamental.

La encrucijada actual exige un veredicto intelectual sin concesiones: Centroamérica se encuentra ante la disyuntiva histórica entre perpetuar la ficción de una integración ornamental o emprender la construcción de un regionalismo sustantivo. La primera opción condena a la región a la irrelevancia geopolítica en un mundo donde los espacios nacionales aislados carecen de capacidad de negociación frente a po-

tencias y mega bloques. La segunda implica una metamorfosis institucional que trascienda lo técnico para abordar lo político en su sentido más profundo.

Tres condiciones resultan inexorables para cualquier reinvención viable. Primero, la superación del fetichismo soberanista mediante la aceptación lúcida de que la auténtica autonomía regional en el siglo XXI se construye mediante la cesión compartida de competencias en ámbitos estratégicos. Segundo, la institucionalización de una gobernanza multinivel que trascienda el presidencialismo diplomático para incorporar mecanismos de representación ciudadana directa y rendición de cuentas transnacional. Tercero, la construcción de una narrativa histórica alternativa que reinterprete la integración no como proyecto elitista, sino como imperativo existencial para sociedades enfrentadas a desafíos que ignoran fronteras.

El porvenir del regionalismo centroamericano dependerá de su capacidad para transitar de la mera cooperación interestatal a la construcción consciente de un espacio político común. Esto exige nada menos que una reingeniería constitucional del proyecto integracionista, donde las reformas institucionales vayan acompañadas de una revolución en la imaginación política. La alternativa (la lenta agonía de un regionalismo sin contenido real) constituiría no solo un fracaso administrativo, sino una traición histórica al potencial colectivo de estas sociedades.

En última instancia, el destino del SICA encarna una pregunta fundamental sobre la naturaleza misma de la comunidad política en el siglo XXI: ¿pueden las naciones centroamericanas trascender los límites de su soberanía nominal para construir un destino común en un mundo donde la fragmentación se ha convertido en lujo prohibitivo? La respuesta, cual espada de Damocles, pende sobre el futuro inmediato de la región.

Referencias

Caldentey del Pozo, P. (2022). América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos? Nueva Sociedad, (300), 81–94.

Caldentey del Pozo, P., & Romero Rodríguez, J. (Eds.). (2010). El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada. Fundación ETEA.

Foucault, M. (1980). Power/knowledge: Selected interviews and other writings, 1972–1977. Pantheon Books.

Haas, E. B. (1958). The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–1957. Stanford University Press.

Keohane, R. O. (2001). Governance in a partially globalized world. American Political Science Review, 95(1), 1–13.

Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. The International Spectator, 47(1), 116–133.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. Journal of Common Market Studies, 31(4), 473–524.

Peña, F. (2018). ¿Una renovación necesaria en la construcción del Mercosur? Ideas en torno al posible desarrollo de una nueva etapa en su construcción. Fundación ICBC, Biblioteca Virtual.

Programa Estado de la Nación (CONARE). (2021). Sexto informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible: Centroamérica a comienzos del siglo XXI. Programa Estado de la Nación–CONARE.

Programa Estado de la Nación (CONARE). (2022). Sexto informe Estado de la Región (2021): Resumen ejecutivo. Programa Estado de la Nación–CONARE.

Programa Estado de la Nación (CONARE). (2023, marzo). Informe Estado de la Región 2024: Resultados del proceso regional de consulta para definir el temario y la agenda de investigación. Programa Estado de la Nación–CONARE.

Programa Estado de la Nación (CONARE). (2024). Séptimo informe Estado de la Región: Perfil educativo y competencias para impulsar el desarrollo en Centroamérica y República Dominicana (Vol. I). Programa Estado de la Nación–CONARE.

Rodrik, D. (2011). The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy. W. W. Norton.

Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: Giro liberal-conservador y contestación normativa. En Anuario CEIPAZ 2018–2019 (pp. 107–126). Fundación Cultura de Paz.

Santos-Carrillo, F. (2023). Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: Factores causales más allá de la falta de voluntad política. Colombia Internacional, (114), 217–245.

Stein, D. (2020). The challenge for the Central American Integration System (SICA): The withdrawal of Costa Rica during the Cuban migrant crisis 2015. Global: Jurnal Politik Internasional, 22(1), 125–141.

3

CENTROAMÉRICA: UNA INTEGRACIÓN EN CONSTRUCCIÓN

Qin Lishalang

Presentación

Existe una tendencia sobre la importancia del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, pero a su vez una pluralidad de opiniones sobre el por qué y el para qué de la integración, según sea el enfoque y el marco de principios con que se aborde la reflexión. A esta realidad se ha de sumar un incremento de estudios de carácter empírico-cuantitativo focalizados en la dependencia por sistematizar la mayor cantidad de datos posibles –nada de extrañar dada la fuerte influencia de las escuelas en ciencias sociales norteamericanas- (Vargas Céspedes y Ramírez 2020).

Los estudios empírico-cuantitativos son valiosos en cuanto descripción parcelada de la realidad; sin embargo, la integración centroamericana requiere de reflexiones filosóficas que nos permitan tener mayor claridad sobre las preguntas estratégicas y no tanto de los diagnósticos que abundan en la región. Se requiere entender y compartir una visión mínima de la Centroamérica deseada, aspiracional y potencial, a efectos de entender con mayor claridad el modelo y esquema de integración necesario para ello.

En la novela inglesa de Lewis Carroll "Alicia en el País de las Maravillas" hay una cita que vale la pena rescatar como premisa fundamental del presente ensayo: *"Si no sabes a dónde vas, cualquier camino te llevará allí"*. El presente estudio genera provocaciones sobre la importancia de ampliar espacios de reflexión que contribuyan al razonamiento del SICA desde una lógica de la complejidad y sistémica.

El supuesto de partida es simple: el SICA dista mucho en ser un modelo de administración pública propio de un Estado; sus lógicas y dinámicas son diferentes; por ende se requiere construcción teórica y

metodológica sobre sus lógicas de actuación, pues no se trata simplemente de una adaptación de modelos operativos en el plano nacional a la escala comunitaria.

En estas reflexiones se entretejen las más diversas formas jurídico-institucionales posibles entre el intergubernamentalismo y la supranacionalidad, en una ecuación centrada en la búsqueda de los intereses con valor regional e impacto en los intereses de los Estados miembros; dinámicas de mutuas dependencias que se conjuga entre lo intra-regional y lo extra-regional (Vargas Céspedes y Viales Hurtado, La integración centroatroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional 2024).

Entonces, la integración sistémica no se fortalece por la imposición sino por la inclusión y participación bajo el respeto del Estado de Derecho. Por tanto, la construcción e implementación de las acciones del SICA, sin importar sus delimitaciones e intereses, debe responder a los consensos sin que estos se conviertan en una prisión para la inacción misma del SICA. Evitando la prevalencia de las posiciones nacionales sobre las regionales pues estas tensiones, pueden ocasionar la pérdida de la visión comunitaria. De ahí siempre la importancia por el respeto del Estado de Derecho como fuerza de gravedad del sistema.

Lograr un adecuado engranaje entre la actuación del SICA y las acciones de los Estados miembros es fundamental focalizar el accionar en dos puntos medulares: **(a)** un marco jurídico que garantice una claridad competencial y una visión estratégica de la acción intersectorial, y, **(b)** promover una autonomía institucional del SICA efectiva, en armonía con el principio de subsidiariedad y complementariedad dentro de lo establecido por el Protocolo de Tegucigalpa (SGSICA, Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana 2024).

Contar con un marco jurídico comunitario robusto en el proceso de la integración centroamericana es profundizar en la modernización institucional, pero este esfuerzo es estéril si no va acompañado de enérgicas acciones tendientes a fortalecer y dar vida a las agendas regionales del SICA. En consecuencia, la renovación de la integración centroamericana dependerá en gran parte de la capacidad de instrumentalizar las voluntades e intereses de los Estados miembros.

Es fundamental destacar que la acción regional del SICA tiende a transitar en una especie de tensión práctica entre el derecho comunita-

rio – Estado de Derecho – y el pragmatismo político. Tensiones que, dependiendo de las condiciones de cada tema, pueden decantar hacia uno u otro sentido. Las prácticas reiteradas generan un *habitus* donde se suele considerar que lo frecuente es sinónimo del *deber ser (Burdieu 2012)*. De ahí la importancia de adoptar posiciones de reflexión crítica para decodificar las reproducciones simbólicas dadas por la reiteración en el tiempo, entre aquellas que tienen un sustento basado en la profundización de los valores y principios que se impulsen en cada actuación del proceso de integración.

Un *habitus* desconectado de la voluntad de los Estados miembros tiende a profundizar la distancia entre el SICA y estos, erosionando sus rendimientos y la legitimidad de ejercicio de la institucionalidad regional (Burdieu 2012).

Si concebimos al SICA como un sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales en cuyos resultados domina la incertidumbre, se insiste en la necesidad de la existencia de una gama variable de notas peculiares entre las que destacan: el reconocimiento, como una característica permanente de la actividad regional, de la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos; el procesamiento y la liquidación de los conflictos conforme a reglas especificadas *a priori* dadas por el derecho comunitario, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que solo pueden ser modificadas de acuerdo con ellas mismas. Con esta definición sistémica del SICA parece estar claro y coherente su funcionamiento, pero la naturaleza política de muchas decisiones crea un caleidoscopio de atenuaciones que termina priorizando la inacción antes que la decisión (CEPAL, El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe 1994).

Centroamérica una evolución constante

La región centroamericana ha experimentado desde la década de los años noventa del siglo pasado una evolución en su cultura política desde el seno mismo de sus sociedades. Sin duda alguna la transición a la democracia en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua contribuyó a una conciencia colectiva tanto de los actores políticos como los sociales para un ejercicio efectivo de los derechos políticos, económicos y sociales. También las agendas de la cooperación internacional favorecieron la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tanto locales como a nivel nacional.

Centroamérica inicia la década de los años 90's en un proceso de reconstrucción de su tejido social que se ve abruptamente sumergido en la necesidad de redefinir un estado capaz de adecuarse a las tendencias globales imperantes por los Programas de Ajuste Estructural y por una apertura desmedida provocada por la euforia de los tratados de libre comercio.

De forma paralela las sociedades centroamericanas aún en el proceso de modernización y crecimiento de su infraestructura, sufren las consecuencias nefastas de múltiples desastres naturales, erosionándose así fuertemente la moral y el espíritu de sus pueblos. De ahí que se puede intuir que el primer oleaje de promoción al proceso de integración centroamericana lo dieron los Acuerdos de Esquipulas I y II, y posteriormente recibe un segundo oleaje con el apoyo de la cooperación internacional tras los estragos del Huracán Mitch en 1998, dando una vitalidad al Sistema de la Integración Centroamericana a inicios del Siglo XXI (R. Viales Hurtado, El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990) 2022).

Desde luego la ayuda internacional interviene de forma enérgica desde el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA- y con los programas de atención a damnificados y reconstrucción de las sociedades -programas nacionales-, la cooperación internacional asume un papel protagónico en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

Fueron estas tendencias las que sin duda alguna contribuyeron a capitalizar el tejido social en la región, principal atención destacan los casos de Honduras y Nicaragua, pues muchas de las reformas al ordenamiento jurídico se lograron gracias a la conciencia adoptada por los tomadores de decisiones sobre el valor de la rendición de cuentas y la inclusión efectiva y real de los colectivos sociales más interesados y afectados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

La sedimentación de nuevos y viejos desafíos

Centroamérica inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y

muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro. En un esfuerzo por comprender los viejos y nuevos desafíos de la región se destacan:

Mientras que en la década de 1970, Costa Rica era el único estado centroamericano que gozaba de un régimen democrático, al finalizar el Siglo XX, específicamente desde 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, por primera vez en la historia centroamericana, los países de la región estaban gobernados por presidentes civiles, surgidos de elecciones libres y multipartidistas. Este escenario fue producto de los esfuerzos pacificadores iniciados desde finales de la década de 1970, plasmados en forma definitiva en el Acuerdo de Paz suscrito en la Ciudad de Guatemala en agosto de 1987, más conocido como Esquipulas II.

Esta iniciativa, que tuvo su origen en el documento "Una Hora para la Paz" – propuesta por el Presidente Oscar Arias – resulta alentadora, pues permitió demostrar la efectividad del diálogo y la negociación como vía valida para la resolución de conflictos regionales y nacionales, como lo han evidenciado los procesos nacionales de paz que tuvieron lugar especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

La historia de la integración centroamericana ha sido, hasta ahora, una historia de actuaciones fragmentadas, un entorno geográfico y político caracterizado por las asimetrías existentes entre el desarrollo económico y social de sus naciones. Esta región ha sido y sigue siendo una tierra de contrastes pronunciados, en la cual convive la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, esas que permiten tener una vida medianamente digna.

Las políticas públicas que a finales de la década de los ochentas se habían conceptualizado bajo la necesidad de articular mayor cobertura, mayor calidad y eficiencia en el costo, fueron a inicios de los años noventa modificando sus esquemas para priorizar el costo sobre la calidad y con ello sacrificar la cobertura de la atención pública. Esta situación vino a provocar en países como Guatemala y Nicaragua una fuerte brecha entre lo urbano y lo rural, especialmente en el primer caso con un mayor impacto hacia las poblaciones indígenas y en el segundo hacia las poblaciones afrocaribeñas.

Entre los principales desafíos que se encuentra la región centroamericana y su proceso de integración se destacan:

El desafío de la agenda propia

Centroamérica ha sido históricamente una región abierta, expuesta a las influencias – y con frecuencia a las presiones –, del exterior. A esto debemos agregar su vulnerabilidad, tanto geográfica como ambiental y social. En la actualidad sufre las presiones de la globalización y el multilateralismo, de donde surge una agenda para la integración en la que prevalecen la lógica del intercambio comercial, la competitividad y el fortalecimiento de mercados.

Asimismo, los cambios vividos en las últimas décadas y en el mundo han introducido ajustes en las agendas de la cooperación internacional -cada vez más diezmadas- y en sus prioridades temáticas y geográficas. Esto es importante puesto que la asistencia para el desarrollo continúa siendo un elemento fundamental para las poblaciones de esta región. Además de secuelas económicas, el período de conflicto deja también una honda huella en el campo institucional y en el de los valores sociales. Aunque en Centroamérica existen canales de comunicación y una institucionalidad regional, el SICA debe articularse aún más como un puente de generación del diálogo y de los consensos políticos para insertar de forma estratégica a la región en la comunidad internacional.

El desafío de las brechas sociales

A pesar de haber superado los conflictos bélicos, la región presenta hoy índices de pobreza más altos que en el largo período de guerra. La profundización de este fenómeno estructural indica que Centroamérica retrocede de manera sostenible, ensanchando las brechas sociales de todo tipo. Al creciente abismo entre los ricos y los pobres debe agregarse la distancia entre las áreas urbana y rural, así como la brecha entre la Centroamérica femenina y la masculina; la de las personas migrantes y desplazadas; la indígena; la de las personas con discapacidad, etc.

Todo ello es el resultado de una insuficiente inversión en áreas como salud, educación y seguridad social, seguramente como consecuencia de la pérdida del norte de las prioridades verdaderas, las cuales tienden a ser sustituidas en muchas ocasiones por los *clientelismos* más perversos. Las enormes brechas sociales en la región desnudan la necesidad de un fortalecimiento institucional para crear proyectos nacionales viables desde las plataformas regionales.

El desafío de la democracia

Las preocupaciones en torno a la democracia se resumen, en gran medida, en la escasa autonomía del Estado frente a los grupos de poder y en la creciente polarización como la fragmentación social.

La desafección hacia los partidos políticos constituye una tendencia en toda la región, y el abstencionismo electoral es fiel reflejo de ello. La necesidad de democratizar o regenerar las estructuras partidarias como otras plataformas sociales, y de promover relevos intergeneracionales, así como la adopción de las acciones afirmativas y la incorporación real de las mujeres en la política, se mantienen hoy en día presentes en el área. Se trata entonces de una democracia de resultados más que de procedimientos.

El desafío de la ciudadanía y de la participación

La participación política tiende a restringirse bajo lógicas que perpetúan métodos de representación de los intereses de la sociedad civil, las cuales en ocasiones se expresan en agendas sectoriales que pueden caer en la exclusión y en bajos niveles de tolerancia al diálogo y la negociación, es decir presenciamos un conflicto innecesario entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Si el ejercicio de la ciudadanía está vedado para enormes sectores de la población, lo está aún más para las mujeres y los grupos étnicos. Al lado de esto, consolidar la democracia en la región implica también garantizar que estos sectores accedan y ocupen puestos de decisión en los diferentes niveles políticos, como en las mismas estructuras sociales.

El desafío de la corrupción

La corrupción ha permeado a las instancias públicas y privadas y repercute negativamente en la dinámica de la sociedad y de la democracia. Como fenómeno social, la corrupción tiene hondos efectos sobre la gobernabilidad democrática y amenaza de manera directa "el tejido social" de las naciones centroamericanas. A pesar de que el tema de la probidad y la transparencia de los funcionarios públicos se menciona frecuentemente como uno de los temas más importantes de la agenda centroamericana, es notable la escasez de reflexiones sistemáticas sobre la materia y, más aún, de propuestas para su abordaje por parte del SICA.

El desafío de la seguridad

El rol de la institución militar no fue claramente definido tras la firma de los Acuerdos de Paz. Aunque en algunos casos se lograron avances en la subordinación de los militares al poder civil, hoy puede hablarse de una tendencia hacia la remilitarización en áreas que pasaron al control civil tras la firma de los Acuerdos. La tendencia ha tomado este rumbo, seguramente, por el aumento de los presupuestos de gastos de las fuerzas armadas, en perjuicio de las inversiones en el capital humano de nuestras naciones.

Al tratar de examinar las causas más profundas de esta situación, encontramos, como efecto colateral de la crisis del sistema educativo, un déficit de propuestas y de mecanismos de participación en casi todas las esferas de acción, atribuible en gran medida a las dificultades para generar investigación e investigadores que produzcan nuevas propuestas, a las carencias de la legislación que facilite la participación ciudadana, y a un esquema de capacitación y desarrollo de destrezas permanente que torne efectiva esa participación.

Aún el examen más superficial de la situación centroamericana, como el esbozado, arroja como resultado un panorama multidimensional y multitemático, que debe ser abordado atendiendo, por una parte, al contexto regional, y por la otra, observando la diversidad ístmica, nacional y local. Y es que en cada uno de estos ámbitos – local, nacional y regional –, las relaciones políticas, sociales y económicas adquieren una dimensión específica que debe ser observada a la luz del nuevo contexto internacional y de los procesos de transformación institucional.

Según se mire, el concepto de la integración como una respuesta para atender los males comunes de los Estados centroamericanos puede significar algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares, al punto de que no hay acuerdo total aún en torno a cuestiones fundamentales de las prácticas aspiracionales compartidas de la integración. Es más, bien podría decirse que la integración centroamericana no fue inventada de una vez por todas, y por tanto no se trata de un producto acabado que tiene siempre la misma forma y cumple todo el tiempo con iguales propósitos. Lo que no admite discusión es el hecho de que el SICA significa participación activa y comprometida de los Estados miembros.

Debemos preguntarnos cuáles diseños institucionales, valores y prácticas necesita un proceso de integración para ser considerado como tal y cuáles son los recursos, características y condiciones que permiten aseguran la ecuación acción comunitaria regional-nacional, y así dar contenido a la polivalencia del concepto del SICA y sentido concreto a las intervenciones articuladas entre las instituciones del derecho comunitario y los Estados miembros.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política en el plano de la integración centroamericana ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza de los Estados y de la ciudadanía hacia el SICA. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado también abarca al espacio regional que enfrenta una problemática cada vez más compleja.

Una dimensión psico-social de los desafíos de la integración centroamericana

¿Por qué es importante la dimensión psicosocial de la integración? La razón es simple, desde esta lectura se permite rescatar y canalizar las pasiones que fueron el motor en la construcción del proceso de la integración centroamericana, regresando a la génesis inspiracional del proceso mismo (Axelrod 2003).

Con este ejercicio no se pretende un mero estiramiento de la integración más allá de las fronteras regionales; a través la idea simplista que lo regional no es más que la sumatoria de lo nacional. Por el contrario, se trata de ver y aprovechar una oportunidad en la intensidad y frecuencia de la interdependencia creciente entre los países para ampliar la integración más allá de las construcciones conceptuales nacionales (Braud 1991).

La gobernanza multinivel, como la que se desea profundizar en la integración centroamericana, constituye un escenario idóneo para expandir el desarrollo. Esa siempre ha sido la aspiración que ha guiado el diseño de los principales órganos políticos del SICA, tal como lo refleja el Protocolo de Tegucigalpa.

Lo anterior sugiere la idea del pluralismo en la expresión del derecho comunitario, sin embargo, -en esto radica el aporte la visión psicosocial- antes de continuar en discusiones pragmáticas sobre el diseño de cierta institucionalidad, es necesario canalizar un ímpetu que dé vida

al proyecto político a través de la legitimidad y mecanismos capaces de conducir esta fuerza. Y es que el éxito de la integración ha radicado justamente en esto, en su capacidad de conducir a las pasiones sin sofocarlas, en un proyecto concreto, viable y de crecimiento para todas las partes (Braud 1991).

Las bases del análisis se encuentran en las ideas del psicoanálisis a lo político y sostiene que la superioridad positiva de la integración sobre los espacios bilaterales de acción, de ahí la apuesta hacia la consolidación de la institucionalización, basada en su aptitud para manejar sin sofocar las dinámicas coyunturales y estratégicas que atraviesa la región centroamericana; por ende, cualquier espacio en el cual es más eficiente y eficaz la acción bilateral, esta debería ser siempre superior a cualquier actuación comunitaria. De ahí que las acciones del SICA requieren ser incrementales en la práctica para asegurar el efecto exponencial de mejoras para los Estados participantes (Malamud 2011).

La cuestión meridional ocurre cuando el SICA mismo queda enjaulado en una especie de modernización incremental institucional, sofocando su razón de ser que es la actuación regional; por ello tres son sus principales desafíos:

- ¿Cómo se movilizan los apoyos que legitiman la integración centroamericana? El doble riesgo de la indiferencia y la politización excesiva cuando hay una ausencia de estos apoyos.
- ¿Cómo mantener la cohesión de las agendas regionales capaces de evidenciar bienes públicos regionales? Caso contrario se estará ante una crisis de expectativas de los Estados miembros hacia el proceso de integración.
- ¿Cómo colocar eficazmente al servicio de la utilidad de la integración del mayor número para los Estados Miembros? Si un Estado miembro no tiene claridad de los beneficios tangibles y económicos de la integración, ni de la capacidad de interlocución política ante la comunidad internacional, entonces por qué mantenerse parte de ella.

La utilidad imaginaria de la integración surge de un intercambio entre Estados, donde la actuación colectiva va más allá del esfuerzo nacional, por ello la existencia de mitos simbólicos del SICA, un ejemplo de actuación en torno a estos mitos simbólicos son:

- El soporte del SICA a los trabajadores migrantes, aunque este tema se plantea en términos de mejorar las condiciones del trabajo para evitar la movilidad en la región, así como necesidad de mejorar los niveles de productividad del mercado de trabajo para crecer, también podría ser el diseño de protocolos de actuación para la población de migrante de retorno voluntario y su inserción en cadenas productivas.
- Fortalecer las capacidades de comercio a quienes les interesa la facilitación de los procesos aduanales para fortalecer el intercambio comercial en la región. Se resalta el rol de las exportaciones dentro de la región de productos alimenticios locales, como un factor de protección ante la volatilidad económica internacional y de estímulo a los emprendedores.
- Generación de redes de emprendedores para quienes necesitan apoyo o acompañamiento en las iniciativas productivas, así como asesoría regional de regulación para el desarrollo de pequeñas empresas y su interacción a nivel regional. De ahí la importancia del SICA como puente de diálogo entre el sector público y privado para promover la participación de estos últimos en formas de promoción del emprendedurismo.

Frente al panorama hasta aquí dibujado, lo que resulta es que existen pocos incentivos públicos, que permitan que los actores converjan, para pasar de un esquema intergubernamental a uno de actuación regional bajo la institucionalidad del SICA. A pesar de ello, existen políticas públicas basadas en cooperación coordinación y algunas políticas comunitarias regulativas.

Se puede considerar que el problema del SICA es de método, por vacíos legales, necesarios para guiar la elaboración de políticas y decisiones regionales; pero también es un problema de fondo y de contenido donde no necesariamente las agendas de las instituciones del SICA logran avanzar a la velocidad de los Estados miembros y de sus sociedades (Caldentey, Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana 2014).

Un sistema es aquel que se basa en las interrelaciones de sus partes, de tal manera, que no es posible reconstruir el todo con la mera sumatoria de las partes, se trata no solo de las condiciones subjetivas -modelo institucional- sino también de un consenso mínimo en sus condiciones objetivas -los valores contemporáneos de la integración centroamericana-.

Una reflexión a martillazos

Nietzsche es enfático al señalar que aquello denominado como ídolo y que hasta la fecha ha sido comprendido como una verdad, se encuentra en su ocaso, en su punto final. Bajo esta premisa se puede concebir que el regionalismo abierto que durante mucho tiempo fue para algunos académicos la explicación más clara de la fuerza motriz del proceso de la integración centroamericana, es vista con el pasar del tiempo como un modelo ambiguo en insuficiente. La integración centroamericana tiene su significado en cada periodo del tiempo, en síntesis es una tensión dinámica entre el intergubernamentalismo -por parte de los Estados miembros- y la aspiración a la supranacionalidad -por parte de la propia institucionalidad del SICA-. El SICA es lo que es, y su institucionalidad se debe a sus Estados miembros.

Nietzsche utiliza la metáfora a martillazos, en estas páginas se evoca esa figura para reflexionar a martillazos; dado que el martillo es por excelencia el instrumento para medir las verdades y el medio por el cual se podrá hacer preguntas a los ídolos -esa narrativa política- y así identificar por su sonido si se está frente a ideas sólidas o vacías -sin fundamentos-. De ahí que la síntesis de aprendizaje son cuatro posibles errores: *a)* confundir la causa con el efecto, *b)* el error de la causalidad falsa, *c)* las causas imaginarias, *d)* el error de la voluntad libre.

- *El error de confundir la causa con el efecto.* Las desviaciones patológicas de los procesos de integración no pueden descansar únicamente en el análisis del funcionamiento del sistema. Se debe entender que en las dinámicas sistémicas, las fallas de una de sus partes se pueden transmitir, es así como las brechas de institucionalización y apropiación a lo interno de los Estados miembros, afectan la capacidad y velocidad de los procesos mismos de integración.
- *El error de la causalidad falsa.* Cualquier análisis sobre los procesos de integración invitan a considerar las teorías de dependencia, es así, como algunos de los principales críticos al Sistema de la Integración Centroamericana ha formulado sus argumentos tales como en identificar las fallas del SICA por su incapacidad en la erradicación de la pobreza o la inseguridad a nivel regional, sin considerar que la dimensión regional no viene a sustituir o competir con las acciones, esfuerzos y responsabilidades de cada uno de sus Estados miembros. La falta de comprensión sobre lo

que significa e implica la agenda regional en complementariedad y subsidiariedad con lo nacional e inclusive lo local, nos lleva a este error.

- *El error de las causas imaginarias.* Para saber hacia dónde debe de ir el Sistema de la Integración Centroamericana, primero se debe precisar cuál es la Centroamérica deseada, para luego entender en ese marco cuál es el modelo de integración aspiracional y finalmente entender con mayor armonía lo que es posible de hacer. Generar procesos de cambio institucional, es perder la perspectiva que la integración es el medio y no el fin, para una Centroamérica de paz, libertad, democracia y desarrollo.
- *El error de la voluntad libre.* Aunque se pueden superar muchos aspectos de los anteriormente mencionados, no hay que perder la conexión con la realidad, el Sistema de la Integración Centroamericana avanza hasta donde sus Estados miembros decidan hacerlo. Estos avances en el plano político y técnico dependen no solo de una capacidad institucional robusta por parte de los órganos, secretarías e instancias del SICA, sino también por las administraciones públicas de los Estados miembros, sin una verdadera capacidad de articulación de agendas, cohesión de fines y medios, y una gestión intersectorial, la integración no podrá ir más allá del voluntarismo burocrático.

En tal sentido, una de las tareas más inmediatas es la transmisión de la gestión del conocimiento a lo interno del SICA. La definición y re-definición a la que permanentemente se encuentra sometida la integración centroamericana, no solo se pone el acento en sus objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican dichos objetivos, y la definición y decisión de las acciones para emprenderlas. De ahí la importancia por: *la capitalización del conocimiento y su uso como herramienta estratégica a efectos de incidir en la calidad y posicionamiento de las discusiones en torno a la agenda estratégica y un nuevo modelo de desarrollo para Centroamérica.*

La gestión del conocimiento tiene como objetivo proceso desarrollar, coordinar, articular y alinear la diversidad de estrategias del conocimiento que existen en el Sistema de la Integración Centroamericana. Ello inspirado en posicionar al SICA en las instancias de pensamiento, reflexión y propuesta sobre la situación, evolución y desafíos de la región y de su proceso de integración, para lo cual su capacidad de

trabajo con redes ya consolidadas será un elemento fundamental de su intervención.

De forma complementaria se identifica la necesidad de fortalecer institucionalmente y acompañar los procesos del conocimiento en la consolidación de espacios de reflexión y propuestas técnico-políticas a través de una articulación multidimensional y multidisciplinaria del conocimiento aplicado para la toma de decisiones y la transformación de la región con actores a lo interno del SICA, de la región centroamericana como fuera de ella.

La mayoría de estudios sobre Centroamérica y sus perspectivas a futuro vienen de actores externos al proceso de integración. Cabe señalar que a pesar de que algunas de los centros de pensamiento centroamericanos están familiarizados con el Sistema de la Integración Centroamericana, su funcionamiento y sus mecanismos de toma de decisiones; la gran mayoría de ellos tienen nociones básicas sobre el SICA, y desconocen sus mecanismos de toma de decisión.

Ante esta realidad, es necesario que el SICA genere sus propios análisis prospectivos encadenados con procesos valiosos existentes ya en la región, para así, tener una base sólida que permita apoyar a la toma de decisiones de los Estados miembros, la planificación de sus propias actuaciones y el diseño de sus políticas regionales.

El desafío del SICA en los próximos años es implementar una hoja de ruta contundente y decidida para una reforma fresca y funcional del Sistema de Integración Centroamericana a efectos de: *(a)* adaptación, coherencia e integración de las prioridades y expectativas de los Estados miembros, *(b)* fortalecimiento de los canales de transparencia y rendición de cuentas de la institucionalidad regional, *(c)* participación equitativa de los países en todas las instancias del SICA, *(d)* fortalecimiento del diálogo político y la coordinación institucional y *(e)* reforma a los marcos jurídicos del SICA.

Referencias

Alonso, José Antonio, y Carlos Garcimartín. *Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las instituciones.* Madrid: Editorial Complutense, 2008.

Alvarez, Oscar. «El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano.» *Revista Relaciones Internacionales* (Universidad Nacional), nº 29 (1989): 25-35.

Andina-Díaz, Ascensión, Francesco Feri, y Miguel A Meléndez-Jiménez. «Institutional flexibility, political alternation, and middle of the road policies.» *Journal of Public Economics*, nº 204 (december 2021).

Arias, M. *La democracia sentimental. Política y emociones en el Siglo XXI.* Barcelona: Página Indómita, 2016.

Arias, Xosé Carlos, y Gonzalo Caballero. *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2013.

Axelrod, Robert. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes.* México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Bellow, C. *Deglobalization: Ideas for a New World Economy.* London: Zed Books, 2008.

Braud, Philippe. *Le jardin des délices démocratiques: pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes.* París: Presses de Sciences Po, 1991.

Burdieu, Pierre. *Intelectuales Política y Poder.* Madrid: Clave Intelectual. EUDEBA, 2012.

Caldentey, Pedro. *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana.* México: CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL México, 2014.

Caldentey, Pedro, y Francisco Santos. *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración.* II Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo Perspectivas alternativas al desarrollo, Huelva: Universidad de Huelva, 2014.

Capdevielle, Julieta. «EL CONCEPTO DE HABITUS: "CON BOURDIEU Y CONTRA BOURDIEU".» *Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, 2011: 31-45.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL/ONU, 1994.

—. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2024.* Santiago: CEPAL, 2024.

Díaz Arias, D. *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000).* San José: EUCR, 2021.

Díaz Arias, D. «Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987).» *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, julio-diciembre 2016: 188-218.

Friedman, Thomas. *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI.* Madrid: Martínez Roca, 2006.

Malamud, Andrés. «"Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional".» *NORTEAMÉRICA* 6, nº 2 (julio - diciembre 2011): 219-249.

Schelling, Thomas. *La estrategia del conflicto.* Madrid: Tecnos, 1964.

SGSICA. *La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico* . San Salvador: SGSICA, 2013.

SGSICA. *Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021.* San Salvador: SGSICA, 2017.

—. *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.* 8 de enero de 2024. https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo_1_133464.html (último acceso: 14 de mayo de 2024).

Vargas Céspedes, Jean Paul, y Mauricio Ramírez. «Gobernar en tiempos de incertidumbre.» Editado por IPNUSAC. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (Universidad San Carlos), mayo 2020: 97-139.

Vargas Céspedes, Jean-Paul. *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios, 1 de junio 2016.* Minuta, Dirección de Integración, San Salvador: SGSICA, 2016, 3.

Vargas Céspedes, Jean-Paul, y Ronny Viales Hurtado. «La integración centroatroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional.» *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 2024: 157-195.

Vargas, Jean-Paul. *How an Asia-Pacific miracle is taking shape.* 14 de Noviembre de 2024. https://www.chinadaily.com.cn/a/202411/14/WS67354d9da310f1265a1cd429.html.

—. *Reform of the global governance system is vital to prevent a dangerously divisive future.* 8 de enero de 2025. https://www.chinadaily.com.cn/a/202501/08/WS677dc848a310f1265a1d98e9.html.

Viales Hurtado, R. *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centros de Investigacions Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 2022.

—. *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020.* San José: Universidad de Costa Rica, Centroa de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2021.

Viales Hurtado, Ronny J., y Sofía Cortés. «América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura políica de la confianza/desconfianza (trust/ditrust).» En *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI*, de Marcela Cristina Quinteros y Luiz Felipe Viel, 272-328. San José, CR: UCR/CIHAC, 2018.

4

REPRESENTACIÓN SIN PODER: LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA GOBERNANZA LATINOAMERICANA

Dennis P. Petri

Introducción

La integración regional en América Latina ha sido, desde mediados del siglo XX, un proceso dinámico, discontinuo y fuertemente condicionado por los vaivenes políticos de la región. Los parlamentos regionales, concebidos como espacios de deliberación supranacional y de representación democrática, han ocupado un lugar ambivalente dentro de este proceso: por un lado, simbolizan el ideal de una comunidad política latinoamericana; por otro, revelan las limitaciones estructurales y políticas de la cooperación regional (Malamud, 2009).

En la última década y media, la región ha experimentado transformaciones significativas en sus mecanismos de integración. El ciclo del regionalismo marcado por la emergencia de instancias como la UNASUR o la CELAC dio paso a una fase de regionalismo pragmático y fragmentado, centrado en la cooperación funcional, la gestión de crisis y la búsqueda de legitimidad institucional (Dabène, 2009; Parthenay, 2019; Parthenay & Dabène, 2019). En este nuevo contexto, los parlamentos regionales han debido redefinir su papel entre la representación simbólica y la incidencia política efectiva.

Este capítulo propone un análisis comparado del grado de institucionalización de los principales parlamentos regionales latinoamericanos —el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), el Parlamento Andino (Parlandino), el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y el Parlamento del Mercosur (Parlasur)— a partir del marco teórico clásico de Nelson Polsby (1968), complementado con enfoques contemporáneos sobre gobernanza multinivel y legitimidad democrática.

De Polsby a la gobernanza regional

Según Polsby, una organización está institucionalizada cuando presenta tres rasgos fundamentales:

1. Profesionalización, entendida como la diferenciación de la organización respecto de su entorno y la estabilidad de sus reglas internas;
2. Complejidad, que supone la existencia de estructuras funcionales diferenciadas, división del trabajo y roles bien definidos;
3. Universalización, es decir, la aplicación de normas impersonales, meritocráticas y previsibles en lugar de criterios discrecionales o personalizados.

Estos criterios, elaborados originalmente para analizar la Cámara de Representantes de Estados Unidos (Polsby, 1968), pueden adaptarse a las instituciones parlamentarias regionales latinoamericanas (Arrigoni, Knopová & Petri, 2010). No obstante, a diferencia de los parlamentos nacionales, los órganos parlamentarios regionales se encuentran insertos en una arquitectura institucional intergubernamental, donde los Estados retienen el monopolio de la soberanía y la voluntad política. Por ello, la institucionalización parlamentaria en el ámbito regional depende no solo de factores internos (reglamentos, comisiones, personal, profesionalización), sino también de la voluntad política de los gobiernos nacionales y del grado de consolidación de los procesos de integración (Malamud & Sousa, 2005).

En los últimos años, las ciencias políticas han enriquecido el marco de Polsby con nuevas perspectivas. En particular, los enfoques de la gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2002), de la legitimidad democrática transnacional (Neyer, 2012) y de la diplomacia parlamentaria (Jancic & Stavridis, 2017) ofrecen herramientas para entender cómo los parlamentos regionales latinoamericanos buscan ampliar su influencia en contextos caracterizados por la fragmentación institucional y el débil compromiso estatal.

Objetivos y método

El objetivo de este estudio es evaluar en qué medida los parlamentos regionales latinoamericanos se han institucionalizado, y cómo han respondido a los desafíos de representación y legitimidad democrática. Para ello, se realiza una comparación estructurada de los cuatro

parlamentos mencionados, atendiendo a tres dimensiones analíticas derivadas del marco de Polsby:

- Profesionalización: recursos administrativos, funcionamiento interno, transparencia y capacitación del personal parlamentario.
- Universalización: normatividad interna, criterios meritocráticos, previsibilidad en la toma de decisiones y rendición de cuentas.
- Complejidad: grado de especialización funcional, existencia de comisiones temáticas, mecanismos de deliberación y relación con otros actores regionales.

El análisis se nutre de fuentes primarias (reglamentos internos, informes institucionales y sitios web oficiales de los parlamentos) y de literatura secundaria reciente sobre regionalismo latinoamericano (Parthenay, 2019; Dabène, 2009; Parthenay & Dabène, 2019; Briceño-Ruiz & Rivarola, 2020; Riggirozzi y Tussie, 2012; Dietze, Zinecker, Plötze & Engel, 2016; Malamud, 2009).

Origen y evolución de los parlamentos regionales en América Latina

Los orígenes: integración, representación y legitimidad

El ideal de crear órganos parlamentarios regionales en América Latina surgió en el contexto de los procesos de integración de la posguerra, inspirados por el modelo europeo. Desde los años sesenta, la noción de que la cooperación económica debía acompañarse de una representación política común dio lugar a experiencias institucionales de carácter consultivo y simbólico.

El Parlamento Latinoamericano (Parlatino), fundado en 1964 en Lima, fue el pionero de este tipo de instituciones. Su objetivo inicial no era ejercer poder legislativo, sino servir como foro de diálogo político entre parlamentarios nacionales. En la misma línea, el Parlamento Andino (Parlandino) fue creado en 1979 como órgano deliberativo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), reflejando el impulso integracionista andino de las décadas de 1970 y 1980.

La década de 1990 trajo consigo una segunda ola de institucionalización parlamentaria. En 1991, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se estableció el Parlamento Centroamericano (Parlacen), con sede en Guatemala, concebido como órgano representativo de los pueblos centroamericanos. Finalmente, el Parlamento del Mercosur (Parlasur) fue instituido en 2005, reemplazando a la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, con la promesa de avanzar hacia elecciones directas de sus miembros y de dotar al bloque de una voz parlamentaria autónoma.

A diferencia del Parlamento Europeo —referente normativo de estas experiencias—, los parlamentos latinoamericanos se constituyeron en contextos de regionalismo intergubernamental, donde la soberanía nacional sigue siendo el principio rector. Por ello, sus competencias han sido predominantemente consultivas o deliberativas, y su legitimidad depende más de su capacidad para generar consenso político y visibilidad pública que de su poder normativo.

En la última década, el Parlatino, con sede permanente en Panamá desde 2007, consolidó su estructura institucional y amplió su red de cooperación con organismos multilaterales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y el Parlamento Europeo. A través de su Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración, ha promovido leyes modelo en áreas como transparencia, equidad de género y cambio climático, que han servido de referencia para legislaciones nacionales.

El Parlandino enfrentó tensiones derivadas del retiro de Venezuela de la CAN, pero al mismo tiempo consolidó la participación plena de Bolivia (desde 2017) y reforzó su trabajo temático en materia de medio ambiente, energía y pueblos indígenas. Su acción se ha articulado más estrechamente con la Secretaría General de la CAN, aumentando la coherencia institucional del sistema andino.

El Parlacen, por su parte, incorporó como miembros plenos a Panamá (reincorporado en 2011) y a la República Dominicana, fortaleciendo su representatividad regional. Ha avanzado en la adopción de códigos de ética, mecanismos de transparencia y profesionalización del personal. En 2023, el Parlacen contaba con 20 diputados titulares electos por sufragio universal en los Estados miembros del SICA.

El Parlasur ha sido el caso más dinámico y también el más conflictivo. Tras la suspensión de Venezuela del Mercosur en 2016, la representa-

ción de ese país quedó congelada. Sin embargo, Paraguay celebró sus primeras elecciones directas al Parlasur en 2018, un paso importante hacia la legitimidad democrática del órgano. Uruguay y Argentina han debatido sin éxito la convocatoria de elecciones directas, mientras que Brasil ha mostrado escaso interés político en reforzar su dimensión parlamentaria. A pesar de ello, el Parlasur ha consolidado un reglamento interno robusto y una actividad creciente en comisiones especializadas.

Balance general

En términos generales, los parlamentos regionales latinoamericanos han avanzado hacia una mayor institucionalización formal —dotándose de reglamentos, comisiones permanentes y estructuras administrativas—, pero su institucionalización política continúa siendo frágil. Su capacidad de incidencia depende todavía del grado de compromiso de los ejecutivos nacionales y de la estabilidad de los procesos de integración a los que pertenecen (véase Franzoi Dri, 2009).

El contexto regional actual, caracterizado por la coexistencia de proyectos heterogéneos (SICA, CAN, Mercosur, CELAC, Alianza del Pacífico), ha reforzado el carácter fragmentado del regionalismo latinoamericano. En este marco, los parlamentos regionales han buscado nuevas formas de legitimación, recurriendo a estrategias de diplomacia parlamentaria, apertura a la sociedad civil y cooperación interparlamentaria con actores extrarregionales como el Parlamento Europeo y ParlAmericas.

Así, la evolución institucional reciente confirma que, aunque los parlamentos regionales de América Latina siguen siendo actores secundarios en la toma de decisiones regional, su visibilidad, profesionalización y autonomía relativa han aumentado, consolidándolos como espacios de representación simbólica y diálogo político en el regionalismo latinoamericano contemporáneo.

El grado de institucionalización: profesionalización, universalización y complejidad

La institucionalización de los parlamentos regionales latinoamericanos puede evaluarse según los tres criterios propuestos por Polsby (1968): profesionalización, universalización y complejidad. Estos indi-

cadores permiten medir la consolidación de las estructuras parlamentarias y su grado de autonomía funcional respecto de los gobiernos nacionales y de otras instancias del proceso de integración. Aunque los cuatro parlamentos considerados —Parlatino, Parlandino, Parlacen y Parlasur— comparten objetivos semejantes, su grado de institucionalización varía significativamente.

Profesionalización institucional

La profesionalización alude a la capacidad del parlamento para operar como organización estable, dotada de recursos humanos y financieros propios, normas internas claras y procedimientos previsibles (véase Nolte & Llanos, 2007; Alcántara, García & Sánchez, 2005).

Hace algunas décadas, el diagnóstico predominante era de baja profesionalización: los parlamentos carecían de presupuestos autónomos, dependían de las contribuciones de los Estados miembros y disponían de escaso personal técnico. Actualmente, la situación ha mejorado parcialmente, con avances diferenciados según el caso.

El Parlatino cuenta actualmente con una Secretaría General profesionalizada, que coordina las comisiones permanentes y la Unidad de Técnica Legislativa encargada de las "leyes modelo". Su presupuesto es modesto, pero estable, y proviene en parte de contribuciones estatales y en parte de cooperación internacional (particularmente de la Unión Europea y del PNUD).

El Parlandino ha desarrollado una estructura administrativa más sólida, con personal técnico especializado y una plataforma digital de transparencia presupuestaria.

En el Parlacen, las reformas adoptadas entre 2017 y 2022 fortalecieron la carrera administrativa interna, establecieron procedimientos de contratación meritocrática y crearon una Unidad de Ética Parlamentaria. El Parlasur, pese a los conflictos políticos del Mercosur, logró dotarse de un reglamento administrativo y de un cuerpo técnico permanente, aunque sigue dependiendo del presupuesto de la Secretaría del Mercosur y del compromiso de los países miembros.

No obstante, la profesionalización enfrenta aún importantes limitaciones: alta rotación del personal, dependencia de los aportes estatales y escasa continuidad entre mandatos. Los avances más notables se observan en la consolidación de unidades técnicas, servicios de do-

cumentación y secretarías permanentes, lo que ha contribuido a un funcionamiento más regular y menos personalista.

Profesionalización sociográfica

El perfil de los parlamentarios regionales refleja también el grado de institucionalización. En sus inicios predominaban representantes designados entre diputados nacionales o políticos retirados, lo que reforzaba el carácter simbólico de estos órganos. En 2025, los perfiles han cambiado de forma gradual.

En el Parlacen, la elección directa mediante sufragio universal ha favorecido la renovación de cuadros políticos y una creciente representación femenina: actualmente las mujeres ocupan cerca del 40 % de los escaños. Asimismo, ha aumentado la proporción de legisladores jóvenes y de profesionales con experiencia en organismos internacionales y sociedad civil.

El Parlasur, aunque solo Paraguay realiza elecciones directas, ha experimentado un proceso similar: los representantes electos tienen un perfil más técnico y un discurso más centrado en la integración regional. En cambio, los delegados designados por los parlamentos nacionales de los demás países mantienen una composición más tradicional y partidista.

El Parlatino y el Parlandino siguen el modelo de designación indirecta por los congresos nacionales, pero han diversificado su composición en términos de género, edad y procedencia profesional. En el Parlandino, por ejemplo, más del 35 % de los miembros provienen de organizaciones sociales o movimientos ciudadanos, lo que refleja un intento de ampliar la base representativa.

En general, los parlamentos regionales latinoamericanos exhiben hoy una mayor pluralidad y diversidad sociográfica, lo cual ha contribuido a mejorar su legitimidad simbólica, aunque no necesariamente su eficacia institucional.

Universalización normativa

El segundo criterio de Polsby —la universalización— se refiere al grado en que las normas y procedimientos parlamentarios se aplican de manera impersonal, estable y predecible. En los últimos quince años, los cuatro parlamentos han avanzado notablemente en este aspecto.

Todos han adoptado reglamentos internos revisados, códigos de ética, normas de transparencia y mecanismos de rendición de cuentas. El Parlacen y el Parlandino publican sus actas de sesiones, votaciones y resoluciones; el Parlasur ofrece un registro público de proyectos y comisiones; el Parlatino ha institucionalizado sus "leyes modelo" como producto normativo central, sometidas a un proceso deliberativo formalizado.

Sin embargo, la universalización se ve obstaculizada por la fragmentación jurídica entre los sistemas nacionales. Ninguno de los parlamentos posee poder legislativo vinculante; sus decisiones son recomendaciones políticas cuya aplicación depende de la voluntad de los gobiernos. Esto limita su autonomía y los mantiene en una zona híbrida entre la deliberación política y la representación simbólica.

A pesar de esas limitaciones, los parlamentos han incorporado procedimientos más previsibles y reglas impersonales de funcionamiento. La consolidación de comisiones temáticas permanentes, el uso de plataformas digitales y la estandarización de los procedimientos administrativos son indicios de una institucionalización normativa en curso.

Complejidad funcional

El tercer criterio de Polsby —la complejidad— evalúa la existencia de estructuras diferenciadas, división del trabajo y especialización funcional. En este terreno, los avances son claros.

El Parlatino cuenta con más de veinte comisiones permanentes que abordan temas como derechos humanos, medio ambiente, género, energía, y educación. El Parlandino ha creado comisiones conjuntas con la Secretaría General de la CAN y participa en foros técnicos especializados. El Parlacen dispone de comisiones permanentes de integración, paz y seguridad regional, y ha establecido un Observatorio Regional de Democracia.

El Parlasur, aunque enfrenta discontinuidades políticas, ha institucionalizado comisiones estables de derechos humanos, asuntos económicos y cooperación interparlamentaria. Desde 2020, varias de ellas sesionan de forma virtual, lo que ha ampliado la frecuencia de reuniones y la participación transnacional.

La complejidad funcional se expresa también en la creación de nuevos canales de interlocución: cooperación con la sociedad civil, vínculos con universidades y centros de investigación, y participación en re-

des internacionales de diplomacia parlamentaria. Estas prácticas han reforzado el carácter transnacional de los parlamentos latinoamericanos, que ya no se limitan a reproducir dinámicas nacionales, sino que actúan como espacios de articulación política regional.

Evaluación general

En conjunto, los avances registrados permiten afirmar que los parlamentos regionales latinoamericanos han alcanzado un grado intermedio de institucionalización. Han progresado en profesionalización y complejidad, pero siguen siendo estructuras dependientes de la voluntad de los Estados y de la estabilidad política de sus respectivos sistemas de integración.

La institucionalización formal —reglamentos, comisiones, procedimientos— no siempre se traduce en capacidad política efectiva. Sin embargo, estos órganos cumplen un papel importante como foros de legitimación democráticadel regionalismo latinoamericano y como espacios de diálogo político transnacional. En un contexto de fragmentación regional y de crisis de los mecanismos tradicionales de integración, su mera persistencia constituye un signo de maduración institucional.

Evaluación comparada de los parlamentos regionales latinoamericanos

El grado de institucionalización de los parlamentos regionales en América Latina es desigual. Cada institución refleja no solo el diseño institucional del esquema de integración del que forma parte, sino también el contexto político y económico de sus Estados miembros. Mientras algunos han logrado avances en legitimidad, profesionalización y cooperación interinstitucional, otros permanecen limitados por la volatilidad política y la falta de voluntad estatal.

Esta sección presenta una evaluación comparativa de los cuatro principales parlamentos regionales: el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), el Parlamento Andino (Parlandino), el Parlamento Centroamericano (Parlacen) y el Parlamento del Mercosur (Parlasur), siguiendo los tres criterios de Polsby: profesionalización, universalización y complejidad.

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

Fundado en 1964 y con sede permanente en Panamá desde 2007, el Parlatino es el más antiguo y el más inclusivo de los parlamentos regionales latinoamericanos. Reúne actualmente a 23 parlamentos nacionales y se reconoce como "organismo de representación política de todos los pueblos latinoamericanos y caribeños".

En términos de profesionalización, el Parlatino ha avanzado notablemente. Su estructura incluye una Mesa Directiva, una Secretaría General y más de veinte comisiones permanentes. Cuenta con personal técnico especializado y una Unidad de Técnica Legislativa responsable de elaborar las llamadas Leyes Modelo, instrumentos no vinculantes que sirven de referencia para los parlamentos nacionales.

En materia de universalización, ha institucionalizado un procedimiento regular de sesiones ordinarias, publica actas y resoluciones, y mantiene mecanismos de transparencia activa. Sin embargo, su falta de competencias vinculantes limita su impacto normativo.

Su complejidad es elevada en comparación con otros órganos: tiene redes de cooperación con la CELAC, el Parlamento Europeo, ParlAmericas y diversas agencias de la ONU. El Parlatino se ha convertido en un foro relevante de diplomacia parlamentaria y de armonización legislativa regional.

No obstante, su alcance político sigue siendo simbólico: carece de poder decisorio sobre las políticas regionales y depende del compromiso de los congresos nacionales para implementar sus resoluciones.

El Parlamento Andino (Parlandino)

Creado en 1979 como órgano deliberante de la Comunidad Andina (CAN), el Parlandino ha experimentado altibajos en su institucionalización, reflejando las fluctuaciones del propio proceso andino. En 2025, está integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile (este último como miembro asociado).

En términos de profesionalización, el Parlandino ha logrado consolidar su Secretaría General y un cuerpo administrativo permanente, con sede en Bogotá. Posee un presupuesto estable y mayor capacidad técnica, gracias al apoyo de la Secretaría General de la CAN y de la cooperación europea.

Su universalización normativa se expresa en un reglamento interno claro, normas éticas y mecanismos de transparencia. Publica sus resoluciones y cuenta con una plataforma digital que facilita el acceso ciudadano a sus sesiones.

En cuanto a complejidad, el Parlandino mantiene comisiones especializadas en temas como integración económica, derechos humanos, educación, pueblos indígenas y cambio climático. Además, coopera activamente con los parlamentos nacionales de la subregión, y sus pronunciamientos son considerados en las reuniones del Consejo Andino de Cancilleres.

El principal desafío del Parlandino sigue siendo su baja visibilidad pública y la limitada conexión entre su trabajo y la toma de decisiones reales dentro de la CAN. Sin embargo, su continuidad institucional y su capacidad técnica lo posicionan como uno de los parlamentos regionales más estables del continente.

El Parlamento Centroamericano (Parlacen)

El Parlacen, establecido en 1991, es el único parlamento regional latinoamericano cuyos miembros son electos por sufragio universal directo en la mayoría de los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Actualmente lo integran Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Belice (este último como observador).

Su grado de profesionalización es el más alto de la región. Dispone de una estructura administrativa consolidada, un reglamento interno detallado, una Unidad de Ética Parlamentaria y mecanismos formales de contratación meritocrática del personal. En la última década, el Parlacen ha fortalecido sus capacidades técnicas y de comunicación, y ha desarrollado un Observatorio de la Democracia y la Gobernabilidad.

En términos de universalización, el Parlacen presenta avances significativos: sus procesos electorales son regulares y transparentes, las sesiones se transmiten públicamente y sus decisiones se publican de manera sistemática. No obstante, su influencia política real dentro del SICA sigue siendo limitada, ya que sus resoluciones son consultivas y no vinculantes.

En cuanto a complejidad, el Parlacen cuenta con una amplia red de comisiones y con vínculos institucionales con el Parlamento Europeo,

la OEA y ParlAmericas. Además, ha asumido un rol protagónico en temas de derechos humanos, integración fronteriza y migración.

Su principal desafío radica en mejorar su legitimidad política, afectada por percepciones de ineficiencia y por los cuestionamientos sobre la calidad democrática en algunos Estados miembros.

El Parlamento del Mercosur (Parlasur)

El Parlasur, creado en 2005, representa la dimensión parlamentaria más reciente del regionalismo latinoamericano. Su evolución refleja las tensiones internas del Mercosur, marcadas por la asimetría entre sus miembros y las recurrentes crisis políticas nacionales.

En materia de profesionalización, el Parlasur ha avanzado en la construcción de una estructura administrativa estable, con un reglamento actualizado (2022) y un cuerpo técnico permanente. Paraguay celebró en 2018 las primeras elecciones directas de representantes al Parlasur, y Uruguay y Argentina mantienen debates abiertos sobre la posibilidad de seguir ese camino.

En cuanto a universalización, el Parlasur ha mejorado sus mecanismos de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, su legitimidad se ha visto afectada por la suspensión de Venezuela en 2016 y por la irregularidad de las sesiones en algunos períodos.

En términos de complejidad, el Parlasur dispone de comisiones temáticas activas en derechos humanos, economía, medio ambiente y política exterior, y participa en redes interparlamentarias internacionales. A pesar de su fragilidad institucional, ha contribuido a consolidar una cultura parlamentaria regional en el Cono Sur.

El principal reto del Parlasur es avanzar hacia una representación ciudadana directa y homogénea en todos los países miembros, condición necesaria para fortalecer su legitimidad democrática.

Síntesis comparativa

La siguiente síntesis resume las características principales de los cuatro parlamentos analizados:

Tabla1. Evaluación de las Dimensiones de Institucionalización en los Parlamentos Regionales.

Parlamento	Profesionalización	Universalización	Complejidad	Evaluación general
Parlatino	Alta en estructura administrativa; limitada en autonomía presupuestaria.	Procedimientos estables y transparentes, sin poder vinculante.	Elevada, con múltiples comisiones y cooperación externa.	Foro regional consolidado pero simbólico.
Parlandino	Sólido cuerpo técnico y apoyo institucional de la CAN.	Normas claras y rendición de cuentas.	Moderada, con comisiones temáticas activas.	Estabilidad institucional, baja visibilidad.
Parlacen	Profesionalización avanzada; funcionarios de carrera.	Elección directa y normas estables.	Alta, con amplias redes interinstitucionales.	Parlamento más institucionalizado de la región.
Parlasur	En proceso de consolidación.	Avances normativos, pero legitimidad irregular.	Media, con comisiones funcionales.	Potencial alto, vulnerabilidad política.

Fuente: Elaboración propia.

En conjunto, el Parlacen y el Parlatino son los parlamentos con mayor grado de institucionalización formal y administrativa, mientras que el Parlandino destaca por su estabilidad técnica y el Parlasur por su potencial democrático aún no realizado.

Desafíos contemporáneos: legitimidad, representación y diplomacia parlamentaria

El regionalismo latinoamericano atraviesa una fase de reconfiguración marcada por la fragmentación, la volatilidad política y el debilitamiento de los proyectos de integración tradicionales. En este contexto, los parlamentos regionales se enfrentan a un doble desafío: preservar su legitimidad democrática y redefinir su papel político en sistemas regionales donde el poder efectivo sigue concentrado en los ejecutivos nacionales. Aunque su capacidad legislativa formal continúa siendo limitada, estos órganos se han convertido en actores relevantes para promover la transparencia, la cooperación y el diálogo político transnacional.

La legitimidad democrática en tiempos de crisis del regionalismo

El primer desafío de los parlamentos regionales latinoamericanos es el de su legitimidad democrática. Su origen indirecto y sus funciones

consultivas los han expuesto a críticas sobre su representatividad y eficacia. Sin embargo, durante la última década se observan esfuerzos sistemáticos para fortalecer los mecanismos de elección, transparencia y participación ciudadana.

El Parlacen, gracias a la elección directa de sus miembros, ha consolidado una base de legitimidad formal que lo distingue de otros órganos regionales. A pesar de los cuestionamientos políticos, su funcionamiento regular y su estabilidad electoral le han permitido proyectar una imagen de continuidad democrática. En cambio, el Parlasur sigue enfrentando un déficit de legitimidad derivado de la ausencia de elecciones directas en la mayoría de los países del Mercosur. El debate sobre la representación popular es central para su futuro.

El Parlatino y el Parlandino, aunque operan con representación indirecta, han buscado compensar su déficit de legitimidad mediante estrategias de apertura institucional: publicación de actas, sesiones públicas transmitidas por medios digitales y creación de espacios de diálogo con organizaciones sociales y académicas. Estas prácticas refuerzan la idea de que la legitimidad parlamentaria puede derivar tanto de la representación electoral como de la representación deliberativa y participativa.

Sin embargo, el entorno político regional no ha sido favorable. La erosión democrática en varios países, el resurgimiento de liderazgos personalistas y la polarización ideológica han limitado la credibilidad de las instituciones multilaterales. En este contexto, los parlamentos regionales se han convertido en guardianes de la dimensión democrática de la integración, manteniendo la defensa de los derechos humanos, la igualdad de género y la transparencia como principios estructurales de su acción.

La representación social y la participación ciudadana

Más allá de su función institucional, los parlamentos regionales enfrentan el reto de construir vínculos sociales efectivos con los ciudadanos. El distanciamiento entre las élites parlamentarias y la sociedad civil —tanto a nivel nacional como regional— ha sido una constante en la integración latinoamericana. Frente a ello, los parlamentos han impulsado diversas estrategias de acercamiento.

El Parlatino organiza audiencias públicas y foros ciudadanos en colaboración con universidades y ONG, con el objetivo de difundir sus

leyes modelo y fomentar la educación cívica sobre integración regional. El Parlandino promueve consultas con organizaciones indígenas y movimientos sociales en temas de medio ambiente y derechos humanos, incorporando una agenda de participación intercultural inédita en su historia institucional.

El Parlacen, por su parte, ha implementado un sistema de observatorios ciudadanos que permiten la participación de la sociedad civil en el seguimiento de temas como migración, seguridad y gobernanza democrática. El Parlasur ha ensayado mecanismos similares, incluyendo la apertura de sesiones públicas y la transmisión en línea de los debates parlamentarios.

Estos esfuerzos reflejan un cambio de paradigma: de un parlamentarismo regional elitista y simbólico hacia un modelo de parlamentarismo participativo, en el que la legitimidad se construye a través de la interacción con actores sociales diversos. Aunque su impacto político concreto sigue siendo limitado, estas experiencias fortalecen el carácter inclusivo y pedagógico de las instituciones regionales.

La diplomacia parlamentaria y la cooperación interregional

El tercer gran desafío contemporáneo es el desarrollo de la diplomacia parlamentaria, entendida como el conjunto de acciones internacionales que realizan los parlamentos para promover la cooperación, el diálogo político y la proyección externa de la región. En un escenario global caracterizado por la multipolaridad y la crisis del multilateralismo, esta función se ha vuelto estratégica.

Los parlamentos regionales latinoamericanos han establecido redes activas con contrapartes de otras regiones. El Parlatino mantiene una relación histórica con el Parlamento Europeo a través de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat), donde también participan el Parlasur, el Parlandino y el Parlacen. Estas instancias han permitido coordinar posiciones comunes sobre temas globales como cambio climático, migración, equidad de género y gobernanza digital.

Asimismo, el Parlacen y el Parlandino colaboran con ParlAmericas, una plataforma hemisférica que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la igualdad de género en los parlamentos. Esta cooperación interregional ha reforzado la dimensión internacional del

parlamentarismo latinoamericano y ha ampliado su visibilidad global.

La diplomacia parlamentaria ha cumplido también un papel de sustitución simbólica frente a la inacción de los ejecutivos. En momentos de crisis o estancamiento de los procesos de integración —como la parálisis de la UNASUR o las tensiones internas del Mercosur—, los parlamentos regionales han mantenido abiertos canales de comunicación y cooperación política. Así, han contribuido a preservar un espacio de diálogo y continuidad institucional que trasciende los ciclos políticos nacionales.

Innovación institucional y transformación digital

Un elemento emergente en la institucionalización parlamentaria regional es la transformación digital. Desde la pandemia de COVID-19, los parlamentos regionales adoptaron plataformas virtuales para sesiones, audiencias y votaciones, lo que aumentó la frecuencia de sus reuniones y su capacidad de interacción transnacional.

El Parlasur y el Parlandino implementaron sistemas híbridos de trabajo que permiten la participación remota de los legisladores, mientras que el Parlatino desarrolló un archivo digital de libre acceso con toda su producción legislativa desde 1964. Estas innovaciones no solo mejoran la eficiencia administrativa, sino que también fortalecen la transparencia institucional y la accesibilidad ciudadana.

La digitalización ha impulsado además la creación de redes parlamentarias temáticas, como la Red de Parlamentarios por el Clima o la Red para la Innovación y el Gobierno Abierto, que vinculan a legisladores nacionales y regionales en debates sobre políticas públicas transversales. Estos espacios consolidan una nueva dimensión de la institucionalización parlamentaria: la interconectividad funcional.

Hacia una nueva legitimidad regional

La experiencia de los últimos quince años muestra que los parlamentos regionales latinoamericanos han buscado adaptarse a un entorno de regionalismo débil pero persistente. Su legitimidad ya no se mide exclusivamente por el poder normativo o la capacidad de decisión, sino por su contribución a la cohesión democrática, la rendición de cuentas y la articulación política transnacional.

En este sentido, los parlamentos regionales se han convertido en laboratorios de legitimidad democrática, donde se ensayan formas in-

novadoras de representación y cooperación. Su valor radica menos en la producción normativa que en su función simbólica y deliberativa: mantener viva la idea de una comunidad política latinoamericana basada en el diálogo, la pluralidad y los derechos humanos.

Conclusiones: hacia una institucionalización desigual pero persistente

El panorama actual revela un escenario de maduración institucional parcial, desigual y resiliente. Los parlamentos regionales no han alcanzado un poder legislativo vinculante ni una influencia decisoria sustantiva sobre las políticas de integración, pero han logrado consolidarse como espacios permanentes de representación, deliberación y cooperación interparlamentaria.

Su evolución demuestra que la institucionalización no es un proceso lineal ni acumulativo, sino adaptativo: avanza en contextos de apertura política y se desacelera en períodos de fragmentación regional. Aun así, los parlamentos regionales han sobrevivido a los ciclos de auge y declive del regionalismo latinoamericano, preservando un núcleo de continuidad institucional que los convierte en actores relevantes de la gobernanza regional.

Persistencia institucional en un contexto de fragmentación

El rasgo más notable de las últimas décadas es la persistencia institucional de los cuatro parlamentos analizados. Ninguno ha desaparecido ni ha sufrido procesos de desintegración, a pesar de la crisis de mecanismos como UNASUR o la debilidad del Mercosur. Esta continuidad es indicio de que la dimensión parlamentaria ha adquirido un grado mínimo de autonomía institucional frente a los vaivenes políticos nacionales.

El Parlatino y el Parlandino han consolidado estructuras administrativas y procedimientos estables, convirtiéndose en referentes técnicos y normativos. El Parlacen ha mantenido la regularidad electoral y administrativa que lo distingue como el parlamento regional más institucionalizado del continente. El Parlasur, aunque afectado por la inestabilidad política del bloque, sigue representando el proyecto parlamentario más ambicioso en términos democráticos, con potencial de fortalecerse si se extiende el voto directo a los demás Estados miembros.

La paradoja de la institucionalización sin poder

El desarrollo de los parlamentos regionales latinoamericanos pone de relieve una paradoja estructural: la institucionalización sin poder. Estos órganos han profesionalizado su administración, formalizado sus normas y diversificado sus funciones, pero carecen de autoridad legislativa efectiva. Su impacto político depende en última instancia de la voluntad de los Estados y de los órganos ejecutivos de los sistemas de integración.

Sin embargo, esta aparente debilidad ha sido compensada por una función deliberativa y simbólica cada vez más significativa. Los parlamentos regionales actúan como guardianes de los valores democráticos y como plataformas de diálogo político en una región donde la integración intergubernamental tiende a la parálisis. En este sentido, su relevancia se mide menos por su poder coercitivo que por su capacidad de mantener el discurso integracionista y de ofrecer continuidad institucional cuando los gobiernos fluctúan.

Reconfiguración de la legitimidad y nuevas funciones políticas

Los procesos recientes de apertura digital, participación social y diplomacia parlamentaria han transformado la naturaleza de la legitimidad parlamentaria en América Latina. Los parlamentos regionales ya no se legitiman exclusivamente por su origen electoral, sino también por su transparencia, accesibilidad y conexión con la sociedad civil.

La expansión de mecanismos de participación —audiencias públicas, foros temáticos, redes interparlamentarias— ha ampliado su base social, dotándolos de una legitimidad deliberativa que trasciende las fronteras nacionales. Del mismo modo, su papel en la diplomacia parlamentaria los ha convertido en interlocutores internacionales activos, capaces de proyectar una visión latinoamericana en foros globales.

Este proceso refleja una transformación conceptual: los parlamentos regionales han pasado de ser instituciones diseñadas para acompañar a los gobiernos en la integración, a convertirse en actores que buscan democratizar la integración misma.

Aportes teóricos y agenda de investigación

Desde una perspectiva teórica, el marco de Polsby sigue ofreciendo una base útil para evaluar la institucionalización parlamentaria, pero los casos latinoamericanos invitan a repensar sus categorías a la luz de las condiciones del regionalismo periférico. En contextos donde la integración no es supranacional sino intergubernamental, la institucionalización no conduce necesariamente a autonomía ni a poder legislativo, sino a estabilidad simbólica y funcional.

La literatura contemporánea sobre gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2002) sugiere que los parlamentos regionales pueden entenderse como instituciones de gobernanza híbrida, ubicadas entre la representación democrática y la diplomacia interestatal. Este enfoque permite incorporar dimensiones de legitimidad, cooperación y resiliencia institucional que trascienden el marco clásico de Polsby.

Futuras investigaciones podrían explorar comparativamente los efectos de la digitalización, los mecanismos de rendición de cuentas y la interacción entre parlamentos regionales y nacionales como factores emergentes de institucionalización democrática en América Latina.

Reflexión final

A pesar de sus limitaciones, los parlamentos regionales latinoamericanos constituyen uno de los experimentos más duraderos y creativos del regionalismo político del Sur Global. Han demostrado que es posible sostener estructuras multilaterales sin una autoridad supranacional fuerte, basadas en la cooperación y el diálogo político.

Su institucionalización, aunque incompleta, representa una conquista civilizatoria: la existencia de foros regionales donde los conflictos se procesan por vía deliberativa y donde la representación se ejerce colectivamente. En un continente marcado por la desigualdad, la polarización y la fragilidad institucional, estos parlamentos encarnan la aspiración —todavía inconclusa— de una democracia regional latinoamericana.

Referencias

Alcántara Sáez, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Ediciones Universidad de Salamanca.

Arrigoni, M., Knopová, D. & Petri, D.P. (2010). L'institutionnalisation des parlements régionaux en Amérique latine. Intégrations régionales – Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, Sciences Po Paris.

Briceño-Ruiz, J., & Rivarola Puntigliano, A. (Eds.). (2020). *Regionalism in Latin America: Agents, systems and resilience*. Routledge.

Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and comparative explorations*. Palgrave Macmillan.

Dietze, A., Mattheis, F., Zinecker, H., Plötze, T., & Engel, U. (Eds.). (2016). *The new politics of regionalism: Perspectives from Africa, Latin America and Asia-Pacific*. Taylor & Francis.

Franzoi Dri, C. (2009). *The rise of the Mercosur Parliament: At what point does a legislature become institutionalized? Brazilian Political Science Review, 4*(2), 60–97.

Hooghe, L., & Marks, G. (2002). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Jancic, D. & Stavridis, S. (2017). *Parliamentary diplomacy in European and global governance*. Brill.

Llanos, M., & Nolte, D. (2006). Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas. *Política, 47*, 29–54.

Malamud, A., & Sousa, L. D. (2005). Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, 27, 369-409.

Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva sociedad*, 219, 97-112.

Neyer, J. (2012). *The justification of Europe: A political theory of supranational integration*. Oxford University Press.

Parthenay, K. (2019). *Political sociology of regionalisms: Perspectives for a comparison*. Springer.

Parthenay, K. S., & Dabène, O. (2019). Régionalisme pragmatique en Amérique centrale. *Études internationales, 50*(1), 95–120. https://doi.org/10.7202/1062818ar

Polsby, N. W. (1968). The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *The American Political Science Review, 62*(1), 144–168. https://doi.org/10.2307/1953331

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Springer.

5

SICA REFORMAS FALLIDAS: EL REGIONALISMO ABIERTO (1986 – 2017)

KIM, Jin-Eun

Introducción

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), nacido en 1991 tras la reforma de la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA), se constituye con la finalidad de construir una comunidad económica política que aspira a un proceso de integración de Centroamérica, teniendo como objetivos fundamentales la paz, la libertad, la democracia y el desarrollo (Caldentey 2014).

Ideales que desde siglos han sido evocados por la región, señalando una vocación integracionista; sin embargo, no es hasta la creación del marco institucional de la integración centroamericana que tal idea presenta un avance y se transforma en una centrípeta para el desarrollo del istmo centroamericano. Una fuerza que si bien no siempre es con la misma intensidad, tampoco lo será en todos los ámbitos de la integración centroamericana.

La construcción y evolución requieren precisamente una perspectiva de análisis desde distintas ciencias para comprender la evolución que ha desplegado a lo largo de los siglos, pues el progreso de la instituciona-lidad regional no es más que el reflejo de las sociedades centroameri-canas y por sobre ellas, de cada individuo que conforman los casi 67 millones de habitantes de la región.

Razones por las que ejerce severa importancia el conocimiento del cambio social y sus transformaciones; para permitir una lectura certera de los indicadores, agentes, actores y movimientos que han concedido los cambios, pues para entender los resultados, se precisa previamente reconocer las causas que les han originado.

Si bien, el marco tras el que se suscribe la actual integración centroamericana deriva de una etapa de descontento, temores sociales, gue-

rras y conflictos civiles, el proceso ha sido duradero y evolutivo a más de 38 años después, se hace memoria de lo acontecido; pero esta vez, se vuelve la vista atrás para agradecer a todos aquellos que creyeron posible que Centroamérica se debía únicamente a sus ciudadanos y sin importar presiones internacionales de cualquier índole, tomaron decisiones acatando la voluntad de los pueblos.

Entendiendo a la integración como un esquema diseñado hacia y para el fortalecimiento de los Estados y de acuerdo con las capacidades de estos, se contribuyen a la generación de esfuerzos articulados en la mejora de generación de oportunidades para las poblaciones. He aquí la importancia de razonar la sociedad para analizar sus instituciones, para llegar a una comprensión de su desarrollo y evolución.

El presente artículo tiene como objetivo establecer una línea de tiempo de los constructos, conceptos y tendencias desarrolladas por los regionalismos centroamericanos a partir del decenio de los noventa donde se presenta lo que se podría considerar como la verdadera institucionalidad regional, a diferencia del proceso de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- (SGSICA, La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico 2013).

Considerando en primer lugar que la integración centroamericana es un sistema que se justifica a partir de la voluntad democrática, es decir, nacido por y para los ciudadanos. Centrado en el ser humano como eje motor de la integración. De ahí que uno de los pilares de la integración sea la dimensión social, donde sin distinción de raza, sexo o cualquier otro motivo, todos los individuos son valiosos para la integración.

Integración centroamericana: un ideal inconcluso

Centroamérica es más que un concepto y mucho más que una porción de tierra que une los lazos culturales, ambientales y económicos de las Américas. Centroamérica es un concepto dinámico, una idea y una esperanza que se forja en las semejanzas y las diferencias; es todo aquello que se construye y de-construye desde el esfuerzo concertado de los Estados centroamericanos.

Una lectura de la reciente historia del proceso de integración centroamericana nace con los Acuerdos de Esquipulas I y II (R. Viales Hurtado, Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020 2021). Su continuidad histórica es fruto

de complejas relaciones de mutua dependencia entre los Estados, donde convergen propósitos y desafíos (Tsebelis 2002). Comprender esta historia reciente es reconocer el conocimiento, estudiar las tendencias y las dimensiones que abarcan las transformaciones sociales en contextos particulares, porque ello refleja las pautas del pensamiento y las condiciones humanas quienes fluyen con coherencia a lo largo de la evolución institucional.

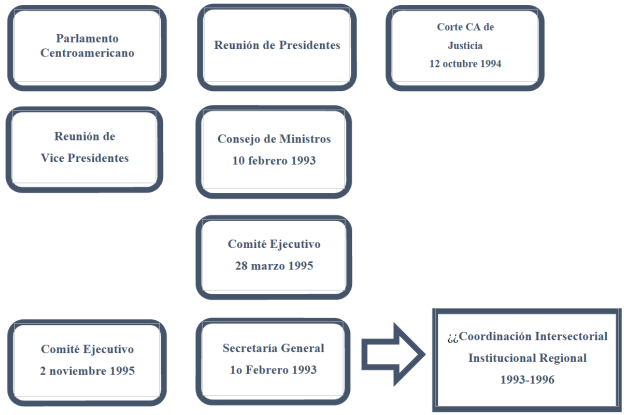
Los Acuerdos de Esquipulas I y II son reconocidos como los antecedentes y primeros pasos de la integración centroamericana establecida en 1991, donde la necesidad sentida por la búsqueda de la paz, lleva a los mandatarios centroamericanos a inquirir una salida a las luchas y conflictos civiles de la región (R. Viales Hurtado, El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990) 2022).

Por ello y posterior al fracaso de los intentos internacionales por establecer la paz en la región, los propios mandatarios erigen un plan para la paz que concluyó en la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas en Guatemala y a partir de ese momento, inicia un período de madurez de la integración regional que se conforma como una comunidad política económica en 1991.

A partir de ese momento, se genera un entramado jurídico que deriva la construcción de instituciones, órganos y organismos de la integración. Evolución que se configura desde la intencionalidad colectiva, de aquí la necesidad de interpretar las condiciones que han dado lugar a las metamorfosis sociales. Para Centroamérica, la firma de los Acuerdos de Esquipulas, representó el resurgimiento de las bases del esquema integracionista actual, que con el devenir del tiempo se ha quedado desfasado (ver *Diagrama 1)*.

Como se observa en el *Diagrama 1*, la integración centroamericana, no se había gestado como un esquema multisistémico; sin embargo, su estructura para 1997 ya representaba el marco de un actuar buscando el Desarrollo Sostenible, pues en 1994 se firmó ALIDES, como una iniciativa de políticas, programas y acciones con la finalidad de delinear un cambio de actitudes, buscando la sostenibilidad política, económica, social, cultural y ambiental (Caldentey 2014).

Diagrama 1. Primera etapa del SICA: conformación de su estructura orgánica

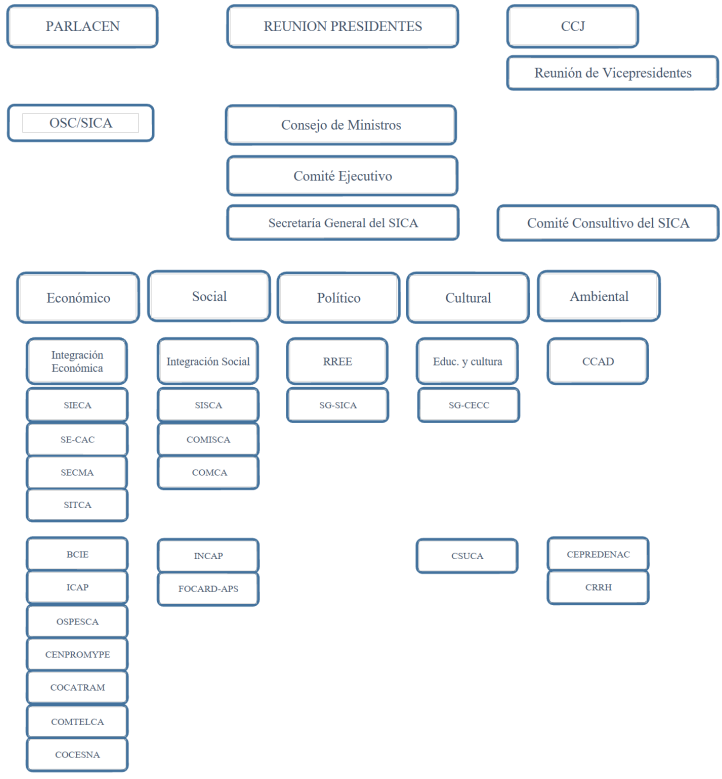


Fuente: Sistema de la Integración Centroamericana: memoria y prospectiva. Hacia la convergencia funcional dinámica para el desarrollo integral sostenible de Centroamérica

En esta primera etapa, el sistema logró conformar sus órganos comunitarios e intergubernamentales, de acuerdo por lo instruido en el Protocolo de Tegucigalpa; con ello el reconocimiento del SICA en la comunidad internacional.

Este proceso institucional, se ha incrementado hasta llegar a la estructura actual, siendo uno de los elementos más significativos el proceso de reforma de 2010, con la creación de los cinco pilares de la integración: (i) Seguridad Democrática, (ii) Cambio Climático y Gestión Integral del Riesgo, (iii) Integración Social, (iv) Integración Económica y (v) Fortalecimiento Institucional (SGSICA, Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana 2024); los cuales deben actuar conjuntamente, en voluntades multiniveles y multivelocidad, comprendiendo que no todos llevarán la misma celeridad debido a la diversidad de actores, intereses y otras factores influyentes (ver *Diagrama 2*).

Diagrama 2. Estructura Organizativa del SICA



Fuente: Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Protocolo de Tegucigalpa (Arts.8-12)

En la estructura actual del sistema de integración (ver *Diagrama N° 2*), se observa la globalidad del mismo. Donde la multidisciplinariedad abarca el sistema económico, social, político, cultural y ambiental. Cumpliendo de esta manera con lo indicado por el Artículo 3 inciso f del Protocolo de Tegucigalpa, en el sentido de que la globalidad del proceso de integración y la participación democrática se ha de dar en el mismo y en todos los sectores sociales.

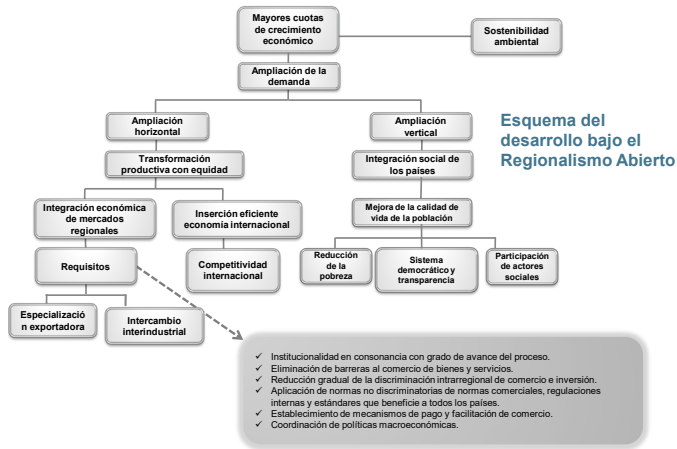
El impulso fallido del regionalismo abierto

El regionalismo abierto es un modelo ambiguo e insuficiente frente a los objetivos de la integración centroamericana y del Proceso de Esquipulas que se intentó implementar con mayor o menor fuerza

durante la década de los años 90s en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana. Dependiendo del momento histórico estos ideales tuvieron sus defensores y retractores; discusiones intelectuales y políticas que se vieron a menudo alteradas por los cambios político-electorales en la región, como por la falta de una continuidad por parte de la misma institucionalidad del SICA.

El regionalismo abierto se constituyó como una estrategia para acelerar la integración económica y a su vez que esta fuese un motor en las otras áreas de la integración centroamericana, procurando la interdependencia a lo interno del SICA y su inserción estratégica con otras economías en el contexto internacional, en un momento en el cual el interés por los tratados de libre comercio se convertía en el centro de atención de los Estados centroamericanos (Ver *Diagrama 3*).

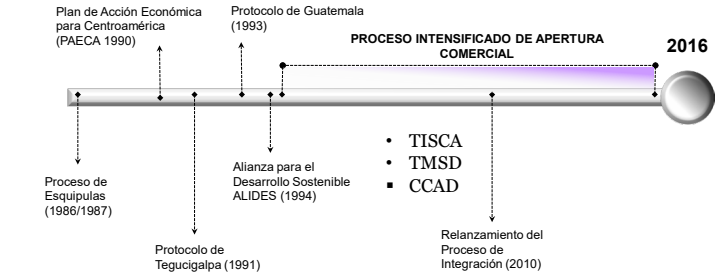
Diagrama 3. Esquema del desarrollo del regionalismo abierto



Fuente: Elaboración propia.

El regionalismo abierto surge como respuesta a la creciente globalización y las insuficiencias de las estrategias de desarrollo económico fue asumido en la Declaración de Panamá II en julio 1997 (Ver *Diagrama 4*).

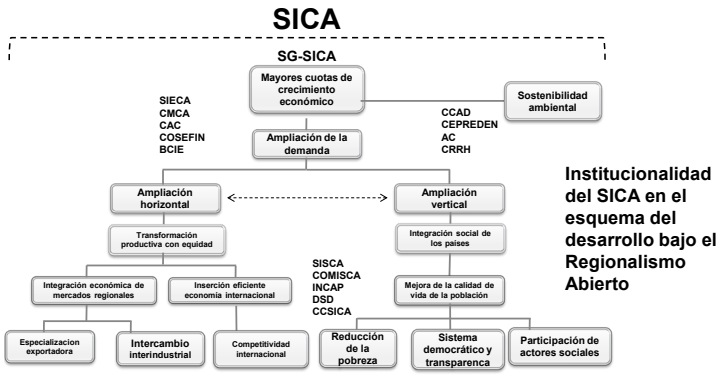
Diagrama 4. Evolución del regionalismo abierto en el SICA



Fuente: Elaboración propia.

La Declaración de Panamá II de 1997 establece: (i) asume el enfoque de desarrollo sostenible establecido en la ALIDES, (ii) necesidad de introducir cambios en el proceso de integración, (iii) reconoce la necesidad de la región de competir en el nuevo orden mundial y (iv) promueve el desarrollo sostenible como complemento al modelo de desarrollo económico que define el regionalismo abierto.

Diagrama 5. Institucionalidad del SICA en el esquema del desarrollo bajo el Regionalismo Abierto



Fuente: Elaboración propia.

En el *Diagrama 5* se evidencia la visión del SICA desde una perspectiva de regionalismo abierto, un debate que despertó a finales de la década de los años 90s del siglo pasado y resurge justo después de la adopción de los 5 pilares de la integración en el año 2010 (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021 2017).

El fracaso del regionalismo abierto se dio por estar centrado principalmente con los modelos de acuerdos bilaterales en donde la institucionalidad de la integración centroamericana no logró generar la suficiente creatividad en su diseño para articular ambas dimensiones, o quizás por ser procesos que no estaban pensados políticamente para ser compatibles.

Las capacidades de coordinación de políticas comunitarias bajo intereses basados en el regionalismo abierto eran sumamente divergentes, a ello se le suma la falta de continuidad institucional por Presidencias Pro Tempore de solo seis meses y un andamiaje tecnocrático de la institucionalidad regional sumamente fragmentado y disperso. La sumatoria de estos factores registra oscilaciones entre la promoción de la integración y el incremento de acuerdos bilaterales por fuera de la misma integración centroamericana.

La agenda regional se centró en medidas técnicas y sectoriales, dejando de lado la dimensión política y social. Esto se tradujo en una falta de coherencia entre los compromisos regionales y las prioridades nacionales sobre el proceso de integración, lo cual con el pasar de los años incrementó una ausencia de identidad regional, la cual se presenta más como una retórica, en un contexto en el cual muchos de los países donantes han retirado el financiamiento para el desarrollo en la región.

Intentos inconsistentes de transformación del SICA

El término mandato deriva del latín *mandātum* (Real Academia Española, 2014), *manum datio* cuyo significado al castellano es *dar la mano*, indica una relación de un ser mayor a otro u otros que debido a su capacidad y características se encuentran en estado pleno para ejercer las funciones requeridas y de esta forma, dar solución o llevar a cabalidad la misión encomendada.

Los mandatos presidenciales derivados de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado, deben diagnosticar el estado de la región y plantear soluciones de acuerdo con sus propias realidades. Un mandato

presidencial consta por ello de varios actores: del pueblo, de sus Jefes de Estado y del resto de órganos e instituciones involucradas a nivel administrativo, organizacional y facultativo que deriva de la redacción de cada Declaración Presidencial.

En consecuencia, el primer reto consiste en la necesidad de acercar la sociedad al Estado y a la actuación de sus instituciones y viceversa; crear una voluntad compartida que exprese compromiso. Obligación por garantizar el fortalecimiento y modernización del sistema, responsabilidad por llevar de la mano los desafíos que las sociedades y los gobiernos van presentando.

Pues la finalidad de un mandato presidencial, no es dejar constancia de las sesiones que se han llevado a cabo, sino que representan voluntad, que es el primer paso para emprender el camino hacia la solución de los desafíos. Razones por las que, más allá de la retórica, deben incluir la orientación hacia acciones concretas.

Esto con el objetivo de romper el círculo vicioso donde se ordena y se manda y no existe una hoja de ruta que indique plazos. Por ello, la lectura de las Declaraciones Presidenciales instauradas desde Esquipulas hasta el año 2017, representa un cúmulo temático debido a que se han planteado tópicos sin comprender las realidades centroamericanas.

En atención a lo anterior, deben existir mecanismos que permitan indicar garantías que tales mandatos serán cumplidos, de lo contrario, el camino será siempre incierto y la fragilidad del sistema se verá desbordada ante la falta de orientaciones en sus componentes institucionales y facultativos. Este cambio debe incluir no solamente el nivel institucional sino, desbordarlo hacia sus agentes y actores que son clave para la solución de este desafío.

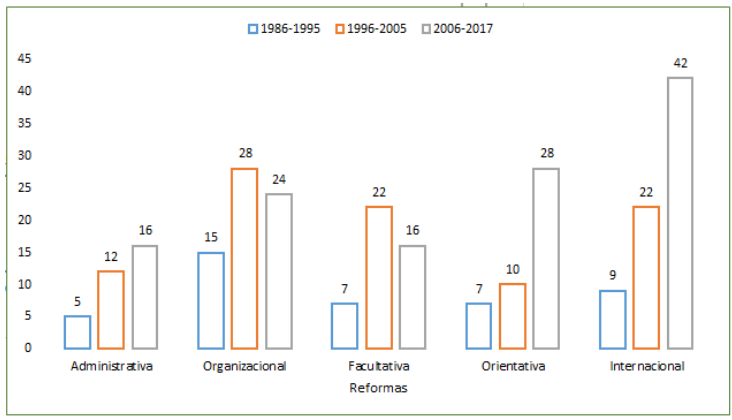
Tras la asimilación de las Declaraciones Presidenciales desde 1986 a 2017, se desprende una evolución temática y conceptual, producto del desarrollo de tendencias a nivel regional e internacional. Donde los conceptos de paz, desarrollo, economía, ambiente, fortalecimiento institucional, entre otros, empiezan a ser incluidos de acuerdo con la urgencia de solventar los problemas que han florecido en la sociedad centroamericana.

Cabe destacar que las primeras Declaraciones Presidenciales estuvieron enfocadas en establecer la paz en Centroamérica a través de la construcción de un proceso democratizador, por ello, en la misma Declaración de Esquipulas, se instaura el Parlamento Centroamericano

como un órgano que permite la representación de los pueblos y en consecuencia, parte de la democratización.

La institucionalidad y el entramado de la integración tiene por tarea, la ejecución de los principios de la integración: convertir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Este camino debe ser emprendido a través de un compartir de esfuerzos y visiones. Dejar el individualismo del Estado, el caminar a solas por lo que conviene o interesa, a una mirada global, a sentir la integración como parte esencial para la vida de Centroamérica, a comprender que la integración es más camino, que destino.

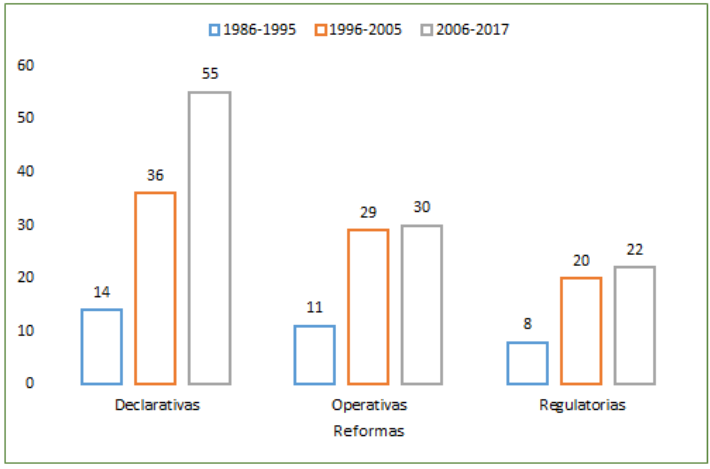
Gráfico 1. Tipos de reformas emanadas de las Declaraciones presidenciales



Fuente: elaboración propia a partir de la lectura de los Mandatos Presidenciales (1986-2017)

Como se observa en la *Gráfico 1*, la mayor actividad de los Mandatos Presidenciales, se ha llevado a cabo a partir de la tercera década de su nacimiento, es decir, desde el 2006. En este sentido, la mayoría de las reformas han sido orientativas con un alto componente de política exterior. Buscando la actuación de acuerdo con los compromisos planteados internacionalmente. Asimismo, se desprende un alto componente organizacional, derivado de la reestructuración del sistema que ha permitido la creación de instancias y organismos que han consolidado la construcción de un esquema dinámico y sistémico.

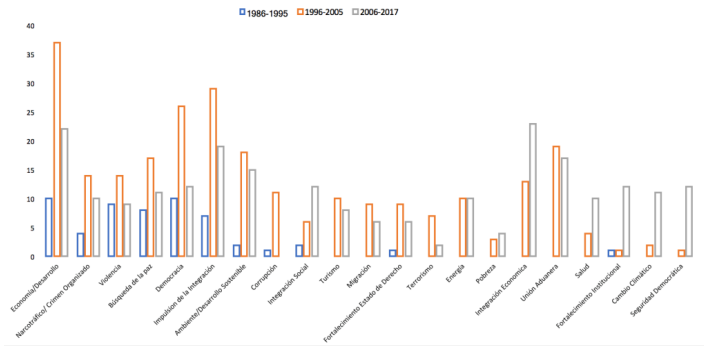
Gráfico 2. Tipos de reformas



Fuente: elaboración propia a partir de la lectura de los Mandatos Presidenciales (1986-2017)

De la lectura del *Gráfico 2*, se puede señalar uno de los mayores desafíos que presenta la región ya que gran parte de las Declaraciones Presidenciales, son meramente declarativas, sin incluir la calendarización de las mismas, por ello, algunas declaraciones resultan repetitivas y se discuten los mismos temas en variadas ocasiones sin llegar al pragmatismo de las acciones.

Gráfico 3. Tendencias temáticas de los Mandatos Presidenciales



Fuente: Elaboración propia a partir de la lectura de los Mandatos Presidenciales (1986-2017)

Por esto la necesidad de rescatar que el estudio sin pragmatismo se vuelve estéril, es decir, los problemas centroamericanos no se resolverán a puerta cerrada, en discusiones y diálogos entre mandatarios, sino en las trincheras de la sociedad, con esfuerzos sustantivos y una visión de congruencia entre los agentes y estructuras de manera que las transformaciones sean paulatinas y constantes.

En el *Gráfico 3* que antecede, se señala la evolución de las tendencias temáticas discutidas en las Cumbres Presidenciales. Como se percibe, las barras en azul, corresponden a los diez primeros años de vida del SICA, donde el eje temático giraba en torno a la búsqueda de la paz y a luchar contra la violencia. Posteriormente, se fueron desarrollando temas como integración social, migración, salud, cambio climático, entre otros.

Cabe destacar que el componente de búsqueda de desarrollo ha estado presente a lo largo de estos treinta años con motivo de dar cumplimiento al artículo 3 del Protocolo de Tegucigalpa donde se indica que el objetivo de la integración es constituir a Centroamérica en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Asimismo, se destaca una fuerte influencia del subsistema económico, donde la integración económica y temas como la unión aduanera han sido altamente discutidos. De aquí que pueda desprenderse el análisis sistémico de la integración, donde la lectura de los actores permite comprender, qué sectores están más integrados y en dónde existen mejores sinergias.

Otro elemento importante, que ha visto la luz principalmente en el último decenio, es la renovación del impulso de la integración. Pues se ha visto la necesidad de buscar una visión estratégica, que permita a través de la lógica centroamericanista, una concatenación de esfuerzos más integrados por medio de temas claves, como el fortalecimiento institucional. A continuación se presenta una matriz, donde se destacan las principales Cumbres orientadas a las propuestas de cambio institucional e impulso de la integración.

Tabla 1. Propuestas de cambio institucional e impulso de la integración derivadas de los Mandatos Presidenciales

Cumbre	Fecha	Contenido
I: Declaración de Esquipulas	25-05-1986	Se propone la instalación del Parlamento Centroamericano.
II: Esquipulas II	07-08-1987	Impulsa el proceso democrático pluralista a través de la firma de los Acuerdos de Paz.
XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica	13-12-1991	Se reforma la Carta de Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana.
Cumbre Ecológica Centroamericana	12-10-1994	Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES)
XIX: Declaración de Panamá II	12-06-1997	Se considera necesario introducir cambios sustanciales en el sistema institucional tomando en cuenta elementos trascendentales para que se inicien las transformaciones.
Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos	02-09-1997	El primer paso para obtener cambios tangibles y beneficios para la región centroamericana es la reforma del Sistema de la Integración.
Reunión Extraordinaria de Presidentes	11-3-1999	La transformación efectiva y duradera de la región significa la profundización de la Democracia.
Reunión Extraordinaria de Presidentes de Centroamérica	24-03-2002	Impulsar en cada país, más allá de las consultas establecidas como obligatorias por el marco jurídico, un proceso de diálogo para la búsqueda de soluciones a los problemas no resueltos que involucren a todos los actores de la vida política, económica y social.
Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno	15-11-2006	Se instruye a la SG-SICA a que presente el resultado del informe sobre el estado y vigencia de los mandatos emanados en las Cumbres Presidenciales.
XXIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	10-12-2006	Se instruye a la SG-SICA para una propuesta de procedimientos que regulen la generación de iniciativas y asegurar la ejecución de los mandatos presidenciales.
Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA	15-01-2009	Se instruye al Consejo de Ministros de RREE para que con apoyo de SG-SICA y en coordinación con todos los órganos, organismos e instituciones del sistema presenten, en un plazo de 6 meses una propuesta que contemple las acciones y reformas necesarias para garantizar la revisión y modernización del SICA. Se procurará mantener un diálogo permanente sobre los temas prioritarios para el SICA.
Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA para el relanzamiento del proceso de la Integración Centroamericana	21-07-2010	Relanzamiento del proceso de integración regional a través de 5 pilares: seguridad democrática, prevención y mitigación de desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento institucional.

Cumbre	Fecha	Contenido
XXXVII Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA	22-07-2011	Se instruye al CE-SICA para que con el apoyo de la SG-SICA continúe la discusión sobre la redefinición y fortalecimiento de la estructura del SICA.
XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA	13-12-2012	Se acuerda avanzar hacia una agenda para el Desarrollo con posterioridad al 2015 que promueva el progreso social y económico incluyente.
XLI Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA	27-06-2013	Se aprueba la hoja de ruta presentada por el Comité Ejecutivo del SICA junto al análisis que le da base sobre la reforma institucional del SICA y a la vez, se instruye a continuar con este proceso.
XLII Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA	14-12-2013	Se instruye al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y COMIECO para que junto con la SG-SICA elaboren y presenten una visión de largo plazo para la integración regional.
XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA	20-12-2016	Se instruye a la SG-SICA para que actualice la matriz de ejecución de mandatos y presente un informe en la primera reunión del Consejo de Ministros del 2017 Se instruye al Consejo de Ministros para que retome en el primer semestre de 2017 el proceso de reflexión sobre la integración.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las Declaraciones Presidenciales 1986-2017

Atendiendo a lo anterior, la primera Cumbre que debe señalarse para el fortalecimiento institucional es la Declaración de Esquipulas, pues se propone la creación del Parlamento Centroamericano que forma parte de la estructura comunitaria de la integración y se ubica junto a la Corte Centroamericana de Justicia y la Reunión de Presidentes.

A su vez, es importante considerar la creación de ALIDES en 1994, que representa la lucha centroamericana por alcanzar el Desarrollo Sostenible y es considerada una propuesta de gran envergadura para la región. En esta misma cadena de esfuerzos concatenados al desarrollo de la integración, se señala que a partir del 2000, en la Declaración Conjunta celebrada el 4 de diciembre de ese año entre los países de la región y la República de Argentina, en Centroamérica se inicia el diálogo sobre instituciones de calidad.

Conclusión

"Los grandes conocimientos engendran las grandes dudas", afirmó Aristóteles; siguiendo esta línea de razonamiento, se puede considerar que *los grandes procesos generan grandes mitos*. De ahí el poder del mito y la duda lo que ha marcado gran parte de la historia del proceso de la integración centroamericana.

Con el mito nos llega la duda, y con ella por naturaleza, se despierta la reflexión y el pensamiento crítico; antesala de la movilización y la reivindicación. Mito y verdad son caras de una misma moneda. Cuando existe o se crea la duda, se afecta la capacidad de decisión y de acción. El mito tiene el poder de alterar o reafirmar las creencias, así como determinar la validez de lo que considerado como real. Por tanto, siempre es y será la antesala de las percepciones de la verdad.

Centroamérica le demostró al mundo a mediados del Siglo XX su convencimiento de que la paz es posible en un mundo azotado por la Guerra Fría, una paz que es posible construir por las propias partes involucradas. Una región que vuelve en los 90´s de forma visionaria para mostrar su pleno convencimiento por su proceso de integración con la firma e implementación del Protocolo de Tegucigalpa; siendo su brújula para constituir una Centroamérica de paz, libertad, democracia y desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos.

El proceso de integración ha vivido la gran paradoja que entre más se hacen esfuerzos para el fortalecimiento institucional de sus democracias, la comunidad internacional tiende a premiar el éxito con menor cooperación para el desarrollo. De ahí que en el año 2010, en el marco de la Cumbre de Relanzamiento de la Integración, el proceso ha estado centrado en una agenda estratégica contenida en cinco pilares prioritarios: *a)* Seguridad Democrática, *b)* Gestión Integral de Riesgo de Desastres y Cambio Climático, *c)* Integración Social, *d)* Integración Económica y *e)* Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional. Cada pilar, más que ser una lista de ámbitos de acción, son en sí mismo plataformas de desarrollo que desde una visión regional complementaria a las acciones nacionales contribuyen a mejorar la calidad de vida de las y los centroamericanos.

Los gobiernos de los Estados miembros del SICA iniciaron el camino hacia el establecimiento de un espacio común, que poco a poco ha

venido integrando al paradigma dominante de otrora: *"el intergubernamentalismo",* para dar espacio de forma armónica a la inclusión y construcción de la institucionalidad comunitaria; creándose así una área de coincidencia e integración en su diversidad, desde el valor de las agendas y acciones regionales, como complemento y potencialidad de las acciones nacionales.

El SICA no puede caer en la tentación de concebir una integración adecuada a otras visiones externas como lo fue el regionalismo abierto. La innovación política e institucional de este proceso de integración debe responder a sus desafíos presentes y a una aspiración de futuro compartido más o menos aceptable para cada uno de sus Estados miembros, de ahí el secreto en el éxito de todo proceso de reforma.

Es el tiempo de Centroamérica cuando la tarea por enfrentar evita caer en reduccionismos simples, basados en conceptos abstractos, para dar paso a un diálogo político reposado y comprometido por la innovación institucional del SICA, mediante la construcción de puentes sólidos de pensamiento, reflexión responsable y trabajo comprometido por todas las partes; puentes sentados en los pilares del diálogo, el respeto mutuo y la coordinación basada en acciones claras y con tiempos establecidos. Ese es el reto que sin importar el tiempo enfrenta el Sistema de la Integración Centroamericana.

Referencias

Caldentey, Pedro. *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana.* México: CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL México, 2014.

SGSICA. *La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico* . San Salvador: SGSICA, 2013.

SGSICA. *Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021.* San Salvador: SGSICA, 2017.

SGSICA. *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.* 8 de enero de 2024. https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo_1_133464.html (último acceso: 14 de mayo de 2024).

Shepsle, Kenneth. «Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions.» En *Political Science: The Science of Politics*, de Herbert Weisberg. New York: Agathon, 1986.

Sunstein, Cass. *Semplice. L´arte del governo del terzo millennio.* Milano: Serie Bianca. Feltrinelli, 2014.

Tsebelis, George. *Veto Players. How Political Institutions Work.* New York: Princeton University Press, 2002.

Vargas Céspedes, Jean Paul, y Mauricio Ramírez. «Gobernar en tiempos de incertidumbre.» Editado por IPNUSAC. *Revista Análisis de la Realidad Nacional* (Universidad San Carlos), mayo 2020: 97-139.

Vargas Céspedes, Jean-Paul. *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios, 1 de junio 2016.* Minuta, Dirección de Integración, San Salvador: SGSICA, 2016, 3.

Vargas Céspedes, Jean-Paul, y Ronny Viales Hurtado. «La integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional.» *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 2024: 157-195.

Vargas, Jean Paul, y Ronny Viales. *Integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años desde una perspectiva neoinstitucional.* San Salvador: (En prensa), 2024.

Vargas, Jean Paul, y Ronny Viales. «TIANXIA: construcción de la gobernanza global.» *Revista Centroamericana de Administración Pública* (ICAP), Diciembre 2023: 13-35.

Vargas, Jean-Paul. *Reform of the global governance system is vital to prevent a dangerously divisive future.* 8 de enero de 2025. https://www.chinadaily.com.cn/a/202501/08/WS677dc848a310f1265a1d98e9.html.

Viales Hurtado, Ronny. *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centros de Investigacions Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 2022.

Viales Hurtado, Ronny. *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020.* San José: Universidad de Costa Rica, Centroa de Investigaciones Históricas de América Central/ Universidad de Costa Rica, 2021.

Viales Hurtado, Ronny y Sofía Cortés. «América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura políica de la confianza/desconfianza (trust/ ditrust).» En *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI*, de Marcela Cristina Quinteros y Luiz Felipe Viel, 272-328. San José, CR: UCR/CIHAC, 2018.

Viales Hurtado, Ronny. *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ ditrust) como fundamento ara la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina.* Vol. N° 8. San José: Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR, 2019.

6

REGIONALISMO E INTEGRACIÓN: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA 2010-2020[1]

Jean-Paul Vargas Céspedes
Ronny J. Viales Hurtado

Introducción

La sociedad cambia y por ende la política también se transforma, tanto en sus formas como en sus dinámicas. Alteraciones tenues o tempestivas expresadas en: procesos constantes y predictivos o abruptos y sorpresivos que, indistintamente de sus naturalezas, alteran la genética de las instituciones democráticas.

La construcción de la política, lejos de ser una forma expresada en un diseño institucional, es siempre el resultado de una acción humana, aquello que en la práctica cotidiana se construye y se transforma en un complejo y ambiguo engranaje de relaciones de fuerza para imponer su propuesta de la verdad. Esta es la historia de la gente y de su proceso por el poder, sus formas de dominación y de la reproducción de desigualdades.

La des(ilusión) de la política -si es que alguna vez la sociedad estuvo ilusionada- se refleja en motivos más profundos y estructurales. Asumir la construcción de un "modelo ideal" occidental para pensar la política (Geuss, 2004) debe llevarnos a adoptar una visión crítica para identificar elementos que permitan crear valores e instituciones orientadas por la reflexión desde América Central y el Caribe, en un contexto de descrédito hacia los partidos políticos y sus interlocutores, evidencia de la antesala de una crisis de los mecanismos de interme-

[1] Esta investigación es un producto parcial del proyecto de investigación: *CENTROAMÉRICA entre la hegemonía y el multilateralismo: Integración y regionalismo*, inscrito en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central -CIHAC- con el apoyo de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. Contó además con el apoyo del proyecto *Connected Worlds: The Caribbean, Origin of the Modern World (ConnecCaribbean)*, el cual facilitó una estancia de investigación en la Università Cattolica del Sacro Cuore, Milán, Italia, en el mes de mayo del 2024.

diación social, en los cuales otras estructuras como los medios de comunicación, o el mismo proceso de integración centroamericana, no se encuentran exentos. La fuerza gravitacional de estos mecanismos se ha difuminado: la capacidad de entender y conectarse con las percepciones y expectativas de satisfacción social.

La sensación de que las instituciones de integración no representan, o representan mal, ha sido una mirada que ha concentrado mucho la atención de la sociedad centroamericana, así como fuera de ella. El desafío es plantear *¿cómo generar una institucionalidad regional eficiente en contextos complejos y ambiguos?* Este cuestionamiento, obliga a reflexionar si las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana aún cumplen con su función de instituir lo social, sobre todo en los términos de equidad e igualdad de oportunidades en un contexto de incremento acelerado de las disparidades sociales. La sociedad ya no se reconoce en la política, ni en su proceso de integración, o será acaso que la gestión política y su proceso de integración han perdido su capacidad de conexión con la sociedad.

El proceso de integración centroamericana nace un 14 de octubre de 1951, en el marco de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, celebrada en la ciudad de San Salvador, cuando se da la firma de la Carta de San Salvador, la cual da origen Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (Vargas & Viales, 2024).

Sin embargo, este proceso debió enfrentar resistencias internas de algunas de las élites económicas de la región, así como de la influencia del gobierno de los Estados Unidos de América, que evitaba la conformación de bloques que, geopolíticamente, se concebían como una amenaza a su hegemonía política y comercial en la región, resistencias externas que fueron superadas por la acogida de algunos líderes norteamericanos, entre ellos Milton Eisenhower -hermano del presidente de Estados Unidos-, apoyos que neutralizaron las críticas imperantes (Silva Vargas, 2013).

Una efervescencia de esfuerzos regionales e inversiones al desarrollo se vieron afectadas en 1969 por el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras, cuyo detonante fue un partido de fútbol, pero que obedeció a causas más profundas, como las políticas restrictivas sobre los beneficiarios del proceso de reforma agraria en Honduras, el bono demográfico en El Salvador -y las presiones dadas por las corrientes migratorias- (Silva Vargas, 2013) (Pérez Pineda, 2014) (García, 2019).

Centroamérica inicia la década de 1990 con una herencia intelectual y motivacional basada en los Acuerdos de Esquipulas -7 de agosto de 1987-. Conexión emocional que despierta el espíritu integrador como vía para alcanzar el crecimiento social de la mano con el desarrollo y la prosperidad económica (Vargas & Viales, 2024). El pensamiento cambia progresivamente y la batalla por las ideas se fragua bajo el fuego de la crítica y el escepticismo, la historia del proceso de integración no es la excepción. Sin embargo, el impulso por fortalecer los lazos regionales en esa época se vio nublado por una maratón de inserción global y búsqueda de tratados de libre comercio que no siempre generaron los resultados esperados. La reactivación del proceso de integración centroamericana con la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, el viernes 13 de diciembre de 1991, se revive el espíritu integracionista en la región, en un contexto por la construcción de la paz a lo interno de algunos Estados, como la necesidad de inserción económica global y los Programas de Ajuste Estructural (Viales Hurtado R. , 2022).

Dos perspectivas de regionalismo se plantearon en esas coyunturas críticas. Por una parte, el regionalismo cerrado, que se había implementado a partir de la década de 1950 se orientó a la generación de mercados comunes -principalmente en América Latina-, desde la interpretación estructuralista de la CEPAL; este modelo profesaba la creación de una industria propia y con altas garantías de protección, capaz de sustituir las importaciones, conocido también como el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Por otra parte, el regionalismo abierto, que constituye un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, cuyas fuerzas motrices descansan en la generación de acuerdos preferenciales de integración como de otras políticas en un contexto de apertura comercial u desreglamentación, con la intencionalidad de mejorar la competitividad de los países o de una región en aras de alcanzar una economía internacional abierta (CEPAL, 1994); en síntesis es un mecanismo de defensa ante los efectos de eventuales presiones proteccionistas de mercados extra regionales -regionalismo cerrado-, como de la herencia de prácticas derivadas por el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones -MISI-. (Caldentey & Santos, Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración, 2014).

Esta tensión entre el MISI -regionalismo cerrado- y el regionalismo abierto, recuerda las palabras de Thomas Kuhn (1970) acerca de que la ciencia pasa por periodos de cierta estabilización o normalización, durante los cuales la comunidad científica se aferra a sus teorías a pesar de enfrentarse con anomalías, cambios conceptuales -propios de una ciencia revolucionaria-. Estas nuevas fronteras de paradigmas contribuyen a la identificación de nuevas áreas de conocimiento, desde las cuáles es necesario replantearse no solo las respuestas mismas, sino si las preguntas son las correctas (Kuhn, 1970).

La integración centroamericana no es ajena a esta discusión y en series temporales es factible identificar la superposición de paradigmas, es decir, coyunturas históricas particulares que promueven estas crisis de paradigmas, en las cuales, una nueva visión no sustituye totalmente o elimina a la anterior, y por ende, lo que se genera es una coexistencia de paradigmas; de ahí la necesidad de marcos cognitivos (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015). Los marcos *-framing-* son estructuras mentales elaboradas desde valores y principios compartidos por los Estados miembros del SICA en cuanto qué debe ser la integración, el por qué y el para qué de esta. Su definición moldea de forma constante sus objetivos, el modo de interacción y contribuye a identificar qué se ha de entender por un buen o mal resultado (Lakoff, 2018).

La identificación de un marco cognitivo contribuye al análisis y la transformación histórica de una institución, sus incentivos y restricciones; de igual forma, permite hacer predicciones sobre las capacidades y habilidades político-institucionales de gobernanza en comparación con otras teorías (Ostrom, Comprender la diversidad institucional, 2015). De esta forma, la integración centroamericana pasa del MISI, al regionalismo abierto, de ahí la tensión entre el regionalismo abierto y el regionalismo estratégico, como a la búsqueda de un multilateralismo basado en el desarrollo humano y el crecimiento económico con responsabilidad ambiental. La tensión de ese regionalismo abierto como vía de inserción global del proceso de integración centroamericano, se vio matizada por el surgimiento de un regionalismo estratégico que buscó integrar el crecimiento económico con el desarrollo social, desde una lógica basada en el pragmatismo (Caldentey, Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, 2014)

Esta dispersión de caminos y prioridades obliga a la institucionalidad regional, tanto como a los Estados miembros del SICA, a una pausa

en el camino, de ahí surge la necesidad de una mayor inserción internacional con un sentido y un propósito: es así como, en diciembre de 2010, se adopta la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana desde cinco pilares que dan coherencia a los esfuerzos de los Estados miembros: a) seguridad democrática, b) prevención y mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático, c) integración social, d) integración económica y e) fortalecimiento institucional.

La integración centroamericana es un proceso abierto, de constante continuidad en el cambio, y por tanto nunca definitivo ni acabado; por ende, al igual que en sus orígenes en la década de 1960, sigue siendo fuente de contradicción de posiciones e ideas. Sus desafíos son tan amplios y complejos, como también lo han sido sus logros. Con el Relanzamiento de la Integración Centroamericana en el año de 2010, el SICA inicia una década de constante agitación en cuanto a la revisión de las ideas integracionistas y los planteamientos globales; fuerzas que convergieron en un proceso reflexivo sobre: ¿hacia dónde va Centroamérica? ¿cuál ha de ser el proceso de integración que aspiramos? Este proceso, más allá de clarificar qué instituciones conforman realmente la integración centroamericana, intentó ser un esfuerzo concertado por calibrar los diseños institucionales, con la capacidad funcional para dar respuesta a las demandas de los Estados miembros.

Una reflexión enmarcada en la necesidad de promover y aprender a: ***a)*** diseñar e implementar capacidades de actuación intersectoriales; ***b)*** construir una complementariedad eficiente y eficaz entre las agendas regionales y nacionales; ***c)*** generar el financiamiento y sostenibilidad de las estrategias al desarrollo; ***d)*** contribuir y fortalecer el diálogo político de alto nivel, entre muchos otros aspectos. Por eso es importante asumir como objetivo de investigación, comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del sistema de la integración centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

Las siguientes páginas se abocan a reconstruir el sentido de una búsqueda propia por el marco cognitivo de la integración centroamericana, un proceso inacabado, siempre presente entre las pasiones políticas y con una dosis de la realidad global. Esta reflexión aborda una década de estudio sobre un eje temático en particular: el proceso de reflexiones sobre el futuro de la integración centroamericana, para completar

dicho cometido, el documento se estructura en cinco secciones: ***(i)*** punto de partida teórico y metodológico ***(ii)*** los regionalismos en el proceso de la integración centroamericana, ***(iii)*** confianza y legitimidad en la construcción de la integración, ***(iv)*** salida, voz y lealtad: entre el diálogo político y los canales institucionales, ***(v)*** Esquipulas III: un intento fallido, y ***(vi)*** hallazgos finales: cuando los caminos acaban, inicia el verdadero recorrido.

Punto de partida teórico y metodológico

El proceso de integración regional centroamericana es entendido en el presente documento como una construcción sociohistórica, conceptual e institucional debe comprenderse en su dimensión presente y como referente de un imaginario colectivo puesto que, desde finales del siglo XX, la integración centroamericana resurgió como una herramienta para alcanzar la paz y el desarrollo en Centroamérica, al conformarse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Díaz Arias D. , Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987), 2016).

Entre los principales determinantes político-institucionales que explican los procesos de transformación del Sistema de la Integración Centroamericana se encuentran los procesos de toma de decisiones y los acuerdos de la Reunión de Presidentes, puesto que la dinámica de los cambios y sus motivaciones dependen de los acuerdos emanados de estas reuniones, que pueden marcar el inicio de los procesos de cambio institucional (Vargas Céspedes & Viales Hurtado, La integración centroatroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional, 2024).

La visión de trayectoria del SICA ofrecida por Santos (2010) y Caldentey (2012), identifica que los cambios son una sumatoria de paradigmas que coexisten, en una dinámica de tensiones, la cual permite una predominancia de alguno de ellos. Estos sucesos, ya sea generados por decisiones de los Estados miembros o por la institucionalidad del SICA, pueden darse por accidente/contingencia o incluso por un fraccionamiento condicionado al devenir operativo institucional, los cuales, sin planificación previa, se convierten en motores del cambio.

La gestión del cambio político-institucional en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está permeado por una serie de tensiones, entre las que se destacan: *(a)* los conflictos de pensamiento a lo interno y externo de la institucionalidad del SICA, *(b)* la pugna entre el intergubernamentalismo[2] y la supranacionalidad, y *(c)* el choque entre la concepción de un proceso eminentemente centroamericano - que lo hace particular en el contexto internacional - y las visiones de un proceso mimético, que busca asimilarse a aquellos modelos integracionistas considerados como exitosos -Unión Europea-; otra de las visiones duales identificadas ha sido *(d)* el agotamiento de los Acuerdos de Esquipulas, que divide a quienes estudian la integración (Alvarez, 1989) (Caldentey, Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas, 2015) (Vargas & Viales, 2024).

En el marco de esta reflexión teórica se identifica como objetivo de investigación el comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

Esta investigación es cualitativa heurística puesto que se orienta a la capacidad de arrojar orientaciones y de producir descubrimientos desde un método práctico, como tal aspira a ser suficiente para alcanzar una meta inmediata según la experiencia académica, científica y profesional de los autores; para alcanzar ese fin se sustenta en la lectura de documentos especializados sobre el proceso de integración centroamericana, documentos técnicos internos de la institucionalidad regional y en la observación participativa de uno de los investigadores quien le correspondió laborar durante el periodo de estudio en la institucionalidad regional.

[2] El intergubernamentalismo facilita las transacciones transnacionales desde una lógica de interdependencia de los estados centroamericanos, facilitando la consolidación y el protagonismo del sector empresarial (una lógica de integración de élites económicas muy propia de la década de los 70´s del siglo pasado), de ahí la necesidad que las autoridades nacionales adopten las regulaciones y políticas necesarias, es decir, una integración desde la demanda. Este enfoque presente en los tiempos de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, generó una sedimentación institucional de una integración por capas la cual se origina con experiencias de regulación transita hacia distribución y a su vez desregulación, para acentuarse en procesos de re-distribución; desde luego lo que existe en la práctica es una convergencia de paradigmas que dependiendo del contexto, las circunstancias, intereses y posiciones se decanta por una u otra.

La perspectiva cualitativa heurística aplicada al estudio del proceso de la integración centroamericana contribuye al entendimiento de los significados, las características, y los símbolos en la construcción de los marcos cognitivos propios del SICA, se centra desde un proceso exploratorio-analítico el comprender una serie de interrogantes basada en el por qué y el cómo; evita cuantificar pues su interés radica siempre en la exploración del objeto de investigación sin recurrir siempre a categorías de análisis previas (Vargas & Viales, 2024).

La construcción del conocimiento es producto de una relación dada entre la experiencia técnico-política y la reflexión pausada y sopesada por el soporte de la literatura especializada, como el retomar las experiencias fuera de la coyuntura en que se generaron. En síntesis, se genera un conocimiento funcional que se estructura por el sentido significación, tanto desde la perspectiva de la comprensión sistémica de la coyuntura propia, como de una lógica más amplia de proceso, provocando así una acumulación de conocimiento en espiral y ascendente.

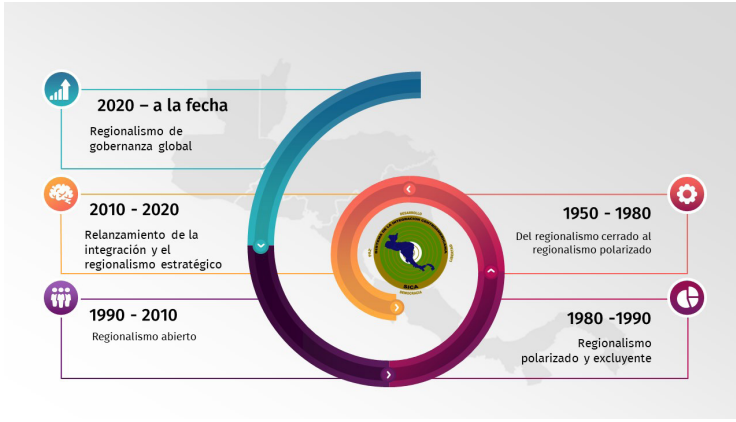
Los fenómenos dados en el proceso de la integración centroamericana, desde una reflexión sobre la observación y desde una perspectiva de sedimentación institucional, dada por el neoinstitucionalismo historicista, apelan al observador como investigador quien es al mismo tiempo receptor y constructor de nuevas formas de entender y comprender la realidad.

Las instituciones del SICA dependen de un entramado de reglas formales e informales, su diseño y coherencia reduce la incertidumbre por el hecho de proporcionar una estructura previsible, de forma tal se constituye una guía para hacer avanzar el proyecto de integración y con ello fortalecer la paz, la libertada, el progreso y la democracia en la región centroamericana (North, 2006). Las instituciones regionales son las reglas de juego entre los Estados miembros, o más formalmente, son las limitaciones ideadas que dan forma a la interacción del SICA. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio, sea político, social o económico; por ende, el cambio institucional conforma el modo en que el SICA evoluciona a lo largo del tiempo, por lo cual es clave para entender el cambio histórico. (North, 2006)

Los regionalismos en el proceso de la integración centroamericana

El proceso de integración centroamericana data desde la década de 1950 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- el 14 de octubre de 1951, que buscaba promover la cooperación e integración entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. De este proceso, entre sus múltiples logros entre los que se destaca la creación del Mercado Común Centroamericano -MCCA- con el objetivo de establecer una unión aduanera y su evolución, en el año de 1993, hacia el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-. Si bien, existe una profunda literatura sobre el SICA (Caldentey, Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores, 2009) (Centroamericana, 2001) (SICA, 2013) (Viales Hurtado R. (., 2021) se podrían diferenciar cinco grandes momentos en la historia de la integración centroamericana (ver *Figura 1*).

Figura 1. Transformaciones de los regionalismos en el proceso de integración centroamericana



Fuente: Elaboración propia.

El *primer hito es la transición del regionalismo cerrado al regionalismo polarizado*, que responde a esfuerzos significativos en los cuales los gobernantes centroamericanos realizaron acciones decidas por la integración. En estos primeros 30 años destaca la capacidad política de los gobernantes como de las élites empresariales por beneficiarse con la creación del Modelo de Industrialización por Sustitución de

Importaciones -MISI- (Solano, 2020) Para Solano (2020) el auge de integración es consecuencia de los acuerdos de la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá en diciembre de 1946, la cual contribuyó al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Por ello, no es de extrañar que los temas de la defensa hemisférica y de la contención al comunismo fueron centrales en la constitución de la ODECA, en un contexto de Guerra Fría. (García Ferreira & Taracena Arriola, 2017) (Díaz Arias D. (., 2022)

La segunda etapa de transformación de la ODECA se da en el año 1962 con el surgimiento de la institucionalidad regional a partir de secretarías especializadas en temas educativos, salud, relaciones exteriores, agricultura y ganadería; así como instancias especializadas como lo fue la Escuela Superior de Administración Pública para América Central -ESAPAC-, actualmente conocida como el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP. El proceso de integración asume un nuevo impulso en la década de 1970 con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y su proyecto escudo: el Mercado Común Centroamericano (Solano, 2020). De esta forma, la integración crece desde una vertiente política y económica, a las cuales se le suman agendas de cultura y educación, salud, seguridad, etc.

El *regionalismo polarizado* inicia a finales de la década de 1970, con la intervención militar de Estados Unidos de América tras el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, apoyada por la Unión Soviética y Cuba y se profundiza en la década de 1980. (Viales Hurtado & Cortés, América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura política de la confianza/desconfianza (trust/ditrust), 2018). El *regionalismo polarizado como el regionalismo excluyente se da entre 1980 y 1990*, y se caracteriza por el estancamiento del proceso de integración por los conflictos bélicos y su intensificación en la década de 1980, con una mayor intensidad en las guerras civiles que se libraban en Guatemala y El Salvador, como una mayor presencia de las tensiones propias de la Guerra Fría en la región (Vargas & Viales, 2024), sumado al contexto de crisis mundial y regional (Viales Hurtado R. J., El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990), 2022), y el posterior proceso de pacificación en la región (Díaz Arias D. , Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987), 2016).

La firma del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, el 7 de agosto de 1987, transformó la dinámica regional que se había vivido por una década. El acuerdo cambió todo, sin cambiar nada, puesto que Esquipulas II no cambió nada estructural (Rojas Aravena, 1989), pero abrió paso a la confianza mínima para avanzar hacia una nueva fase basada en el diálogo, la consulta y la negociación. El restablecimiento de la comunicación y de una confianza mínima serán los pilares necesarios que permitirán retomar el proyecto de la integración centroamericana.

El *tercer hito se da entre 1990 y 2010 con el regionalismo abierto,* con el surgimiento del SICA en un contexto caracterizado por el auge globalizador y particularmente por la influencia del regionalismo abierto. Como resultado, en esta época la región vive un proceso de intensificación de firmas de tratados de libre comercio. Caldentey (2014) identifica al regionalismo estratégico como caracterizado por un pragmatismo político, el cual no acude a los debates dogmáticos, opta por situarse en agendas de desarrollo más amplias -y concordantes con las prioridades globales- integrando transformaciones económicas y sociales para la generación de bienes públicos. (Caldentey, Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana, 2014) El *cuarto hito de* 2010 al 2020, es *el relanzamiento de la integración y el regionalismo estratégico* que inicia con la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el día 20 de julio de 2010, desde la cual se hace el relanzamiento del proceso de integración centroamericana.

Se identifica que, pese a los avances alcanzados en materia de integración, aún persisten importantes desafíos en los ámbitos económico, social, e institucional; así como, en materia de seguridad democrática, particularmente la presencia del narcotráfico y del crimen organizado; el aumento de la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, la persistencia de la pobreza y desigualdades al interior de cada uno de los países. (Giacomarro, 2014) (Viales Hurtado & Díaz, Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI, 2016) Este intento de los presidentes de la región por dar un impulso al proceso de integración con la agenda del "Relanzamiento de la Integración Centroamericana", desde la construcción de cinco ejes temáticos de desarrollo -seguridad democrática, prevención y mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático, integración social,

integración económica y fortalecimiento institucional-, constituye un esfuerzo por articular acciones de las políticas regionales a efectos de facilitar la trazabilidad de las iniciativas, canalizar los recursos de la cooperación internacional y dinamizar las decisiones y acciones prioritarias en la región (Santos Carrillo, Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana, 2016)

El *quinto hito de 2020 a la fecha, de regionalismo de gobernanza global,* inicia 11 de marzo de 2020, con el cierre de las fronteras y los límites a la movilización a partir de la pandemia ocasionada por el Covid-19. (Díaz Arias & Viales Hurtado, 2020) (David & Viales Hurtado, 2021) La adaptación de los estados a la pandemia, la necesidad por innovar medidas de salud, económicas, políticas y de seguridad, obligaron repensar los modelos de gobernanza neoliberal imperantes, volviendo las miradas hacia los seres humanos y los ecosistemas. Las interconexiones globales y regionales promueven vertientes de riesgos compartidos, constituyendo diversos niveles de vulnerabilidad, por lo cual la responsabilidad para participar en el aprendizaje, identificación de problemas -presentes y futuros- la toma de decisiones multidireccionales son tareas compartidas y diferenciadas de los Estados hacia un planeta más sostenible y equitativo. El regionalismo de gobernanza global identifica esas conexiones, esos oleajes que tarde o temprano tocan la costa, la transformación de los partidos políticos, la tensión entre las democracias liberales e iliberales, la fragmentación social, el reposicionamiento de las ideologías radicales, la emergencia de conflictos armados son también expresión en el marco de este regionalismo, el cual busca la identificación de puntos comunes compartidos y en los cuales el cambio es viable.

A inicios de este regionalismo de gobernanza global, se da el final del mandato del Presidente Vinicio Cerezo como Secretario General del SICA (2017-2021) y las crisis experimentadas ante la ausencia de elección del Secretario General, superada por la elección de Werner Vargas Torres en dicho cargo, el 11 de agosto de 2022; así como, su renuncia en noviembre de 2023, que generó una nueva crisis. Estas ha sido una fase de constantes desafíos como el de la racionalidad institucional del SICA, su sostenibilidad económica, las negociaciones con cooperantes estratégicos, entre muchos otros desafíos adicionales.

Confianza y legitimidad: en la construcción de la integración

Siguiendo a Viales (2019) la confianza/desconfianza son una institución social y institución política, tanto como simbólica, que permite generar un principio de legitimidad del sistema sociopolítico, con una veracidad objetiva y una intersubjetiva, siendo un concepto polisémico y heterogéneo, que se crea para la realización de una acción futura y sus pilares son el vínculo de credibilidad entre los sujetos (Viales Hurtado R. , 2019). En este sentido, el proceso de pacificación de la región centroamericana a finales de la década de 1980, permitió retomar las sendas del diálogo, la consulta y la negociación entre los Estados centroamericanos, creando el ambiente necesario para retomar el proyecto de integración centroamericana a inicios de la década de 1990.

El SICA es un complejo andamiaje de gobernanza multinivel a lo interno de sí mismo, como de su relación con los Estados miembros, los cooperantes y otros actores estratégicos; tal y como bien lo refleja el Protocolo de Tegucigalpa y los instrumentos jurídicos derivados. Sin embargo, el éxito del proceso de integración no radica solamente en la definición de una compleja estructura institucional y normativa, sino más bien en la capacidad que tienen los anteriores para conducir las pasiones de los Estados miembros por medio de un proceso novedoso de negociación y de deliberación. Es decir, requiere de un marco cognitivo lo suficientemente persuasivo e inspirador para generar un proyecto futuro compartido; de esta forma, la confianza en la integración centroamericana depende de un conjunto de creencias y de expectativas de satisfacción como de la voluntad de actuar sobre la base de este marco cognitivo, en una lógica en la cual siempre existirá el riesgo y la incertidumbre (Viales Hurtado R. , 2019).

Siguiendo el pensamiento de Philippe Braud (1993) la superioridad demostrada por el proceso de integración centroamericana sobre los espacios bilaterales de acción ha sido la consolidación de una institucionalización capaz de evidenciar los beneficios de la acción colectiva, basada en su aptitud para manejar sin sofocar las dinámicas coyunturales y estratégicas que atraviesa Centroamérica. (Braud, 1993) Sin embargo, el diseño institucional no es precisamente la fuerza *per se* del Sistema de la Integración Centroamericana, sino la manera en que se atienden los tres principales desafíos: (i) *¿Cómo se movilizan los apoyos que legitiman la integración?* El doble riesgo de la indiferencia y la

politización excesiva, (ii) *¿Cómo mantener la confianza y la cohesión en un proyecto de integración con capacidad de evidenciar los bienes públicos regionales?*, y (iii) *¿Cómo colocar eficazmente al servicio de la utilidad derivada por los procesos de integración al mayor número de sus Estados miembros?*

De ahí que cuanto mayor sea la identidad hacia el proyecto de integración, mayor será la capacidad para la movilización de acciones que reflejen esa voluntad política (Braud, 1993). Esta identidad requiere siempre de una especie de eficacia simbólica, la cual se basa en los discursos dignificantes – en la profundización de los marcos narrativos – como también en la capacidad que posee el propio SICA para evidenciar los bienes públicos regionales y los beneficios hacia los Estados miembros derivados de las demandas y de las acciones colectivas. Cuando esta relación se deteriora, menores serán los apoyos de los Estados para legitimar acciones derivadas de la integración regional.

El principal dínamo de la confianza en el sistema de la integración centroamericana es limitar su capacidad de acción política al respeto del derecho comunitario, en aras de asegurar sus expectativas futuras desde la convergencia de los intereses de los otros o sus representaciones simbólicas, en una especie de lealtad mutua (Viales Hurtado R. , 2019); sin embargo, las políticas regionales, sus agendas o acciones estratégicas siempre serán la expresión del común denominador de los intereses de los Estados, bajo la confianza y la legitimidad del consenso regional. El desafío pasado y presente de la institucionalidad regional, es provocar un proceso de reflexión más allá del interés de la política exterior de un Estado hacia y desde la región, para estructurar una sola voz regional, capaz de invitar a la reflexión sobre los desafíos y oportunidades que como Centroamérica se requiere (Tingyang, 2009). De ahí la importancia de los mitos simbólicos del proceso de la integración centroamericana, la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana es también una construcción narrativa, generadora por sí misma de un mito social que, a pesar de la evolución regional toda acción presente o futura, se enmarca en esa construcción de cinco determinantes para las posibilidades de despegue y de concreción del desarrollo regional.

El avance de la integración en ocasiones parece estancarse o al menos desacelerarse, dado que su velocidad depende de la voluntad política. Múltiples razones o justificaciones pueden emerger como cambios o realineamientos políticos en la región, que implican una redefinición

de sus prioridades, de ahí la importancia en la capacidad de generar un diálogo político de alto nivel por parte de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Otra justificante se vincula con el problema de la institucionalidad por el método, es decir ante vacíos legales que faciliten su operacionalización; de ahí la necesidad de avanzar hacia decretos políticos -mandatos presidenciales centrados más en el fondo- que permitan avanzar en lo operativo mientras se definen las normas institucionales. Un sistema es aquel que se basa en las interrelaciones de sus partes, de tal manera que no es posible reconstruir el todo con la mera sumatoria de las partes. No es cuestión de un recuento de hechos históricos, sino también de las condiciones objetivas y subjetivas que les rodean.

El proceso de reflexión del futuro del SICA tiene sus orígenes desde el relanzamiento del proceso de integración centroamericana en 2010, tres años más tarde, de manera explícita los presidentes centroamericanos acordaron iniciar el proceso de reflexión en la Declaración de Presidentes de Buenaventura, Panamá, del año 2013. A partir de este momento, las Presidencias Pro Témpore de los Estados miembros del SICA han dado continuidad al proceso, mediante reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y el tema ha sido retomado en las Reuniones de Presidentes.

La reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana tuvo su auge en el periodo 2013-2017, experimentando un desencanto a finales de dicha década. Proceso que se fue afectado por la salida de facto de la República de Costa Rica al Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, como por las tensiones derivadas sobre la necesidad de una reforma institucional acorde a una integración y región aspiracional.

Salida, voz y lealtad: entre la confianza, el diálogo político y los canales institucionales

¿Hacia dónde va la integración centroamericana? ¿Qué integración se requiere y se necesita en este momento en la región? Estas interrogantes se derivan del informe la Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico, elaborado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. El proceso de reflexión sobre el futuro del SICA parte de lecciones aprendidas en la primera década de funcionamiento del SICA, avances que se han dado desde un activismo

tanto como de acciones reactivas en temas y coyunturas específicas; desde lógicas y plataformas comunitarias o desde espacios intergubernamentales. De este aprendizaje, se requiere avanzar con cierta flexibilidad e innovación, con el fin de explorar formas y articulaciones más pertinentes para cada momento, e incentivar encadenamientos incrementales de los resultados, reduciendo los márgenes de contradicción y dispersión del SICA (SGSICA, La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico , 2013).

Las preguntas elementales y directas pueden surgir cuando existe un vacío o cuando no son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual se debe, replantear (Arendt, 2018); en momentos en que los cambios económicos, sociales o políticos les dan un nuevo contexto y significado. En estos nuevos contextos, la emergencia de fenómenos complejos, en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas conocidas pierden todo sentido de conexión y validez (Kuhn, 1970), la reflexión novedosa que genere nuevas interrogantes es fundamental. Estas interrogantes formuladas desde la institucionalidad regional del SICA, evidencian la presencia de lo nuevo, en la medida del que SICA sea capaz de ofrecer razones adecuadamente fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar la integración centroamericana hacia esos horizontes deseables.

El proceso de relanzamiento de la integración centroamericana tiene sus orígenes durante la Presidencia Pro Témpore de El Salvador, en el primer semestre de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el día 20 de julio: es en este momento en el cual era evidente el agotamiento del regionalismo abierto y la necesidad de encontrar una nueva vía de acción. Ahora es importante dilucidar si este evento es el inicio de una coyuntura crítica y, sobre todo, si su resultado va a ser un proceso de cambio o más bien el reforzamiento de la trayectoria de dependencia que acabamos de describir. (Mahoney, Path dependence in historical sociology, 2000) (Mahoney & Thelen, Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power, 2010)

Búsqueda de marcos cognitivos propios: hacia un regionalismo estratégico

Después de tres años del relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, se posibilita la búsqueda conceptual y la definición operativa de una puesta en común de un marco cognitivo capaz de

aglutinar los intereses y las expectativas de los Estados miembros; es así como durante el año 2013 se da una emergencia a nivel de la tecnoestructura del SICA por la adopción de un regionalismo estratégico.

En la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Buenaventura, Panamá, el 14 de diciembre 2013, se instruye al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) para que, junto con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), elaboren y presenten, una visión de largo plazo para la integración regional: La Hora de Centroamérica. (SGSICA, La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico , 2013).

A inicios del año 2014, la SGSICA, por mandato presidencial, inicia el proceso de reflexión por medio de varios ejercicios de consulta con expertos y actores regionales basados en el documento *La Hora de Centroamérica*. En primera instancia, el trabajo se realizó con equipos internos a efectos de preparar la visión y la metodología del proceso, centrando esta responsabilidad en la Dirección de Planificación de la SGSICA. El 27 de junio de 2014, en la Declaración de Punta Cana, de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, se emite el mandato presidencial XI de la Declaración de Buenaventura, y *tomando en cuenta* el documento presentado por la SG-SICA La hora de Centroamérica: hacia un regionalismo estratégico, el cual plantea una visión regional, se identificó la necesidad de establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana así como formular una visión de largo plazo.

De este proceso se derivan dos mandatos presidenciales de la Declaración de Punta Cana: *Mandato 17*. Recibir los insumos presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA) para establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de integración regional centroamericana e instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica -CONPLAN-, SGSICA y el Consejo de Ministros de Integración Económica -COMIECO-, en el marco de los trabajos que se han mandatado para formular una visión de largo plazo para la integración regional y que deberán ser presentados en el primer semestre del año 2015, trabajos en los que se incluirá a la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- y a la Secretaría de Integración Social

de Centroamérica -SISCA-. Por otra parte, el *Mandato 19*. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la integración.

En el marco de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, el día 25 de julio de 2015, la SGSICA presentó un informe de avance del proceso de reflexión, resultado del trabajo conjunto realizado por CONPLAN, COMIECO, SIECA y SISCA, en coordinación con la SGSICA. El documento de avance establecía criterios para la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de la integración regional. Dicho informe sirvió de insumo para la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 2015. Como resultado, se establecieron cuatro dimensiones que agruparon puntos críticos relevantes del proceso de integración: *i)* fuerzas motrices, *ii)* marco jurídico, *iii)* institucionalidad y *iv)* participación de la población e identidad centroamericana, que después de su análisis aspiraban a transformarse en agendas temáticas de reflexión estratégica que aglutinaran a los actores de acuerdo con sus intereses. El documento contenía además una propuesta de contenidos básicos y una hoja de ruta para establecer las acciones a realizar a corto y mediano plazo para dar cumplimento a los mandatos presidenciales mencionados, basados en una lógica de prospectiva caliente, es decir, de consultas a diversas instancias y autoridades.

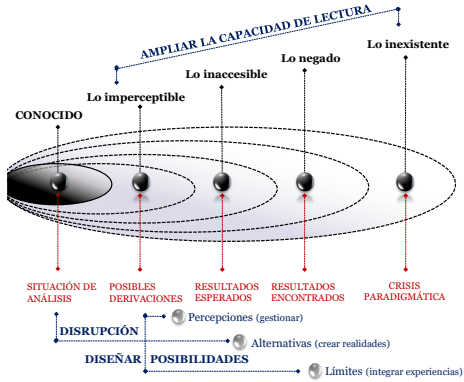
Estas demandas de los Estados miembros no son tareas postergables, puesto que en el SICA las demoras del momento se convierten en las semillas de conflictos políticos potenciales del futuro. La gestión de la SGSICA requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales; así como decodificar las tendencias convergentes y los ciclos de ruptura con visión prospectiva. También se requieren estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, para que puedan comprenderlo en su complejidad los Estados miembros y las diversas instancias de decisión (Vargas & Sancho, 2018) (ver *Figura 2*).

La construcción de una propuesta del futuro de la integración constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y, por ende, requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de los Estados miembros -y sus realineamien-

tos políticos- hace avanzar y retroceder en simultaneidad y en diversas velocidades; donde el conflicto político -manifiesto o potencial- es un elemento expreso de su realidad que, a su vez, contribuye a tensar los diseños y las capacidades institucionales para su transformación, con una base fundamental cimentada en la construcción de la confianza entre los diversos actores que participan del proceso.

La cuestión es saber si la SGSICA, tiene la capacidad de acción técnica y política, para anticipar la tensión de posturas entre los Estados miembros, en un contexto de diversas incertidumbres y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro, con políticas basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad multi-actores con criterios de legitimidad y responsabilidad, capaces de regenerar la confianza política hacia la propia integración. (Axelrod R. , 1976).

Figura 2. Complejidad e incertidumbres en la integración centroamericana



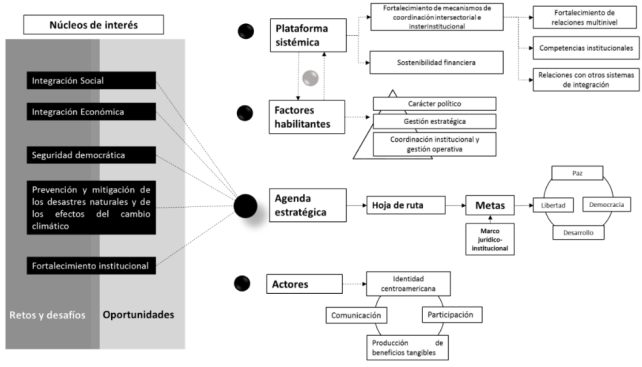
Fuente: Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez, & Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, 2020)

En tal sentido, una de las tareas impostergables del SICA con el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración es pasar de los temas conocidos, hacia lo imperceptible y, para ello, requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, lo que permitirá diversificar la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas, para atender incluso periodos de crisis que, en la actualidad, no se perciben como tales; por ello es válido generar un proceso lento y complejo de

consultas muti-sectoriales y multi-actores en detrimento de la rapidez e inmediatez esperada por los Estados miembros.

En la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 2 de septiembre de 2015, se acordó que la Presidencia Pro-Témpore, que ejercía El Salvador, organizaría, con el apoyo de la SG-SICA, un Taller de reflexión sobre el futuro de la integración regional, en el que participarían los Cancilleres del SICA. El 12 de noviembre de 2015, se realizó el Taller de reflexión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas de debate sirvieron de insumo al núcleo de instituciones regionales para la elaboración del documento Síntesis de la Primera Fase del Proceso de Reflexión del SICA, finalizado en diciembre de 2015. Esta visión partió de la identificación de núcleos de interés compartidos por los países, en cuyo centro se hilvanaron las acciones que buscaban generar mayores beneficios para la población y determinar cuáles serían los nuevos indicadores que se debía utilizar.

Figura 3. Metodología del proceso reflexión sobre el futuro del SICA



Fuente: Elaboración propia.

La discusión se centró en aspectos de forma y de fondo sobre el proceso de integración, en la creciente reciprocidad y mutua dependencia de la teoría y la praxis comunitaria sobre el accionar intergubernamental, para dar paso a la capacidad innovadora que pueda garantizar la funcionalidad del Sistema. Se reconoció la necesidad de una hoja de ruta clara, de una agenda renovada, para llevar a cabo la instrumen-

talización de la voluntad política, sobre la base de los cinco pilares del proceso de integración, con tiempos y logros establecidos (ver *Figura 3*).

Las transformaciones y evoluciones del contexto regional e internacional han sido dinámicas; así como los actores empresariales, sociales y políticos, cuyo entramado incide en la integración regional. Se analizó la capacidad del Sistema para enfrentar desafíos y aprovechar las oportunidades de la región, para lo cual se requiere explorar una mayor participación ciudadana e incluso la búsqueda de articulación con actores regionales. De este proceso se desprenden una serie de acciones sugeridas, orientadas a un proceso mayor de consultas y de retroalimentación, entre las que se destacan[3]:

- Realizar jornadas de reflexión con los diversos Consejos de Ministros Sectoriales, con el fin de lograr un primer esbozo de los temas estratégicos. Esta etapa se orienta a la identificación de un mecanismo denominado *tema-país acompañante*, que establece una distribución de trabajo funcional en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes; parte de que los países asuman un liderazgo estratégico en alguno de los temas específicos.
- Elaborar a nivel de Secretarías Técnicas del SICA, una propuesta de agenda estratégica, la cual, antes de ser sometida a aprobación por los Órganos, será socializada por cada Secretaría con sus sectores de referencia.
- Validar la agenda estratégica de la Integración en una reunión intersectorial, para posterior aprobación por la Reunión de Presidentes.
- Someter a consideración de la Reunión de Presidentes el resultado del proceso de reflexión, que incluye la visión de futuro del proceso de integración y su agenda estratégica.
- Publicar un informe de hitos y resultados intermedios de los 5 pilares definidos en el relanzamiento de la integración; a efectos de visualizar con claridad las metas futuras, para su inte-

[3] Información obtenida por observación participante del investigador Vargas Céspedes, Jean Paul, cuando se desempeñó como Director de Integración de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana en el período 2014 – 2018, y entre sus distintas funciones gestionó este proceso junto con la Dirección de Planificación de la SGSICA, la Dirección Ejecutiva de la SGSICA y el Despacho de la SGSICA.

gración en la agenda estratégica en construcción; cuya responsabilidad recae en SGSICA, SIECA, SISCA, ST-CONPLAN[4].

Si bien, algunas de estas acciones lograron dar sus primeros pasos, el activismo institucional se fue difuminando con el tiempo. De forma tal que, mientras se encuentre involucrada activamente la PPT o un Estado miembro, el interés se mantiene; por el contrario, al decaer la visión, implementación y conducción en la propia institucionalidad regional, el interés de los Estados se fue difuminando conforme las arenas se desplazaron de la palestra política a la tecnocracia comunitaria. De estas iniciativas, el interés por una propuesta para fortalecer el funcionamiento sistémico de la institucionalidad, por clarificar el funcionamiento del denominado núcleo duro, continúan siendo una tarea pendiente; es así como en la formulación de las líneas estratégicas de la PPT de Honduras, durante el primer semestre del año 2024, la prioridad fue la revisión de la normativa regional de Órganos, Secretarías e Instituciones Regionales en el SICA (SGSICA, Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, 2024).

Durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 16 de diciembre de 2015, la PPT de El Salvador realizó la presentación del Informe sobre el Taller de Reflexión del 12 de noviembre. En dicha reunión, se acordó: ***(i)*** continuar con los trabajos de reflexión sobre el futuro de la integración regional, a efectos de presentar en el 2016 un informe con propuestas para la consideración de los Presidentes. Además, solicitar a las Presidencias Pro Témpore de turno, continuar con el liderazgo en este proceso, y ***(ii)*** instruir a la SGSICA, para recoger los diferentes aportes de las delegaciones de los Estados miembros e incorporarlos a la sistematización del avance de documento. Sin embargo, el ejercicio de la PPT de El Salvador durante el segundo semestre del 2015 se vio afectado por la decisión política adoptada por el gobierno de Costa Rica, en la administración de Luis Guillermo Solís Rivera, de suspender su participación en los diálogos de la integración centroamericana el 19 de diciembre de 2015 -producto de la crisis de migración cubana en la región-.

La conducción política y estratégica de este proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, obliga a poner en el lente no solo en los contenidos de las intervenciones, así como en la forma en que se toman y gestionan las decisiones. La inclusión y consulta permanente de los

[4] Secretaría Técnica del Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica.

Estados miembros en la elaboración e implementación de las acciones, es siempre una dinámica de relaciones de mutua dependencia, en las cuales las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades -desigualdades promovidas por las coaliciones y proximidades propias entre los Estados miembros-. Por tanto, desde la formación de la agenda estratégica del SICA se requiere de una comprensión de su viabilidad y su sostenibilidad, para ello se debe transitar hacia: *(a)* un análisis de la solución desde el presente y sus efectos futuros -decisiones vinculadas y externalidades-, *(b)* el grado de apoyo y su sostenibilidad política como técnica, y *(c)* determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas J. , 2011).

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea este manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrados en los aspectos detonantes y ofreciendo respuestas de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y, por ende, con las posibilidades de reincidencias futuras; siendo el resultado una erosión en las expectativas de los Estados miembros y una pérdida de confianza hacia el propio proceso. (Viales Hurtado R. , 2019). El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, indica que estos pueden ser de carácter político entre los Estados miembros o a nivel técnico entre las tecnocracias de la institucionalidad regional. De ahí se desprenden las capacidades de articulación tanto de la PPT de turno como de la SGSICA para definir horizontes futuros compartidos lo suficientemente inspiradores en una gestión del cambio (Lilla, 2018).

El saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales se requiere un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo y transformación institucional resulta fundamental. Si bien, desde la palestra política, se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles (Vargas J. , 2011).

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención generada. En ocasiones, una acción puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costos en el largo plazo. Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios y las transformaciones del proceso de integración, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo

y dinámico conjunto de relaciones a lo interno de los Estados miembros, entre estos y la tecnoestructura de la integración regional, tanto como a lo interno de esta, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes sino, por el contrario, propiciando las conexiones y el equilibrio de todos los elementos, con una visón de atemporalidad del valor de la integración, al tomar en consideración dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

La salida y la voz: la pérdida de confianza en el espacio institucional

El proceso de reflexión experimenta una desaceleración política durante las Presidencias Pro Témpore de Honduras y Nicaragua durante el año 2016 y Costa Rica en el primer semestre de 2017. Desaceleración que además implicó un cambio de las arenas de discusión y, con ello, una exclusión parcial de la institucionalidad regional del SICA, específicamente de sus autoridades y equipos técnicos. La dinámica de censuras o el ejercicio de poderes de veto -formales e informales- en la definición de la agenda del SICA, constituye una habilidad específica de la Presidencia Pro Témpore, que debe controlar la incorporación -o exclusión- de un tema en un orden prioritario, proyectando un aparente apoyo, pero cuyas acciones vienen a contribuir o incentivar su aceptación o rechazo (Tsebelis, 2002). La acción colectiva de los Estados miembros del SICA es un ejercicio político orientado a la satisfacción de las demandas comunes (Viales Hurtado R. , 2019) y al mismo tiempo constituyen sistemas emergentes de cultura política que se entretejen con la cultura institucional de la tecnoestructura del SICA (Melucci, 1996)

Ante una línea de acción en marcha por parte del SICA, aún ya adoptada por consenso, pero sin gozar del convencimiento real por parte de uno o varios Estados miembros, lo previsible es la acción o manifestación de fuerza para desacelerar o redefinir la acción de la institucionalidad regional -procesos de contención-; o bien, una intervención al margen de la misma institucionalidad. La PPT de Honduras inicia con dos coyunturas particulares: *(a)* la ausencia de Costa Rica en las convocatorias de las sesiones de la institucionalidad del SICA, y *(b)* el agotamiento de algunos Estados ante el proceso de reflexión y su expectativa en tomar acciones directas hacia su transformación. En videoconferencia realizada por los Directores de Política Exterior el

15 de enero de 2016, la PPT retiró muchas de las actividades de su calendario y reafirmó el profundo convencimiento hacia el proceso de integración. En dicha reunión se hizo un llamado a mejorar y fortalecer el proceso de la integración centroamericana.

El comportamiento de los Estados miembros y sus interacciones en el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, desde la perspectiva de Hirschman (1977) puede ser analizado en tres dimensiones: *(a)* salida en un sentido de renuncia o abandono de la relación; *(b)* voz como la acción política y la manifestación de los intereses y *(c)* lealtad en el sentido de mantener los apoyos o renunciar a los intereses y expectativas a efectos de evitar los compromisos por adquirirse. (Hirschman A. O., 1977)

En reuniones posteriores, del 9 y 10 de febrero de 2016, la PPT expuso sus prioridades estratégicas a la SG-SICA e indicó que el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país estaría haciendo reuniones de acercamiento con cada uno de los países de los Estados miembros. Además, la PPT reiteró que dicho proceso de consultas políticas y técnicas las haría sin el apoyo de la SG-SICA. De esta forma, el interés de la PPT de Honduras adopta una salida al cerrar las interacciones con la institucionalidad regional y optar por un diálogo político al más alto nivel, al margen del SICA; su ausencia de voz -como de algunos otros Estados- expresa una insatisfacción en la forma en que la institucionalidad regional venía conduciendo el proceso, o en la forma en que un Estado -o Estados- en particular incidían en este.

En el mes de mayo de 2016, la SGSICA realiza un informe de las instancias regionales que integran la comisión de secretarías del SICA, por solicitud de la PPT en cuanto a: cuotas dadas por los Estados miembros, recursos humanos y su distribución -participación por nacionalidad- y la cooperación internacional recibida para el fortalecimiento institucional en el año 2016. A finales del mes de mayo, se le comunicó a la SG-SICA las acciones realizadas de forma directa por la PPT desde inicios del mes de mayo, desde las cuales se había puesto al conocimiento de los Estados miembros una serie de documentos con la finalidad de una Declaración del nuevo Sistema de la Integración Centroamericana. De esta forma, se hizo de conocimiento de la información y se convocó a la SGSICA a la reunión técnica preparatoria a celebrarse el día 6 de junio en Tegucigalpa. Es así como el proceso de reflexión deja de estar anclado a la SGSICA y en la institucionalidad regional, para convertirse en una propuesta política de transformación

institucional, cuyo diálogo y aprendizaje se da fuera de la propia institucionalidad.

Esta movilización de voz, provocada por la PPT de Honduras, constituye un cambio de preferencias políticas al dejar de gestionarse por las vías institucionales tradicionales y orientarse hacia instancias superiores políticas a efectos de asegurar la velocidad de los cambios y un mayor reflejo de la voluntad política de las mayorías (Hirschman A. , Las pasiones y los intereses, 2014). En este caso, la salida del diálogo político fuera de la institucionalidad regional y la voz alzada por la PPT de Honduras, contribuyeron a aumentar la fuerza de sus posiciones y de su poder de negociación; una forma de hacer visible los conflictos existentes, latentes y potenciales (Hirschman A. , La retórica reaccionaria, 2020)

La reacción de la SGSICA fue hacer del conocimiento de la Comisión de Órganos Comunitarios -compuesta por la SGSICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana- el nuevo estado de situación en una reunión extraordinaria del 1 de junio de 2016 y cuya síntesis de acuerdos fue: ***(a)*** que la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Declaración de Panamá, del 11 de diciembre de 1992, resolvió que todos los órganos, comisiones e instituciones de la integración deberán actuar en forma coherente, coordinada y armónica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, ***(b)*** que debía asegurarse que las propuestas -de reforma al sistema- que fueran elevadas, hubieran sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si eran factibles para permitir alcanzar los resultados viables, según dicta la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá 12 de julio 1997, y ***(c)*** que todo proceso debía darse en cumplimiento con el marco competencial que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados que otorgan potestades a los demás Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (Vargas Céspedes, Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios, 1 de junio 2016, 2016).

La posición de la Comisión de Órganos Comunitarios, desde la perspectiva de Hirschman (1977), evidencia su preocupación para evitar las salidas de los espacios institucionales de los Estados miembros, puesto que la lealtad hacia el proceso de integración puede verse mermada por una percepción de pérdida de expectativas. Por tanto, la lealtad es producto de la confianza de los Estados miembros sobre la forma y fondo del cómo se ha gestionado el proceso de reflexión sobre

el futuro de la integración centroamericana. Ahora bien, se mantiene la interrogante de si la ausencia de Costa Rica en las sesiones formales del SICA, producto de la crisis de los migrantes -cuya decisión proviene desde diciembre de 2015- incentivó o fue la fuerza motriz que provocó que las discusiones del futuro de la integración se dieran fuera de los espacios institucionalizados, o independientemente de ello, la insatisfacción de uno o varios países sobre el proceso de integración ya se encaminaba en ese sentido.

En la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre de Presidentes, del 6 de junio de 2016, las delegaciones de los Estados miembros discutieron la propuesta de Honduras de Declaración del Nuevo SICA, sin generar el consenso necesario para adoptarse y firmarse por los presidentes. La principal resistencia a este proceso de transformación provino de la delegación de Nicaragua, quien se enfrentó contundentemente con la delegación de Honduras y de Costa Rica. El 29 de junio de 2016, en la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la SGSICA presentó una versión más actualizada y detallada del Informe sobre la institucionalidad del SICA; dicho documento contenía el número y nombre de las instancias del SICA; personal y sueldo en cada una de las instituciones; presupuesto ordinario de las instituciones, incluyendo las contribuciones provenientes de la cooperación internacional, distribución geográfica de los titulares, entre otros insumos.

Durante la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 30 de junio de 2016 se da la Declaración de Roatán que, en su apartado sobre el fortalecimiento institucional establece como primer mandato presidencial: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para presentar, en su próxima Reunión de Presidentes, sus conclusiones sobre los resultados de las posibles acciones producto del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, incluyendo el fortalecimiento del Comité Ejecutivo y las recomendaciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los acuerdos y mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros del Sistema, todo con el fin de fortalecer su funcionamiento. Para cumplir tal cometido debería acordar una hoja de ruta a más tardar en dos meses. Este mandato fue producto de la falta de consenso regional para avanzar en la Declaración del Nuevo SICA, restableciendo los canales institucionales para el diálogo y la consulta, adicionalmente con la decisión adoptada por Costa Rica el 30 de junio de 2016, para retornar a las sesiones técnicas y políticas de trabajo en el marco del proceso de integración.

La PPT de Nicaragua, durante ese año, se avocó a promover el diálogo y la discusión desde los canales institucionales del proceso de integración; sin embargo, las conversaciones entre los países se fueron alejando de los asuntos de forma y fondo estructurales de la integración, para decantarse por precisar mejor la comprensión del principio de rotación del SICA; es decir, sobre la rotación geográfica, alfabética, de que asuman las secretarías los países que no lo han hecho, entre otros cuestionamientos. Esta discusión se ve avivada dado que, en la PPT de Costa Rica, en 2017, le corresponde la elección del Secretario General del SICA, como la definición de algunos otros cargos estratégicos.

En la Reunión de Presidentes del 20 de diciembre de 2016, XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, y bajo la Presidencia Pro Témpore de Nicaragua se mandató en la Declaración de Managua, bajo el pilar de fortalecimiento institucional: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que retome en el primer trimestre del año 2017, el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración regional. Durante la PPT de Nicaragua se formuló una hoja de ruta con plazos más acordes a las realidades institucionales de la región. Se consideró fundamental que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores continuara con dichas reflexiones a efectos de que presentaran sus conclusiones más importantes a la Cumbre de Presidentes de junio de 2017; en dicha fecha la institucionalidad regional había realizado seis sesiones intersectoriales.

La PPT de Costa Rica da cumplimiento a ese mandato presidencial y convoca a la LXIX Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 2 de marzo de 2017, sesión en que se adoptan estos acuerdos (CMRREE-SICA, 2017):

- Acuerdo 9.1 Dar por recibido el informe presentado por la SG-SICA sobre mandatos presidenciales e instruir al Comité Ejecutivo que realice una revisión del mismo, para identificar su vigencia y adoptar las decisiones pertinentes. Asimismo, hacer un llamado a la institucionalidad del SICA para que cumplan con el Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado. De igual forma, incluir este tema en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del Sistema de la Integración Centroamericana.

- Acuerdo 14.1 Dar por recibida la Propuesta de Política Migratoria Integral Regional elaborada por la OCAM, e incorporar el tema en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
- Acuerdo 15.1 Acoger la propuesta de la Presidencia Pro Témpore de realizar una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros el 4 de mayo de 2017, para iniciar una segunda fase del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, en cumplimiento del mandato de la Declaración de Managua.

Las delegaciones de los Estados miembros realizaron una recapitulación del estado de situación sobre la elección de titulares, tema que se retomará en la reunión del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA. La PPT destacó los principios fundamentales del Reglamento para la Elección de Titulares como el equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia, y solicitó a la SG-SICA completar el informe presentado con los datos que permitan identificar los nombramientos de los secretarios(as) anteriores y las nacionalidades, a fin de contar con una herramienta para la toma de decisiones. De esta forma, las discusiones giraron sobre cuál debía ser el diseño institucional necesario de la integración centroamericana, hacia un proceso por aclarar la elección de titulares, específicamente porque en julio de 2017 se debía elegir la nueva persona responsable de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, así como de otras instancias de interés por varios Estados.

Durante la PPT de Costa Rica, el interés gravitó más sobre un esfuerzo por alineación de la agenda estratégica del SICA con los ODS y no tanto la construcción de temas propios. Este proceso implicó una fase intensa de consultas a la institucionalidad regional, a efectos de que cada Consejo de Ministros Sectoriales realizara esa alineación entre su agenda estratégica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de que esta iniciativa de la PPT de Costa Rica contó con varios apoyos políticos de los Estados miembros, la institucionalidad regional no caminó a la misma velocidad y el proceso de alineación solo fue posible parcialmente en algunos sectores de la integración centroamericana.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana realizó un taller especial, en el marco del proceso de reflexión mandatado por la Reunión de Presidentes, el día 4 de mayo de 2017, en Heredia, Costa Rica. Ahí se discutieron los

siguientes puntos de agenda: ***(i)*** Contextualización de la región con el apoyo del Estado de la Región, ***(ii)*** Agenda estratégica priorizada, ***(iii)*** Implementación y gestión orientada a resultados, y ***(iv)*** Temas de gestión para la toma de decisiones en el corto plazo.

Bajo la Presidencia Pro Témpore de la República de Costa Rica, en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 29 de junio de 2017, en la Declaración de San José "Hacia una agenda estratégica regional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", los presidentes acordaron continuar con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, ante la necesidad de contar con un sistema robusto, eficiente, transparente y con alta capacidad de gestión para responder a las necesidades de la región.

Esquipulas III: un intento fallido

Esquipulas III fue un intento fallido de una visión del cómo la integración centroamericana podría ser una plataforma de desarrollo para la región. Esta visión fue concebida como parte de la propuesta de trabajo que el Secretario General del SICA, el ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo; sin embargo, se enfrentó a dos realidades muy claras en el sistema de integración: *a)* el presidencialismo y *b)* la construcción regional desde lo nacional.

En cuanto al primer aspecto, el presidencialismo, es la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno del SICA la máxima instancia de toma de decisiones, por lo cual la SGSICA solo puede ejecutar y dar seguimiento a lo debidamente aprobado en ese seno, la instancia de seguimiento a ello es en gran medida el mismo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo cual toda propuesta estratégica o de acción, debe ser conocida y aprobada en primera instancia por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para luego ser abordada por la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno.

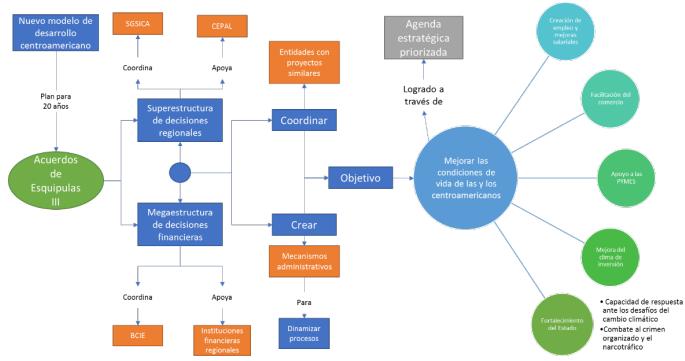
El segundo aspecto, es que la construcción de la integración centroamericana carece de una agenda regional, o una voz regional, como tal, responde a las necesidades y preocupaciones de los Estados miembros y la integración de las mismas, bajo un procedimiento en el cual las decisiones de fondo requieren ser tomadas por consenso, según el art. 21 del Protocolo de Tegucigalpa.

Aún con la amplia experiencia política del ex Presidente Vinicio Cerezo, se tuvo que enfrentar a una realidad imperante por los cambios de los tiempos, el Secretario General es un puesto dependiente de los máximos órganos de decisión de la institucionalidad de la integración, no es el presidente de la integración, ni la instancia que orienta a los mandatarios de la región.

Con la PPT de Panamá, a finales del año 2017, asume funciones como Secretario General del SICA el ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo. Si bien, por rotación geográfica le correspondía a una persona de Honduras, se da una especie de permuta política en la cual Honduras le cede el puesto a Guatemala en la SGSICA, a cambio de que Guatemala ceda el puesto de la Secretaría del Sistema de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- a Honduras. La posición de partida del presidente Cerezo fue conseguir la comprensión y la convicción entre los Presidentes de los Estados miembros del SICA, de que la integración es el instrumento histórico adecuado para hacer de Centroamérica un espacio desarrollado para beneficio de sus poblaciones, en su dimensión declarativa.

Este objetivo, cuestionado en reiteradas ocasiones por los Estados miembros, llevó a la necesidad de definir, en múltiples ocasiones, su propuesta operativa, especialmente porque de fondo el interés era la implementación de un nuevo Modelo de Desarrollo capaz de atender los problemas fundamentales de la integración, atraer la inversión extranjera y motivar a diversos países a ser socios del desarrollo de la región -evidenciando así la ausencia de referentes conceptuales propios que incluso dieron origen al proceso de reflexión- (ver *Figura 4*).

Figura 4. Esquipulas III. Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo



Fuente: (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017)

Entre los intereses del Presidente Cerezo se destacó el vincular el Modelo de Desarrollo – Esquipulas III- al Proyecto de la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo del Corredor Logístico de Centroamérica, el cual implica una red de comunicación, transporte y movilidad de personas y mercaderías que intercomunica a toda la región hacia adentro y hacia fuera de los países, transformando a la región en el puente entre los dos subcontinentes americanos y los dos grandes océanos (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017).

De igual forma, se buscaba un sistema de financiamiento vía acuerdos público-privados para evitar el endeudamiento público en forma directa, obteniendo la recuperación de los costos de inversión a través del pago de los servicios en el mediano y largo plazo. Así como orientar los fondos propios a la solución de los problemas internos como la seguridad, la salud y la educación y dar a los estados el poder de legislar para abrir las oportunidades bancarias y de financiamiento a las MYPIMES y mejorar las condiciones de empleo y salarios a los trabajadores locales (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017). Más allá de la pertinencia o no de estas medidas, como de las competencias de la figura del Secretario General, una vez más la acción de la tecnocracia de la integración centroamericana que avanza sin el acompañamiento desde el diálogo político y la consulta frecuente de los Estados miembros, lo que debilita la fuerza de las ideas que caen en terreno estéril.

Este nuevo modelo de desarrollo, en sus inicios tenía la pretensión de ser una especie de Esquipulas III y de ser lanzado en la celebración del XXXV aniversario de los Acuerdos de Esquipulas II de 1987; sin embargo, la crítica insistente de los Estados miembros fue delimitando el territorio para evitar su presentación como una continuidad de los Acuerdos de Esquipulas (Cerezo, 2021). Esta postura se basaba en una lógica de lo general a lo específico, y de lo político a lo técnico. Para ello y de forma paradójica, descansaba en un acompañamiento político al más alto nivel de los presidentes de la región -sobre un proceso del cual ellos no formularon ideas ni fueron parte en su construcción-.

Adicionalmente, la propuesta requiere la construcción de una super estructura de decisiones regionales con la presencia del más alto nivel de coordinación del Sistema, la Comisión encargada del Plan Logístico y la Secretaría General, para establecer el proceso y las prioridades del plan, con el apoyo técnico de CEPAL y una Mega Estructura

Financiera coordinada por el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- y con la presencia de las instituciones bancarias de nivel continental como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- para establecer los mecanismos de crédito y financiamiento, los procesos de retorno de la inversión y los criterios de cobro de los servicios (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017). Propuesta que viene a elevar los costos de intermediación política e institucional del SICA. Entre otras medidas, este modelo aspiraba a una concentración de recursos de cooperación y financiamiento para el desarrollo de la región, sustituyendo muchos de los canales y procesos bilaterales propios de los Estados, por una apuesta hacia la institucionalidad regional.

A pesar de que estas ideas se fueron desvaneciendo en el camino, la gestión del Presidente Vinicio Cerezo en la SGSICA, del 2017 al 2021, intentó por una vía u otra, convertirse en un gestor político de alto nivel, intentando mediar en situaciones políticas domésticas de los Estados miembros -sin éxito alguno-, asumiendo una función de vocería de la institucionalidad que no siempre contó con el apoyo de los presidentes. Esta pérdida de rumbo ante su modelo de desarrollo fallido terminó complejizando su gestión ante las tendencias globales que pretendía imitar. Este interés sustituyó o desplazó la influencia que la SGSICA podía haber generado para la continuidad del proceso de reflexión del SICA, dando por agotado el impulso político, vía mandato presidencial original del proceso de reflexión, el cual al año 2024 se encuentra en vigencia en una especie de congelamiento político, a la espera de ser retomado por el interés de algún Estado miembro.

La década de 2010, deja una huella profunda en el proceso de integración centroamericana, por la búsqueda de un modelo propio, una búsqueda inconclusa de un marco cognitivo capaz de inspirar y regenerar hacia horizontes de futuro compartido (Lilla, 2018). Los diseños institucionales del SICA, por su naturaleza, tienen un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente y la movilidad de posiciones de los Estados miembros suele crear incertidumbres y especulaciones. Esta situación deriva en:

- Una incapacidad de análisis predictivo a lo interno de la institucionalidad, para dar paso a una comprensión de las estra-

tegias externas a la región, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad de la integración centroamericana.

- Estar centrada en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -*scanning radar*-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.
- La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato; es decir, se construye una visión de futuro desde el presente sin capacidad de flexibilización y condenando al futuro a anclarse en el pasado.

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la institucionalidad regional contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del SICA como un todo; a través de esta confianza es posible canalizar múltiples y volátiles demandas de los Estados miembros. Presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes y eficaces, obligan a las autoridades regionales a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la consulta al derecho comunitario, un creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y una teatralidad discursiva entre la integración aspiracional y la operativa.

Hallazgos finales: Cuando los caminos acaban, inicia el verdadero recorrido

Los hallazgos finales se estructuran en dos macro-conclusiones y siete lecciones aprendidas que ayudan a comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

La crisis económica mundial del 2008, conocida como la Gran Recesión, puso en evidencia que el crecimiento económico mediante el endeudamiento resultada insostenible, al igual que las aparentes bonanzas promovidas por los procesos de globalización, que no se tra-

dujeron en una satisfacción de expectativas de la población. En este sentido, una mala inserción estratégica de los Estados en el proceso de globalización puede provocar una falta de crecimiento económico, una baja de los salarios reales y un aumento de la inseguridad laboral; sin embargo, la globalización es un proceso y la obtención o no de ventajas depende de la acumulación de inversiones, del mejoramiento y de la tecnificación del capital humano, tanto como de la capacidad de adaptarse a las rápidas transformaciones y avances de la tecnología -innovación- (Sánchez-Cuenca, 2022).

Es justo a finales de los primeros años del actual siglo, cuando los Estados miembros del SICA perciben de mejor forma y con mayor convencimiento la importancia del mercado regional, dado que los efectos de la crisis económica mundial del 2008 lograron, en cierta medida, ser contenidos por una dinamización de las importaciones y exportaciones a lo interno del mercado centroamericano. Si bien ya se venía dando señales de un agotamiento del regionalismo abierto a inicios del actual siglo, fue con la crisis del 2008 cuando quedó en evidencia la necesidad de identificar un marco cognitivo propio, capaz de provocar la inspiración necesaria a lo interno de la región, como en sus relaciones con los cooperantes internacionales – cuyos recursos de apoyo financiero ya estaban bastante diezmados-.

Primera conclusión

La búsqueda de un marco cognitivo propio en el proceso de integración centroamericana es una construcción incremental y progresiva, una forma de ver la región, de entenderla, de formular relaciones multicausales y de establecer una serie de guías que orienten la solución de problemas y la potencialización de oportunidades de un sistema compartido de valores y principios.

Esta deliberación cognitiva requiere de un re-pensamiento, según McAdam (1982) de: *a)* las estructuras de autorganización, sus niveles de eficiencia, sus costes operativos y sus capacidades de flexibilización operativa, *b)* la identificación de las estructuras de oportunidades, en el sentido de que la acción colectiva emanada del proceso regional, siempre será mayor a la acción aislada de los Estados, y finalmente *c)* el proceso de construcción cognitiva propia, mediante el cual las partes forman un conjunto de creencias compartidas que dan el sustento al surgimiento de la acción colectiva (McAdam, 1982).

Es así, como el proceso de construcción cognitiva propio del SICA ha sido la dimensión a la cual menos se le ha dado pensamiento por parte de los Estados miembros, como por su tecnoestructura propia. La década de 2010 representó una estructura de oportunidades discursivas con el objetivo de identificar una puesta en común de hacia dónde va Centroamérica y qué estructura de integración se requiere, una forma de moldear la cultura política de la integración misma y de facilitar la recepción de marcos cognitivos autogeneradores de confianza y lealtad. Sin embargo, este proceso generó una multiplicidad de conflictos y de competencias por los *framing* -marcos cognitivos- sin dar espacio a un diálogo franco desde la construcción compartida, vaciados en una discusión tecnócrata y carente de capital simbólico, memorias colectivas, mitos, eslóganes, etc.

La falta de capacidad para llegar a la construcción de los marcos cognitivos propios se encuentra probablemente influida por dos factores históricos:

a. la génesis misma de los acuerdos de Esquipulas, en donde los presidentes, sus cancilleres y el equipo de los ejecutivos regionales fueron actores cruciales, y por ende, deben de seguir siéndolo en el proceso de integración; y

b. la ausencia de otros ejemplos de integración que orientaran las decisiones que llevaron al Protocolo de Tegucigalpa, con lo cual una fuerte tendencia al isomorfismo de la Unión Europea.

El resultado es el desarrollo incipiente de una integración centroamericana con un propósito comunitario utópico, en un contexto de apertura comercial y de regionalismo abierto que captó la atención de los Estados de la región, creando complejidades en cuanto a la integración de múltiples tratados de libre comercio y un deterioro social de los sectores más desfavorecidos.

Como toda discusión académica, las ideas acá plasmadas tendrán defensores y detractores, estos últimos posiblemente argumentarán que los marcos cognitivos propios de la integración sobran, así como sus planteamientos e ideas. Desde la ciencia cognitiva se responde como un fenómeno de la hipocognición, la ausencia de ideas necesarias, la ausencia de un marco establecido de forma sencilla que pueda evocarse con absoluta facilidad y claridad (Lakoff, 2018).

Segunda conclusión

La década de 2010 poco a poco se constituyó en una torre de Babel en la cual se pregonaba la Agenda Estratégica Priorizada de la Integración Centroamericana, desde su proceso de relanzamiento, quizás el único hito significativo en la construcción de ese marco cognitivo, pero se vio nublada por múltiples diálogos políticos de los Estados miembros en el marco del dilema de los procedimientos, decisiones y acciones que se deben tomar para enfrentar los problemas de la dispersión, la coordinación y la sostenibilidad; así como un ejercicio de racionalidad institucional orientado a limitar el crecimiento de sus estructuras, como de priorizar los recursos de inversión.

En esta torre de Babel, se dan las reflexiones sobre el futuro de la integración, y mientras algunos ponen sobre la mesa hacia dónde va Centroamérica, para otros el diálogo se centra en conceptos obsoletos y concepciones nacionales sobre la naturaleza misma de la integración; un banquete de luchas viscerales en el cual el gran ausente es la emergencia de una voz regional.

Un proceso en el cual abundan las respuestas a cualquier situación, pero se carece de la capacidad colectiva por identificar las preguntas compartidas de la discusión y adoptar arreglos mínimos; después de todo, cuando no existe consenso, el tema es dejado de lado y así se mitiga cualquier efecto manifiesto o potencial del conflicto, esperando un realineamiento de actores, posiciones o intereses para su despertar.

Una reflexión que se habría visto enriquecida desde una lectura de las ventajas de la integración, identificando los grandes ganadores por cada uno de los Estados, en los diferentes campos de la integración regional; así como una lectura detallada de los costos de la no integración, estos últimos integrados en el año 2001 por Grupo Consultivo Regional de Madrid[5] produjo el documento "El planteamiento de Madrid: una propuesta regional para la transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI", el cual mostró a la comunidad internacional 32 megaproyectos regionales (Centroamericana, 2001); así como, una recomendación sobre la forma en la cual la integración podía reconfigurarse y encaminarse mediante esfuerzos conjuntos

[5] Este grupo nace con la reunión de la comunidad internacional celebrada en mayo de 1999 para abordar la problemática de la región centroamericana y su proceso de integración, orientada principalmente para la reconstrucción de los países afectados por el huracán Mitch, proceso que evoluciona hacia la decisión de impulsar la transformación de Centroamérica en su conjunto.

-muchos de estos insumos fueron base para la creación del Plan Puebla-Panamá-, proceso que de forma lamentable no logró profundizar lo necesario y convertirse en el marco cognitivo propio de la integración centroamericana.

El Grupo Consultivo Regional de Madrid señaló en su momento los potenciales costos que para los países que no formaran parte del proceso de integración, por ejemplo en términos de las oportunidades perdidas en las negociaciones internacionales al no presentarse como bloque, en la obtención de beneficios en materia de donaciones y ayudas internacionales al desarrollo, sobre la capacidad de maniobra en las mesas de negociación multilaterales, o en la pérdida de oportunidades en los mercados de valores y de financiamiento internacional, entre otras (Centroamericana, 2001).

A la luz de los hallazgos obtenidos en esta investigación se validan las afirmaciones de Vargas y Viales (2024) al señalar que los equilibrios inducidos en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana responden a un conjunto de arreglos institucionales de los Estados miembros y sus preferencias, adecuándose a los procedimientos -normas formales- para la adopción de decisiones. Estos cambios pueden provenir desde una compleja interacción de factores que van desde realineamientos de sus intereses y posiciones hasta una respuesta estratégica a la comprensión de las transformaciones globales.

- Incapacidad de análisis predictivo del cómo la región mira al mundo y se concibe a sí misma, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.
- Centrarse en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -*scanning radar*-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor y con poca capacidad por entender al menos las transformaciones más significativas del hoy.
- Sustitución de la capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato.

De estas dos macro-conclusiones se destacan siete lecciones aprendidas:

- ***Primera lección***: El proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana sigue vigente y es inacabado, aunque parezca una discusión inagotable, ha evolucionado con periodos de mayor o menor velocidad. Es un proceso político de alto nivel que requiere de una compleja sincronización política y técnica entre las Presidencias Pro Témpore y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.
- ***Segunda lección***: La construcción de los marcos cognitivos responde a una lógica de juegos de mutua dependencia (Schelling, 1964), y no basta con un leve realimento o control de los procesos para imponer una orientación parcial sin el goce de la confianza política de todos los Estados miembros, desde los canales institucionales establecidos para la transformación de la integración. Esta es una discusión que parte de los valores y principios, más allá de los intereses y posiciones de un gobierno en particular; constituye la creación y protección de los intereses de las presentes y futuras generaciones -tutela del interés general difuso-.
- ***Tercera lección:*** la construcción del marco cognitivo debe superar visiones de lógicas centradas en problemas y soluciones, puesto que la complejidad centroamericana es cada vez mayor, así como el contexto global, generando realidades que tienen un carácter volátil, incierto, complejo y ambiguo. Las lógicas en su definición deben ser incrementales, puesto que no siempre se tendrá una claridad sobre toda la información necesaria, en su camino se desprenderán nuevas y complejas líneas de acción que tomarán fuerza por sí mismas.
- ***Cuarta lección:*** las expectativas por el marco cognitivo entre la tecnoestructura y los espacios políticos de decisión, no siempre son convergentes, donde las prioridades y matices divergen en la forma y el fondo; de forma tal, que la tecnoestructura se transforma en un jugador con poder de veto, que si bien no tiene los recursos de poder necesarios para incidir siempre en una decisión, tiene las capacidades técnicas y operativas a efectos de distorsionar, dilatar, o dejar de lado una

discusión determinada. Esta compleja interacción, se termina transformando en una lógica de pesos y contrapesos fácticos, entre los intereses institucionales y las agendas específicas de un determinado sector (Heclo, 2010).

- ***Quinta lección:*** La integración centroamericana debe contar con mejores herramientas técnicas y de innovación política para asegurar que los Estados miembros puedan conectarse en tiempo real con la sociedad centroamericana, ofreciendo una respuesta y un discurso armónico -coherencia entre los discursos y las acciones- con las expectativas aspiradas, en conjunción con datos humanizados; es saber convencer con claridad y eficacia sobre las mejores medidas determinadas para el proceso de integración centroamericana. La falta de claridad y visión a lo interno de todas sus partes hace percibir un futuro cada vez más reducido y, cuando el futuro se estrecha, los Estados se decepcionan.
- ***Sexta lección.*** La indignación no surge de repente, no es un enojo espontáneo contra quienes tiene el poder de tomar las decisiones, o el control operativo de estas. La indignación en el sistema de la integración viene con la pérdida de confianza y trae consigo un proceso de agravio acelerado, en el cual se percibe un irrespeto a la dignidad por la disconformidad en el manejo de los asuntos. Situación que puede cambiar en el cómo las partes conciben y actúan en lo colectivo; constituye una verbalización de la impotencia particular que se transforma en un símbolo universal de la exclusión en una situación y acontecimiento específico.
- ***Séptima lección.*** No siempre es posible que el proceso de integración centroamericana pueda aspirar a dar pasos decididos en un marco cognitivo para establecer una diferencia categórica entre el *know-how* de la integración regional y el conocimiento necesario para su impulso. La primera dimensión radica en un cúmulo de aprendizajes y habilidades para atender situaciones recurrentes -sistema cognitivo primario-; es decir, se sabe aplicar una serie de instrumentos y metodologías, pero no es capaz de entender las conexiones complejas y las limitaciones que ello implica (Innerarity, 2020). La segunda dimensión, es la integración del conocimiento y sus procesos de objetivación y teorización, desde las competencias

> y capacidades propios para entender este complejo entramado de interacciones e incertidumbres y formular adecuadas narrativas aspiracionales para gestionar las incertidumbres y proponer estrategias regionales capaces de lograr reducciones significativas de la complejidad.

Los marcos cognitivos propios confeccionan procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen, a su vez, los valores, principios, normas, intereses, identidades y creencias (Hall & Taylor, 1996); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta sociopolítica de la integración centroamericana.

Por tanto, la SGSICA asume la tarea permanente de perpetuar aquel sistema de creencias que contribuye a la maximización de los intereses de los Estados miembros, considera como de valor público regional, sus reglas informales que a su vez se transforman en restricciones hacia las formas en las cuales debe de operar la integración sin salirse de ese marco cognitivo.

Desde el estudio del proceso de emergencia del regionalismo estratégico las teorías de la integración resultan insuficientes para comprender la integración centroamericana y las diversas mutaciones del regionalismo. La pluralidad de intereses entre los Estados, como a lo interno de la tecnocracia comunitaria, son aspectos que contribuyen con mayor precisión a entender las dinámicas oscilantes en los intentos de reforma institucional, en los cuales el ejercicio de actores institucionales y políticos con poder de veto afianza los escasos acuerdos mínimos alcanzados.

A diferencia de otros contextos, el espacio regional en Centroamérica no es el lugar primordial para atender las necesidades convergentes entre los Estados, es un espacio complementario al ejercicio de la soberanía nacional, que en ocasiones puede ser coincidente con acciones incrementales que desde lo regional, fortalecen los esfuerzos nacionales, en especial atención cuando desde la regionalidad se cuenta con el financiamiento para el desarrollo proveniente de los Estados observadores y de la cooperación internacional.

La integración centroamericana se encuentra aprisionada entre el interés comunitarista y el intergubernamentalismo, de ahí la ambivalencia de muchas de las políticas regionales del SICA por fortalecer de manera incremental diversas acciones intersectoriales comunita-

rias y aquellas otras orientadas a una mejor coordinación multinivel con las instituciones nacionales de los Estados miembros del SICA; sin embargo, en ambos casos, carentes de un sentido orientador que se intentó subsanar desde el regionalismo estratégico y de un diseño institucional acorde con este.

La integración centroamericana se basa en la intensidad de preferencias y en la continua negociación interestatal asimétrica, desde la cual, los gobiernos buscan la innovación política y las reglas de juego establecidas en el derecho comunitario para resolver los conflictos distributivos y redistributivos nacionales y regionales. El nivel de interés y apoyo hacia una determinada decisión -y su implementación- se encuentra condicionado por la expectativa y la percepción de los niveles de utilidad esperados. De esta forma, el intergubernamentalismo responde a procesos de cálculo estratégico de las reglas y dinámicas de decisión para satisfacer las necesidades internas (Sánchez Sánchez, 2009).

El regionalismo a la centroamericana es producto de una interdependencia entre los Estados a efectos de cooperar para la atención de las externalidades negativas causadas por acciones unilaterales, pero también de la satisfacción de objetivos inmediatos o futuros en los cuales requiere de la intervención de los demás Estados -juegos de mutua dependencia- (Schelling, 1964), por lo que ha enfrentado, en todas sus manifestaciones, el desafío de formación de preferencias colectivas, más allá de la sumatoria de intereses individuales coincidentes entre los Estados centroamericanos, ello derivado de ser economías débiles y ante la ausencia de interacciones estratégicas regionales para un posicionamiento global.

El enfoque de regionalismo de la gobernanza global reconoce una distribución desigual del poder en la economía internacional, de forma tal, que el Sistema de la Integración Centroamericana y sus Estados no pueden ignorar los intereses de los actores dominantes y las consecuencias de sus acciones, en un contexto en el cual los actores dominantes dejaron de ser los grandes estados y los bloques comerciales, para dar espacio a los grandes conglomerados económicos y financieros. Realidad en transformación que pone en juicio viejos conceptos y dotan de nuevos ropajes a ideas como la integración, el regionalismo y la globalización.

Referencias

Alvarez, O. (1989). El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano. *Revista Relaciones Internacionales*(29), 25-35. Obtenido de file:///C:/Users/jvargas/OneDrive%20-%20icap.ac.cr/Descargas/7369-Texto%20del%20art%C3%ADculo-18353-1-10-20151112.pdf

Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.

Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites.* New Jersey: Princeton University Press.

Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes.* México: Fondo de Cultura Económica.

Braud, P. (1993). *El jardin de las delicias democráticas.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Caldentey, P. (2004). *Beneficios y costos de la Integración Centroamericana.* Recuperado el 18 de mayo de 2016, de http://www.fundacionetea.org/media/File/beneficioscostosIC.pdf

Caldentey, P. (2009). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. *Revista de fomento social, 64*(255), 423-258.

Caldentey, P. (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.

Caldentey, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana.* México: CEPAL. Sede Subregional de la CEPAL México.

Caldentey, P. (2015). Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión delos Acuerdos de Esquipulas. *ICADE*(96), 169-199.

Caldentey, P., & Santos, F. (2014). *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración.* Huelva: Universidad de Huelva. Obtenido de https://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_9_regiona.pdf

Centroamericana, S. d. (2001). *Transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional.* Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. San Salvador: SGSICA. Recuperado el 7 de febrero de 2024, de https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf

CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: CEPAL/ONU.

Cerezo, V. (octubre de 2021). *35 años de los Acuerdos de Paz de Esquipulas*. Obtenido de SICA: https://www.sica.int/conmemoraciones/35esquipulas

CMRREE-SICA. (2017). *Acta de la sesión LXIX de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA del 2 de marzo.* San Salvador: SGSICA.

David, D. A., & Viales Hurtado, R. J.-1. (2021). El impacto del COVID-19 y otras "pandemias" contemporáneas en Centroamérica. En G. Gutiérrez Cham, S. Herrera Lima, & J. (. Kemner, *Pandemia y crisis: el COVID-19 en América Latina* (págs. 86-117). Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS)/Editorial Universidad de Guadalajara.

Díaz Arias, D. (. (2022). *Imperios, agentes y revoluciones. La larga Guerra Fría en CostaRica (1928-1986).* San José: CIHAC.

Díaz Arias, D. (julio-diciembre de 2016). Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987). *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 188-218.

Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000).* San José: EUCR.

Díaz Arias, D., & Viales Hurtado, R. J. (2020). Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 11, n. especial*, 53-59.

García Ferreira, R., & Taracena Arriola, A. (. (2017). *La Guerra Fría y el Anticomunismo en Centroamérica.* Guatemala: FLACSO.

García, O. (2019). La Memoria de la Mal llamada 'Guerra del Fútbol'. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, vol. 48, n. 1* , 67–76.

Geuss, R. (2004). *Historia e ilusión en la política. Libertad, violencia, tolerancia, coerción: las contradicciones del Estado democrático.* Barcelona: Tusquets.

Giacomarro, C. (2014). *Dialogo, Integrazione, Cooperazione: la strategia europea per lo sviluppo sostenibile in America Latina.* Venezia: Universidad Ca Forscari Venezia.

Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional.* Barcelona: Gedisa Editorial.

Hall, P., & Taylor, R. (December de 1996). Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies, 44*(5), 936-957.

Heclo, H. (2010). *Pensar Institucionalmente.* Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.

Herrera Cáceres, R. (1998). *Visión Regional de Centroamerica* (Primera ed.). San José: CSUCA.

Hirschman, A. (2014). *Las pasiones y los intereses.* Salamanca: Capitán Swing.

Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública.* México: Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. (2020). *La retórica reaccionaria.* Argentina: Clave Intelectual.

Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad.* México: Fondo de Cultura Económica.

Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Kuhn, T. (1970). *La estructura de las revoluciones científicas.* Chicago: Prensa de la Universidad de Chicago.

Lakoff, G. (2018). *No pienses en un elefante, Lenguaje y debate político.* México: Ariel.

Lilla, M. (2018). *El regreso liberal.* Barcelona: DEBATE.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society, n. 29*, 507-548.

Mahoney, J., & Thelen, K. (. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power.* Cambridge: Cambridge University Press.

Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década.* Bogotá: Grupo Editorial Norma.

McAdam, D. (1982). *Political process and the development of black insurgency.* Chicago: University of Chicago Press.

Melucci, A. (1996). The process of collective identity. En *Challenging Codes. Collective Action in Information Age* (págs. 68-77). Cambridge: Cambridge University Press.

Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político. Instrumentos para la acción.* México: LIMUSA.

North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* México: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes.* México: Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional.* México: Fondo de Cultura Económica.

Pellandra, A., & Fuentes, J. A. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica. *Serie estudios y perspectivas*(129).

Pérez Pineda, C. (2014). *El Conflicto Honduras-El Salvador, julio de 1969.* San José: MREC/Instituto Diplomático Manuel María de Peralta.

Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita.* Barcelona: RBA.

Rojas Aravena, F. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales, 22*(86), 224-247.

Rosenthal, G. (2006). *Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la integración centroamericana.* Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Sanahuja, J. A. (1998). "Nuevo regionalismo" e integración en Centroamérica, 1990-1997. En *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (págs. 13-58). Madrid: Libros de la CATARATA.

Sánchez Sánchez, R. (2009). *The Politics of Central American Integration.* New York: Routledge.

Sánchez-Cuenca, I. (2022). *El desorden político. Democracias sin intermediación.* Madrid: CATARATA.

Santos Carrillo, F. (2010). *La integración centroamericana y la participación de la sociedad civil.* Córdova: Universidad de Córdoba.

Santos Carrillo, F. (2016). Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana. *Revista de Derecho*, 31-46.

Schatan, C., Friedinger, G., Mendieta, A., & Romero, I. (2008). *Integración regional e integración con Estados Unidos.* México D.F.: CEPAL.

Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto.* Madrid: Tecnos.

SGSICA. (2013). *La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico* . San Salvador: SGSICA.

SGSICA. (2017). *Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021.* San Salvador: SGSICA.

SGSICA. (8 de enero de 2024). *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana*. Recuperado el 14 de mayo de 2024, de https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo_1_133464.html

Shepsle, K. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. F. Weisberg, *Political Science: The Science of Politics* (págs. 51-81). New York: Agathon Press, Inc.

SICA. (1986). Declaración de Esquipulas. Esquipulas.

SICA. (2013). *Relanzamiento de la Integración Centroamericana*. Obtenido de SICA: http://www.sica.int/integracion/index.aspx?Idm=1

Silva Vargas, R. (Diciembre de 2013). Revista Judicial. (V. P. Vargas, Ed.) (10), 19-26. Recuperado el 13 de mayo de 2024, de https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_110.pdf

Solano, E. (2020). La Organización de Estados Centroamericanos. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950 - 1991. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1-23.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Managment Review*, 571-610.

Tingyang, Z. (2009). A Political World Philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia). *Diogenes*, 220-221.

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work.* New York: Princeton University Press.

Vargas Céspedes, J.-P. (2016). *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios, 1 de junio 2016.* Dirección de Integración. San Salvador: SGSICA. Recuperado el 3 de mayo de 2024

Vargas Céspedes, J.-P., & Viales Hurtado, R. (2024). La integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 157-195.

Vargas, J. (2011). *Territorialización de Políticas Públicas. Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominiana.* San José: AECID - Fundación Demuca.

Vargas, J. P., & Viales, R. (2024). *Integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años desde una perspectiva neoinstitucional.* San Salvador: (En prensa).

Vargas, J., & Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *ICAP-Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.

Viales Hurtado, R. (. (2021). *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020.* San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/ Universidad de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ ditrust) como fundamento ara la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina* (Vol. N° 8). San José: Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR.

Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centros de Investigacions Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. J. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990).* San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Academia de Geografía e Historia de Costa Rica.

Viales Hurtado, R. J., & Cortés, S. (2018). América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura políica de la confianza/desconfianza (trust/ ditrust). En M. C. Quinteros, & L. F. Viel, *As Revolucoes na América Latina Contemporanea. Os desafios do século XXI* (págs. 272-328). San José, CR: UCR/CIHAC.

Viales Hurtado, R. J., & Díaz, D. (. (2016). *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI.* San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central|/Colección Nueva Historia Contemporánea de Centroamérica/Universidad de Costa Rica.

7

CENTROAMÉRICA EN 2025: INTEGRACIÓN, SÍMBOLOS PATRIOS Y UN MITO FUNDACIONAL PARA EL SIGLO XXI

Luis Roberto Peña Rubio

Introducción

Centroamérica comparte lengua, territorio continuo, memoria histórica y una herencia constitucional que alguna vez buscó establecer una sola república federal. Sin embargo, esos elementos no se han traducido en una identidad política estable ni en prácticas cotidianas de cooperación. La región ha coexistido más que convivido. La unión se ha invocado, pero pocas veces se ha ejercido.

La historiografía del primer constitucionalismo en el istmo ilumina este desfase. Tras la independencia, los territorios centroamericanos adoptaron estructuras legales avanzadas y principios republicanos y federales inspirados en debates ilustrados y modelos atlánticos. No obstante, la capacidad administrativa para hacer cumplir esas normas y, sobre todo, el trabajo pedagógico necesario para convertirlas en hábitos ciudadanos resultó insuficiente. El desenlace fue una federación ambiciosa en lo formal, pero frágil en su base social y educativa (García Laguardia, 1992).

La Constitución Federal de 1824 proclamó la existencia de una sola república integrada por provincias hermanas y fijó instituciones, procedimientos electorales y símbolos orientados a dar forma a una comunidad política regional. Esa promesa no se fijó en la vida diaria: el ciudadano común no experimentó una administración que trascendiera las fronteras provinciales ni una escuela que enseñara una idea compartida de patria ampliada. La reflexión comparada sobre la formación de identidades políticas recuerda que los pueblos no se cohesionan solo con decretos o tratados; requieren símbolos, rituales, calendarios comunes y prácticas de cooperación sostenidas en el tiempo (Marr, 1986).

El problema de fondo no fue jurídico, sino pedagógico. Hubo constitución, pero faltó continuidad en la formación cívica que la sostuviera. Hubo proclamas de unión, pero el ciudadano mantuvo su referencia política en la localidad y no en la federación. Así, la identidad regional se disolvió cuando afloraron conflictos de intereses, competencias militares y tensiones económicas entre provincias.

Esto explica por qué, pese a sus retornos en distintas fases, la integración centroamericana ha avanzado de forma dispareja. Desde el Mercado Común Centroamericano en la década de 1960 hasta los esfuerzos de pacificación y cooperación política de los años ochenta y noventa, la región acumuló mecanismos, instituciones y acuerdos, pero sin una narrativa que generara pertenencia y responsabilidad mutua.

En 2025, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) enfrenta la misma tensión. Los presidentes firman declaraciones y protocolos ambiciosos, pero el cumplimiento efectivo es bajo y la ciudadanía los percibe distantes. Se habla de integración, pero no se vive. La burocracia regional existe, pero el ciudadano promedio no percibe beneficios concretos. Por ello, la integración se percibe como una secuencia de reuniones entre élites estatales, no como un proyecto nacional compartido.

Para avanzar Centroamérica necesita una historia que unifique, un relato que explique para qué se integra y una pedagogía que transforme ese relato en hábito. En otras palabras, un mito fundacional contemporáneo que no sea ficción, sino una promesa verificable.

Ese mito puede expresarse en una frase sencilla, accesible y cargada de sentido, capaz de convertirse en guía común: Centroamérica existe para proteger a los centroamericanos.

El SICA como heredero institucional del federalismo centroamericano

La Federación Centroamericana se deshizo en la década de 1830 no porque la idea de unión fuese débil, sino porque no existió una administración capaz de convertir sus principios en rutina ciudadana. La Constitución Federal de 1824 proclamó la existencia de una sola república compuesta por provincias hermanas y estableció una arquitectura de poderes y procedimientos orientada a una comunidad po-

lítica regional; además, fijó el 22 de noviembre como hito fundacional (Constitución Federal de Centro América, 1824). Aquella ambición chocó con límites concretos: comunicaciones precarias, escasez de cuadros administrativos y brechas de alfabetización que impidieron sostener el proyecto en la vida diaria (García Laguardia, 1992). La controversia entre federalistas y centralistas se decidió en un escenario marcado por inercias coloniales, debilidad de las haciendas públicas y asimetrías territoriales, lo que hacía impracticable el sistema sin una pedagogía cívica y un aparato administrativo homogéneo (García Laguardia, 1992).

Tras más de un siglo, el ideal unionista reapareció con nuevos instrumentos: la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951 y, en la década de 1960, el Tratado General de Integración Económica y el Mercado Común Centroamericano, que dinamizaron el comercio intrarregional y forjaron hábitos de cooperación económica. La crisis de los años ochenta interrumpió ese impulso, pero los Acuerdos de Esquipulas I y II reabrieron una vía de pacificación y diálogo regional que habilitó la reforma institucional de los noventa. El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 articuló el SICA como entramado político, económico, social y cultural con el objetivo de construir una región de paz, desarrollo y democracia, reforzado por el Protocolo de Guatemala (1993), el Tratado de Integración Social (1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) (SICA, s. f.).

Una Secretaría General con funciones de coordinación, la Corte Centroamericana de Justicia con competencias para ordenar el marco jurídico de la integración y un Comité Consultivo para abrir espacio a la sociedad civil. En paralelo, se proyectó la unión aduanera y la convergencia hacia un mercado único con políticas comunes (SICA, s. f.). Sin embargo, esta arquitectura aún no se traduce en pertenencia cívica cotidiana.

La teoría comparada sobre identidades políticas recuerda que la cohesión nacional o regional no se sostiene solo en leyes, sino en símbolos, rituales y calendarios comunes que conectan la vida diaria con la promesa política. Los dispositivos materiales de cohesión (estandarización lingüística, periódicos, uniformes, banderas y conmemoraciones) han sido decisivos para "programar" la obediencia cívica cuando existe un aparato educativo y administrativo consistente (Marr, 1986). Sus propios balances ubican la toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y asignan a la Corte la tarea de asegurar el cumplimiento jurídico, esto es, convertir declaraciones en obligaciones (SICA, s. f.).

La integración real progresa "desde abajo" a través de banca regional, cadenas comerciales, movilidad laboral y migración intraistmo; la integración oficial se rezaga cuando se limita a la coordinación intergubernamental y no deviene hábito social verificable. La solución no es crear más órganos, sino dotar de sentido a los ya existentes.

El SICA heredó el espíritu del federalismo, pero no ha materializado su deber político. La tarea pendiente es formular una gramática cívica regional que transforme la integración en práctica recurrente con símbolos patrios compartidos, calendario cívico común y lenguaje público unificado que conecte políticas con resultados y resultados con celebraciones o correctivos. Aquí aparece el puente entre la memoria de 1824 y el presente institucional. La Constitución de entonces fijó una promesa; el SICA dispone hoy de instrumentos para hacerla medible y visible. Si la región adopta un repertorio sobrio de símbolos y a una evaluación pública anual, podrá cerrar la brecha entre norma y pertenencia que marcó el siglo XIX (Marr, 1986).

¿Por qué Centroamérica necesita símbolos patrios compartidos en el siglo XXI?

La experiencia histórica y la comparación internacional sugieren que el obstáculo principal de la integración en el istmo no es jurídico, sino pedagógico y cívico. Las leyes por sí mismas no generan pertenencia. Esta surge cuando las personas reconocen señales comunes, repiten rituales y sincronizan su atención en hitos que vuelven concreta la idea de "nosotros". En procesos de construcción política, los símbolos y los calendarios funcionan como tecnologías de coordinación: facilitan acuerdos, ordenan expectativas y convierten promesas en hábitos verificables.

Lecciones comparadas sobre símbolos, rutinas y cohesión

Los estudios clásicos sobre la formación de comunidades políticas han mostrado que la alfabetización y la estandarización lingüística fueron factores decisivos en la construcción de identidades colectivas. Sin embargo, la cohesión no se sostiene únicamente en la palabra escrita. La apelación a los sentidos mediante música, himnos, banderas, uniformes, desfiles, monumentos y conmemoraciones genera emociones cívicas y estabiliza hábitos de pertenencia, especialmente cuando estos símbolos se reproducen a través de un aparato mediático y educativo (Marr, 1986).

Esta lectura es particularmente relevante para Centroamérica por dos razones. En primer lugar, el federalismo histórico fracasó menos por defectos en su diseño jurídico que por la ausencia de una pedagogía sostenida de ciudadanía regional. En segundo lugar, la región dispone hoy de un entramado institucional capaz de traducir los símbolos en prácticas evaluables, siempre que se establezca una gramática común de signos, ritmos y mecanismos de reconocimiento público. Es decir, lo que faltó en el siglo XIX fue menos una constitución y más una rutina compartida de vivencia cívica. Hoy existe la oportunidad de corregir esa omisión a través de dispositivos simbólicos alineados con métricas de desempeño institucional.

Anclaje histórico: 1824 como punto de sincronía pedagógica

La promulgación de la Constitución Federal de Centro América proporciona un punto de partida: el 22 de noviembre de 1824. Este puede operar como reloj cívico regional, permitiendo sincronizar la atención colectiva en un mismo acontecimiento y asociarlo a la evaluación anual del desempeño institucional (Constitución Federal de Centro América, 1824).

El valor pedagógico de este hito no reside en la nostalgia, sino en su potencial para coordinar el sentir de millones de personas observando lo mismo al mismo tiempo, comparando avances, señalando rezagos y orientando expectativas. En la literatura comparada, los calendarios cívicos han funcionado como dispositivos de aprendizaje político colectivo, al transformar la conmemoración en una práctica de verificación y exigencia. La propuesta no es recuperar la federación histórica, sino convertir su memoria en método, articulando símbolo y evaluación.

Marco institucional vigente: capacidades y límites del SICA

Desde 1991, el Sistema de la Integración Centroamericana ha desarrollado una arquitectura institucional destinada a promover paz, democracia, desarrollo y convergencia económica. En materia comercial, los avances hacia la unión aduanera incluyen armonización arancelaria, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y procedimientos integrados en frontera. A ello se suma la coordinación en políticas

sectoriales, la modernización financiera mediante mercados regionales de valores y deuda, y mecanismos para la solución de controversias.

Un ejemplo ilustrativo es la Unión Aduanera Guatemala–Honduras, operativa desde 2017, que creó un territorio aduanero integrado y puestos fronterizos compartidos. Este proceso ha reducido los tiempos de cruce y los costos logísticos, mostrando que la cooperación institucional puede traducirse en beneficios tangibles para transportistas, empresas y consumidores. Su éxito radica en la interoperabilidad administrativa y la existencia de reglas claras, lo que constituye evidencia empírica de que la integración funciona cuando se vuelve práctica cotidiana.

Asimismo, la región ha avanzado en seguridad democrática y gestión de riesgos, particularmente en el combate al crimen organizado y la coordinación ante desastres naturales. También existen esfuerzos conjuntos en turismo, educación, cultura y medioambiente. La trayectoria de diálogo político con Europa desde 1984 refuerza el argumento de que la cooperación económica sostenida puede ampliar capacidades supranacionales cuando se encuentra respaldada por instituciones eficaces (SICA, s. f.).

Pero aún así persiste una brecha estructural. La región ha fortalecido el qué de la coordinación institucional, pero no el cómo de su incorporación a la vida ciudadana. La integración avanza donde hay técnica, pero se detiene donde falta pedagogía cívica y futuro compartido. En consecuencia, la experiencia de pertenencia regional permanece fragmentada y poco visible para la población.

Definición operativa de "símbolos patrios regionales"

Para evitar ambigüedades conceptuales, es necesario tener definiciones funcionales. Símbolos patrios regionales son aquellos signos visuales y auditivos, junto con los ritos y efemérides asociados, que cumplen simultáneamente tres funciones:

- **Identitaria**: distinguen y cohesionan a la comunidad regional como sujeto político.
- **Pedagógica**: enseñan valores de cooperación mediante repetición, ejemplo y presencia cotidiana.
- **Evaluativa**: vinculan compromisos públicos con resultados medibles y con mecanismos de reconocimiento o corrección.

Desde esta perspectiva, los símbolos dejan de ser ornamento y se convierten en instrumentos de gobernanza cívica. En el caso centroamericano, banderas, escudos, himnos y rituales deben anclarse a métricas verificables y a un ritual de rendición de cuentas comprensible para la ciudadanía. El 22 de noviembre ofrece una base idónea para contar con una fecha que enlaza memoria constitucional con evaluación pública anual mediante indicadores simples y comparables (Marr, 1986; SICA, s. f.).

Conclusión

Centroamérica ha compartido un legado histórico y constitucional que apuntaba hacia una comunidad política común, pero ese legado no se convirtió en práctica sostenida. La Federación de 1824 ofreció un marco jurídico y simbólico capaz de articular una república de provincias hermanas, pero careció de la pedagogía cívica necesaria para convertir esa promesa en hábito cotidiano. La ciudadanía siguió orientando su sentido de pertenencia hacia la localidad, no hacia la región, y la integración quedó reducida a episodios políticos y económicos puntuales. Como advirtió la reflexión comparada, las comunidades políticas no se consolidan solo mediante leyes, sino a través de símbolos compartidos, rituales repetidos y calendarios que ordenan la memoria y la expectativa colectiva (Marr, 1986).

El SICA ha heredado aquella aspiración en una nueva fase histórica. Su arquitectura institucional ha permitido avances concretos en comercio, movilidad, seguridad democrática, gestión ambiental y coordinación ante riesgos. Sin embargo, estos logros no se han traducido en identidad regional porque la ciudadanía no los experimenta como propios. La integración permanece en el plano técnico-administrativo, más que en la esfera de la vida cotidiana. La región coopera, pero no se reconoce a sí misma en esa cooperación.

Aquí radica la oportunidad de cerrar la brecha entre norma e identidad, lo cual exige una pedagogía de la integración. Un mito fundacional verificable puede funcionar como principio orientador si se enraíza en prácticas observables. De allí la propuesta de establecer el 22 de noviembre, fecha de la promulgación constitucional de 1824, como un ritmo cívico anual de evaluación pública. Ese día, con indicadores simples y comparables presentados de manera accesible, la región podría verse a sí misma, medir su avance y corregir sus desviaciones. La

integración dejaría de ser un discurso y se volvería un ejercicio compartido de responsabilidad.

El desafío es, en esencia, pedagógico. No se trata de sustituir identidades nacionales, sino de superponer a ellas una identidad cívica regional que enseñe a cooperar. Si los símbolos patrios regionales se vinculan a resultados medibles y a un calendario común de rendición de cuentas, la integración puede pasar de ser una aspiración histórica a convertirse en una práctica sostenida. Entonces, la promesa de 1824 dejará de ser recuerdo y se transformará en guía. Centroamérica podrá reconocerse, no solo como un territorio, sino como comunidad política, económica, cultural y diplomática, capaz de proteger a sus centroamericanos.

Referencias

Constitución Federal de Centro América. (1824). *Constitución de la República Federal de Centro América*.

García Laguardia, J. M. (1992). El primer constitucionalismo iberoamericano: De Bayona a la República Federal. Los primeros documentos constitucionales de Centroamérica. *Ayer, 8*, 39–62.

Marr, D. G. (1986). Review of *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (B. Anderson). *The Journal of Asian Studies, 45*(4), 807–808.

Sistema de la Integración Centroamericana. (s. f.). *La integración centroamericana: Realidad y perspectivas*.

8

GLOBALIZACIÓN Y (DES)GLOBALIZACIÓN: TENSIONES ENTRE LA REGIONALIDAD Y LA INTEGRACIÓN. UNA PERSPECTIVA DESDE HONDURAS EN LA ACADEMIA, EL GOBIERNO Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Josué Miguel Delcid Ulate
Viviana Paola Suazo López

Geopolítica, globalización y (des)globalización

La globalización y la geopolítica mantienen una relación de interdependencia que ha moldeado, por décadas, el sistema internacional. Mientras la globalización amplía los flujos de comercio, capital, información y personas, la geopolítica impone límites y condiciones a dicha expansión, según los intereses estratégicos de los Estados. En la actualidad, con la intensificación de conflictos, el auge del nacionalismo económico y la creciente rivalidad entre grandes potencias, esta relación se vuelve más conflictiva y pone en tensión el orden global.

Centroamérica, particularmente Honduras, no es ajena a estas dinámicas. Su vinculación económica con Estados Unidos, la dependencia de remesas, y su posición estratégica como zona de tránsito migratorio y logístico, la sitúan en una encrucijada geopolítica. La creciente competencia entre EE.UU. y China por influencia en América Latina y el Caribe también impacta en la región, obligando a los gobiernos a redefinir sus alianzas y estrategias de inserción.

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA, 2022) como mecanismo regional, enfrenta múltiples tensiones: por un lado, la necesidad de fortalecer la cooperación frente a desafíos comunes como el cambio climático, la inseguridad y la migración; por otro, la falta de voluntad política y las diferencias entre los Estados miembros limitan su efectividad. A esto se suman las nuevas dinámicas de desglobalización, como la relocalización de industrias (nearshoring), que representan una oportunidad para Honduras si logra crear condiciones adecuadas de inversión y articulación regional.

Por otra parte, la cooperación internacional ha determinado una serie de políticas respecto a su Asistencia Oficial para el Desarrollo hacia los países socios, en donde Honduras no es la excepción ante una modificación de las estrategias de cooperación que el país recibe.

Como un ejemplo concreto se puede mencionar que desde la entrada en vigor de la suspensión de los fondos provenientes de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, el impacto hacia la cooperación regional y de país se vio fuertemente afectada en los programas y proyectos no solamente ejecutados por la USAID misma; sino que también los establecidos dentro del Sistema de las Naciones Unidas y organismos multilaterales que inyectan financiamiento en la región centroamericana.

Ante este hecho sin precedente, los organismos receptores de los fondos se vieron obligados en la mayoría de los escenarios a realizar suspensiones de actividades, cancelaciones de programas y proyectos, así como una readecuación de la presencia de sus oficinas en el país; trayendo consigo la pérdida de varias fuentes de empleo que aún no han logrado ser contabilizadas por parte del gobierno hondureño.

Figura 1. Monto estimado anual de cooperación recibida por el SICA en el periodo 2011 - 2021



Fuente: Tomado de SICA (2021).

Previo a la suspensión de la USAID es importante hacer notar que ya existía una redefinición de estrategias de parte de la comunidad internacional respecto a sus políticas de Asistencia Oficial para el Desarrollo con el objetivo de que permitiesen garantizar un uso más eficiente y efectivo de los fondos. Esto también se ve reflejado en el comportamiento de la cooperación internacional en los programas y proyectos del SICA que se presenta en la Figura 1.

Es así como China, Japón, Taiwán, Estados Unidos y los miembros de la Unión Europea entre otros; han realizado una revisión y monitoreo exhaustivo a su política de cooperación en relación con los países en desarrollo con el objetivo de hacer una cooperación justa, transparente, equitativa y eficiente como un compromiso ante sus contribuyentes y la misma comunidad global.

Sin embargo para el U. S. Departamento de Estado, (2025); MoFA Taiwan, (2024); MoFA Japón, (2023); CICDA, (2021), aunque existe una readecuación en los mecanismos de cooperación, la comunidad internacional reconoce que los problemas de un país no pueden resolverse de manera individual o aislada ya que estos tienen impactos a nivel global, por lo que, dentro sus políticas de cooperación, permanece la misión de un trabajo conjunto en la que todos los países trabajen de forma colaborativa como miembros responsables de la comunidad global.

Esto replantea la necesidad de Honduras en gestionar ante las instancias regionales un mayor acompañamiento ante los problemas de país que debe solventar con el apoyo de la cooperación internacional.

En este contexto, la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), desde su rol académico, ha impulsado investigaciones sobre las consecuencias económicas y sociales de estos reacomodos globales. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES-UNAH, (2022) ha señalado que la transición hacia nuevas cadenas de suministro exige capacidades logísticas, formación técnica y estabilidad jurídica, áreas donde el país aún muestra debilidades significativas.

Gobernanza, gobernabilidad y transformaciones adaptativas ante la globalización

El impacto de la globalización sobre las estructuras estatales ha generado una presión constante para transformar los modelos de go-

bernanza. En Centroamérica, la debilidad institucional, la desigualdad persistente y la fragmentación social han dificultado la adaptación a los cambios globales. A ello se suma una ciudadanía cada vez más crítica frente a gobiernos que no logran traducir el crecimiento económico en bienestar social.

En Honduras, las políticas de austeridad implementadas en años anteriores contribuyeron a una desconexión entre las finanzas públicas y las necesidades sociales. La reducción del gasto público en salud, educación e infraestructura profundizó las brechas existentes y debilitó la capacidad del Estado para responder ante crisis como la pandemia de COVID-19 (PNUD, 2021). La actual administración ha propuesto reformas fiscales y sociales orientadas a construir un nuevo pacto entre el Estado y la ciudadanía (Gobierno de la República de Honduras, 2024), aunque su implementación enfrenta resistencias políticas y técnicas.

Desde la UNAH, diversas iniciativas han planteado la necesidad de repensar el contrato social hondureño. A través de foros, investigaciones y espacios de diálogo, la universidad ha puesto sobre la mesa temas clave como justicia tributaria, equidad, participación ciudadana y sostenibilidad. En 2023, la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales organizó un foro nacional que planteó la urgencia de articular los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con reformas institucionales que fortalezcan la gobernanza democrática (UNAH, 2023).

El deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones también constituye un factor crítico. Según el Observatorio de la Democracia de la UNAH (2023), la percepción de corrupción, la exclusión social y la falta de oportunidades afectan directamente la legitimidad del sistema político. En este marco, el papel del SICA como facilitador del diálogo regional cobra relevancia, aunque requiere una transformación profunda para responder a los desafíos actuales.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, el SICA ha puesto en marcha el Plan de Trabajo de la Secretaría General del SICA 2022-2026 en donde establece una serie de metas que les permitirá alcanzar una mayor eficacia en la gobernanza regional y el diseño de acciones innovadoras que deriven en un mejor alineamiento con sus socios estratégicos (SICA, 2023).

Se espera que este Plan de Trabajo, revitalice el accionar regional el impacto de este en los países miembros de Centroamérica, ya que, en el

caso de Honduras, al ser proyectos regionales, la ciudadanía considera que estos se diluyen en la parte técnica y operativa de los organismos miembros y las instituciones representantes; dejando la percepción que existe una desvinculación entre lo social y lo institucional.

Esta es una coyuntura para Honduras en acceder a nuevas oportunidades de cooperación que fortalezcan la institucionalidad por medio de sus representantes regionales. En consonancia a este fortalecimiento, las capacidades instaladas en las instituciones miembros del sistema, permitirá la formulación y revisión de políticas públicas que beneficien a nivel local a las comunidades a través de programas y proyectos enmarcados en el desarrollo, la seguridad humana, la construcción de paz y otros; que son puntos torales de visión de trabajo de la cooperación internacional (Naciones Unidas 2023; MoFA Taiwan, 2024; MoFA Japón, 2023; CICDA, 2021).

Innovar en las formas de regionalismo o profundizar la integración

Los procesos de integración en Centroamérica enfrentan un dilema: profundizar su articulación política y económica, o quedar rezagados frente a un mundo que reconfigura sus bloques regionales con base en nuevas prioridades. Las dinámicas actuales como la desinflación global, el endeudamiento público, la acelerada digitalización, y los cambios demográficos demandan una integración más funcional, flexible y resiliente.

Honduras ha manifestado, en su Plan de Gobierno 2022–2026, la voluntad de articularse más estrechamente con sus vecinos, especialmente en áreas como infraestructura, energía y comercio (Gobierno de la República de Honduras, 2022). Sin embargo, la falta de una estrategia regional coherente y la baja inversión en investigación limitan el aprovechamiento de estos espacios.

En este escenario, la UNAH ha apostado por el fortalecimiento de alianzas académicas y científicas. Su participación en redes regionales como ENLACES (Espacio Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior) busca posicionar a la universidad como actor clave en la construcción de un regionalismo del conocimiento. Además, desde el Consejo de Educación Superior, ha promovido la homologación de títulos, la movilidad académica y la cooperación técnica entre universidades centroamericanas (UNAH, 2024).

Las nuevas formas de integración deben basarse no solo en acuerdos comerciales, sino en la construcción de capacidades compartidas. La colaboración en políticas fiscales, tecnológicas y medioambientales puede dar lugar a un nuevo modelo de integración adaptado a los tiempos actuales, donde la soberanía no se diluye, sino que se potencia mediante la acción colectiva.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional, la integración centroamericana es un proceso que aún continúa en construcción; por lo que a través de las diversas modalidades de asistencia ya sea bilateral, multilateral, sur – sur, no reembolsable, reembolsable, entre otros; permite la continuidad de estos espacios de crecimiento que promueven la apertura y la innovación hacia nuevas alianzas que pueden ser aprovechados tanto por el SICA como sistema regional pero también a nivel de país como es el caso de Honduras.

Conclusión

Honduras y Centroamérica se enfrentan a un entorno internacional complejo, marcado por la coexistencia de procesos de globalización y desglobalización. Las tensiones geopolíticas, económicas y sociales requieren respuestas articuladas, con visión estratégica. La integración regional, lejos de ser un ideal abstracto, se presenta como una necesidad pragmática frente a los desafíos compartidos. Tanto el Gobierno como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras tienen un papel crucial en la configuración de una agenda que combine conocimiento, acción pública y cooperación regional.

La cooperación internacional reitera su compromiso en la construcción conjunta de un mundo más seguro, democrático y pacífico que contribuya a la resolución de los problemas globales de una manera resiliente; donde cada país sea un miembro responsable en abordar las necesidades desde el rol que le toca ejecutar por lo que es una oportunidad para Honduras y Centroamérica fomentar los espacios de diálogo y cooperación que promuevan la innovación en nuevas estrategias de coordinación para el fortalecimiento regional.

Referencias

Gobierno de la República de Honduras. (2022). Plan de Gobierno 2022–2026: Refundación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras

Gobierno de la República de Honduras. (2024). Reforma fiscal: justicia tributaria y equidad social. Tegucigalpa, Honduras.

Guevara, P.; Verdesoto, A. y Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativas (descriptivas, experimentales, participativas y de investigación-acción). Recimundo. https://doi.org/10.26820/recimundo/4

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UNAH). (2022). Impacto de la reconfiguración del comercio mundial en Honduras. Tegucigalpa: UNAH.

Observatorio de la Democracia, UNAH. (2023). Informe sobre percepción ciudadana y democracia en Honduras. Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

PNUD. (2021). Panorama del Desarrollo Humano en Honduras: desigualdad, pobreza y desarrollo inclusivo. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

SICA (2021). Informe de gestión y ejecución de la cooperación regional del SICA, I Semestre 2021.

SICA. (2022). Informe de avances y desafíos de la integración centroamericana. San Salvador, El Salvador.

SICA. (2023). Plan de Trabajo de la Secretaría General del SICA 2022-2026. San Salvador, El Salvador.

ONU. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Edición Especial. Nueva York, Estados Unidos.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. (2023). Carta de Cooperación para el Desarrollo 2023. Tokio, Japón.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Taiwán. (2024). MOFA publica libro blanco sobre cooperación internacional. Taiwan Today. Taipéi, Taiwan.

UNAH. (2023). Foro Universidad y Contrato Social: Perspectivas desde los ODS. Tegucigalpa: UNAH.

UNAH. (2024). Memoria de labores 2023–2024 de la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales. Tegucigalpa: UNAH.

Departamento de Estado, de Estados Unidos. (2025). Oficina de Asistencia Exterior. Washington, Estados Unidos.

PARTE II

PRESIONES EXTERNAS, ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES Y EL EJE SOCIAL

Diagnóstico de las disparidades internas, la vulnerabilidad ante la geopolítica y el impacto en la cohesión social, incluyendo el desarrollo territorial y la crisis del cuidado.

9

RIVALIDAD GEOECONÓMICA Y FRAGILIDAD INSTITUCIONAL EN EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA): EL DILEMA DE LA GOBERNANZA DIGITAL Y DE INFRAESTRUCTURA ANTE LA COMPETENCIA ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS.

David Chavarría Camacho

Introducción

El orden internacional contemporáneo experimenta una transformación paradigmática caracterizada por la intensificación de la rivalidad geoeconómica entre la República Popular China y los Estados Unidos (American Enterprise Institute, 2024). Esta competencia, que trasciende los tradicionales indicadores de poder militar hacia dimensiones económicas, tecnológicas e informacionales, redefinió drásticamente las dinámicas regionales, particularmente en espacios geográficos estratégicos como Centroamérica. En este contexto, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se encuentra en la encrucijada de estas pugnas sistémicas globales (Programa Estado de la Nación, 2025). Sin embargo, esta institución enfrenta simultáneamente deficiencias estructurales endémicas que comprometieron su capacidad de articulación frente a desafíos compartidos.

La fragilidad institucional del SICA no constituye un fenómeno reciente. Desde sus primeros años de funcionamiento, esta organización ha evidenciado limitaciones vinculadas al diseño intergubernamental, la falta de voluntad política de los estados miembros para conferir competencias supranacionales, la dependencia de financiamiento externo y la descoordinación operativa (Santos Carrillo, 2018). Sin embargo, lo que representa una novedad en la actualidad es la simultaneidad

entre esta fragilidad institucional interna y la intensificación de presiones externas derivadas de la competencia China–Estados Unidos por hegemonía tecnológica, infraestructural y digital. Este capítulo argumenta que esta convergencia de vulnerabilidades internas con presiones geoeconómicas externas genera una coyuntura crítica para el SICA, donde su debilidad institucional lo torna particularmente susceptible a ser capturado, instrumentalizado o simplemente marginado en los términos de la competencia hegemónica entre potencias rivales.

La gobernanza digital e infraestructural emerge como un campo particularmente relevante en esta pugna. Las inversiones en infraestructura de conectividad digital, redes 5G, centros de datos y ciberseguridad no constituyen simplemente proyectos de modernización técnica, sino instrumentos estratégicos mediante los cuales se extiende la influencia geopolítica y se establecen dependencias estructurales a largo plazo. China, a través de su estrategia de Nueva Ruta de la Seda Digital (DSR) — la cual forma parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI)— y de iniciativas como la Iniciativa Global de Seguridad, propone un modelo de integración digital con características peculiares: énfasis en conectividad infraestructural, control estatal sobre arquitecturas digitales y subordinación de la gobernanza digital a objetivos estratégicos nacionales (Pimentel Roque, 2022). Estados Unidos, por su parte, mantiene una postura defensiva-contencionista, priorizando restricciones tecnológicas, alianzas selectivas y presión regulatoria sobre proveedores chinos, particularmente Huawei y Alibaba (Financial Times, 2025). En medio de esta pugna, los países centroamericanos deben navegar opciones que frecuentemente presentan dilemas insolubles: entre modernización infraestructural y soberanía digital, entre acceso tecnológico inmediato y dependencia estructural de largo plazo.

Este capítulo analiza estas tensiones a través de múltiples lentes analíticos: la teoría geoeconómica como marco interpretativo, la trampa de Tucídides como esquema relacional entre potencias, el institucionalismo neoclásico —neoinstitucionalismo— como herramienta para comprender la fragilidad institucional regional, y los enfoques críticos de soberanía digital como perspectiva emancipatoria. Se sostendrá que la resolución del dilema centroamericano requiere no solamente reformas institucionales del SICA, sino una redefinición fundamental de las prioridades de desarrollo digital que priorice la autonomía decisional, la protección de datos soberanos y la construcción de capacidades endógenas de innovación tecnológica, incluso a costa de cierto retraso relativo en la adopción de tecnologías de vanguardia.

Geoeconomía, hegemonía y fragilidad institucional

La geoeconomía como lógica del orden internacional contemporáneo

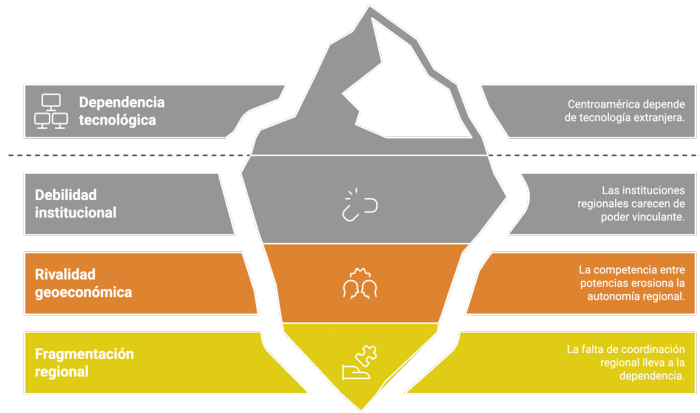
La geoeconomía, concepto acuñado por el estratega estadounidense Edward Luttwak en los años noventa y posteriormente desarrollado por el intelectual francés Pascal Lorot, denota el uso de instrumentos económicos y comerciales por parte de los estados-nación en lugar de, o como complemento a, medios diplomáticos y militares tradicionales (Vientos Sur, 2025). Este término ha experimentado una re-actualización significativa a partir de 2023–2024, cuando el Fondo Monetario Internacional adoptó la nomenclatura de "fragmentación geoeconómica" para describir el surgimiento de bloques económicos-tecnológicos separados y potencialmente incompatibles (FMI, 2023). En el contexto contemporáneo, la geoeconomía no constituye meramente el despliegue de armas económicas, sino la subsunción de toda la economía bajo lógicas estratégicas de poder estatal (Saad-Filho, 2025). Esta transformación implica que estados como China y Estados Unidos están dispuestos a sacrificar ganancias económicas inmediatas, interdependencia comercial ventajosa e incluso alianzas tradicionales para asegurar supremacía en sectores estratégicos y evitar la erosión de su posición hegemónica (Trump administration 2.0, 2025).

El dilema de Centroamérica en esta pugna se puede sintetizar visualmente en una dinámica de iceberg, donde la fragilidad institucional visible oculta procesos de rivalidad geoeconómica y fragmentación regional que erosionan su autonomía (Ver Figura 1).

El contexto latinoamericano de esta pugna geoeconómica presenta características peculiares. Históricamente, Centroamérica ha constituido una zona de hegemonía estadounidense cuasi-incuestionada, definida mediante intervenciones militares, apoyo a regímenes autoritarios y diplomacia de cargas condicionales (Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025). El ascenso de China como potencia económica global desde los años dos mil alteró esta configuración. Por primera vez en más de un siglo, los países centroamericanos adquirieron capacidad de maniobra relativa, pudiendo jugar potencias rivales entre sí e incrementar así su poder de negociación. Sin embargo, esta oportunidad ha sido mermada sistemáticamente por la debilidad institucional

regional y por la captura selectiva de gobiernos centroamericanos por actores autoritarios aliados con China (Campos & Sierra, 2025). La consecuencia ha sido que, lejos de diversificar dependencias, la región se ha fragmentado en múltiples órbitas de dependencia, erosionando simultáneamente la capacidad de coordinación regional.

Figura 1. El iceberg de la fragilidad institucional en Centroamérica: de la dependencia tecnológica a la rivalidad geoeconómica como raíz estructural



Fuente: Elaboración propia basada en Allison (2015, 2017), FMI (2023), Luttwak (1990s), Lorot (n.d.), Méndez-Coto & Vázquez Guzmán (2025), Pimentel Roque (2022), y Programa Estado de la Nación (2025).

La trampa de Tucídides y la rivalidad estructural

La teoría de la "trampa de Tucídides" formulada por el politólogo estadounidense Graham Allison (2015, 2017) ofrece un marco relacional para analizar la competencia entre Estados Unidos como potencia hegemónica en relieve y China como potencia en ascenso. La teoría se inspira en la Historia de las Guerras del Peloponeso del historiador griego Tucídides (siglo V a. C.), donde la amenaza que representaba el ascenso de Atenas para la hegemonía de Esparta condujo a la guerra (Allison, 2015). Según esta perspectiva, en doce de dieciséis casos históricos de competencia entre potencia en declive y potencia en ascenso, el conflicto terminó en guerra abierta (Allison, 2017). El paralelismo con la situación China–Estados Unidos es evidente: China ha experimentado crecimiento económico sin precedentes, ha expandido su influencia geopolítica, ha desarrollado capacidades militares avan-

zadas y ha convertido la tecnología digital en eje central de sus ambiciones estratégicas. Simultáneamente, Estados Unidos experimentaba, hasta 2024, cierta pérdida relativa de preeminencia económica global, aunque mantenía supremacía militar tecnológica e institucional (Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025).

Para Centroamérica, esta dinámica introduce presiones adicionales. La región no constituye un actor con agencia internacional significativa, sino más bien territorio sobre el cual se proyecta la competencia entre potencias. La trampa de Tucídides implica que ambas potencias estarán dispuestas a invertir en penetración estratégica de la región, pero sin propósito de beneficiar genuinamente a sus poblaciones, sino de bloquear la presencia de la potencia rival y consolidar esferas de influencia (Govaere, 2025). Así, China ofrece inversiones en infraestructura y acceso a mercados, pero como instrumentos de subordinación estructural; Estados Unidos mantiene presión diplomática y condicionalidades políticas, pero sin ofrecer alternativas comparables de financiamiento infraestructural (Arévalo & Herrera, 2024; Nowak, 2023). En esta dinámica, instituciones regionales como el SICA, que deberían fungir como baluartes de autonomía decisional colectiva, se erosionan al no poder mediar entre presiones externas contradictorias.

Neoinstitucionalismo y fragilidad institucional regional

El neoinstitucionalismo, que desde los años setenta y ochenta revolucionó el análisis de instituciones en economía, ciencia política y sociología, proporciona herramientas analíticas valiosas para comprender por qué el SICA ha resultado ser particularmente frágil (North, 1991; Olsen, 2001). La premisa central neoinstitucionalista es que las instituciones importan, que condicionan la acción humana individual y colectiva a través de reglas formales e informales, y que la "historia importa" en la medida que decisiones pasadas generan trayectorias de dependencia (*path dependency*) que constriñen opciones futuras (Douglass North, 1991). Para América Latina en particular, los analistas han observado que la transferencia mecánica de modelos institucionales desde centros académicos occidentales ha fallado sistemáticamente porque ignora contextos históricos, estructuras de poder y normas informales locales (Zurbriggen, 2011).

El SICA, en este sentido, representa un caso paradigmático de fragilidad institucional originada en su diseño intergubernamental sin competencias supranacionales vinculantes (Santos Carrillo, 2018). A dife-

rencia de la Unión Europea, que delegó competencias significativas a instituciones supranacionales y construyó un acervo legal vinculante, el SICA operó sobre la premisa de que los estados miembros voluntariamente implementarían acuerdos tomados en foros presidenciales y ministeriales (SICA, 1991, 2022). Esta arquitectura institucional, si bien respetó celosamente la soberanía nacional de estados débiles que temían perder autonomía, generó incentivos perversos: las decisiones regionales resultaron simbólicas, su implementación fue asimétrica, y los gobiernos carecieron de mecanismos vinculantes para hacer cumplir acuerdos (Grabendorff, 2016). Peor aún, el sistema de financiamiento del SICA, basado en cuotas limitadas de gobiernos miembros y financiamiento externo sustancial, hizo que las prioridades institucionales fueran capturadas por actores externos (gobiernos donantes, agencias internacionales, corporaciones privadas) que impusieron agendas desvinculadas de intereses centroamericanos (Santos Carrillo, 2018).

La Informe Estado de la Región (2025) documentó la magnitud de esta crisis institucional. Entre 2021-2024, las cumbres presidenciales se redujeron de hasta cuatro por año (período 2000-2010) a menos de una anualmente; la Secretaría General del SICA permaneció vacante durante veintisiete de cuarenta y ocho meses; la transparencia y rendición de cuentas se erosionaron significativamente; el Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR) quedó desactualizado con información hasta 2018; y se acumularon miles de acuerdos sin ejecutar, ejecutados parcialmente o sin información sobre su estado (Programa Estado de la Nación, 2025). Estas cifras reflejan no solamente un deterioro administrativo, sino un colapso de la voluntad política regional. En términos neoinstitucionalistas, las instituciones del SICA dejaron de funcionar como vehículos para resolución coordinada de problemas comunes, transformándose en cascarones formales sin capacidad vinculante.

Soberanía digital en contextos de fragilidad institucional

La soberanía digital constituye un concepto emergente que refiere a la capacidad de un Estado de ejercer control decisional sobre su infraestructura digital, sus datos, sus sistemas de información críticos y su ciberespacio (CEPAL, 2024; Tarazona, 2025). Diferencia de conceptos tradicionales de soberanía territorial y ciberseguridad reactiva, la soberanía digital implica agencia activa, capacidad de innovación tecno-

lógica endógena, protección de información sensible gubernamental y ciudadana, y autonomía en la definición de estándares normativos para el ciberespacio (OCDE, 2023). La paradoja latinoamericana es que, mientras los gobiernos avanzan en digitalización de servicios públicos, se rezagan sistemáticamente en construcción de infraestructura digital soberana (Tarazona, 2025; Tarazona et al., 2025).

En América Latina, aproximadamente el 34 % de la población aún carece de acceso a internet, lo que convierte la conectividad en privilegio antes que derecho (CEPAL, 2024). Simultáneamente, la mayoría de servidores, cables submarinos, servicios de nube y plataformas digitales están controlados por empresas estadounidenses —como Amazon Web Services (AWS), Google Cloud, Azure— o, cada vez más, chinas —Alibaba Cloud, Huawei Cloud—. Esta asimetría genera vulnerabilidades múltiples en términos de dependencia tecnológica de proveedores externos, exposición de datos estatales y ciudadanos a jurisdicciones extranjeras, incapacidad de regular algoritmos que determinan acceso a servicios críticos, y subordinación de normas digitales domésticas a requerimientos de potencias externas (Digi Americas, 2025). El Reporte de Ciberseguridad 2025 del Centro de Ciberinteligencia de Entel, documenta que el ransomware concentró 38 % de amenazas cibernéticas en 2024, que el impacto financiero promedio de una violación de datos superó 4,88 millones de dólares, y que grupos criminales como LockBit, RansomHub y Akira dominaban escenarios latinoamericanos, con especial incidencia en Chile, Brasil, México y Argentina (Entel, 2025).

Centroamérica, dentro de este panorama regional adverso, ocupa una posición aún más vulnerable. Mientras Guatemala y Costa Rica han iniciado procesos embrionarios de implementación de 5G, la mayoría de países mantienen conectividad dominada por 4G en menos del 60 % de conexiones móviles, con cobertura de 3G aún significativa en zonas rurales (GSMA, 2025). El Salvador, en particular, reporta cobertura 4G en apenas 39.5 % de conexiones, Honduras en 54 %, y Nicaragua en 33 % (GSMA, 2025). Esta brecha tecnológica estructural crea presión irresistible sobre gobiernos para aceptar soluciones tecnológicas importadas sin evaluar adecuadamente implicaciones de dependencia o soberanía. China, mediante su estrategia Nueva Ruta de la Seda Digital, ofrece paquetes integrales, tales como financiamiento para infraestructura 5G y centros de datos, equipamiento de proveedores chinos, transferencia de personal especializado, y posterior integración

de sistemas informativos estatales a plataformas chinas de servicios de nube (Pimentel Roque, 2022). La Iniciativa de Seguridad Global anunciada por China en 2022 propone además una narrativa alternativa sobre gobernanza digital que prioriza "seguridad y estabilidad" antes que "libertad de información" (Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025).

La rivalidad geoeconómica global China-Estados Unidos

Las dimensiones de la competencia estratégica

La rivalidad China-Estados Unidos ha transitado desde conflicto comercial (2018-2020) hacia pugna multidimensional que abarca tecnología, infraestructura, influencia diplomática, narrativas ideológicas y definición de estándares normativos globales (Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025; World Economic Forum, 2025). En la dimensión tecnológica, la competencia ha intensificado particularmente en torno a semiconductores, inteligencia artificial y redes de telecomunicaciones 5G/6G. La inversión de cien mil millones de dólares anunciada por Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) —que produce 60 % del suministro mundial de chips avanzados— en expansión de capacidad productiva en Arizona bajo supervisión estadounidense, representa un hito de reconfiguración de cadenas globales de suministro tecnológico (IDHUS, 2025). Simultáneamente, China ha multiplicado inversiones en programas de autarquía tecnológica, desarrollo de empresas domésticas como Semiconductor Manufacturing International Corporation (SMIC), y adopción de políticas industriales ambiciosas bajo paraguas de "Made in China 2025" (IDHUS, 2025).

La dimensión infraestructural de esta rivalidad se expresa a través de dos estrategias contrapuestas. China ha invertido 1,175 billones de dólares acumulativamente desde 2013 mediante la BRI, con aproximadamente 1,113 billones de dólares dirigido a la construcción de infraestructura de transporte, energía, telecomunicaciones e informática (Green Finance and Development Center, 2025). Para 2024 específicamente, China registró 70,7 billones de dólares en contratos de construcción y 51 billones en inversiones bajo el marco de BRI, aunque inversiones en países latinoamericanos experimentaron caídas significativas respecto a años anteriores (Green Finance and Development Center, 2025). Estados Unidos, por su parte, respondió con inversio-

nes de infraestructura limitadas directamente, pero con presión diplomática, restricciones tecnológicas selectivas y alianzas como "Chip 4" —Estados Unidos, Japón, Taiwán, Corea del Sur— para coordinar estrategias en semiconductores (World Economic Forum, 2025).

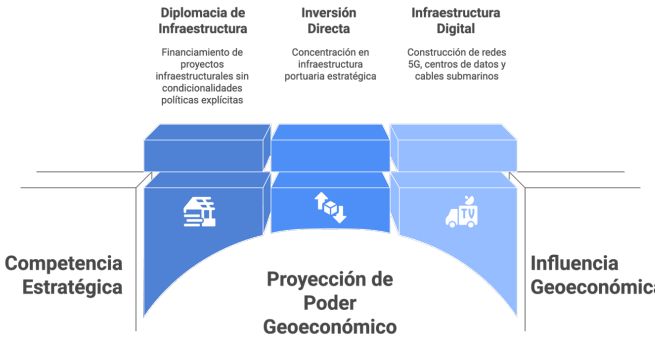
En la esfera de inteligencia artificial y datos, ambas potencias han reconocido la centralidad de centros de datos masivos, algoritmos de aprendizaje de máquinas —machine learning— y control sobre flujos informativos globales. La geopolítica de inteligencia artificial (IA) para 2025 se caracteriza por temor mutuo, debido a que Estados Unidos teme que China desarrolle capacidades de IA que subordinen tecnología estadounidense. China teme restricciones permanentes de exportación que consoliden el liderazgo estadounidense en semiconductores avanzados y ecosistemas de IA (World Economic Forum, 2025). Centroamérica, sin capacidad propia significativa en estos sectores, queda expuesta a convertirse en una región en donde ambas potencias compiten por la implantación de infraestructuras digitales que reflejen sus preferencias estratégicas.

Mecanismos de proyección de poder geoeconómico en América Latina y Centroamérica

Estos mecanismos de expansión reflejan una estrategia coherente que utiliza la infraestructura como vehículo para la proyección de poder geoeconómico, abarcando la diplomacia de infraestructura, la inversión directa en activos estratégicos y la construcción de infraestructura digital (Ver Figura 2). La proyección del poder geoeconómico de China en América Latina y específicamente en Centroamérica, ha operado a través de mecanismos distintos que caracterizaban la presencia estadounidense tradicional. Mientras Estados Unidos basó su hegemonía en intervención militar, presión diplomática condicional y estructuración de alianzas mediante amenaza, China ha operado mediante lo que podría denominarse "diplomacia de infraestructura" o "inversión como poder blando" (Govaere, 2025). Las tácticas chinas incluyen financiamiento de proyectos infraestructurales sin condicionalidades políticas explícitas —aunque con expectativas implícitas de alineamiento—; provisión de tecnología y personal técnico especializado; acceso a mercados chinos para exportaciones centroamericanas —particularmente de materias primas y productos agrícolas—; incorporación de gobiernos centroamericanos dentro de marcos multilaterales chinos como la Iniciativa de Seguridad Global; e influencia sobre

instituciones regionales como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), donde China sustituyó a Taiwán en representación (Campos & Sierra, 2025).

Figura 2. Arquitectura de proyección de poder geoeconómico chino: tres mecanismos de competencia estratégica en América Latina



Fuente: Elaboración propia basada en Campos & Sierra (2025), Govaere (2025), Green Finance and Development Center (2025), Méndez-Coto & Vázquez Guzmán (2025), Nowak (2023), y Pimentel Roque (2022).

En cuanto a inversión directa, China concentró sus esfuerzos especialmente en infraestructura portuaria estratégica. El Corredor Económico China-Pakistán, lanzado en 2015 con inversiones superando sesenta mil millones de dólares, estableció modelo que se ha replicado en América Latina. En Perú, la empresa privada china COSCO Shipping, en alianza con firma privada peruana VOLCAN, invirtió 3,6 billones de dólares en la construcción del puerto de aguas profundas de Chancay, que permitirá manejo de mega-buques portacontenedores y posicionará a China como operador de infraestructura portuaria crítica en América Latina (Nuevo, 2024). Inversiones similares se documentan en Bahamas, Brasil, Colombia, Chile, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Trinidad y Tobago, México, Nicaragua, Perú y Venezuela (Nowak, 2023). Para Centroamérica en particular, Nicaragua bajo la dictadura de Ortega-Murillo ha sido espacio privilegiado de inversión china, aunque volúmenes específicos permanecen opacos debido a falta de transparencia del gobierno.

La estrategia de infraestructura digital china ha enfatizado la construcción de redes 5G, centros de datos y cables submarinos. Aproximadamente 20 % de proyectos globales de cables submarinos han sido

abordados por China, estructurando lo que denominan "Nueva Ruta de la Seda Digital", que busca conectar Europa y África mediante superautopistas informacionales que reflejen preferencias chinas de gobernanza digital (Pimentel Roque, 2022). Huawei ha participado en proyectos 5G en Pakistán, Nigeria, Rusia, Serbia, Camboya, Tailandia y otras locaciones, mientras que implementa "ciudades inteligentes" en Kenia, Arabia Saudita y Serbia (Pimentel Roque, 2022). En Centroamérica, aunque el despliegue de 5G ha sido más lento que en otras regiones, Guatemala ha permitido operación de empresas chinas en este sector, lo que ha generado preocupaciones en círculos de seguridad estadounidenses (GSMA, 2025).

Estados Unidos, por su parte, ha respondido a esta proyección de China mediante tres mecanismos interconectados: 1) restricciones tecnológicas selectivas (prohibición de tecnología Huawei, sanciones a empresas chinas, control de exportación de semiconductores avanzados); 2) presión diplomática condicional (vinculando acceso preferencial a mercados estadounidenses, financiamiento del FMI/Banco Mundial, y ayuda militar a posiciones alineadas contra presencia china); y, más recientemente, 3) propuesta de proyectos infraestructurales alternativos de menor escala —Build Back Better World, Asociación para la Prosperidad Económica en Indo-Pacífico, aunque con limitado seguimiento en Centroamérica— (Govaere, 2025).

Situación institucional del SICA en contexto de competencia geoeconómica

Características estructurales de la fragilidad en Centroamérica

El SICA fue diseñado sobre principios de libre decisión estatal y coordinación intergubernamental (SICA, 1991). Su estructura institucional incluye: Reunión de Presidentes (máximo órgano), Consejo de Ministros (coordinación sectorial), Comité Ejecutivo (gestión operativa), Secretaría General (coordinación y dinamización del sistema), Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), Comité Consultivo (participación de actores sociales), y múltiples secretarías especializadas (SIECA para integración económica, CECC para educación y cultura, CMCA para asuntos monetarios, COSEFIN para finanzas) (SICA, 1991, 2022).

Cuadro 1. Dimensiones estructurales de la fragilidad institucional del SICA y sus implicaciones en la competencia geoeconómica global (2021-2024)

Dimensión de la crisis	Característica estructural	Impacto operacional (2021-2024)	Implicación en la competencia geoeconómica
Diseño Institucional	Falta de poderes supranacionales vinculantes. Decisiones basadas en consenso intergubernamental y "buena fe".	Acuerdos implementados de forma asimétrica o no ejecutados (miles de acuerdos acumulados sin seguimiento).	Facilita el bloqueo de coordinación regional, promoviendo estrategias nacionales bilaterales (e.g., alianzas con China).
Operación Ejecutiva	Debilidad financiera y falta de autoridad de la Secretaría General del SICA (SG-SICA).	SG-SICA vacante durante 27 de 48 meses. Descoordinación entre secretarías especializadas (SIECA, CECC).	Paralización de decisiones estratégicas que podrían articular una respuesta regional unificada a la inversión externa.
Gobernanza/ Política	Giro autoritario en países clave (Nicaragua, El Salvador) y desinterés activo de mandatarios en foros regionales.	Caída drástica de la actividad política: Menos de una cumbre presidencial anual (vs. cuatro en 2000-2010).	Regímenes hostiles a restricciones regionales, favoreciendo alineamientos estratégicos con China (ruptura con Taiwán).
Transparencia/ Accountability	Erosión de la rendición de cuentas e insuficiencia de mecanismos de fiscalización (CFR-SICA, SICOR).	SICOR desactualizado (información solo hasta 2018). Opacidad en datos de presupuesto, cuotas y auditorías.	Facilita la opacidad en la negociación de contratos y deudas con potencias externas, evadiendo el escrutinio regional.
Influencia Externa	Vulnerabilidad institucional a la captura selectiva por actores externos.	Reemplazo de Taiwán por la Asamblea Popular Nacional de China en el PARLACEN.	Incorporación de narrativas y agendas de potencias autoritarias, debilitando la agenda democrática y de transparencia regional.

Fuente: Elaboración propia basada en Campos & Sierra (2025), Grabendorff (2016), Programa Estado de la Nación (2025), Santos Carrillo (2018), y SICA (1991, 2022).

A pesar de esta arquitectura compleja, aparentemente dotada de suficientes órganos para articulación regional, las deficiencias institucionales han resultado abrumadoras (Programa Estado de la Nación, 2025). La fragilidad estructural del SICA se manifiesta en diversas dimensiones —desde su diseño intergubernamental hasta su opacidad operativa—, las cuales son sintetizadas en el Cuadro 1.

La principal limitación del diseño institucional es la falta de poderes supranacionales vinculantes. A diferencia de la Unión Europea, donde órganos como Comisión Europea, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia poseen competencias decisionales vinculantes sobre estados miembros, en el SICA todas las decisiones requieren consenso inter-

gubernamental y carecen de mecanismos efectivos de ejecución coercitiva (Santos Carrillo, 2018). Los acuerdos de SICA constituyen compromisos de "buena fe" que los estados implementan voluntariamente y de forma asimétrica. Esta arquitectura genera incentivos perversos. Los gobiernos con agendas domésticas divergentes pueden bloquear decisiones regionales; gobiernos que se benefician de no cumplimiento de acuerdos carecen de castigos significativos; y la falta de vinculatoriedad reduce credibilidad de compromisos (Grabendorff, 2016; Santos Carrillo, 2018).

Una segunda deficiencia crucial es la debilidad financiera y operativa de los órganos ejecutivos regionales. La Secretaría General del SICA, que debería fungir como animadora y coordinadora del sistema, ha padecido tradicionalmente de fondos limitados, incapacidad de imponer coordinación entre secretarías especializadas autónomas, y falta de autoridad conferida por los estados miembros para ejercer liderazgo genuino (Santos Carrillo, 2018). Entre 2021 y 2024, la Secretaría General permaneció vacante durante veintisiete de cuarenta y ocho meses consecutivos, paralizando toma de decisiones estratégicas (Programa Estado de la Nación, 2025). Las secretarías especializadas —particularmente SIECA (integración económica)— operan frecuentemente de forma descoordinada, generando políticas regionales que lucen incoherentes y difusas (Santos Carrillo, 2018).

Existe, además, una erosión significativa de la transparencia y rendición de cuentas institucional. El Consejo Fiscalizador Regional del SICA (CFR-SICA) mantiene rezago en realización de auditorías; múltiples instituciones han cesado publicación de informes anuales; datos sobre recursos humanos, pago de cuotas de países miembros y presupuestos permanecen opacos; y el Sistema de Información de Cooperación Regional (SICOR) quedó desactualizado con información hasta 2018 (Programa Estado de la Nación, 2025; SICA, 2022). Esta opacidad genera desconfianza ciudadana en instituciones regionales y limita escrutinio público sobre decisiones.

Finalmente, existe una acumulación de miles de acuerdos sin ejecutar, ejecutados parcialmente, o de los cuales se desconoce estado de implementación. Esto refleja brecha abismal entre las ambiciones de integración articuladas en declaraciones presidenciales y la capacidad institucional real de implementación (Santos Carrillo, 2018). La credibilidad del SICA ha colapsado cuando los gobiernos nacionales, ob-

servando reiterado incumplimiento, abandonan expectativas de coordinación regional y regresan a estrategias de política exterior bilateral (Grabendorff, 2016).

Crisis reciente y oleada de autoritarismo

La Informe Estado de la Región 2025 diagnóstica que el proceso de integración centroamericana atraviesa su momento más crítico desde creación del SICA en 1991 (Programa Estado de la Nación, 2025). Existen tres factores explican esta crisis aguda. Primero, la caída drástica en la actividad política regional. Mientras entre 2000-2010 se celebraban hasta cuatro cumbres presidenciales anuales, entre 2021 y 2024 se han realizado menos de una por año, reflejando desinterés activo de mandatarios en mecanismos de coordinación regional (Programa Estado de la Nación, 2025). Esta dinámica se asocia a giro autoritario simultáneo en tres países centroamericanos: Nicaragua bajo régimen Ortega-Murillo desde 2021; El Salvador bajo gobierno ultra-autoritario Bukele desde 2019–actualidad; y Honduras bajo gobiernos con características progresivamente autoritarias (Programa Estado de la Nación, 2025). Estos regímenes han sido consistentemente hostiles a los mecanismos regionales que imponen restricciones a la autonomía decisional nacional, particularmente foros como PARLACEN y espacios de accountability regional (Campos & Sierra, 2025).

En segunda instancia, existe una desarticulación política y una fragmentación de intereses nacionales. A pesar de compartir problemas comunes —como migración irregular, crimen organizado transnacional, pérdida de biodiversidad, impacto de eventos climáticos extremos—los países centroamericanos responden de forma profundamente descoordinada. Nicaragua ha consolidado alianzas estratégicas con China, rompiendo relaciones con Taiwán en 2021 y convirtiéndose en espacio privilegiado de inversión china. Honduras rompió también con Taiwán en 2023 e incrementó relaciones con China. Guatemala, bajo gobierno Arévalo, ha intentado mantener relaciones simultáneas con Taiwán y China, proyectando mayor pragmatismo. Costa Rica mantiene relaciones con China desde 2007 pero ha construido capacidades endógenas de gobernanza digital superiores a otros países. Panamá ha sostenido relaciones con Taiwán aunque presiones chinas aumentan. Esta heterogeneidad de posicionamientos invalida la coordinación regional efectiva en temas digitales e infraestructurales.

Finalmente, como tercer punto, existen retrocesos en la transparencia y la gobernanza que han debilitado el escrutinio público. La desactualización del SICOR, la falta de auditorías sistemáticas del CFR-SICA, y la ausencia de publicación de informes presidenciales de años recientes han generado opacidad que facilita captura institucional de mecanismos regionales (Programa Estado de la Nación, 2025). Esta opacidad es particularmente problemática en contexto de competencia geoeconómica, donde gobiernos pueden aceptar inversiones chinas sin someterse a escrutinio de representantes regionales o ciudadanías nacionales.

Captura selectiva de instituciones regionales

Un fenómeno particularmente alarmante ha sido la captura selectiva de instituciones del SICA por China. El reemplazo de Taiwán por representantes de Asamblea Popular Nacional de China en PARLACEN (Campos & Sierra, 2025) simboliza esta dinámica. Esto no constituyó simplemente cambio de interlocutores diplomáticos, sino transformación del carácter representativo del órgano parlamentario regional. Mientras Taiwán, como democracia plena con puntuación de 94/100 en el Índice de Libertad en el Mundo de Freedom House y posicionada como duodécima democracia global por The Economist (2024), traía perspectivas democráticas y de derechos humanos. La Asamblea Popular Nacional de China representa el régimen autoritario que subordina la representación legislativa a objetivos estratégicos de Partido Comunista (Expediente Público, 2025). Esta sustitución ha tenido implicaciones concretas: una disminución de escrutinio sobre tratados bilaterales con China, reducción de crítica a medidas autoritarias de gobiernos aliados con China, e incorporación de narrativas chinas sobre "seguridad y estabilidad" como valores que prevalecen sobre la "libertad de información" (Campos & Sierra, 2025; Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025).

El dilema de la gobernanza digital: infraestructura y soberanía

Especificidades del contexto centroamericano

La gobernanza digital en Centroamérica se enfrenta a un conjunto particular de constricciones. Primero, la existencia de una brecha

digital masiva, en donde el 34 % de los latinoamericanos carecen de acceso a internet (CEPAL, 2024), pero en Centroamérica esta cifra es superior. Segundo, perdura una concentración de infraestructura en manos de proveedores extranjeros. Servidores, cables submarinos, servicios de nube pública están dominados por empresas estadounidenses o chinas, lo que implica que la información estatal y ciudadana reside en las jurisdicciones extranjeras con riesgos de acceso forzado (Digi Americas, 2025). Tercero, predominan muchas deficiencias de ciberseguridad estructurales. El ransomware concentró el 38 % de las amenazas en 2024; grupos criminales especializados (LockBit, RansomHub, Akira) operaban con impunidad relativa; y las capacidades defensivas locales eran limitadas (Entel, 2025). Cuarto, la debilidad institucional regional significa que países como Costa Rica han desarrollado estrategias nacionales de ciberseguridad relativamente robustas (estrategia 2023-2027, adherencia a Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia desde 2017, adopción de Código Nacional de Tecnología Digital versión 3.0), pero otros países como El Salvador permanecen en etapas muy incipientes de formalización de estrategias de ciberseguridad nacional (protecdatalatam, 2024). La ausencia de estrategias regionales coordinadas, significa que la vulnerabilidades en un país facilitan infiltración transnacional que afecta infraestructura crítica regional.

Oferta china: la Nueva Ruta de la Seda Digital (DSR)

China ha propuesto un modelo integral de gobernanza digital que denominó "Nueva Ruta de la Seda Digital" (NRSD, por sus siglas en español), es una estrategia lanzada en 2025 que busca conectar naciones mediante redes informacionales que reflejen preferencias chinas de arquitectura digital (Pimentel Roque, 2022). Los componentes de esta estrategia incluyen a) la construcción de infraestructura digital crítica (cables submarinos, redes 5G, centros de datos); suministro de equipamiento tecnológico de proveedores chinos como Huawei, ZTE, y Alibaba; implementación de "ciudades inteligentes" con tecnología de vigilancia y control; y subordinación de gobernanza digital a prioridades estratégicas de seguridad nacional china bajo marco de "Iniciativa Global de Seguridad" (Pimentel Roque, 2022; Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025).

Las ventajas del modelo chino para gobiernos centroamericanos incluyen el acceso a financiamiento relativamente barato sin condicio-

nalidades políticas explícitas —aunque con expectativas implícitas de alineamiento—; adquisición rápida de tecnología de vanguardia; transferencia de personal especializado; acceso a ecosistemas de comercio electrónico chino —como Alibaba, WeChat—; y capacitación de recurso humanos a nivel local (Pimentel Roque, 2022). Sin embargo, las desventajas estructurales son significativas. Existe una dependencia de tecnologías extranjeras no compatibles con estándares occidentales, lo que crea fragmentación de ecosistema digital global. También hay riesgos de espionaje industrial mediados por infraestructura china, subordinación de la gobernanza digital a objetivos estratégicos de China antes que de gobiernos centroamericanos; dificultades futuras para migración de sistemas hacia plataformas alternativas (vendor lock-in); y refuerzo de autoritarismo mediante tecnologías de vigilancia de ciudadanías (Pimentel Roque, 2022; World Economic Forum, 2025).

China ha ofrecido narrativas alternativas sobre gobernanza digital mediante "Iniciativa Global de Seguridad" (2022) que propone que "seguridad y estabilidad" deben priorizar sobre "libertad de información", marco discursivo que ha ganado adhesión entre gobiernos autoritarios centroamericanos como Nicaragua, El Salvador, y en menor medida Honduras (Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025). Esta narrativa ha permitido a gobiernos justificar represión de libertad de expresión, control de redes sociales, y vigilancia masiva de ciudadanías bajo rótulo de "ciberseguridad nacional" (Campos & Sierra, 2025; Méndez-Coto & Vázquez Guzmán, 2025).

La respuesta estadounidense y las alianzas tecnológicas

Estados Unidos, enfrentando penetración china de gobernanza digital latinoamericana, ha respondido mediante cuatro mecanismos interconectados. Primero, las restricciones tecnológicas selectivas. Trump ha intensificado restricciones de exportación de semiconductores avanzados, ha mantenido listas negras sobre empresas chinas (Huawei, ZTE, Alibaba), ha intensificado regulación de inversión china en sectores considerados críticos, y ha presionado a sus aliados para excluir proveedores chinos de redes 5G críticas (World Economic Forum, 2025). Estas restricciones buscan ralentizar adopción de tecnología china en Centroamérica, pero consecuencia es que gobiernos carecen de opciones tecnológicas claras más allá de duopolio EE.UU.–China. En segunda instancia, existe una condicionalidad política. Es-

tados Unidos vincula el acceso preferencial a mercados estadounidenses, financiamiento del FMI, ayuda militar, y presencia diplomática preferencial a posiciones alineadas en contra de la presencia china (Govaere, 2025). Esta estrategia ha sido moderadamente exitosa en Guatemala bajo el gobierno Arévalo, que mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán, pero ha fracasado en Nicaragua, Honduras y El Salvador, en donde alianzas con China se han profundizado. Como tercer punto, existen propuestas de alianzas tecnológicas selectivas. La iniciativa "Chip 4" busca coordinar estrategia global sobre semiconductores, pero en Centroamérica no ha generado iniciativas comparables de cooperación tecnológica regional (World Economic Forum, 2025). Como cuarto punto, más recientemente, iniciativas de cooperación digital condicional. Algunos programas estadounidenses han buscado fortalecer ciberseguridad en gobiernos centroamericanos, pero con volumen de financiamiento e intensidad significativamente menor que inversión china en infraestructura digital (Govaere, 2025).

El dilema estratégico no resuelto

Los gobiernos centroamericanos enfrentan un dilema sin solución satisfactoria. Si optan por infraestructura digital china, obtienen acceso tecnológico inmediato y financiamiento, pero aceptan su dependencia estructural, los riesgos de subordinación política y las vulnerabilidades en su soberanía de datos, así como el potencial refuerzo de los autoritarismos mediante la aplicación de tecnologías de vigilancia. Si rechazan la infraestructura china, por temores de dependencia, se enfrentan a brecha digital creciente, imposibilidad de competir económicamente, y riesgo de quedar excluidos de revolución digital global (World Economic Forum, 2025).

Una tercera opción teórica consiste en la construcción de una infraestructura digital soberana endógena. Esto resulta prácticamente inviable dadas las capacidades tecnológicas limitadas, disponibilidad de capital insuficiente, y falta de ecosistemas de innovación robustos en Centroamérica (Tarazona, 2025; Digi Americas, 2025).

Cuadro 2. Convergencia de riesgos y oportunidades en la gobernanza digital de Centroamérica: el dilema estratégico entre la Nueva Ruta de la Seda Digital y la respuesta geopolítica estadounidense.

Actor/Estrategia	Mecanismos de proyección de poder	Ventajas para Centroamérica (Incentivos)	Desafíos de soberanía (Riesgos)
Contexto Estructural	Brecha digital masiva. Concentración de infraestructura en manos de EE. UU. / China. Debilidad institucional en ciberseguridad.	—	Alta vulnerabilidad al ransomware (38% de amenazas) y ciberdelincuencia organizada. Dependencia estructural de jurisdicciones extranjeras.
Oferta China: Nueva Ruta de la Seda Digital (NRSD)	Financiamiento y construcción de infraestructura digital crítica (5G, cables, centros de datos). Suministro de equipamiento (Huawei, ZTE). Gobernanza basada en "Seguridad y Estabilidad".	Acceso rápido a tecnología de vanguardia y financiamiento barato. Transferencia de personal. Acceso a ecosistemas de comercio electrónico chino.	Dependencia estructural a tecnologías no compatibles (vendor lock-in). Riesgo de espionaje e intrusión. Subordinación a objetivos estratégicos chinos. Refuerzo de autoritarismos (tecnologías de vigilancia).
Respuesta EE. UU.: Restricciones y Alianzas	Restricciones tecnológicas selectivas (listas negras, control de exportación de semiconductores). Condicionalidad política (vínculos con ayuda, FMI, diplomacia). Propuestas de alianzas (Chip 4) y cooperación digital condicional.	Mantenimiento de estándares occidentales (libertad de información). Vínculo con mercados preferenciales y financiamiento multilateral.	Ralentización tecnológica por exclusión de proveedores clave. Falta de opciones claras, forzando la dependencia a EE. UU. Volumen de inversión significativamente menor que el chino en infraestructura.
Dilema Estratégico Centroamericano	Dependencia Tecnológica Extranjera vs. Construcción de Soberanía Digital Endógena.	La opción china ofrece financiamiento e infraestructura inmediata. La opción EE. UU. ofrece seguridad y alineación política occidental.	Ninguna opción resuelve la dependencia. La construcción de soberanía endógena es inviable por falta de capital y capacidades tecnológicas.

Fuente: Elaboración propia basada en Campos & Sierra (2025), CEPAL (2024), Digi Americas (2025), Entel (2025), Govaere (2025), Méndez-Coto & Vázquez Guzmán (2025), Pimentel Roque (2022), y World Economic Forum (2025).

El caso de Costa Rica ha representado cierto avance relativo en la gobernanza digital mediante una estrategia nacional de ciberseguridad, con participación en el Convenio de Budapest y una regulación doméstica. Sin embargo, incluso Costa Rica permanece hoy en día dependiente de la infraestructura digital extranjera (Micitt, 2023). Este capítulo ha delineado la complejidad del dilema de la gobernanza digi-

tal en la región. Las ofertas contrapuestas de China y Estados Unidos, así como la inviabilidad de una solución endógena, se sintetizan en el Cuadro 2.

Conclusiones: hacia una gobernanza digital emancipatoria en Centroamérica

El Sistema de Integración Centroamericana enfrenta una crisis tanto interna como externa. Internamente, la fragilidad institucional, la falta de voluntad política, las limitadas capacidades ejecutivas y la pérdida de transparencia debilitan su funcionamiento. Externamente, la creciente rivalidad geoeconómica entre China y Estados Unidos presiona a los gobiernos centroamericanos a tomar partido en una competencia tecnológica ajena a sus intereses regionales. La combinación de ambos factores hace más vulnerables a los Estados con instituciones débiles, facilita su captura por potencias externas y reduce la capacidad de coordinación regional. Además, la gobernanza digital impuesta desde el exterior tiende a fortalecer los rasgos autoritarios de algunos gobiernos. La complejidad de esta respuesta exige un programa de acción coordinado y multidimensional. Las reformas urgentes requeridas para transitar hacia un modelo de gobernanza digital emancipatoria en Centroamérica se sintetizan en el Cuadro 3.

Cuadro 3. Modelo y hoja de ruta estratégica para una gobernanza digital emancipatoria en Centroamérica: propuestas para la reforma institucional y la soberanía tecnológica regional.

Dimensión de la reforma	Problema estructural a resolver	Acciones clave recomendadas
I. Reforma Institucional del SICA	Fragilidad institucional, intergubernamentalismo no vinculante, captura por potencias externas.	Delegar competencias supranacionales vinculantes en temas digitales e infraestructurales. Adoptar modelos de gobernanza multinivel.
II. Estrategia de Soberanía Digital	Dependencia tecnológica del duopolio EE. UU./China. Riesgo de fragmentación e incompatibilidad de estándares.	Priorizar la soberanía digital sobre la rapidez de adopción. Construcción de infraestructura digital compartida regional (público-privada).
III. Gobernanza y Tecnología	Adopción de tecnologías de vigilancia. Falta de regulación de algoritmos. Debilidad en protección de datos.	Rechazar tecnologías de vigilancia masiva. Regular algoritmos. Crear infraestructura pública de datos. Promover software de código abierto.

IV. Anclaje Democrático	Uso de narrativas que priorizan "seguridad y estabilidad" sobre libertad (refuerzo del autoritarismo). Falta de escrutinio y participación ciudadana.	Reafirmar valores democráticos, libertad de expresión y DD. HH. como base no negociable. Revitalizar PARLACEN y CCJ para la rendición de cuentas digital. Promover la ciudadanización de las decisiones digitales.

Fuente: Elaboración propia basada en Grabendorff (2016), IDHUS (2025), y Tarazona (2025).

La resolución de esta crisis exige la ejecución simultánea de diversas reformas. Entre ellas destacan el fortalecimiento de las capacidades institucionales del SICA; la elaboración de estrategias regionales coordinadas en materia de gobernanza digital que prioricen la soberanía sobre la rapidez en la adopción tecnológica; la inversión en educación y formación técnica regional para construir ecosistemas endógenos de innovación; y la reafirmación de los valores democráticos como base de una gobernanza digital regional legítima.

La reforma institucional del SICA requiere que los Estados miembros deleguen competencias supranacionales vinculantes en temas de gobernanza digital, infraestructura informática crítica y negociación colectiva con potencias externas. Los modelos de gobernanza multinivel y multiescalar propuestos por la literatura reciente ofrecen alternativas al intergubernamentalismo tradicional, permitiendo una coordinación efectiva sin renunciar a los márgenes de autonomía nacional (Grabendorff, 2016). Asimismo, la construcción de infraestructura digital compartida, mediante esquemas de cooperación público-privada coordinados desde el SICA, generaría economías de escala, reduciría costos y fortalecería la autonomía relativa frente a proveedores chinos y estadounidenses (IDHUS, 2025).

La estrategia regional de gobernanza digital debe centrarse en la soberanía digital y la interoperabilidad con estándares internacionales, evitando el alineamiento automático con cualquiera de los bloques tecnológicos en competencia. Esto implica rechazar las tecnologías de vigilancia masiva, sin importar su origen; establecer regulaciones domésticas sobre algoritmos que subordinen los intereses comerciales a los principios democráticos; crear infraestructura pública de datos que proteja la información ciudadana; promover el uso de software de código abierto para evitar dependencias tecnológicas; y fomentar una educación digital masiva que permita una apropiación ciudadana crítica de las tecnologías (Tarazona, 2025).

Finalmente, la gobernanza digital centroamericana debe anclarse en la defensa de la democracia, la libertad de expresión y los derechos humanos como principios no negociables. Los modelos que privilegian la "seguridad" o la "estabilidad" por encima de la libertad deben ser rechazados, aun cuando resulten atractivos para gobiernos con tendencias autoritarias. Mecanismos regionales como el PARLACEN y la CCJ deben revitalizarse como espacios de rendición de cuentas en materia de gobernanza digital, libres de la influencia de potencias externas. La ciudadanización de la integración centroamericana, mediante la participación directa en las decisiones sobre el entorno digital, constituye el camino emancipador para resolver el dilema contemporáneo de la región.

Referencias

Allison, G. T. (2015). The Thucydides trap: Are the U.S. and China headed for war?. *The Atlantic*, 72–83.

Allison, G. T. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?*. Houghton Mifflin Harcourt.

American Enterprise Institute. (2024). *China Global Investment Tracker 2024*. Recuperado de https://www.aei.org

Arévalo de León, B., & Herrera Rivas, K. (2024). Relaciones diplomáticas Guatemala–Taiwán. Comunicado presidencial, 14 de enero.

Banco de la República (Colombia). (2025). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, Febrero 2025*. Recuperado de https://www.banrep.gov.co

Campos, N., & Sierra Carrillo, M. (2025). China como factor desestabilizador en Centroamérica. *Expediente Público*, 21(10).

CEPAL. (2024). *Iniciativa de la Franja y la Ruta y oportunidades para la transformación productiva*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Digi Americas. (2025). *Los desafíos de los Centros de Datos gubernamentales en la construcción de infraestructuras digitales resilientes*. Publicación digital.

Entel. (2025). *Reporte de Ciberseguridad 2025, Centro de Ciberinteligencia*. Santiago, Chile.

Expediente Público. (2025). Centroamérica no logra reemplazar los beneficios que tuvo con Taiwán. *Análisis regional*, 21(10), 45–67.

Financial Times. (2025). Bienvenidos a la nueva era de la geoeconomía. *Editorial*, 9 de mayo.

Fondo Monetario Internacional. (2023). *Fragmentación geoeconómica*. Documento de análisis global.

Govaere, V. (2025). Geopolítica en Centroamérica. *Ibn Khaldoun Center*, 27 de enero.

Grabendorff, W. (2016). *La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones*. FLACSO Argentina.

Green Finance and Development Center. (2025). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024*. Recuperado de https://greenfdc.org

GSMA. (2025). *Estado del 5G en América Latina y Centroamérica*. Global System for Mobile Communications Association.

IDHUS. (2025). La guerra silenciosa de los chips: Cómo el acuerdo con TSMC redibuja el mapa geopolítico y tecnológico global. *Análisis estratégico*, digital.

LISA Institute. (2024). La geopolítica de los semiconductores. *Revista de análisis internacional*, 12(8), 34–56.

Méndez-Coto, M. V., & Vázquez Guzmán, N. M. (2025). La Iniciativa de Seguridad Global de China. *Revista de Relaciones Internacionales*, 98(1), 47–78.

Micitt (Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones de Costa Rica). (2023). *Estrategia Nacional de Ciberseguridad Costa Rica 2023–2027*. San José, Costa Rica.

North, D. C. (1991). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Nowak, B. (2023). China's infrastructure investments in Latin American ports: Strategic implications. *Latin American Policy Review*, 45(3), 1–18.

OCDE. (2023). *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe*. París: OCDE/CAF.

Olsen, J. P. (2001). Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics. *American Political Science Review*, 95(1), 191–198.

Pimentel Roque, V. M. (2022). Geopolítica Digital: La Nueva Ruta de la Seda Digital de China. *Revista de Estudios Estratégicos*, 28(4), 112–145.

Programa Estado de la Nación. (2025). *Informe Estado de la Región 2025: La integración centroamericana en su momento más crítico*. San José, Costa Rica: CONARE.

protecdatalatam. (2024). Estrategias nacionales de ciberseguridad en Latinoamérica. Artículo digital.

Saad-Filho, A. (2025). Neoliberalismo, geoeconomía y orden mundial en transición. *Revista Brasileira de Economia*, 89(2), 178–203.

Santos Carrillo, F. (2018). Gobernar sin gobierno: La integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA. *ICAP–Revista Centroamericana de Administración Pública*, 74, 67–94.

SICA (Sistema de Integración Centroamericana). (1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Tegucigalpa, Honduras.

SICA (Sistema de Integración Centroamericana). (2022). Declaración Especial relativa a las instancias que integran el Sistema de la Integración Centroamericana. Comunicado oficial.

Tarazona, S. (2025). Soberanía digital y ciberseguridad: El reto de los gobiernos en América Latina. *Portal Innova*, 22(10), 34–48.

Tarazona, S., Whitestack, & Gerencia de Soluciones. (2025). Blindar el Estado digital: Infraestructura soberana como imperativo geopolítico. *Reporte técnico regional*, digital.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024). *Sentencias recientes sobre soberanía digital y protección de datos*. Luxemburgo.

Vientos Sur. (2025). ¿Hemos entrado en la era de la geoeconomía?. *Revista de análisis político*, 12(5), 45–67.

World Economic Forum. (2025). La geopolítica de la IA y los centros de datos en tiempos de rivalidad tecnológica. *Reporte global 2025*, mayo.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39–64.

10

ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES: UN DESAFÍO PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

Marysol Cordero Venegas

Introducción

El proceso de integración centroamericana ha sido, desde su origen, una apuesta por construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo de manera conjunta; sin embargo, el camino hacia ese propósito se ha visto condicionado por una realidad más compleja: las asimetrías económicas, estructurales, institucionales y sociales que separan a los países del istmo.

A más de tres décadas del Protocolo de Tegucigalpa (1991), los avances institucionales y normativos contrastan con un panorama regional que continúa marcado por diferencias persistentes en productividad, bienestar y gobernanza. La integración, concebida como una vía para alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico, enfrenta el reto de conciliar ritmos dispares, intereses nacionales divergentes y modelos de desarrollo desiguales.

El propósito de este documento es presentar un extracto de las asimetrías estructurales que condicionan el proceso de integración centroamericana, al revelar los contrastes en desarrollo económico, institucionalidad y bienestar social que persisten entre los países del SICA.

En ese contexto, el presente análisis propone una lectura crítica a partir de la revisión de diversos indicadores económicos, institucionales y sociales, para lo que se estructura en tres bloques interrelacionados: desarrollo económico e inserción comercial, capacidad institucional y estructural, y cohesión social y desarrollo humano.

Analizar la naturaleza de estas asimetrías permite reconocer los desafíos que la apuesta integracionista debe superar; brechas que continúan condicionando la posibilidad de construir una integración efectiva, capaz de traducir la diversidad regional en un proyecto común de desarrollo sostenible y compartido.

Fundamentos del desafío integracionista

El proceso de integración centroamericana, formalizado a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), constituye una apuesta política, económica y social orientada a construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, con el propósito de alcanzar un progreso económico y social equilibrado para el bienestar de los pueblos (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, art. 3). Sin embargo, más de tres décadas después de su formalización, el proceso aún enfrenta desafíos importantes.

Aunque el proceso de integración centroamericana busca fortalecer los lazos políticos, económicos y sociales de la región, en la práctica, se evidencian profundas brechas y desigualdades económicas que han surgido, o se han incrementado, a raíz de las dinámicas de la globalización. Mientras algunos países han logrado posicionarse como receptores del flujo económico bajo esquemas de apertura comercial, otros enfrentan limitaciones estructurales que reducen su competitividad e integración efectiva.

Stiglitz (2002) expone los aspectos negativos de la globalización, señalando que esta genera una creciente percepción de desigualdad tanto entre personas como entre países. Aunque reconoce que la globalización puede tener algunos efectos positivos, advierte que se percibe como un proceso injusto, en el que algunos países obtienen mayores beneficios que otros.

En Centroamérica, este patrón se refleja en dinámicas de crecimiento desiguales, con indicadores económicos y macroeconómicos que ponen en evidencia cómo la globalización ha promovido la apertura y modernización de algunos sectores, pero también ha acentuado la heterogeneidad estructural de la región.

Las teorías clásicas de integración económica, como la propuesta por Balassa (1961), plantean que la convergencia estructural en ingreso, productividad e institucionalidad es condición necesaria para alcanzar una integración profunda. Sin embargo, en el caso centroamericano, esa convergencia no se ha materializado. Las divergencias estructurales persisten y, en algunos casos, se han ampliado bajo las presiones del entorno global.

La escasa diversificación productiva y la persistente dependencia de sectores primarios en los países con menor desarrollo dificultan la

creación de cadenas de valor regionales. Además, la ausencia de mecanismos eficaces para compensar las desigualdades y fomentar políticas redistributivas limita la coherencia económica del proceso integrador (Ortiz, 2017; Vázquez, 2012).

Las asimetrías económicas, políticas e institucionales entre los países centroamericanos no son únicamente diferencias coyunturales de ingreso o desarrollo, sino expresión de estructuras históricas de exclusión y dependencia (Vázquez, 2012; CEPAL; Balassa, 1961).

La literatura crítica sostiene que la concentración de los beneficios del comercio y la inversión en los países con mayor capacidad institucional y tecnológica tiende a reforzar las brechas existentes, favoreciendo una integración regional desequilibrada y que obstaculiza la construcción de una gobernanza consensuada.

Desde un enfoque institucionalista-crítico se reconoce que los espacios formales de integración, como el SICA, enfrentan debilidades y limitados mecanismos de cumplimiento vinculante. Aunque el sistema cuenta con órganos como la Cumbre de Presidentes, el Consejo de Ministros y el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la mayoría de sus acuerdos carecen de obligatoriedad y operan más como un foro deliberativo de representación política y consulta, sin capacidad legislativa efectiva, lo que limita su incidencia real sobre el proceso de integración regional.

La Secretaría General del SICA desempeña un rol coordinador relevante, pero la soberanía nacional de los Estados miembros restringe la cesión de competencias supranacionales. Esto dificulta avances en áreas clave como la integración aduanera o la armonización de políticas públicas.

Romero (2024) señala que, "Centroamérica se ha unido en ese proceso integracionista por motivaciones locales de cada uno de los países en momentos puntuales; sin que haya habido un verdadero interés en estrategias a largo plazo una vez pasado ese momentum ha pasado" (p.142);

Superar estos desafíos exige una revisión profunda de los fundamentos políticos y económicos del proceso de integración. Ello implica una transformación más integral de las bases productivas, sociales e institucionales que sostienen las desigualdades regionales (Balassa, 1961; Granados, 2010; Vázquez, 2012). En ese sentido, las asimetrías constituyen el principal reto para avanzar hacia una integración más equilibrada y sostenible.

Desarrollo económico e inserción comercial

A continuación, un breve análisis sobre los principales indicadores económicos y otros índices del comercio que permiten visualizar los desafíos del proceso integracionista ante economías marcadas por grandes brechas:

Producto interno bruto (PIB)

Para comprender la magnitud de las asimetrías económicas, resulta fundamental examinar el Producto Interno Bruto (PIB) de cada uno de los países del proceso de integración regional, ya que este indicador macroeconómico permite observar las diferencias en el tamaño y dinamismo de las economías, y las limitaciones en las capacidades productivas. Para el análisis se utiliza el PIB a precios constantes para eliminar el efecto de la inflación y permitir comparaciones reales de crecimiento.

De acuerdo con los datos de la CEPAL (2023, 2024), el Producto Interno Bruto (PIB) de los países del SICA evidencia una marcada heterogeneidad que refleja las diferencias de capacidad productiva en la región.

En 2024, República Dominicana se posicionó como la economía de mayor tamaño, con $124.261,59 millones de dólares, seguida por Guatemala ($113.215,97 millones) y Panamá ($86.260,37 millones). Estas tres economías concentran la mayor parte del PIB regional, confirmando su peso en la estructura económica del istmo y su papel como ejes de dinamismo productivo.

En el rango medio se ubican Costa Rica, con $95.374,73 millones de dólares, y El Salvador con $35.364,96 millones, mientras que Honduras alcanzó $36.916,34 millones (CEPAL, 2024). Aunque estos países muestran estabilidad en el crecimiento interanual, su tamaño económico es considerablemente menor frente a los líderes regionales, lo que limita su capacidad de generar economías de escala y de atraer inversión a gran escala.

Las economías más pequeñas —Nicaragua y Belice— presentan los valores más bajos, con $19.693,98 y $3.404,22 millones de dólares respectivamente, a pesar de un ligero incremento respecto a 2023 (CEPAL, 2023; 2024).

Esta diferencia de magnitud respecto a los países de mayor PIB refleja la profunda desigualdad estructural que caracteriza al conjunto regional: la economía más grande, la dominicana, es casi 40 veces superior a la de Belice y más de seis veces mayor que la de Nicaragua.

En síntesis, los datos de la CEPAL confirman que el PIB regional mantiene una distribución altamente asimétrica, donde el tamaño económico se concentra en pocos países con estructuras productivas diversificadas y estabilidad macroeconómica, mientras el resto presenta economías que son de menor escala y mayor vulnerabilidad.

Proyecciones de crecimiento económico

De acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2025–2026), el crecimiento del PIB real en los países del SICA mantiene una tendencia positiva pero desigual. Las economías más consolidadas —Panamá, República Dominicana, Guatemala y Costa Rica— lideran las expectativas con tasas entre 3,3 % y 4,5 %.

Panamá y El Salvador proyectan un crecimiento estable en ambos años del 4,0 % y 2,5 % respectivamente; República Dominicana proyecta una aceleración del 3 % en 2025 hasta el 4,5 % en 2026, consolidándose como la economía más dinámica del área.

En contraste, las economías de Nicaragua, Guatemala, Honduras, inclusive Costa Rica, se estima con tendencia a la desaceleración, con estimaciones para el periodo 2026 inferiores a lo esperado para el periodo 2025. Por el contrario, Belice, aunque con los niveles más bajos (1,5 % en 2025 y 2,4 % en 2026), muestra una leve recuperación a partir de una base económica pequeña.

El panorama regional proyectado por el FMI confirma el persistente crecimiento desigual en las economías del área.

PIB per cápita

Este indicador representa el crecimiento anual del PIB ajustado por el crecimiento de la población, por consiguiente, el PIB por persona indica el ingreso y el gasto de la persona promedio en la economía, por ende está estrechamente relacionado con la calidad de vida de sus ciudadanos (Mankiw, 2017, pp. 496-499).

El Producto Interno Bruto (PIB) per cápita a precios constantes confirma la persistencia de una marcada brecha estructural de ingreso

y productividad entre los países del SICA. Según datos de la CEPAL (2023, 2024), en 2024, Panamá se mantiene como la economía con mayor PIB por habitante de la región, con $18.119 dólares, seguido de Costa Rica con $15.987 dólares y República Dominicana con $12.050 dólares.

Esos tres países exhiben niveles de ingreso que superan ampliamente el promedio regional, reflejando una estructura productiva más diversificada, mayores flujos de inversión extranjera y una inserción más consolidada en los mercados internacionales.

En contraste, las economías del Triángulo Norte presentan valores considerablemente menores. Guatemala alcanzó un PIB per cápita de $6.279 dólares, El Salvador de $5.268 dólares y Honduras de $3.870 dólares, (CEPAL, 2023; 2024). Estas cifras reflejan la limitada industrialización y la alta dependencia de sectores de bajo valor agregado que aún caracterizan a buena parte de la región.

Los niveles más bajos se observan en Nicaragua y Belice, con $3.018 y $7.795 dólares por habitante, respectivamente (CEPAL, 2024). En el caso nicaragüense, el bajo ingreso por persona se asocia a una productividad restringida y a un rezago estructural que contrasta con el dinamismo de las economías líderes.

En conjunto, los datos evidencian una heterogeneidad profunda en el desarrollo económico per cápita, donde las diferencias entre Panamá y Nicaragua superan una proporción de seis a uno. Estas disparidades ponen de manifiesto que, pese a la ampliación de los flujos comerciales y de inversión, la convergencia en niveles de ingreso sigue siendo limitada, lo que refuerza el reto para proceso de integración centroamericana ante el carácter desigual y asimétrico de sus países miembros.

Proyecciones de inflación

De acuerdo con las proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2025–2026), las tasas de inflación en los países del SICA tienden a estabilizarse dentro de márgenes moderados, aunque con diferencias que reflejan tanto la solidez de las políticas macroeconómicas como la exposición de cada economía a factores externos. En términos generales, la región proyecta una inflación contenida entre los valores del 1 % al 4 %, lo que sugiere un entorno de precios relativamente estable para el corto plazo.

En el grupo con mayor estabilidad, destacan Costa Rica y Panamá, que estiman inflaciones de 0,1 % y 0,7 % en 2025, respectivamente, con una leve aceleración prevista para 2026. Estos valores evidencian una gestión monetaria prudente y la influencia de estructuras productivas más diversificadas.

República Dominicana también mantiene un comportamiento controlado, con una inflación cercana al 4 %, en línea con su crecimiento sostenido. En contraste, los países con niveles medios de inflación, como Honduras (4,9 % en 2025 y 4,0 % en 2026) y Nicaragua (2,0 % y 2,7 %), reflejan la influencia de costos energéticos, variaciones en precios de alimentos y menor estabilidad cambiaria.

Guatemala, con tasas de 2,2 % y 4,0 %, muestra un comportamiento dentro del rango objetivo, asociado a una demanda interna moderada. Por su parte, los valores más bajos se observan en El Salvador y Belice, con inflaciones de entre 0,7 % y 1,5 %, lo que indica presiones contenidas sobre los precios, aunque también podría relacionarse con una actividad económica menos dinámica.

En conjunto, las proyecciones del FMI apuntan hacia una estabilización del entorno inflacionario regional, con políticas monetarias que mantienen el control de los precios dentro de niveles prudentes. Las diferencias observadas responden más a la estructura productiva y a las condiciones internas de cada país que a desequilibrios macroeconómicos significativos, lo que configura un escenario favorable para la planificación económica a corto plazo en la región.

Diversificación de productos de exportación

Los datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA, 2024, pp. 28–29) y del Observatorio de Complejidad Económica (OEC específicamente para Belice) sobre los principales bienes de exportación en 2023 evidencian una baja diversificación productiva en la mayoría de los países del SICA, que refleja un patrón estructural de dependencia hacia productos primarios o de escaso valor agregado.

En Guatemala, las exportaciones se concentran en café (8,50 %) y banano (10,20 %), con presencia moderada de aceite de palma (7,60 %). Honduras exhibe una estructura aún más concentrada: el café representa el 23,5 % y el banano el 11,5 % del total exportado. En Nicaragua,

el oro domina con un 28,2 %, seguido por el café (15,2 %) y la carne bovina (10,1 %), lo que revela una marcada orientación hacia materias primas.

Costa Rica, Panamá y República Dominicana destacan como las economías más diversificadas. En Costa Rica, los instrumentos de medicina representaron 31,8 % de las exportaciones, seguidos de aparatos de ortopedia, evidencia de una base productiva industrial y tecnológica más consolidada.

Panamá, pese a su rol logístico, mantiene exportaciones primarias en minerales y metales (73,3 %), aunque incorpora rubros de valor medio como los instrumentos médicos (10,4 %). República Dominicana diversifica más su canasta: oro (9,4 %), cigarros (8,7 %), instrumentos de medicina (12 %) y azúcar (8 %). En contraste, Belice se mantiene anclado en productos agrícolas y pesqueros, con azúcar (11,25 %) y pescado congelado (8,99 %).

La región centroamericana aún enfrenta importantes desafíos en términos de diversificación productiva, y una alta dependencia de productos agrícolas o manufacturados, en la mayoría de los casos; Costa Rica se posiciona como la economía que se aleja de la tendencia exportadora regional.

Se observa un patrón estructural asimétrico en el comercio exterior que tiene implicaciones directas sobre la capacidad de los países para insertarse de forma regional competitiva en los mercados globales; lo fundamental no necesariamente está asociado a exportar mucho, sino considerar también, qué se exporta, cuál es la dependencia de los mercados internacionales y cómo se distribuyen los beneficios.

Diversificación de productos de importación

Es interesante conocer los bienes más importados por los países de la región. Los datos de la SIECA (2024, p. 38) y del OEC (Belice) evidencian en 2023 un patrón común entre los países del SICA: una dependencia de bienes energéticos, automotrices y farmacéuticos, lo que demuestra la limitación en la capacidad productiva y tecnológica.

En la mayoría de los países, los aceites de petróleo o de mineral bituminoso ocupan el primer lugar: Nicaragua (17,2 %) y Panamá (18,6 %) lideran esta tendencia, seguidos por Honduras (15,9 %) y Guatemala (14,9 %), lo que pone de relieve el peso de los insumos energéticos en sus balanzas comerciales.

Por su parte, en Costa Rica y República Dominicana, aunque el petróleo también figura entre los principales rubros (10,9 % en ambos casos), se observa una mayor diversificación hacia productos de alto valor agregado como instrumentos de medicina y automóviles.

En Belice, las importaciones se concentran en productos básicos como azúcar en bruto (4,0 %) y aparatos ortopédicos (3,0 %), manteniendo un perfil limitado en complejidad económica.

En conjunto, el patrón importador centroamericano confirma una estructura económica dependiente y asimétrica, que concentran su demanda en combustibles mostrando una alta vulnerabilidad ante la volatilidad; inclusive, esa tendencia importadora potencia el riesgo en entornos cambiantes y de incertidumbre incluyendo la volatilidad de precios internacionales y tipo de cambio.

En general, las diferencias reflejan la baja integración productiva regional y la necesidad de fortalecer la capacidad industrial conjunta para reducir la dependencia externa y avanzar hacia una integración más equilibrada.

Inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa neta (IED) en los países del SICA muestra diferencias notables persistentes en la región. De acuerdo con datos de la CEPAL (2023) y CEPAL (2024), República Dominicana y Costa Rica se consolidaron como los principales receptores de capital externo.

En el caso de República Dominicana con montos de $4.390 millones de dólares en 2023 y $4.523 millones de dólares para 2024. Para Costa Rica con montos de $3.701 y $4.275 millones en cada año, respectivamente. Por su parte, Panamá, con $1.386 millones en 2023 y $2.376 millones en 2024, también mostró un aumento significativo, impulsado por su plataforma logística y financiera.

Estos tres países concentran más de las tres cuartas partes de la inversión extranjera directa total regional, lo que confirma su posición dominante en la atracción de flujos internacionales y la presencia de una estructura económica regional altamente concentrada.

Por otro lado, los países del Triángulo Norte presentan niveles de IED más modestos. Guatemala se mantuvo con cierta estabilidad, pasando de $996 a $1.003 millones de dólares, mientras que El Salvador y

Honduras registraron retrocesos, de $688 a $636 millones y de $857 a $620 millones, respectivamente (CEPAL, 2023; 2024). Estos resultados reflejan una estabilización sin convergencia, donde las limitaciones estructurales —como la baja diversificación productiva y la fragilidad institucional— continúan afectando la capacidad de atracción de inversión.

En los niveles más bajos se ubican Nicaragua y Belice, aunque ambos países muestran incrementos relativos. Nicaragua pasó de $1.072 a $1.279 millones de dólares, mientras que Belice, con un aumento de $14 a $125 millones, lo que representa el mayor crecimiento porcentual (CEPAL, 2023; 2024).

Según el BID (2020), los inversionistas extranjeros buscan: acceder a recursos a un menor costo con respecto al país de origen; ampliar mercados para sus productos y servicios; encontrar la mejor relación calidad-precio; sinergias (p.3), así como marco político, económico y de facilitación de inversiones (p.9).

En conjunto, los datos de la CEPAL confirman la limitada atracción de inversión extranjera directa en varios países de la región, lo que refleja que, en general, no se cumplen las condiciones que los inversionistas internacionales consideran determinantes. La marcada diferencia entre países con flujos significativos de IED y aquellos con una captación limitada, evidencian las profundas asimetrías estructurales existentes en la región revelando uno de los principales desafíos para la integración regional.

Índice KOF

El índice KOF es desarrollado por el Instituto KOF de Investigación Económica en Suiza y mide el grado de globalización de diferentes países, basado en tres dimensiones principales: económica, social y política, utilizando datos de facto y de jure (del latín "iure", que significa "de derecho"). El último Índice de Globalización KOF está disponible al periodo 2021 para 195 países.

La globalización de facto se refiere a la integración económica, social y cultural que ocurre en la realidad; es lo que realmente sucede en la práctica, y se determina a partir del comercio de bienes y servicios. La globalización de iure se refiere a la integración que está respaldada por leyes, regulaciones y tratados internacionales; es lo que está formalmente establecido. En este ranking una posición más baja indica un mayor nivel de globalización.

Tabla 1. Índice de globalización KOF de los países que conforman la integración regional centroamericana. Ranking 2021.

Ranking	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Belice	República Dominicana
General	91	76	96	99	49	57	117	74
de facto	108	79	92	110	63	75	128	85
de jure	69	71	102	83	44	47	110	64

Nota: Elaboración propia con datos de KOF Instituto Económico Suizo

El Ranking general, Costa Rica y Panamá lideran en términos de integración global, mientras que Belice muestra una condición de rezago.

En el caso de la Globalización de jure, Costa Rica y Panamá vuelven a destacar, lo que evidencia una institucionalidad sólida y favorable a la integración internacional; por el contrario, países como Honduras y Belice presentan marcos legales e institucionales menos propicios a la globalización.

Guatemala exhibe la mayor brecha: posee una buena posición normativa (69), pero una baja integración efectiva (108), lo que sugiere la existencia de limitaciones estructurales, logísticas o socioeconómicas que dificultan la materialización de su apertura. Este país tiene un marco normativo robusto que sustente y garantice la sostenibilidad en los flujos globales, pero su nivel de participación efectiva sigue siendo limitado.

Cabe señalar que, con excepción de Honduras, todos los países muestran una mejor ubicación en el componente de iure que en el de facto, lo que indica que, si bien disponen de marcos institucionales abiertos a la globalización, esta apertura no siempre se traduce en una integración económica, social y cultural efectiva. En el caso hondureño, ocurre lo contrario: su desempeño de facto supera al de iure, lo que evidencia que, pese a mantener flujos activos de comercio, inversión o conectividad, su estructura normativa aún no refleja plenamente ese nivel de apertura.

Las asimetrías subrayan la necesidad de articular los marcos normativos con estrategias que promuevan una integración real, sostenida y equilibrada. La existencia de leyes o tratados favorables no garantiza por sí sola una inserción global exitosa; requieren también de fortalecer las capacidades institucionales, productivas y tecnológicas que aseguren la implementación real de esa apertura.

Capacidad institucional y estructural

Las asimetrías en capacidad administrativa y solidez política inciden directamente en la coordinación entre los países, así como en eficacia de las políticas regionales y la sostenibilidad del proceso integracionista. A continuación, un breve análisis sobre algunos índices poco abordados en la literatura:

Índice de Estados Frágiles

Según el Fondo para la Paz (The Fund for Peace), el Índice de Estados Frágiles es una clasificación anual que evalúa a 178 países con base en un marco de análisis de conflictos y estabilidad institucional. Este índice agrupa a los países en distintos niveles que van desde Very Sustainable (Muy sostenible), Sustainable (Sostenible), Very Stable (Muy estable), More Stable (Más estable), Stable (Estable), Warning (Advertencia), Elevated Warning (Advertencia elevada), Alert (Alerta) y High Alert (Alerta máxima); esto según su grado de resiliencia o vulnerabilidad. En esta clasificación, una posición más baja indica mayor fragilidad o riesgo de conflicto.

La posición más sólida de la región la ocupa Costa Rica (posición 150, categoría Very Stable), destacando por su democracia consolidada, instituciones estables y bajos niveles de conflictividad. Este resultado reafirma su condición de referente regional en materia de gobernabilidad y estabilidad política.

Panamá (136, categoría More Stable) también se ubica entre los países con mayor estabilidad, impulsada por su apertura económica y fortaleza institucional. Sin embargo, los desafíos relacionados con la desigualdad social y la transparencia podrían, de no atenderse, erosionar parte de su resiliencia.

Belice (117, categoría Stable) presenta una estabilidad general aceptable, aunque su posición intermedia sugiere debilidades institucionales que podrían verse presionadas por factores económicos y vulnerabilidades sociales. Por su parte, República Dominicana (108, categoría Warning) y El Salvador (85, categoría Warning) en ambos casos comparten avances en desarrollo económico y los retos en materia de gobernanza y derechos ciudadanos.

Finalmente, Guatemala (65), Nicaragua (60) y Honduras (56) se ubican en la categoría de Advertencia Elevada (Elevated Warning), lo que

indica mayores niveles de fragilidad institucional y vulnerabilidad estructural. Estos países enfrentan dificultades persistentes en el fortalecimiento del Estado de derecho, la reducción de la corrupción y la capacidad institucional para proveer servicios públicos de calidad.

En conjunto, los resultados evidencian una profunda heterogeneidad en la estabilidad estatal dentro del SICA, donde conviven países con instituciones sólidas y democracias consolidadas con otros que presentan riesgos estructurales significativos. Este panorama subraya la necesidad de impulsar políticas regionales de integración que fortalezcan la gobernanza, la equidad y la seguridad, abordando las causas internas de la fragilidad desde una perspectiva de cooperación y desarrollo sostenible.

Índice de democracia

Según los datos del Economist Intelligence Unit (2024), el Índice de Democracia evidencia una marcada diversidad en los regímenes políticos de los países del SICA, que oscila entre democracias plenas, defectuosas e híbridas.

Costa Rica sobresale al ser único país de la región clasificado como democracia plena, lo que reafirma su conocida tradición democrática, una institucionalidad consolidada, un sistema electoral robusto y una cultura cívica sostenida en el tiempo.

Panamá y República Dominicana se ubican dentro del grupo de democracias defectuosas, lo que sugiere que, si bien cuentan con procesos electorales, estos están rodeados de limitaciones a la participación política o al funcionamiento institucional. Aunque ambas naciones destacan por sus avances en gobernabilidad y alternancia, aún persisten desafíos en materia de transparencia y confianza ciudadana.

Guatemala, El Salvador y Honduras son catalogados como regímenes híbridos, caracterizados por la coexistencia de procesos electorales con debilidades institucionales, restricciones a libertades civiles y a la independencia de los poderes públicos. Estas condiciones reflejan tensiones entre la formalidad democrática y las prácticas políticas de corte centralizado.

Por su parte, Nicaragua, se clasifica como régimen autoritario, lo que evidencia un contexto de concentración de poder, ausencia de condiciones democráticas y debilitamiento de los contrapesos institucionales. Respecto a Belice, no figura en el índice 2024; el informe indica que no tiene datos.

En este punto es interesante resaltar que, de los países del continente americano, únicamente tres son clasificados como democracias plenas según el Democracy Index 2024. En este grupo selecto, Costa Rica ocupa la posición 18 a nivel global con una puntuación de 8,29, siendo superada únicamente por Canadá (posición 12, puntaje 8,88) y Uruguay (posición 14, puntaje 8,70). Esta clasificación reafirma el alto nivel de institucionalidad democrática costarricense.

Ahora bien, en el otro extremo, de los países del continente americano, tres son clasificados como regímenes autoritarios según el Democracy Index 2024. Nicaragua se ubica como el país con la menor puntuación de la región (posición 147, con 2,09 puntos), seguido por Venezuela (posición 142, con 2,25 puntos) y Cuba (posición 135, con 2,58 puntos). Esta clasificación refleja una grave erosión de las libertades civiles, la ausencia de elecciones libres y justas, y un marcado debilitamiento del Estado de derecho en estos países.

El panorama democrático desigual que revela el Democracy Index 2024 plantea grandes retos a la integración centroamericana al no existir una base compartida de gobernanza que sustente la cooperación efectiva entre los Estados miembros.

Índice de buen país

Según Simon Anholt creador del Índice de Buen País (Good Country Index), es una medida que evalúa la contribución de cada país al bienestar global y a la humanidad, más allá de su desempeño interno. Respecto a la metodología, el índice se basa en 174 países, con datos 2022 y se construye a partir de 7 dimensiones principales: Ciencia y tecnología; Cultura; Paz y seguridad internacionales; Orden mundial; Planeta y clima; Prosperidad e igualdad; Salud y bienestar. A menor posición en el ranking, mayor contribución al bien global.

Es importante aclarar que El Good Country Index no evalúa el bienestar de la población de un país, como es el caso del Ranking de la Felicidad (que se abordará más adelante), sino que evalúa la proyección externa de los países y su impacto en el mundo. Este índice puede considerarse útil en el contexto de una integración regional de países porque mide el nivel de aporte de un país hacia otros países o hacia el mundo.

Respecto al resultado de los países de la región muestra importantes asimetrías en la proyección: Costa Rica (53) lidera la región, destacán-

dose como el país que más contribuye al bienestar común internacional, siendo la contribución más representativa en las dimensiones de orden mundial, planeta y clima, y cultura; sin embargo, presenta un rezago importante en la contribución al mundo en ciencia y tecnología y salud y bienestar.

Le siguen Nicaragua (65) y República Dominicana (67), con una participación destacada en el entorno global, a pesar de sus limitaciones estructurales internas, principalmente en las áreas de salud y bienestar en el caso de Nicaragua, y de paz y seguridad internacionales en el caso de República Dominicana. Ambos países presentan además un rezago común en la dimensión de ciencia y tecnología, lo que refleja restricciones en su capacidad para generar y compartir conocimiento a nivel global.

Panamá (82) y El Salvador (91) se ubican en posiciones intermedias, reflejando una contribución moderada al bien global, mayoritariamente limitados en las dimensiones de Paz y seguridad internacionales y Ciencia y tecnología respectivamente. En contraste, Honduras (106) y Guatemala (117) muestran rezagos más marcados, con un bajo posicionamiento en la proyección internacional positiva.

Finalmente, Belice (154) ocupa el último lugar regional y uno de los más bajos a nivel mundial, evidenciando poca o casi nula contribución al bienestar global y a la humanidad.

Un aspecto relevante a destacar es que Costa Rica se ubica en la cuarta posición regional dentro de la dimensión de Paz y Seguridad Internacionales del Good Country Index (posición 101 a nivel global). No obstante, al analizar los componentes específicos de esta dimensión, se observa que el país contribuye por debajo del promedio en indicadores como el envío de tropas de paz a conflictos internacionales. Estos resultados permiten comprender que dicha dimensión no mide la paz interna ni la ausencia de conflictos armados, sino la contribución externa de los países a la paz y seguridad globales.

En general en el contexto regional, este índice no proyecta una voz colectiva sólida frente a los desafíos globales y la inserción proactiva en el bien común global.

Cohesión social y desarrollo humano

El bienestar, equidad y oportunidades se entiende como una condición necesaria para que los beneficios de la integración se distribuyan de forma más equitativa entre los países y sus poblaciones. A continuación, se analizan algunos índices al respecto:

Desempleo

De acuerdo con los datos del Banco Mundial (2024), elaborados a partir de la base estadística de la Organización Internacional del Trabajo (ILOSTAT), los niveles de desempleo total en los países del SICA muestran diferencias notables en la capacidad de generar empleo estable e inclusivo. El indicador refleja el porcentaje de la fuerza laboral total que se encuentra sin trabajo, pero disponible y en busca de empleo.

En 2024, Costa Rica (7,8%) y Belice (7,0%) registran los niveles más altos de desempleo de la región, lo que puede asociarse a las condiciones de desaceleración económica y a la persistente segmentación del mercado laboral, en particular para jóvenes y mujeres. Les siguen Panamá (6,5%) y Honduras (6,1%), con tasas moderadamente elevadas, que reflejan limitaciones estructurales en la creación de empleo formal.

En un rango intermedio se ubica República Dominicana (5,5%), que presenta un desempeño más equilibrado, aunque todavía enfrenta desafíos vinculados a la informalidad y la desigualdad de acceso al trabajo decente.

Por debajo del promedio regional, Nicaragua (4,6%), El Salvador (2,8%) y Guatemala (2,2%) muestran las tasas de desempleo más bajas. No obstante, estos valores deben interpretarse con cautela, ya que en dichos países la alta incidencia del empleo informal tiende a subestimar la magnitud real del desempleo.

En conjunto, los resultados evidencian que el mercado laboral centroamericano sigue marcado por fragilidades estructurales, donde la creación de empleo formal y productivo continúa siendo un desafío común. La generación de oportunidades laborales sostenibles constituye, por tanto, un elemento central para fortalecer la cohesión social y el desarrollo humano en la región.

Índice de Gini

La globalización ha creado oportunidades, pero sus beneficios se han distribuido de forma muy desigual. Los sectores económicos más competitivos y las zonas urbanas han logrado integrarse mejor a los mercados globales, mientras que amplias capas rurales y sectores vulnerables han quedado rezagados o excluidos. (Ramazzini, 2002). Para muchos, los costos de la globalización han significado el agravamiento de la pobreza y la marginación social.

Este indicador se utiliza para cuantificar la desigualdad en la distribución de ingresos dentro de una población; un valor alto indica que una proporción significativa de los ingresos está en manos de un pequeño grupo de la población, mientras que un valor bajo sugiere una distribución más equitativa.

En este análisis se excluyen Nicaragua y Belice, dado que sus datos más recientes corresponden a los años 2014 (46,2) y 2018 (39,9) respectivamente, por lo que no son comparables con los del resto de países y podrían distorsionar la interpretación.

Según el Banco Mundial, Panamá (49,7, año 2024) registra el nivel más alto de desigualdad del bloque; este resultado sugiere que, pese al crecimiento económico sostenido, los beneficios del desarrollo no se han distribuido de forma equitativa entre la población.

Por su parte, Honduras (45,7, año 2024) presenta también un nivel elevado de desigualdad, reflejando persistentes limitaciones estructurales en su modelo productivo y en la capacidad del Estado para implementar políticas redistributivas efectivas.

De manera similar, Costa Rica (45,8, año 2024) y Guatemala (45,2, año 2023) mantienen coeficientes altos, lo cual resulta particularmente relevante en el caso costarricense dado su perfil de país democrático, con mayor desarrollo humano y sistemas de bienestar consolidados. Esto pone en evidencia que, incluso en contextos institucionalmente estables, persisten desigualdades estructurales que restringen la movilidad social.

Por otro lado, El Salvador (39,8, año 2023) y República Dominicana (39,0, año 2024) muestran los niveles más bajos de desigualdad relativa en la región. Estos resultados podrían vincularse a políticas redistributivas más eficaces o a un crecimiento económico más balanceado entre sectores, aunque los valores continúan situándose en un rango moderadamente alto a escala internacional.

En conjunto, el análisis del coeficiente de Gini revela que el proceso integracionista enfrenta desafíos persistentes en materia de equidad y justicia distributiva; las mejoras económicas observadas en algunos países no han sido suficientes para reducir las brechas internas, lo que plantea la necesidad de fortalecer políticas sociales integrales, mecanismos redistributivos y estrategias de inclusión económica.

Índice de desarrollo humano

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Índice de Desarrollo Humano (IDH) evalúa el progreso a largo plazo en tres dimensiones fundamentales: una vida larga y saludable, el acceso a la educación y un nivel de vida digno. A diferencia de los indicadores puramente económicos, el IDH se centra en el bienestar de las personas y el fortalecimiento de sus capacidades. Su metodología abarca 193 países, donde una posición más baja en el ranking indica un mayor nivel de desarrollo humano.

De acuerdo con los datos del PNUD (2023), se observan importantes diferencias en los niveles de desarrollo humano entre los países que conforman el SICA. La distancia entre el país mejor posicionado (Panamá, puesto 59) y el de menor desarrollo (Honduras, puesto 139) alcanza 80 posiciones, lo que refleja contrastes significativos en capacidades humanas y oportunidades de vida digna.

En el contexto regional, el ranking es encabezado por Panamá y Costa Rica, ubicados en las posiciones 59 y 62, respectivamente, lo que los sitúa dentro del primer tercio de los países con alto desarrollo humano a nivel mundial. En un nivel intermedio se encuentran República Dominicana (89), Belice (115) y Nicaragua (123), países que, si bien han mostrado avances, mantienen rezagos vinculados a limitaciones en la cobertura educativa y en la provisión de servicios básicos.

Finalmente, en el último tercio —donde se ubican los países con menor desarrollo humano a nivel global— aparecen El Salvador (132), Guatemala (137) y Honduras (139), cuyos resultados reflejan persistentes desafíos en materia de desarrollo humano, especialmente asociados a la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad social.

En conjunto, el IDH 2023 revela un panorama regional heterogéneo y desigual, en el que los avances de algunos países contrastan con los rezagos estructurales de otros, y reafirma la necesidad de fortalecer las capacidades humanas y sociales como eje central de la cohesión regional y del desarrollo sostenible en Centroamérica.

Ranking Mundial de la Felicidad

Según la Universidad de Oxford, el Informe Mundial sobre la Felicidad es publicado por el Centro de Investigación sobre el Bienestar en colaboración con Gallup y la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La importancia de este informe es su enfoque centrado en la calidad de vida, la salud mental, el tejido social y la sostenibilidad. El estudio del periodo 2024 se realizó sobre 147 países, donde una posición más baja indica un mayor nivel de felicidad.

En los resultados, Costa Rica destaca significativamente a nivel regional y mundial, ocupando el puesto 6, lo que la posiciona como uno de los países más felices del mundo; le siguen Belice (25) y El Salvador (37). En un nivel intermedio se ubican Panamá (41), Guatemala (44) y Nicaragua (47), con posiciones similares entre sí, lo que sugiere condiciones moderadamente favorables.

En los últimos lugares del bloque se ubican Honduras (63) y República Dominicana (76), donde los niveles de felicidad percibida son menores, posiblemente influenciados por factores como la desigualdad o la inseguridad económica.

Este ranking pone de manifiesto que, más allá de los indicadores tradicionales como el PIB o el desarrollo humano, existen diferencias sustantivas en la percepción de bienestar entre países vecinos, lo que resalta la necesidad de comprender el desarrollo humano y social desde una perspectiva multidimensional.

Conclusión

El análisis realizado revela una región profundamente heterogénea, donde coexisten fortalezas significativas y debilidades estructurales persistentes; las economías más fuertes avanzan hacia modelos de inserción global sostenidos por estabilidad democrática y marcos normativos sólidos, mientras las más frágiles enfrentan limitaciones en gobernabilidad, equidad y resiliencia estatal.

Resulta imprescindible repensar el modelo integracionista centroamericano desde una perspectiva que supere los enfoques economicistas y tecnocráticos, e incorpore mecanismos eficaces de redistribución, solidaridad interterritorial y fortalecimiento institucional. Centroamérica no requiere más tratados, sino más integración efectiva.

La región requiere un nuevo pacto de integración que promueva mecanismos de compensación, inversión conjunta en infraestructura, ciencia y tecnología, y políticas sociales regionales que fortalezcan la cohesión y el bienestar. Se hace necesario diseñar políticas regionales, que atiendan no solo las disparidades económicas, sino también las desigualdades en desarrollo humano.

Referencias

Anholt, S. (2024). *Good Country Index*. https://goodcountry.org/

Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. George Allen & Unwin.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Los beneficios de la inversión extranjera directa: promoviendo el desarrollo económico en américa latina y el caribe*. http://dx.doi.org/10.18235/0002225

CEPAL (2023). *CEPALSTAT Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas: Inversión extranjera directa neta*. https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=1824&area_id=119&lang=es

CEPAL (2024) *CEPALSTAT Portal de Datos y Publicaciones Estadísticas: Inversión extranjera directa neta* https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=1824&area_id=119&lang=es

Corte Centroamericana de Justicia. (1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

Economist Intelligence Unit. (27 febrero, 2025). *Democracy Index 2024: What's wrong with representative democracy?* Economist Group. https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2025/03/Democracy_INDEX_2024.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2000). *La globalización: ¿Amenaza u oportunidad?* https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm#:~:text=Se%20refiere%20a%20la%20creciente,trav%C3%A9s%20de%20las%20fronteras%20internacionales.

Fondo Monetario Internacional. (2025). *Perspectivas económicas regionales (REO)*. https://www.imf.org/es/Publications/REO/WH/Issues/2025/10/17/regional-economic-outlook-western-hemisphere-october-2025

Fondo para la Paz. (2024). *Fragile States Index Annual Report 2024*. The Fund for Peace. https://fragilestatesindex.org/2017/05/13/fragile-states-index-and-cast-framework-methodology/

Granados, C. (2010) *Geopolítica, Destino Manifiesto y filibusterismo en Centroamérica*. Filibusterismo y Destino Manifiesto en las Américas. Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.

Grupo Banco Mundial. (2023). *Datos: Índice de Gini.* https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2024&locations=CR-HN-DO-GT-SV-PA&name_desc=false&start=2021

Grupo Banco Mundial. (2024). *Datos: Desempleo, total (% de la fuerza laboral total) (estimación modelada de la OIT)*. https://datos.bancomundial.org/

Grupo Banco Mundial. (2025). *Desempleo*. https://datos.bancomundial.org/indicator

KOF Instituto Económico Suizo (2021). *KOF Globalisation Index: degree of globalisation still below pre-pandemic levels*. ETH Zúrich. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Globalisierungsindex/Grafikblatt_KOF_Globalisation_Index_2023_en.pdf

Mankiw, N. G. (2017). *Principios de microeconomía* (7a ed.). Cengage Learning

Observatorio de Complejidad Económica (2023). *Belice*. https://oec.world/es/profile/country/blz

Observatorio Fiscal de Latinoamérica y el Caribe (2025). *Gasto Público*. CEPAL. https://www.cepal.org/ofilac/gasto-publico.

Organización Internacional del Trabajo (2024). *El informe Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Actualización de mayo de 2024*. https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-may-2024-update

Ortiz, L., López, A. (2017). *Asimetrías económicas y financieras de la globalización*. UNAM. https://ru.iiec.unam.mx/4066/2/Cap%202%20Asimetrias.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2025*). Informe sobre Desarrollo Humano*. https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2025reporten.pdf

Ramazzini, A. (2002). *Efectos de la globalización en Centroamérica*. VII Jornadas Comités Óscar Romero. https://axiologiareligiosa.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/11/efectos-de-la-globalizacion-en-centroamerica.pdf

Riggirozzi & D. Tussie (Eds.), *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America* (pp. 29–54). Palgrave Macmillan.

Riggirozzi, P., & Tussie, D. (Eds.). (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Springer.

Romero, V. (2024). El proceso de integración centroamericana en la actualidad en el marco de las relaciones Unión Europea - Centroamérica. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 18(2), 123-151. https://doi.org/10.20318/reib.2024.8823

Secretaría de Integración Económica Centroamericana. (2024). *Informe Económico Regional 2023 – 2024*. https://www.secmca.org/wp-content/uploads/2024/09/Informe-Economico-Regional-2023-2024.pdf

Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Taurus.

University of Oxford. (2025). *El Informe Mundial de la Felicidad*. https://www.worldhappiness.report/

Vázquez, R. (2012). *Cambios estructurales en economías en desarrollo y procesos integracionistas*. https://www.yorku.ca/ishd/LEDCD.SP/Links%20BQ/V3_VAZQUEZ.pdf

11

GOBERNANZA ADAPTATIVA DEL CUIDADO: CIRCUITOS COMUNITARIOS Y MARCOS COGNITIVOS EN LA INTEGRACIÓN SOCIAL CENTROAMERICANA

Emilia Gallegos Mejía

Introducción

El Relanzamiento del SICA posicionó la integración social como un pilar central. Sin embargo, esta aspiración choca con una profunda tensión: la brecha que existe entre las estructuras mentales que gobiernan las decisiones políticas y la realidad empírica de la precariedad social.

La insuficiencia histórica de la protección social en Centroamérica no es solo un fallo económico o institucional, sino una manifestación de la prevalencia de marcos morales que activan la disciplina y la autosuficiencia individual a expensas de la responsabilidad mutua. Las élites políticas han definido la creación de riqueza en términos de interés privado, legitimando la concentración de la misma. El éxito económico resulta de la disciplina individual, mientras que proteger a los vulnerables fuera del vínculo del empleo es moralmente reprochable al crear dependencia.

Esta narrativa choca frontalmente con las economías centroamericanas, donde los mercados laborales altamente informales hacen del trabajo decente un bien escaso o inexistente para los más pobres. Los datos del Índice de Pobreza Multidimensional 2008-2022 (CEPAL,2025) evidencian el fracaso de estos marcos institucionales: en Guatemala, Honduras y Nicaragua, aproximadamente el 40% de las personas mayores no recibe pensión, y el 35% que accede a una recibe un monto inferior a la línea de pobreza.

La crisis de cuidados revela otra dimensión de esta fractura. En Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana, la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados recae desproporcionadamente sobre las mujeres, limitando severamente su autonomía económica. Para la CEPAL (2025), llamar 'impuesto' a esta carga es casi una metáfora benévola; se trata de una expropiación sistemática de su tiempo, el trabajo y el potencial económico.

Frente a este desafío, la pregunta que atiende este ensayo es: ¿Cómo pueden implementarse políticas de cuidado—como la alentadora propuesta de la Hoja de Ruta para un Sistema Integral de Cuidados en la Región Trifinio (Alvarez y Palacios, 2025c)—evitar el fracaso? El principio de corresponsabilidad, que busca desfamiliarizar y desfeminizar los cuidados, es loable. Sin embargo, existe un riesgo crítico de implementación: los circuitos de cuidado familiar (Araujo, 2019) operan bajo valores de obligación afectiva y una virtud moral reforzada por sanciones sociales al incumplimiento de los roles de género (Alvarez y Palacios, 2025a). No basta con proponer una gobernanza multinivel; se debe analizar con rigor—apelando a los marcos de Lakoff (2004), Ostrom (2005) y Folke et al. (2005)—la coherencia instrumental del cambio social que supone.

Este ensayo sostiene que las redes comunitarias de cuidado constituyen sistemas de gobernanza adaptativa ya operativos que resuelven de forma resiliente lo que los Estados no han podido o querido garantizar. Lejos de ser suplentes pasivos, son instituciones políticas complejas con reglas en uso y mecanismos sancionatorios que gestionan colectivamente el tiempo y la disponibilidad de cuidado. En consecuencia, la tesis central es que la efectividad de la integración social dependerá de que el SICA se articule con estos sistemas comunitarios desde un entendimiento profundo de sus normas internas, adoptando enfoques de gobernanza adaptativa (Folke et al., 2005).

Marco teórico-contextual

La integración social como proyecto político regional

El Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana, acordado por el SICA en 2010, representa un punto de inflexión histórico al posicionar la Integración Social como pilar fundamental del desarrollo regional, junto a la estabilidad económica y la seguridad.

El giro programático refleja una evolución conceptual profunda: desde modelos puramente mercantilistas, centrados en la desgravación arancelaria y la libre circulación de mercancías, hacia paradigmas que comprenden la cohesión social como requisito indispensable para la estabilidad política y el desarrollo sostenible.

Centroamérica, históricamente fracturada por conflictos armados y asimetrías estructurales, encontró en el Relanzamiento una oportunidad para redefinir su proyecto colectivo, trascendiendo la integración de mercados para aspirar a una integración de ciudadanías.

Su marco programático aspira, en esencia, a convertir la integración social en la respuesta política a las desigualdades estructurales que históricamente han dividido a Centroamérica; articula una visión transformadora donde el desarrollo humano y la protección social dejan de ser competencia exclusiva de los Estados nacionales —cuyas capacidades son limitadas y dispares— para convertirse en bienes públicos regionales. Se trata de un salto cualitativo desde una lógica de cooperación interestatal hacia una de corresponsabilidad regional, donde la pobreza en Guatemala o la desnutrición en Honduras dejan de ser problemas domésticos para convertirse en desafíos comunes con soluciones compartidas. La integración social, en este marco, se conceptualiza no como un gasto, sino como una inversión en la gobernabilidad y la sostenibilidad del proyecto regional en su conjunto.

Sin embargo, la implementación de esta agenda transformadora se enfrenta de inmediato a un muro de contención: las restricciones fiscales estructurales de los Estados centroamericanos. La brecha entre la ambición normativa y la capacidad material se vuelve evidente. La paradoja es profunda: se ha creado una arquitectura institucional regional con mandatos sociales ambiciosos, cuyos pilares descansan sobre las capacidades fiscales de Estados severamente limitadas para financiar esos bienes públicos.

El informe del BCIE (2020) sobre el manejo de la deuda y las reglas fiscales en la región posterior a la pandemia de la COVID-19 revela una relación fundamental, aunque indirecta, entre la política fiscal y la protección social.

La estructura de gasto del gobiernos centrales evidencia rigideces significativas que absorben la mayor parte del presupuesto, constriñendo el margen fiscal para inversión en capital humano y protección social. En promedio, el 73.0% del gasto total se destina a remuneraciones,

donaciones y pago de intereses. Esta concentración en gasto corriente plantea una alta inflexibilidad presupuestaria, ya que son compromisos adquiridos que no pueden reducirse fácilmente sin costos económicos o sociales colaterales, y restringe la capacidad del Estado para generar los ingresos tributarios necesarios para financiar programas sociales.

La capacidad de los países centroamericanos para sostener sistemas de protección social está intrínsecamente ligada a su capacidad recaudatoria. La recaudación tributaria representa más del 90% de los ingresos corrientes en la región, excepto en Panamá. De estos, entre el 54 y 66% provienen de impuestos indirectos—elegidos por su mayor base tributaria y facilidad de control en contextos de alta informalidad laboral. Sin embargo, esta estructura limita la recaudación (entre 10-20% del PIB) y es más regresiva que una basada en impuestos directos.

La sostenibilidad de la deuda pública afecta directamente la estabilidad fiscal necesaria para garantizar los compromisos de protección social a largo plazo, particularmente en países con niveles de deuda superiores al 50% del PIB. Los ajustes fiscales para lograr sostenibilidad de la deuda pueden impactar las transferencias y el gasto en prestaciones sociales, mientras que el pago de intereses—que absorbe parte significativa del gasto corriente—reduce los recursos disponibles para áreas prioritarias como salud y educación.

Este contexto de restricción fiscal estructural explica la paradoja centroamericana: mientras la protección social contributiva se muestra insostenible para Estados con baja recaudación y alta informalidad; la no contributiva es minimizada mediante la focalización y la temporalidad. Frente a esta doble limitación—Estados sin capacidad fiscal y políticas sin ambición universal—las redes comunitarias de cuidado documentadas emergen no como complementos, sino como sustitutos funcionales de una protección social que el sistema fiscal no puede financiar y la voluntad política no prioriza.

Precisamente en este escenario de vacío institucional y restricción fiscal crónica, el análisis de los marcos cognitivos se vuelve indispensable para comprender cómo las comunidades resuelven lo que el Estado no garantiza.

Cognición e instituciones

Los aportes conceptuales de George Lakoff (2004) centrado en marcos cognitivos y Elinor Ostrom (2005) centrada en modelos mentales y

gramática institucional revelan tanto puntos de convergencia esenciales como divergencias significativas en su enfoque y nivel de análisis.

Los marcos cognitivos son estructuras mentales que moldean la visión del mundo, los objetivos que se persiguen, por lo que definen cómo se diseñan las políticas e instituciones; son entendimientos morales, estructuras «cognitivas inconscientes» que determinan la forma en que razonamos y lo que se considera sentido común constituyendo la base de la ideología política (Lakoff, 2004).

De manera análoga, los modelos mentales representan las suposiciones que hacen los participantes sobre las situaciones y las acciones de otros individuos. El conocimiento implícito sobre las reglas, normas y estrategias que siguen es extenso, y a menudo, los individuos no son ni siquiera conscientes de todas ellas.

Las creencias y el sistema cultural de una comunidad afectan los modelos mentales que los participantes comparten y la viveza de los símbolos o rituales es importante para solidificarlos en grandes grupos (Ostrom, 2005).

Ambos enfoques se desarrollan, en parte, como respuesta a la insuficiencia del modelo del egoísta racional puro. Lakoff (2004) muestra que las personas votan basándose en sus valores y quiénes son, no solo en su interés económico. Ostrom (2005) utiliza la evidencia experimental que demuestra que el comportamiento en muchos dilemas sociales es inconsistente con el modelo del egoísta racional, y que los actores exhiben preferencias extrínsecas y normas de reciprocidad, las cuales deben ser integradas en el análisis institucional.

La divergencia fundamental reside en su nivel de análisis y en cómo cada uno traslada las estructuras cognitivas a un marco operativo para el diseño institucional. Mientras Lakoff (2004) proporciona el manual para la batalla cultural por el sentido común en la esfera pública, Ostrom (2005) provee las herramientas de ingeniería social para el diseño, diagnóstico y resiliencia de las instituciones que facilitan la acción colectiva. Uno ilumina el marco de lo que es políticamente imaginable; la otra, la gramática que hace posible la cooperación efectiva en la práctica.

Mecanismos para el cambio social: una síntesis conceptual del proceso

La transformación efectiva de los sistemas de cuidado requiere superar la fragmentación teórica mediante una síntesis que articule tres

dimensiones interdependientes del cambio: la cognitiva (o de enmarcamiento), la institucional (o de reglas) y la socioecológica (o de transformación). Esta integración no solo es conceptualmente viable, sino necesaria para comprender los procesos de adaptación y transformación a gran escala. El cambio institucional y la adaptación sistémica resultan ininteligibles sin considerar la profunda influencia de los marcos mentales que orientan la acción humana, así como la capacidad de los sistemas socioecológicos para transitar hacia nuevos regímenes de funcionamiento.

La transformación—entendida como la capacidad de crear un sistema fundamentalmente nuevo cuando el existente deviene insostenible—emerge de la interacción dinámica entre tres procesos: el anclaje de nuevos marcos de comprensión (Lakoff, 2004), la modificación de las reglas formales e informales que rigen el comportamiento (Ostrom, 2005), y la reorganización de las relaciones socioecológicas (Folke et al., 2005). Esta articulación puede modelarse en cuatro fases secuenciales que, desde la percepción de la necesidad hasta la consolidación de un nuevo régimen, explican cómo se produce el cambio transformacional en contextos de alta complejidad. No se pretende que sea un marco rígido o que el cambio ocurra de forma secuencial ordenada, sino que aspira a ser una guía conceptual de cómo podría diseñarse una teoría del cambio del proyecto del Trifinio.

A) Fase 1: Preparación cognitiva y social

Esta etapa inicial se centra en movilizar la capacidad social mediante un reencuadre profundo (*reframing*) que precede y posibilita el cambio institucional formal. Comienza con el diagnóstico de los marcos cognitivos existentes que determinan percepciones y objetivos, evitando reforzar narrativas opuestas. Líderes visionarios forjan nuevos significados y superan contradicciones, desarrollando la capacidad de crear sentido frente a la incertidumbre. Simultáneamente, se construye capital social mediante diálogos que movilizan redes y crean conciencia pública sobre la insostenibilidad del *statu quo*.

B) Fase 2: Apertura de la ventana de oportunidad

El cambio fundamental requiere catalizadores que disparen la reorganización del sistema. Crisis percibidas o reales—amenazas ecosistémicas, ventanas políticas—abren espacios para la innovación. Actores clave identifican y evalúan el rango de oportunidades disponibles, en

un proceso de «creación de espacio político» que convierte la presión acumulada en posibilidad concreta de transformación.

C) Fase 3: Navegación de la transición institucional

Una vez abierta la oportunidad, la transición se dirige hacia la materialización del cambio. Se establece un marco unificado con visión y objetivos compartidos que facilita la alteración de percepciones y valores. Los actores, utilizando esta nueva comprensión, activan el cálculo de cambio de reglas: evalúan si los incentivos para modificar las reglas son positivos, comparando beneficios netos esperados entre reglas nuevas y antiguas, y sopesando costos de transición. Para implementar estos cambios, los actores se mueven a niveles de elección más profundos (colectivo o constitucional), formulando conscientemente nuevas reglas (posición, límite, elección, agregación) mediante procesos adaptativos de experimentación que encuentran combinaciones viables en su entorno específico.

D) Fase 4: Consolidación del nuevo sistema

La fase final busca institucionalizar la transformación alcanzada. El resultado es la creación de un nuevo atractor—un sistema fundamentalmente reconfigurado—cuya resiliencia se fortalece mediante instituciones flexibles y gobernanza policéntrica que ofrece redundancia y diversidad de respuestas. Se alimenta el aprendizaje continuo, tratando las políticas como experimentos en evolución que se monitorean y ajustan, incorporando experiencias exitosas a la memoria social que informa la capacidad adaptativa futura del sistema.

Este modelo integrado revela que la transformación efectiva de sistemas complejos—como el de cuidados en el Trifinio—requiere la articulación secuencial y recursiva de la redefinición de significados, la reestructuración de incentivos y la reorganización de las relaciones socioecológicas.

Metodología

Este ensayo emplea una estrategia de análisis documental crítico y síntesis teórica interdisciplinaria. La metodología se estructura en torno a la triangulación de fuentes y la aplicación de un marco analítico integrado que permite contrastar el diseño institucional regional con las prácticas y significados comunitarios.

Estrategia de fuentes y triangulación

El análisis se sustenta en la recolección y contraste sistemático de tres tipos de fuentes que, en conjunto, permiten una visión multidimensional del problema:

a. Documentos de Política Regional: Se analizó el marco normativo del SICA, en particular los documentos fundacionales del Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana (2010), que establecen la integración social como pilar estratégico. Asimismo, se examinó la Hoja de Ruta para un Sistema Integral de Cuidados en la Región Trifinio (Alvarez y Palacios, 2025c) como el caso emblemático de la traducción de este mandato, aunque ejecutado por cooperación internacional, en un diseño de gobernanza concreto. Esta fuente permite identificar el marco cognitivo institucional—los supuestos, valores y modelos mentales que podrían guiar la acción regional.

b. Investigación Empírica Reciente: El estudio "Caracterización de los Cuidados en la Región del Trifinio" (Alvarez y Palacios, 2025a) proporciona la evidencia cualitativa sobre la organización social del cuidado, la Encuesta de Uso del Tiempo (Alvarez y Palacios, 2025b) brinda datos cuantitativos—como las 19.54 horas semanales de brecha de cuidado de género—, y el documento "Mapeo de los Cuidados en la Región del Trifinio" (Alvarez y Palacios, 2025d) detalla la oferta de servicios en el territorio. Estas fuentes operan como el termómetro de la realidad territorial, permitiendo contrastar las aspiraciones de la Hoja de Ruta con las prácticas efectivas y los marcos y modelos mentales locales.

Enfoque de análisis: De la triangulación a la síntesis explicativa

La investigación procede en tres fases analíticas interconectadas:

a. Análisis de Marcos Cognitivos (Nivel del Sentido): Se aplica el marco de Lakoff (2004) para realizar un análisis de discurso de los documentos de política (SICA, 2010; Alvarez y Palacios, 2025c), para detectar si las aspiraciones políticas del SICA son compatibles con la del proyecto del Trifinio y así utilizar los documentos de este último como una alternativa institucional viable de la integración centroamericana.

b. Análisis de Circuitos y Gramática Institucional (Nivel de la Acción): Se analizan las fuentes empíricas (Alvarez y Palacios, 2025a y 2025d) utilizando la tipología de circuitos de Araujo (2019) y la gramática de Ostrom (2005), se mapean las tres lógicas de organización del cuidado (mercantil, obligación moral, ayuda comunitaria). Para cada circuito, se analizan:
    - Las Reglas en Uso: ¿Qué normas informales (ADIC) y reglas formales (ADICO) gobiernan cada circuito?
    - Los Incentivos y Sanciones: ¿Cómo opera el parámetro delta (δ)? Se examina el alto costo interno (δi) de la sanción moral en el circuito familiar como la barrera principal a la corresponsabilidad.
    - Los Resultados Observados: Se vinculan estas reglas con los resultados empíricos: la subutilización del circuito mercantil, la sobrecarga en el circuito familiar y la resiliencia ambivalente del circuito comunitario.
c. Evaluación Crítica del Diseño de Gobernanza (Nivel de la Intervención): En esta fase sintética, se evalúa la gobernanza planteada en la Hoja de Ruta (Mesas, Observatorio, Campañas) a la luz de los hallazgos de las fases 1 y 2 y Folke et al. (2005).

Limitaciones y validez

La principal limitación de este ensayo es su dependencia de análisis secundarios y documentales. No se generaron datos empíricos primarios, por ejemplo, se habla de la Región del Trifinio pero la muestra del Proyecto no incluyó a ninguno de los distritos de El Salvador (Metapán y San Ignacio).

La contribución principal no es la novedad empírica, sino la potencia de un marco analítico que revela las raíces cognitivas e institucionales de los desafíos de implementación, proponiendo una lente distinta para repensar la integración social desde los territorios.

La aplicación rigurosa de esta estrategia metodológica al caso del Trifinio produce un diagnóstico contundente: lejos de existir un vacío de gobernanza, lo que revela el análisis es una ecología institucional compleja donde sistemas formales e informales coexisten en tensión productiva. Al desagregar esta realidad mediante las lentes de Lakoff

(2004), Ostrom (2005) y Folke et al. (2005), emergen tres hallazgos interconectados que redefinen el problema de la implementación.

Análisis: La gobernanza real del cuidado

Marcos cognitivos en conflicto: La batalla por el sentido del cuidado

La implementación de la Hoja de Ruta para un Sistema Integral de Cuidados en la región del Trifinio (Alvarez y Palacios, 2025c), en consonancia con la visión de integración social del SICA (SICA, 2010), se topa con una barrera más profunda que la escasez de recursos o los déficits institucionales: una batalla fundamental por el sentido del cuidado. Esta confrontación no es meramente operativa, sino epistemológica, exponiendo una dislocación sociocognitiva entre el marco de derecho y corresponsabilidad promovido por la institucionalidad y los marcos morales comunitarios que dotan de significado a las prácticas cotidianas.

En el corazón de esta tensión yace un choque irreductible entre dos maneras de concebir la naturaleza del cuidado. Por un lado, el marco institucional se erige sobre la noción del "cuidado como derecho social y responsabilidad colectiva". En este paradigma, el cuidado es un bien público que debe ser garantizado mediante la corresponsabilidad entre el Estado, la comunidad, el mercado y los hogares siendo la desfeminización un objetivo explícito. Se promueve la redistribución equitativa de las tareas entre géneros y la profesionalización del sector vinculando esta transformación a la autonomía económica de las mujeres y al desarrollo regional.

Frente a esta visión, el marco comunitario se sustenta en una lógica distinta: la del "cuidado como obligación moral y virtud femenina". Aquí, el cuidado no es un derecho exigible, sino un deber natural e incuestionable de las mujeres, fundamentado en el amor filial, la abnegación y un código de honor familiar. En este universo de sentido, la "buena hija" o la "madre dedicada" se define por su entrega absoluta, a menudo a costa de su educación, salud y autonomía. Creencias culturales como que "estudiar no es importante para las niñas" refuerzan este mandato, relegando a las mujeres al espacio doméstico y glorificando el sacrificio como la más alta virtud moral. La participación masculina, cuando ocurre, es percibida no como una obligación equi-

valente, sino como una "ayuda" esporádica, lo que mantiene intacta la carga de responsabilidad última sobre las mujeres.

Las consecuencias de este choque de marcos son tangibles y obstaculizan cualquier intento de transformación. En primer lugar, la propuesta institucional de "sensibilización" (Actividad B2, Alvarez y Palacios, 2025c, 5) subestima la potencia sancionadora del marco comunitario. Para una mujer, considerar la posibilidad de delegar el cuidado de un familiar no constituye una simple opción logística, sino que conlleva un altísimo costo cognitivo y moral. La internalización de normas como "la hija que no cuida a sus padres no es una buena hija" (Alvarez y Palacios, 2025a, 29) actúa como un mecanismo de sanción interna (la culpa) y externa (el desprestigio social) tan poderoso que anula los incentivos discursivos de la corresponsabilidad. El intento de enmarcar el cuidado como un "derecho a delegar" es neutralizado por una estructura de sentido que lo define como un "deber moral a asumir".

En segundo término, se produce una pugna por la saliencia y vividez de la información. El marco comunitario es intensamente vívido: se refuerza diariamente en las interacciones, en el lenguaje afectivo ("amor propio", "apoyo") y en la valoración social concreta. En cambio, el marco institucional—materializado en conceptos como "Mesas Territoriales" (Actividad A1, Alvarez y Palacios, 2025c, 4) o una oferta de servicios pública que suele ser limitada, centralizada y generadora de desconfianza—a menudo resulta abstracto y distante para la vida cotidiana (Actividad G1, Alvarez y Palacios, 2025c, 8). Esta falta de saliencia, es decir, de una conexión clara y palpable con el bienestar inmediato de las personas, impide que el nuevo mensaje logre que los actores revisen sus modelos mentales. La información institucional no "cala" porque no logra competir con la evidencia abrumadora y cotidiana que sustenta el marco tradicional.

Finalmente, emerge una paradoja crucial: el marco del "cuidado como obligación femenina" demuestra una feroz resiliencia basada en la inequidad. Es este sentido compartido el que ha permitido a las comunidades suplir históricamente las fallas del Estado y la economía, organizando de manera previsible—aunque profundamente injusta—la reproducción social. El sistema sobrevive gracias a la sobrecarga extrema de trabajo no remunerado de las mujeres, que en la región del Trifinio alcanza en promedio 19.54 horas semanales más que el de los hombres (Alvarez y Palacios, 2025b, 28). Por lo tanto, transformar este sentido no implica solo cambiar una idea; significa desmantelar un

pilar fundamental de la resiliencia comunitaria, sin haber construido previamente un sentido alternativo que sea percibido como igualmente viable y moralmente legítimo.

La batalla por la integración social en Centroamérica se libra, de manera primordial, en el terreno del significado. Mientras el marco institucional del cuidado como derecho corresponsable no logre disputar efectivamente el sentido profundo del cuidado como virtud femenina abnegada, las políticas más bienintencionadas estarán condenadas a la irrelevancia o a la resistencia pasiva. El desafío central, por lo tanto, trasciende lo técnico para adentrarse en lo epistemológico: la viabilidad del proyecto depende de su capacidad para ganar la batalla cultural por el sentido del cuidado, reencuadrándolo como una práctica de ciudadanía y corresponsabilidad, y no solo como un destino moral femenino.

La organización de los cuidados en la Región Trifinio

El análisis de la organización del cuidado en la Región Trifinio revela una realidad segmentada en circuitos diferenciados. La noción de «circuito» (Araujo, 2019) permite desagregar las distintas economías morales y prácticas que coexisten, definidas por los significados atribuidos al trabajo, los actores considerados competentes, el tipo de relación social y los modos de retribución.

El circuito mercantilizado: La profesión inaccesible

El primer circuito corresponde al cuidado como profesión, una esfera formal y mercantilizada donde la actividad se considera especializada y provista por centros públicos o privados.

Sin embargo, este circuito opera bajo severas restricciones que lo vuelven marginal para la mayoría de la población. Los datos del mapeo son elocuentes: el 41.2% de los servicios requiere un pago directo, con tarifas que resultan prohibitivas para hogares que dependen de salarios mínimos (Alvarez y Palacios, 2025d, 18). Además, la oferta está radicalmente centralizada en zonas urbanas, imponiendo una barrera de accesibilidad (en términos ostromianos, una frontera y una regla excluyente) para las comunidades rurales.

Esta limitación material se ve agravada por una barrera cognitiva: la percepción comunitaria de una capacidad de atención limitada y una baja calidad en los servicios genera desconfianza, reduciendo la de-

manda. Así, el marco institucional que aspira a la dignificación profesional del cuidado choca con una realidad donde este circuito es, en la práctica, un bien de lujo inalcanzable, cuya regla de beneficio (*payoff rule*) resulta negativa para las familias.

El circuito familiar: La obligación moral feminizada

Frente a la inaccesibilidad del circuito mercantil, el circuito del cuidado como obligación moral emerge como el dominante. Aquí, el cuidado se define no como un trabajo, sino como un deber afectivo y una virtud femenina, circunscrito a la intimidad del hogar y basado en el parentesco. Este circuito está regido por un marco cognitivo poderoso que enmarca la actividad en términos de "amor propio" y "apoyo", lo que invisibiliza su carácter de trabajo y naturaliza su feminización. Los actores competentes son casi exclusivamente mujeres: madres, hijas mayores y niñas, quienes son socializadas desde temprana edad en estas tareas.

La gramática institucional de este circuito (Ostrom, 2005) se sustenta en un potente parámetro delta (δ) interno. La sanción moral por incumplir el mandato de cuidado—la creencia de que quien no cuida a sus padres "no es un buen hijo"—impone un costo psicológico y social tan alto que obliga a la sobrecarga. Esta dinámica se materializa en jornadas extenuantes para las mujeres, que pueden extenderse de 3:00 de la madrugada a 00:00 (Alvarez y Palacios, 2025d, 3), generando una pobreza de tiempo que limita severamente su autonomía económica y participación social. El intento institucional de promover la corresponsabilidad es, así, neutralizado por un marco moral comunitario que blinda la división sexual del trabajo.

El circuito de la ayuda: La red de solidaridad por defecto

Ante la insuficiencia del Estado y el mercado, un tercer circuito se activa: el del cuidado como ayuda y solidaridad comunitaria. Este sistema, liderado casi exclusivamente por mujeres organizadas, opera a través de densas redes de reciprocidad que gestionan la capacidad colectiva de cuidado como un recurso común. Lejos de ser una red amorfa, el mapeo en la Región Trifinio revela una arquitectura institucional de gobernanza adaptativa con una compleja división del trabajo:

- Articulaciones básicas o redes colectivas informales: Constituyen la base de la autoorganización social, donde mujeres tejen

mecanismos de apoyo mutuo y compañerismo para aliviar la sobrecarga doméstica cotidiana, operando bajo lógicas de reciprocidad directa (Alvarez y Palacios, 2025d,3).

- Organizaciones formales de articulación: ONGs, cooperativas y redes de apoyo institucionalizadas, como COCAEROL en La Labor, Ocotepeque (Alvarez y Palacios, 2025d, 12), actúan como ejes de capital social avanzado, proporcionando acompañamiento, formación y gestión de recursos mediante estructuras cuasiformales.
- Mecanismos temporales especializados: Iniciativas como las guarderías temporales organizadas durante la cosecha de café (Alvarez y Palacios, 2025d, 5) representan soluciones institucionales puntuales a crisis de cuidado predecibles, demostrando la capacidad del sistema para generar respuestas adaptativas.

No obstante, la resiliencia de esta red es ambivalente. Por un lado, provee una infraestructura vital de supervivencia donde el sistema formal fracasa. Por otro, su existencia depende y refuerza la misma lógica de género del circuito familiar, ya que recae sobre la capacidad organizativa y el tiempo no remunerado de las mujeres. Además, opera en un contexto de infraestructura pública deficiente, donde la falta de accesibilidad universal y la dependencia del desplazamiento a pie confirman que esta red de «ayuda» es la respuesta obligada a un Estado ausente.

En conjunto, estos circuitos revelan la paradoja central de la integración social en el Trifinio. La institucionalidad regional impulsa un modelo mental de equidad y corresponsabilidad que depende de un circuito mercantil accesible y robusto. Sin embargo, la realidad demuestra que la vida se sostiene sobre una frágil articulación entre el circuito de la obligación moral, que explota el tiempo y la autonomía de las mujeres, y el circuito de la ayuda comunitaria, que compensa las fallas estatales pero no las resuelve. La autoorganización comunitaria, lejos de ser un complemento armónico, es el síntoma de una dislocación institucional profunda. El verdadero desafío para el SICA no es simplemente "articular" estos circuitos, sino transformar las reglas excluyentes del circuito A y los marcos morales del circuito B, para que la gobernanza adaptativa del circuito C deje de ser una estrategia de supervivencia y se convierta en un pilar de un sistema de cuidado genuinamente corresponsable.

Evaluación Crítica del Diseño de Gobernanza a través de las Cuatro Fases del Cambio Transformacional

La Hoja de Ruta del Trifinio (HRT) de Alvarez y Palacios (2025c) constituye un modelo ambicioso de gobernanza multinivel. Sin embargo, al evaluar sus mecanismos mediante el marco de las cuatro fases del cambio socioecológico transformacional, emergen brechas críticas entre su arquitectura formal y los procesos necesarios para una transformación real.

A) Fase 1: Crítica a la preparación cognitiva y social - El reencuadre incompleto

Esta fase requiere un diagnóstico del marco actual y la generación de nuevos significados que preparen el terreno para el cambio. La HRT identifica correctamente la necesidad de desfamiliarizar y desfeminizar los cuidados, pero su estrategia se limita a campañas de sensibilización mediante expresiones artísticas y medios.

La crítica desde Lakoff (2004) es clara: la HRT no explora con suficiente detalle los marcos cognitivos existentes que rigen las interacciones en el Trifinio. Al no diagnosticar ni confrontar estos marcos competidores, las campañas de sensibilización se arriesgan a ser rechazadas cognitivamente, fracasando en construir el capital social necesario para la transformación.

B) Fase 2: Crítica a la apertura de la oportunidad - La ventana artificial y las crisis desaprovechadas

La fase de apertura típicamente se activa por crisis percibidas o ventanas políticas que crean espacio para la reorganización. La HRT emerge principalmente como producto de cooperación internacional, constituyendo una ventana política artificial.

Desde la gobernanza adaptativa, esta génesis externa compromete la sostenibilidad. La transformación que no es percibida como respuesta directa a una crisis localmente sentida —la sobrecarga femenina— carece de la motivación intrínseca para que los actores locales asuman los costos de transición, generando dependencia de financiación externa.

Esta crítica se profundiza al constatar que la HRT ignora crisis estructurales ya en curso que podrían constituir ventanas de oportunidad genuinas para la transformación de roles de género. El cambio climático se configura como una de estas crisis descuidadas:

- Intensificación de desigualdades: En la Región Trifinio, las mujeres rurales enfrentan una doble vulnerabilidad climática: ya sobrecargadas por el cuidado doméstico, ahora deben asumir el cuidado extendido de los bienes comunes (agua, alimentos, combustible) bajo condiciones de escasez creciente. Esta intensificación de la carga, aunque inicialmente refuerza los roles tradicionales, crea las condiciones de insostenibilidad que pueden detonar reorganización.
- Autoorganización como respuesta adaptativa: Frente a la escasez hídrica y otros conflictos socioambientales, las mujeres del Trifinio ya están desarrollando respuestas comunitarias de autoorganización. Su liderazgo en la defensa de los bienes comunes, aunque surge de la necesidad inmediata, representa una «arena para el nuevo liderazgo» donde podrían negociarse nuevas reglas de corresponsabilidad.
- Oportunidad desaprovechada: La HRT, al no conectar explícitamente la crisis climática con la crisis de cuidados, pierde la oportunidad de enmarcar la corresponsabilidad no solo como un imperativo de equidad, sino como una estrategia de resiliencia climática. La ventana de oportunidad permanece cerrada porque el diseño no reconoce que la reorganización de los roles de género es condición necesaria para la adaptación climática efectiva.

La dependencia de financiación externa se ve así agravada por la ceguera ante las crisis endógenas. Para ser transformadora, la HRT necesitaría articularse con estas perturbaciones reales del sistema socioecológico, donde la insostenibilidad del *status quo* ya está generando presión acumulada para el cambio.

C) Fase 3: Crítica a la navegación de la transición institucional - Reglas sin sanción

Esta fase crucial requiere la modificación consciente de reglas y el cálculo de incentivos para dirigir el sistema hacia un nuevo atractor. La HRT propone Mesas Territoriales como arenas de elección colectiva, pero la crítica desde Ostrom (2005) revela una omisión estructural.

El principio de Corresponsabilidad busca alterar las «reglas en uso» en el hogar, pero la estrategia se apoya casi exclusivamente en persuasión moral. En la gramática ADICO, una prescripción sin «OR ELSE» es mera norma, no regla. La HRT carece de mecanismos para sancionar a los *free riders* —hombres que se benefician del *status quo*— pues no altera las reglas de pago que hacen el incumplimiento la opción «rentable». Las Mesas, sin capacidad para establecer sanciones sociales graduadas, se arriesgan en convertirse en arenas discursivas estériles.

D) Fase 4: Crítica a la consolidación del sistema - Resiliencia comprometida

La fase final busca fortalecer la resiliencia institucional mediante aprendizaje continuo y memoria social. La HRT propone el Observatorio Geográfico como mecanismo de monitoreo, pero la crítica desde Folke et al. (2005) identifica «problemas de ajuste» fundamentales.

El Observatorio Geográfico se circunscribe a métricas de oferta y demanda de servicios de cuidado, sin integrar dinámicas socioecológicas clave —como el vínculo entre pobreza de tiempo y gestión de bienes comunes (agua, leña)— (Alvarez y Palacios, 2025c, 5). Además, ignora la memoria social preexistente: las redes comunitarias que actualmente proveen resiliencia, aunque sea mediante la inequidad. Sin esta articulación, la nueva oferta de servicios puede ser inutilizable, y el aprendizaje del Observatorio no se traducirá en capacidad adaptativa real.

La gobernanza del Trifinio evidencia un optimismo institucional peligroso al confiar en que articulación formal, persuasión y monitoreo bastarán para transformar prácticas arraigadas. Para ser verdaderamente transformadora, debe: (1) diagnosticar y confrontar marcos cognitivos existentes; (2) crear un sentido de propiedad local que trascienda la ventana artificial; (3) establecer reglas con consecuencias que alteren incentivos; y (4) integrar el conocimiento socioecológico en el aprendizaje adaptativo. Solo así la integración social dejará de ser aspiración retórica para convertirse en fuerza material de transformación.

Discusión: La integración social en el nudo gordiano del cuidado. Hacia una gobernanza adaptativa en el Trifinio

El análisis realizado revela que la crisis de implementación de las políticas de cuidado trasciende la mera insuficiencia de servicios, cons-

tituyendo una dislocación institucional profunda en la intersección entre estructuras cognitivas arraigadas y reglas operativas de supervivencia. Los hallazgos confirman la tesis central de este ensayo: las redes comunitarias de cuidado representan sistemas de gobernanza adaptativa ya operativos, lejos de ser meros paliativos pasivos. Son, en esencia, instituciones políticas complejas que gestionan colectivamente la capacidad de cuidado como un bien común, mediante reglas en uso y mecanismos sancionatorios informales.

El diagnóstico: El cuidado como dilema del común y fracaso de la gobernanza formal

La evidencia empírica permite diagnosticar el sistema de cuidados del Trifinio como un dilema del común clásico. El recurso escaso—el tiempo y el bienestar colectivo—es sistemáticamente sobreexplotado debido al *free riding* masculino sobre el trabajo reproductivo no remunerado de las mujeres. Los datos de la Encuesta de Uso del Tiempo (Alvarez y Palacios, 2025b) son contundentes: una brecha de género de 19.54 horas semanales, que se eleva a 20 horas adicionales solo en la preparación de alimentos. Esta pobreza de tiempo no es solo un indicador de desigualdad; es una barrera estructural que limita el acceso femenino a la educación, el empleo formal y la vida pública, comprometiendo la resiliencia social del sistema en su conjunto.

Frente a este dilema, la gobernanza formal evidencia su fracaso. El Circuito Mercantilizado, promovido por la Hoja de Ruta, choca con barreras de accesibilidad (reglas *boundary* que excluyen a las zonas rurales) y costos prohibitivos (reglas *payoff* que lo hacen financieramente inalcanzable). Este vacío institucional sistémico es el caldo de cultivo que fortalece los circuitos de supervivencia: el Circuito de Obligación Moral, sustentado en normas de género rígidas, y el Circuito de Ayuda/Reciprocidad, que emerge no como un complemento, sino como una respuesta adaptativa a la fragilidad del Estado.

La Gobernanza que ya existe: El circuito de ayuda como sistema adaptativo

El hallazgo más significativo es la identificación del Circuito de Ayuda como un genuino sistema de autoorganización, conforme a los criterios de Ostrom (2005) y Folke et al. (2005). En contextos de insuficiencia estatal, la capacidad colectiva de cuidado se convierte en el recurso común gestionado comunitariamente. Este circuito se caracteriza por:

- Mecanismos de Autoorganización (Ostrom, 2005): Su operatividad depende críticamente del liderazgo de mujeres organizadas, quienes actúan como emprendedoras institucionales movilizando capital social y negociando acuerdos de ayuda. La flexibilidad de estas redes compensa la rigidez del sistema formal.
- Normas y Capital Social: Su gramática institucional se basa en normas de reciprocidad, afecto y confianza probada. Este capital social es el cemento que reduce los costos de transacción para la colaboración y asegura el cumplimiento de los acuerdos.
- Resiliencia Ambivalente (Folke et al. 2005): La existencia misma del circuito demuestra la capacidad del sistema social para absorber perturbaciones y reorganizarse. Sin embargo, esta resiliencia se sustenta en la iniquidad, ya que la autoorganización opera mediante la transferencia y socialización de la carga sobre el tiempo y los cuerpos de las mujeres.

El nudo crítico: Dislocación cognitiva e institucional

La principal barrera para la Hoja de Ruta es una doble dislocación. A nivel cognitivo (Lakoff, 2004), el frame institucional de «corresponsabilidad y derecho» choca frontalmente con el frame comunitario de «obligación moral y seguridad». Las campañas de sensibilización, que buscan hacer la corresponsabilidad saliente y vívida, compiten con marcos más potentes y arraigados, como el miedo al abuso en el cuidado extra-hogar o la adhesión a jerarquías de género que priorizan la seguridad sobre la equidad abstracta.

A nivel institucional (Ostrom, 2005), esta colisión se traduce en un conflicto de normas. La norma tradicional se sostiene por un parámetro delta (δ) negativo severo: la sanción por incumplir el rol de cuidadora puede implicar el retiro de apoyo o la expulsión del hogar. La HRT, al depender principalmente de la persuasión, no logrará generar un δ positivo suficientemente atractivo para la corresponsabilidad masculina, ni un δ negativo creíble para el incumplimiento. Al crear Mesas Territoriales sin articularlas primero con la gramática de los circuitos existentes, el diseño actúa contra las reglas operativas de supervivencia.

Hacia una gobernanza articuladora: Implicaciones y alternativas

Superar esta dislocación exige un giro paradigmático: de un modelo de sustitución a uno de articulación inteligente. La integración social genuina requerirá operacionalizar los principios de gobernanza adaptativa y elección colectiva de la siguiente manera:

- Reconocimiento y Legitimación Formal: Aplicar el Principio 7 de Ostrom (2005, 259) implica reconocer el derecho a la autoorganización y, crucialmente, constituir las Mesas Territoriales (MTC) como arenas de elección colectiva legítimas. Su legitimidad dependerá de una inclusión representativa de los actores afectados—especialmente las mujeres cuidadoras—y de un reconocimiento mínimo de derechos que garantice su autonomía para ajustar reglas sin ser desmanteladas por autoridades externas, reduciendo así los costos de transacción para la organización interna.
- Traducción de Normas en Reglas Efectivas con Mecanismos de Sanción: La corresponsabilidad debe evolucionar de una aspiración a una regla con consecuencias. Empoderar a las MTC implica dotarlas de la capacidad para co-diseñar sanciones sociales graduadas (el OR ELSE ostromiano) que alteren el cálculo de incentivos a través del parámetro delta (δ). Esto puede materializarse en mecanismos como: (1) monitoreo mutuo y amonestación verbal para hacer el incumplimiento visible y vívido; (2) la imposición de costos sociales y pérdida de reputación para los free riders; y (3) en última instancia, la exclusión condicionada de beneficios comunitarios. La misma MTC puede instituir Reglas de Elección (*Choice Rules*) como sistemas de rotación de cuidados con registro público y Reglas de Pago (*Payoff Rules*) que vinculen el reconocimiento positivo (δ+) o el acceso a programas de transferencias condicionadas al cumplimiento verificable de la corresponsabilidad masculina.
- Conocimiento Integrador para la Adaptación: El Observatorio Geográfico debe superar el «problema de ajuste» (Folke et al., 2005) actuando como la regla de información central del sistema. Su función va más allá de mapear oferta y demanda; debe generar conocimiento compartido que conecte explícitamente

la pobreza de tiempo con la gestión de los bienes comunes socioecológicos (agua, leña), permitiendo a las MTC funcionar como espacios de aprendizaje adaptativo donde las políticas se traten como experimentos que se monitorizan y ajustan continuamente.

El desafío de la integración social en el Trifinio se revela, así, como un problema de compatibilidad institucional y cognitiva. La gobernanza futura no dependerá de imponer diseños desde arriba, sino de la capacidad para negociar con las infraestructuras políticas ya existentes. El éxito residirá en vincular el reencuadre discursivo (Lakoff, 2004) con esta reingeniería concreta de incentivos (Ostrom, 2005), haciendo de la corresponsabilidad una opción no solo moralmente deseable, sino materialmente viable, socialmente rentable y sancionable para todos los actores en el territorio.

Conclusiones

Síntesis de hallazgos: El fracaso como choque epistemológico e institucional

Este ensayo muestra que el fracaso recurrente de las políticas de cuidado bienintencionadas se explica por un choque de marcos cognitivos y sistemas de gobernanza. En primer lugar, se identificó una batalla por el sentido (Lakoff, 2004) entre el marco institucional del "cuidado como derecho y responsabilidad colectiva" y el marco comunitario del "cuidado como obligación moral y virtud femenina". Este conflicto no es meramente discursivo; se materializa en la pobreza de tiempo que afecta a las mujeres—con una brecha de 19.54 horas semanales en el Trifinio—y actúa como una barrera infranqueable para la delegación del cuidado, al imponer un costo moral y social prohibitivo.

En segundo lugar, lejos de existir un vacío de gobernanza, el análisis revela una ecología institucional compleja compuesta por tres circuitos (Araujo, 2019). El circuito mercantil (A) resulta inaccesible por barreras económicas y geográficas; el circuito de la obligación moral (B) perpetúa la sobrecarga femenina mediante un alto parámetro delta (δ) de sanción social (Ostrom, 2005); y el circuito de la ayuda comunitaria (C) emerge como un sistema de gobernanza adaptativa ya operativo (Folke et al., 2005), que gestiona la capacidad de cuidado como un bien común. La paradoja final es que la resiliencia de este último

circuito, vital para la supervivencia, depende de la misma lógica de género que la política regional busca transformar.

Contribución

La contribución central de este ensayo reside en su crítica a la epistemología subyacente a la política social centroamericana. Frente al universalismo abstracto que impone modelos desde arriba, este trabajo propone una articulación que parte del reconocimiento de las infraestructuras de gobernanza ya existentes. La integración social real no puede edificarse sobre la ignorancia o el desplazamiento de estos sistemas autoorganizados.

Para operacionalizar esta crítica, el ensayo aporta un marco analítico integrado que combina la lente cognitiva de Lakoff (2004), la gramática institucional de Ostrom (2005) y los principios de la gobernanza adaptativa de Folke et al. (2005). Esta triangulación teórica permite desagregar el problema más allá de la superficie, revelando cómo los marcos mentales se encarnan en reglas en uso y cómo la resiliencia del sistema socioecológico del cuidado está anclada en la inequidad. Este marco ofrece una herramienta poderosa para diagnosticar fracasos de implementación en otros contextos de política social donde existan dislocaciones similares entre el diseño formal y las prácticas comunitarias.

Implicaciones de política: Reorientando el proyecto de integración social

Los hallazgos exigen una redefinición profunda de la gobernanza del cuidado en la región. Las implicaciones para el SICA y los Estados nacionales son concretas e ineludibles:

a. De la Imposición a la Negociación: El rol de las instituciones debe evolucionar de diseñadoras y proveedoras a facilitadoras de procesos de negociación. Las Mesas Territoriales de Cuidados deben transformarse de espacios de coordinación técnica en arenas de elección colectiva donde se reconozcan y legitimen las reglas en uso de los circuitos comunitarios, aplicando el principio ostromiano del reconocimiento de los derechos a organizarse.

b. De la Sensibilización a la Reestructuración de Incentivos: Las campañas de sensibilización son necesarias pero insuficientes.

La corresponsabilidad debe traducirse en reglas con consecuencias (el "OR ELSE" de Ostrom). Esto implica empoderar a las instancias locales para diseñar mecanismos—desde sanciones sociales graduadas hasta incentivos de reputación—que alteren el cálculo de costos y beneficios para los free riders, generando un δ positivo tangible para quienes asuman su parte en el cuidado.

c. Nuevos Indicadores de Éxito: La efectividad de la integración social debe medirse con métricas radicalmente distintas. El éxito ya no puede juzgarse por la cobertura nominal de servicios, sino por la reducción verificable de la sobrecarga femenina, el fortalecimiento de la capacidad adaptativa de las redes comunitarias y el grado de reconocimiento institucional de las gobernanzas existentes.

Límites y agenda futura

Este ensayo, al sustentarse en el análisis documental y la síntesis teórica, no pudo adentrarse en la etnografía profunda de los mecanismos de negociación al interior de los hogares y las redes. Esta limitación delinea una agenda de investigación urgente: se requieren estudios que documenten empíricamente los procesos de cocreación institucional entre Estados y comunidades, y que desarrollen y prueben indicadores robustos de reducción de la pobreza de tiempo.

En definitiva, la viabilidad del proyecto de integración social centroamericana se juega en el territorio íntimo y colectivo del cuidado. Solo cuando el SICA lea la gramática institucional de las redes comunitarias y se atreva a negociar con ellas podrá la retórica de una integración centrada en las personas encarnar en una transformación real. El cuidado, por tanto, deja de ser un sector marginal de la política social para erigirse en el lente fundamental a través del cual diagnosticar la legitimidad y la eficacia misma del proyecto político regional.

Referencias

Alvarez, S., & Palacios, H. (2025). Caracterización de los Cuidados en la Región del Trifinio. Tegucigalpa. We Effect & ONU Mujeres.

Alvarez, S., & Palacios, H. (2025). Encuesta sobre el Uso del Tiempo en la Región del Trifinio. Tegucigalpa. We Effect & ONU Mujeres.

Alvarez, S., & Palacios, H. (2025). Hoja de ruta para un sistema integral de cuidados en la región Trifinio. Tegucigalpa: We Effect & ONU Mujeres

Alvarez, S., & Palacios, H. (2025). Mapeo de los Cuidados en la Región del Trifinio. Tegucigalpa. We Effect & ONU Mujeres.

Araujo, N. (2019, mayo). Precaución circuitos: Reflexiones del caso brasileño [Ponencia]. Congreso de Estudios Latinoamericanos LASA 2019, Boston, Massachusetts, Estados Unidos.

Banco Centroamericano de Integración Económica. (2020). Política Fiscal y Endeudamiento en Centroamérica. Reglas Fiscales y Sostenibilidad. BCIE.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Índice de pobreza multidimensional 2008-2022. Metodologías de la CEPAL, N° 7 (LC/PUB.2025/3-P). Santiago: Naciones Unidas.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive governance of social-ecological systems. Annual Review of Environment and Resources, 30, 441-473.

Lakoff, G. (2004). Don't think of an elephant!: Know your values and frame the debate. Vermont: Chelsea Green Publishing.

Ostrom, E. (2005). Understanding institutional diversity. New Jersey: Princeton University Press.

Sistema de la Integración Centroamericana. (2010, 20 de diciembre). Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA: «Relanzamiento del Proceso de Integración Centroamericana». San Salvador, El Salvador.

12

CIENCIA ABIERTA EN CENTROAMÉRICA: AVANCES, BRECHAS Y ESCENARIOS DE FUTURO

Andy Prado Guadamuz

Introducción

En los últimos diez años, la ciencia abierta ha evolucionado desde un enfoque centrado exclusivamente en el acceso abierto hacia un paradigma integral que abarca datos de investigación, infraestructuras digitales, evaluación académica responsable y participación ciudadana.

La Recomendación sobre la Ciencia Abierta de la UNESCO trazó este giro conceptual al definir la ciencia abierta como un constructo inclusivo que combina diversos movimientos y prácticas destinadas a hacer que el conocimiento científico sea multilingüe, accesible, transparente y reutilizable (UNESCO, 2023). Este marco, aprobado por los Estados miembros en 2023, estableció un nuevo estándar internacional que impulsa a los países a desarrollar políticas, estrategias y capacidades institucionales para democratizar la producción y el uso del conocimiento.

En América Latina, esta agenda dialoga con una tradición regional de acceso abierto no comercial que ha cuestionado la mercantilización del conocimiento científico. Plataformas como SciELO, Redalyc, LATINDEX, LA Referencia y más recientemente AmeliCA, han defendido modelos de publicación centrados en la colaboración académica, la interoperabilidad y el acceso libre para lectores y autores (Becerril-García et. al., 2019). Esta infraestructura regional ha permitido que la ciencia abierta se posicione no solo como un conjunto de herramientas tecnológicas, sino como una política pública orientada al bien común.

Centroamérica participa de este movimiento con avances heterogéneos. Según el UNESCO Science Report (2021), la región mantiene

un bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo, con varios países situándose por debajo del 0,2 % del PIB (UNESCO, 2021). Esta limitación estructural repercute en la consolidación de sistemas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), así como en la capacidad para sostener infraestructuras abiertas, programas de gestión de datos o revistas científicas de alta calidad.

No obstante, iniciativas como la Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA(2023) y los esfuerzos interuniversitarios de Costa Rica, entre ellos la Iniciativa Nacional de Divulgación de Ciencia Abierta, demuestran una creciente articulación institucional a favor de la apertura.

La literatura reciente también destaca un aumento sostenido en la producción científica del istmo, particularmente en áreas como salud, medio ambiente y ciencias sociales (Polanco, y Echeverría, 2024). No obstante, persisten brechas importantes en infraestructura digital, normalización de metadatos, políticas de gestión de datos y modelos de evaluación académica. Estos contrastes hacen necesario un análisis detallado del estado actual de la ciencia abierta en cada país para comprender las dinámicas nacionales y regionales.

Este ensayo busca responder a la pregunta: ¿cómo se encuentra actualmente la ciencia abierta en Centroamérica y qué escenarios de futuro pueden anticiparse para la próxima década? Para ello, se presenta primero un marco conceptual y normativo; luego, un análisis país por país; posteriormente, una mirada de prospectiva regional, y finalmente, conclusiones y recomendaciones de política para actores universitarios, gubernamentales y multilaterales.

Ciencia abierta: conceptos, principios y marcos normativos

De acceso abierto a ecosistemas de ciencia abierta

Durante los años 2000 y 2010, la atención regional se concentró principalmente en la expansión del acceso abierto a publicaciones. Sin embargo, en la última década, este concepto se ha ampliado hacia un ecosistema multidimensional, compuesto por acceso abierto, datos abiertos, infraestructuras, evaluación científica y participación social. Según la UNESCO (2021), la ciencia abierta involucra publicaciones,

datos, software, recursos educativos, laboratorios abiertos y la integración activa de la sociedad, todos caracterizados por la apertura y la reutilización (p. 9).

Latinoamérica ha sido pionera al impulsar modelos no comerciales de acceso abierto. Becerril-García, et. al (2019) la región se distingue por una tradición de acceso abierto no lucrativo que coloca a las universidades en el centro de la comunicación científica. Esta tradición ha favorecido la construcción de ecosistemas como Redalyc, AmeliCA y LA Referencia, que ofrecen alternativas al modelo de altas tarifas por procesamiento (APC) de las editoriales comerciales.

El tránsito hacia la ciencia abierta plena implica, por tanto, no solo liberar artículos, sino reconfigurar todo el proceso de investigación para que sea transparente, reproducible, colaborativo y socialmente accesible.

Principios rectores de la ciencia abierta

La literatura internacional y regional identifica cinco principios esenciales:

- **Apertura por defecto, con excepciones justificadas**

UNESCO (2023) los resultados de investigaciones financiadas con fondos públicos deben ser accesibles "por defecto", salvo en casos de protección de datos sensibles o riesgos éticos.

- **Equidad e inclusión**

AmeliCA advierte que la apertura no debe traducirse en nuevos modelos de exclusión económica, especialmente mediante cobros APC que afectan a instituciones con bajos presupuestos (Becerril-García, et.al., 2019)

- **Interoperabilidad y estándares comunes**

Los principios FAIR (Findable, Accessible, Interoperable, Reusable), formulados inicialmente por Wilkinson et al. (2016), han sido ampliamente adoptados para garantizar reutilización efectiva de datos y metadatos.

- **Participación amplia y reconocimiento de saberes diversos**

La UNESCO (2023) subraya que la ciencia abierta debe integrar conocimientos locales e indígenas, rompiendo la visión exclusivamente tecnocrática de la investigación.

- **Transparencia, reproducibilidad y ética**

La apertura de datos y métodos mejora la verificabilidad científica, pero exige marcos éticos sólidos para su uso responsable (UNESCO, 2023).

Estos principios orientan la transición desde prácticas aisladas de acceso abierto hacia políticas integrales de ciencia abierta.

Marcos normativos y redes regionales con impacto en Centroamérica

La consolidación de la ciencia abierta en Centroamérica se encuentra fuertemente influenciada por marcos globales y redes regionales.

- **Marcos globales**

Recomendación de la UNESCO sobre Ciencia Abierta (2023): documento central que establece principios, acciones y responsabilidades estatales.

Science Report 2021: evalúa la situación de CTI en América Latina, señalando la baja inversión regional en I+D y la necesidad de fortalecer capacidades institucionales (UNESCO, 2021).

- **Redes latinoamericanas relevantes**

LA Referencia: red de repositorios que promueve interoperabilidad regional e internacional.

RedCLARA: infraestructura de conectividad avanzada para investigación y educación.

AmeliCA y Redalyc: modelos de ciencia abierta sin APC centrados en el Sur Global.

SciELO: pionero regional en acceso abierto desde finales de los años 90.

Estas redes han generado una infraestructura regional compartida que facilita la visibilidad de la producción científica centroamericana.

- **Marcos centroamericanos**

La región ha desarrollado iniciativas propias, entre ellas:

Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA (2023): línea política que promueve repositorios interoperables, fortalecimiento editorial y articulación regional (CSUCA, 2023).

Programas de fortalecimiento en ciencia abierta financiados por el IDRC: implementados en universidades e instituciones científicas de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (IDRC, 2024, párr. 7).

Iniciativas nacionales, como la promovida por CONARE en Costa Rica para divulgación y apropiación social de la ciencia abierta (Campos-Jara, et. al., 2023).

Aunque estos marcos no son homogéneos, sí reflejan una tendencia regional progresiva hacia la adopción de prácticas, normas y plataformas de ciencia abierta.

Estado de la ciencia abierta en los países de Centroamérica

La región centroamericana presenta un desarrollo desigual en materia de ciencia abierta, condicionado por factores como inversión en investigación, capacidad institucional, marcos normativos nacionales, infraestructura digital, tradición universitaria y cooperación internacional. Aunque comparten desafíos estructurales, cada país ha avanzado por rutas diferentes. A continuación, se examina el estado actual en cada nación del istmo.

Costa Rica

Costa Rica es reconocido como el país del istmo con mayor desarrollo relativo en ciencia, tecnología e innovación (CTI), así como en iniciativas de ciencia abierta, producto de una articulación sostenida entre universidades públicas, instituciones científicas y redes regionales. Según el UNESCO Science Report, Costa Rica ha mantenido históricamente el gasto en I+D más alto de Centroamérica, con cifras que rondan entre el 0,4 % y el 0,5 % del PIB en varios periodos recientes (UNESCO, 2021), lo cual ha permitido consolidar capacidades institucionales que impulsan la apertura del conocimiento.

Institucionalidad y políticas

Las universidades públicas articuladas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) han liderado procesos de divulgación científica, al-

fabetización digital y, más recientemente, ciencia abierta. La Iniciativa Nacional de Divulgación de Ciencia Abierta, descrita por Campos-Jara, et. al. (2023), promueve la apropiación social y la transparencia de la ciencia a través de repositorios, actividades de comunicación pública y fortalecimiento editorial. Aunque el país aún no cuenta con una política nacional de ciencia abierta, diversos programas y lineamientos institucionales han adoptado principios relacionados con el acceso abierto, los datos abiertos y la apertura del conocimiento.

En el plano gubernamental, varias instituciones han impulsado políticas de datos abiertos, entre ellas el Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y el Ministerio de Hacienda, a través de plataformas de datos públicos reutilizables. Aunque estas iniciativas no se orientan exclusivamente a la investigación científica, han facilitado la disponibilidad de datos gubernamentales para proyectos académicos y de innovación.

Infraestructuras y repositorios

Costa Rica destaca en la región por su red consolidada de repositorios institucionales interoperables, muchos de ellos integrados a LA Referencia. Entre las principales plataformas se encuentran:

- Repositorio KERWA (UCR)
- Repositorio Yaxché (ICAP)
- Repositorio Institucional UNA
- Repositorio TEC
- Repositorio UNED

Estos repositorios funcionan bajo estándares OAI-PMH, metadatos Dublin Core y políticas claras de autoarchivo.

Además, el país cuenta con portales de revistas de acceso abierto de relevancia regional, como Portal de Revistas Académicas de la UCR y el sistema editorial de la UNED, que siguen modelos diamante sin APC.

Evaluación académica y cultura institucional

Aunque las universidades han dado pasos en la integración de principios de ciencia abierta, persisten desafíos relacionados con:

- el reconocimiento institucional del depósito en repositorios,
- la gestión de datos de investigación,

- la adopción de identificadores persistentes (ORCID),
- y la transición hacia modelos de evaluación más abiertos.
- Según el análisis regional de LA Referencia (2022), Costa Rica presenta una de las tasas más altas de cumplimiento de acceso abierto en América Latina, pero aún debe avanzar en políticas de datos FAIR y repositorios de datos (LA Referencia, 2022, párr. 14).

Brechas y desafíos

Los principales desafíos incluyen:

- inexistencia de una política nacional integral de ciencia abierta,
- falta de repositorios de datos de investigación robustos,
- necesidad de capacitación técnica en gestión de datos, preservación digital y metadatos avanzados,
- débil coordinación nacional entre academia, gobierno y sector productivo.

A pesar de ello, el liderazgo universitario y la articulación regional posicionan a Costa Rica como el país más avanzado en el istmo.

Panamá

Panamá ha mostrado avances importantes en CTI en los últimos diez años, impulsados por inversiones estratégicas, fortalecimiento institucional y cooperación internacional. Aunque el país no posee aún una política nacional explícita de ciencia abierta, sí ha desarrollado lineamientos, repositorios y programas que convergen con los principios de apertura.

Marco institucional y políticas

Las políticas de ciencia, tecnología e innovación están lideradas por la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT). En su Estrategia de Innovación 2019–2024, SENACYT plantea la necesidad de fortalecer ecosistemas digitales, promover datos abiertos y mejorar la visibilidad de la ciencia panameña (SENACYT, 2021). Aunque no menciona explícitamente "ciencia abierta", varias acciones derivadas como el fortalecimiento de repositorios y la modernización editorial apuntan en esa dirección.

Panamá participa activamente en proyectos de cooperación internacional, incluidos programas del IDRC y la OEA orientados a fortalecer capacidades de ciencia abierta en instituciones públicas y universidades (IDRC, 2024).

Infraestructuras: repositorios y portales

El país cuenta con repositorios institucionales en crecimiento, entre ellos:

- Repositorio del Sistema Nacional de Investigación (SNI)
- Repositorio de la Universidad de Panamá
- Repositorio de la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)

Estos repositorios están integrados a LA Referencia, lo que garantiza interoperabilidad regional.

Un elemento distintivo es el rol de la UTP, que según Murillo-González (2023), posee uno de los repositorios mejor posicionados del istmo gracias a políticas de metadatos y preservación digital más consolidadas.

Ecosistema editorial

Panamá experimenta un crecimiento sostenido en sus revistas de acceso abierto. La Revista de la UTP, las publicaciones del Instituto Conmemorativo Gorgas y diversas revistas universitarias han adoptado el modelo diamante o dorado, en línea con prácticas regionales de publicación abierta. Sin embargo, la sostenibilidad editorial continúa siendo un desafío.

Datos abiertos y participación social

Panamá ha desarrollado una plataforma de datos abiertos gubernamentales, alineada con principios de gobierno abierto, que incluye conjuntos de datos utilizados por investigadores en áreas como salud, comercio y medio ambiente. No obstante, aún no existe una plataforma nacional de datos de investigación comparable a repositorios especializados en otras regiones.

En cuanto a participación ciudadana, el país ha impulsado iniciativas de ciencia ciudadana especialmente en temas ambientales, biodiversidad y salud pública, como proyectos de vigilancia epidemiológica participativa.

Brechas y desafíos

Panamá enfrenta desafíos particulares:

- ausencia de una política nacional coherente de ciencia abierta,
- necesidad de repositorios de datos de investigación FAIR,
- debilidad en estrategias de evaluación académica alineadas con la apertura,
- insuficiente infraestructura de preservación digital,
- dependencia de financiamiento externo para proyectos de ciencia abierta.

Pese a ello, el país se encuentra en crecimiento sostenido y con alto potencial de articulación regional mediante LA Referencia, RedCLARA y programas de cooperación.

Guatemala

Guatemala presenta un ecosistema de ciencia abierta en fase temprana, condicionado por una limitada inversión en CTI estimada por la UNESCO por debajo del 0,05 % del PIB en años recientes (UNESCO, 2021) y por la ausencia de una política nacional explícita en esta materia. Sin embargo, existen avances significativos impulsados principalmente por las universidades públicas y privadas del país.

Marco institucional

La principal institución pública de investigación, la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), ha liderado varios esfuerzos orientados a la apertura, incluyendo el fortalecimiento de su repositorio institucional y la modernización editorial. Aunque el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) ha impulsado estrategias de innovación y digitalización, aún no existe una política formal de ciencia abierta que articule sectores académicos, gubernamentales y productivos.

Repositorios e infraestructura

El repositorio USAC-CRAI es el proyecto más consolidado, y según Murillo-González (2023), ha mejorado su visibilidad mediante la adopción de estándares interoperables y el uso de identificadores persistentes. Otras universidades —como la Universidad del Valle de

Guatemala y la Universidad Rafael Landívar— han desarrollado repositorios institucionales, aunque con niveles variados de avance técnico y normativo.

Guatemala también participa en la red LA Referencia, lo que garantiza la cosecha de metadatos y su integración en un ecosistema regional, un paso clave para la visibilidad científica.

Ecosistema editorial

Las revistas académicas guatemaltecas se ubican mayoritariamente en el modelo diamante, sin cobro de APC. En los últimos años se ha producido un proceso de profesionalización editorial gracias a la adopción de plataformas como OJS, lo que ha permitido mejorar la calidad, internacionalización y transparencia en la gestión editorial. No obstante, la sostenibilidad financiera continúa siendo un reto.

Ciencia ciudadana y datos abiertos

Aunque el país cuenta con legislación de acceso a la información pública, la disponibilidad de datos gubernamentales abiertos para investigación es limitada. Iniciativas de ciencia ciudadana se concentran en temas ambientales y de biodiversidad, generalmente coordinadas por ONG y centros universitarios.

Brechas y desafíos

- Falta una política nacional de ciencia abierta.
- Inversión muy baja en CTI.
- Infraestructura digital limitada en regiones rurales.
- Necesidad de capacitación en gestión de datos y preservación digital.

El Salvador

El Salvador ha avanzado en el desarrollo de políticas de digitalización y gobierno abierto, pero su adopción de la ciencia abierta como política pública específica continúa en una etapa incipiente. Aun así, existen iniciativas relevantes impulsadas por universidades, centros de investigación y cooperación internacional.

Marco institucional

El país carece de una política integral de ciencia abierta, pero ha fortalecido su marco de datos abiertos gubernamentales, especialmente desde la implementación del portal oficial de datos públicos. Estos procesos han permitido disponer de conjuntos de datos en áreas como salud, educación y economía, que han sido aprovechados por investigadores universitarios.

La Universidad de El Salvador (UES) es la institución que más ha avanzado en acceso abierto, manteniendo un repositorio institucional y un ecosistema editorial en crecimiento.

Repositorios e interoperabilidad

El Salvador es miembro de LA Referencia, un hito importante porque facilita la visibilidad de su producción científica a nivel regional y global. El repositorio institucional de la UES es el más consolidado, aunque aún requiere fortalecimiento técnico, especialmente en temas de preservación digital y metadatos avanzados (LA Referencia, 2022, párr. 14).

Revistas científicas

El país experimenta un renovado interés por fortalecer revistas universitarias, la mayoría bajo modelo diamante. Varias publicaciones han sido indexadas en LATINDEX y adoptan OJS, mejorando su estandarización editorial.

Ciencia ciudadana y participación social

Proyectos de ciencia ciudadana, aunque aún limitados, se han implementado en áreas ambientales y de salud pública. La participación juvenil en el análisis de datos abiertos ha crecido gracias a programas impulsados por ONG y el sector tecnológico.

Brechas y desafíos

- Falta de articulación nacional en ciencia abierta.
- Mínima inversión en I+D (UNESCO, 2021).
- Escasa profesionalización editorial y limitada capacidad en gestión de datos.
- Desigualdades en conectividad digital.

Honduras

Honduras presenta uno de los niveles más bajos de inversión en CTI en el istmo, inferior al 0,02 % del PIB según estimaciones del UNESCO Science Report (2021). A pesar de ello, han surgido iniciativas universitarias y programas de cooperación que impulsan la ciencia abierta como una vía para fortalecer la visibilidad y el impacto de la investigación nacional.

Marco institucional

Honduras no cuenta con una política nacional de ciencia abierta, pero sí ha desarrollado leyes de transparencia y acceso a la información pública que han dado lugar a portales de datos abiertos. Estos portales, aunque no especializados en investigación, permiten generar insumos para proyectos científicos, particularmente en temas sociales y de salud.

Infraestructura: repositorios y portales de revistas

La Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) es la institución más avanzada del país, operando un repositorio institucional con estándares OAI-PMH y manteniendo varias revistas de acceso abierto. Sin embargo, la interoperabilidad con redes regionales aún se encuentra en desarrollo.

Otras universidades, como la Universidad Tecnológica Centroamericana (UNITEC), han desarrollado repositorios y adoptado sistemas editoriales abiertos, aunque la cobertura aún es limitada.

Editorialización académica

La UNAH lidera el proceso editorial universitario del país, con revistas indexadas en LATINDEX y sometidas a procesos de profesionalización. Sin embargo, muchos títulos enfrentan desafíos de sostenibilidad y regularidad.

Datos abiertos y ciencia ciudadana

El portal nacional de datos abiertos contiene información gubernamental relevante, pero su calidad y actualización son irregulares. Iniciativas de ciencia ciudadana se concentran en áreas ambientales —especialmente biodiversidad— y salud comunitaria.

Brechas y desafíos

- Muy baja inversión en investigación científica.
- Fragmentación institucional.
- Repositorios en expansión pero con débil soporte técnico.
- Limitada capacitación en ciencia abierta.
- Infraestructura tecnológica vulnerable.

Nicaragua

El contexto nicaragüense presenta características particulares debido a transformaciones políticas recientes, menor apertura institucional y restricciones en la cooperación internacional. Aun así, las universidades y centros académicos han desarrollado iniciativas puntuales de acceso abierto y repositorios.

Marco institucional

El país carece de una política nacional de ciencia abierta y cuenta con muy poca disponibilidad pública de datos gubernamentales reutilizables. Sin embargo, algunas universidades han mantenido repositorios institucionales y revistas de acceso abierto, especialmente en temas de educación y ciencias sociales.

Repositorios e infraestructura académica

La Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN) tanto en Managua como en León posee repositorios institucionales de acceso abierto donde se almacena producción académica, tesis y libros. Estos repositorios siguen estándares internacionales, aunque la actualización y la interoperabilidad externa son limitadas.

Ecosistema editorial

Las universidades nicaragüenses publican revistas en acceso abierto, muchas alojadas en OJS. Sin embargo, la frecuencia de publicación y la calidad de los metadatos varía significativamente, afectando su visibilidad.

Datos abiertos y participación social

A diferencia de otros países del istmo, Nicaragua mantiene restricciones significativas en la liberación de datos gubernamentales. Esto limita la posibilidad de proyectos de ciencia abierta basados en datos y dificulta la investigación reproducible. Las iniciativas de ciencia ciudadana son escasas y están lideradas principalmente por organizaciones internacionales y ONG ambientales.

Brechas y desafíos

- Nulo desarrollo de políticas nacionales de ciencia abierta.
- Baja interoperabilidad de repositorios.
- Escasez de datos abiertos gubernamentales.
- Debilidad en infraestructura de preservación digital.
- Desafíos políticos que afectan la cooperación internacional.

Prospectiva de la ciencia abierta en Centroamérica

La ciencia abierta en Centroamérica se sitúa en una encrucijada estratégica. Por un lado, la región acumula condiciones estructurales difíciles: baja inversión en I+D, fragmentación institucional, desigualdades digitales y marcos normativos incompletos. Por otro, confluyen fuerzas globales y regionales que pueden acelerar transformaciones profundas: la implementación de la Recomendación de la UNESCO sobre Ciencia Abierta, el fortalecimiento de redes como LA Referencia y RedCLARA, y nuevos proyectos de cooperación que apuntan explícitamente a desarrollar políticas de ciencia abierta en el istmo (IDRC, 2024; LA Referencia, 2022).

Tendencias globales que reconfiguran la ciencia abierta

En la última década, la ciencia abierta ha pasado de ser una agenda predominantemente académica a consolidarse como un mandato de política pública. La Recomendación de la UNESCO sobre Ciencia Abierta (2023) no solo establece principios, sino que obliga a los Estados miembros a informar periódicamente sobre sus avances, lo que está generando ejercicios de monitoreo y capacitación en América Latina y el Caribe.

Tres tendencias globales son especialmente relevantes para Centroamérica:

- Institucionalización del monitoreo y la rendición de cuentas en ciencia abierta. El *Open Science Outlook 1* subraya la necesidad de que el seguimiento de la ciencia abierta se realice mediante infraestructuras abiertas, métricas transparentes y participación de la comunidad científica (UNESCO, 2023). Esto presiona a los países centroamericanos a desarrollar sistemas de información científica capaces de registrar, monitorear y evaluar niveles de apertura en publicaciones, datos, software y otros productos.
- Convergencia entre ciencia abierta y reformas de evaluación académica. Diversos informes y debates internacionales apuntan a un giro desde la evaluación basada en métricas bibliométricas tradicionales hacia enfoques que valoran la apertura, la colaboración y el impacto social (Guadamud, et. al., 2024). Para Centroamérica, esto implica una oportunidad, pero también un desafío: sin reformas en los sistemas de carrera académica y evaluación de proyectos, la ciencia abierta corre el riesgo de convertirse en un discurso sin incentivos reales para las y los investigadores.
- Creciente articulación interregional (UE–América Latina y Caribe). La cooperación entre Europa y América Latina en ciencia abierta se ha intensificado, por ejemplo en el marco de la Plataforma EU–CELAC, que promueve interoperabilidad, infraestructuras compartidas y alineamiento político (EU–CELAC, 2024). Esta tendencia abre un espacio para que Centroamérica escale sus infraestructuras locales y se conecte a ecosistemas globales sin tener que desarrollar desde cero todas las capacidades.

Capacidades, compromisos y ventanas de oportunidad en Centroamérica

A pesar de las limitaciones, el istmo ha acumulado en los últimos años recursos estratégicos que pueden ser palancas de cambio.

La Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA como hito articulador

La Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA, aprobada en octubre de 2023 por 25 universidades públicas de nueve países, representa un hito político de gran relevancia para el istmo (CSUCA, 2023).
Esta declaración:

- Reconoce la ciencia abierta como eje estratégico de las universidades centroamericanas.
- Compromete a las instituciones a reformar la evaluación académica en coherencia con los principios de apertura.
- Subraya la importancia de fortalecer repositorios institucionales, portales de revistas y agregadores regionales.
- Batthyány (2023) destaca que este compromiso colectivo permite situar a Centroamérica dentro de una agenda latinoamericana no comercial de ciencia abierta, alineada con redes como LA Referencia y AmeliCA.

LA Referencia, RedCLARA y COAR: infraestructura y gobernanza compartida

LA Referencia se ha consolidado como una red latinoamericana para la ciencia abierta, proporcionando acceso a publicaciones científicas a partir de repositorios nacionales e institucionales, y apoyando las estrategias nacionales de ciencia abierta en la región (LA Referencia, 2022)

Además:

- RedCLARA aporta la infraestructura de conectividad avanzada necesaria para servicios regionales de repositorios, datos y colaboración científica (LA Referencia, 2022).
- COAR trabaja estrechamente con LA Referencia para asegurar que la perspectiva latinoamericana se incorpore en los procesos globales de alineación de repositorios y ciencia abierta (COAR, 2023).

Para Centroamérica, esta arquitectura implica que no parte de cero: existe una red técnica y de gobernanza en la que pueden insertarse los repositorios y políticas nacionales, siempre que los países inviertan en capacidades locales mínimas.

Proyectos de cooperación dirigidos específicamente a Centroamérica

Un elemento novedoso es la existencia de proyectos que nombran explícitamente a Centroamérica como foco de intervención. El IDRC, por ejemplo, apoya a SENACYT en Panamá en un análisis comparado de políticas de ciencia abierta en la región, con el objetivo de desarrollar una política regional de ciencia abierta para los consejos de cienciade Centroamérica (IDRC, 2024).

Esta clase de proyectos puede:

- Generar diagnósticos comparados de los marcos normativos nacionales.
- Producir recomendaciones regionales alineadas con la Recomendación de la UNESCO.
- Fortalecer la capacidad de los consejos de ciencia para coordinar políticas en ciencia abierta, algo todavía incipiente en el istmo.

Conclusiones

La ciencia abierta en Centroamérica se encuentra en un punto de inflexión: posee fortalezas acumuladas durante más de dos décadas de tradición latinoamericana en acceso abierto, pero también enfrenta debilidades estructurales que pueden limitar su consolidación como política científica y como mecanismo de democratización del conocimiento. El análisis comparado de los países del istmo demuestra que no existe un modelo único ni una trayectoria uniforme. Por el contrario, se observan asimetrías significativas en términos de institucionalidad, infraestructura, financiamiento y cultura académica.

Costa Rica y Panamá destacan como nodos más avanzados, impulsados por redes universitarias sólidas, repositorios interoperables y una creciente incorporación de principios de apertura en sus estrategias institucionales. Guatemala y El Salvador presentan avances intermedios, especialmente a través de universidades líderes que han adoptado estándares de publicación abierta y repositorios en expansión. Honduras y Nicaragua exhiben progresos más limitados, condicionados por restricciones financieras, fragilidad institucional y menor conectividad regional. Aun así, en estos dos países se identifican esfuerzos académicos valiosos que muestran que la ciencia abierta puede germinar incluso en contextos de alta vulnerabilidad.

A nivel regional, la Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA (2023) se consolida como un hito articulador que simboliza la voluntad política de las universidades públicas centroamericanas para avanzar de manera coordinada. Este compromiso universitario constituye un recurso estratégico único en el istmo, pues permite construir una agenda regional sin necesidad de esperar a que los Estados desarrollen políticas nacionales completas. En esencia, el CSUCA actúa como un "motor supranacional" capaz de generar convergencias, estandarizar procesos y promover infraestructuras comunes.

Asimismo, redes latinoamericanas como LA Referencia, RedCLARA, AmeliCA, Redalyc y organismos de cooperación como el IDRC proporcionan marcos técnicos y políticos que amplían la capacidad de los países del istmo para integrar sus repositorios y plataformas a ecosistemas más amplios. Estas redes funcionan como catalizadores regionales que reducen los costos de implementación, promueven estándares y facilitan la visibilidad global de la producción científica centroamericana.

A pesar de estas oportunidades, la consolidación de la ciencia abierta enfrenta tres desafíos críticos. El primero es la baja inversión en I+D, uno de los indicadores más rezagados en la región, que afecta directamente la capacidad de sostener repositorios, plataformas de datos, servicios de preservación digital y equipos editoriales profesionales. El segundo es la insuficiente coordinación institucional, tanto dentro de los países como entre ellos, que genera esfuerzos duplicados, políticas dispares y una falta de visión sistémica. El tercero es la ausencia de cambios en los modelos de evaluación académica, que siguen premiando métricas cerradas y no reconocen los aportes vinculados con la apertura, la colaboración o la generación de datos reutilizables.

Superar estas brechas exige una estrategia integral que articule universidades, consejos de ciencia, gobiernos y redes regionales. La ciencia abierta en Centroamérica no puede ser concebida únicamente como un componente tecnológico, sino como una transformación cultural y política, que redefine la forma en que se produce, evalúa y circula el conocimiento en el istmo. Desde esta perspectiva, la apertura no es un fin en sí mismo, sino un medio para fortalecer la equidad epistemológica, la participación ciudadana, la transparencia y la pertinencia social de la investigación.

Referencias

Batthyány, K., et. al. (2023). *Iniciativas y regulaciones multinivel para la Ciencia Abierta: Infraestructuras abiertas y sistemas de evaluación en Iberoamérica* CLACSO. https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2023/11/DTFC91.pdf

Becerril-García, A., et. al. (2019). *AmeliCA: Una estructura sostenible e impulsada por la comunidad para el Conocimiento Abierto en América Latina y el Sur Global.* AmeliCA. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.693/pm.693.pdf

Campos-Jara, F., et. al. (2023). *La iniciativa nacional de divulgación de Ciencia Abierta de Costa Rica: lo aprendido y logrado en una década.* Consejo Nacional de Rectores (CONARE). https://repositorio.una.ac.cr/items/db5b3ff4-7d3d-4ca6-adf0-f92b767c93b9

COAR. (2023). *COAR Annual Report 2023-2024.* COAR. https://www.coar-repositories.org

CSUCA. (2023). *Declaración de Ciencia Abierta del CSUCA*. Consejo Superior Universitario Centroamericano. https://vinv.ucr.ac.cr/sites/default/files/premios/archivos/declaratoria_ciencia_abierta_csuca_0.pdf

EU–CELAC. (2024). *Working Group on Open Science*. EU–CELAC Platform. http://eucelac-platform.eu/policy/working-group-open-science

Guadamud, J., et. al. (2024). Innovaciones y tendencias en los sistemas de evaluación educativa**.** *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades 5 (3), 1724-1733*. https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2157

IDRC. (2024). *Fostering inclusive science, technology and innovation systems in Central America through strengthening capacities on open science.* IDRC. https://idrc-crdi.ca/en/what-we-do/projects-we-support/project/fostering-inclusive-science-technology-and-innovation

LA Referencia. (2022). *El Ecosistema Digital de Ciencia Abierta de América Latina y el Caribe.* LA Referencia. https://redclara.net/images/docs/El_Ecosistema_Digital_de_Ciencia_Abierta_de_America_Latina_y_el_Caribe-26-08-2022.pdf

Murillo-González, D., et. al. (2023). Visibilidad de los Repositorios institucionales de acceso abierto en Panamá integrados en OpenDoar y el repositorio Nacional PRICILA. *APANAC*. https://revistas.utp.ac.pa/index.php/apanac/article/view/3940

Polanco, M. y Echeverría, C. (2024). *Scientific Production in Central America (1996–2023): Bibliometric Analysis of Regional Trends, Collaboration, and Research Impact*. MDPI. https://www.mdpi.com/2304-6775/13/3/44

SENACYT. (2021). *Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCYT 2019-2024).* SENACYT. https://www.senacyt.gob.pa/wp-content/uploads/2021/06/PENCYT_2019-2024_ACTUALIZACION-Y-PRIORIZACION-SECTORIAL.pdf

UNESCO. (2023). *Open Science Outlook 1*. UNESCO. https://www.unesco.org/en/articles/open-science-outlook-1-status-and-trends-around-world-0

UNESCO. (2023). *Recommendation on Open Science*. UNESCO. https://www.unesco.org/en/open-science/about

UNESCO. (2021). *UNESCO Science Report 2021: Latin America*. UNESCO Publishing. https://www.unesco.org/reports/science/2021/en/latin-america

Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, I. J., et al. (2016). The FAIR Guiding Principles for scientific data management and stewardship. *Scientific Data, 3*(1), 1–9. https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18

13

REGIONALISMOS Y DESARROLLO TERRITORIAL: ANÁLISIS COMPARADO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DESDE SUS FRONTERAS

Johnathan Ordóñez Gaitán

Introducción

La globalización ha impulsado una transformación significativa en las relaciones políticas y económicas entre países. Desde la creación de la Unión Europea hasta el surgimiento de bloques regionales como el Mercado del Sur (MERCOSUR), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los Estados han reconfigurado sus vínculos de cooperación. Estos cambios han impactado conceptos clave de las ciencias sociales, como la soberanía estatal, las finanzas internacionales, la integración regional, la migración internacional y el análisis de políticas públicas.

En Centroamérica, la globalización también ha dejado huella en la forma en que los países se relacionan entre sí y cómo se ha desarrollado el proceso de integración regional en las últimas décadas. Si bien se han replicado modelos como el europeo, centrados en la creación de instituciones supranacionales, muchas áreas clave del desarrollo, particularmente el desarrollo local en zonas fronterizas, han sido descuidadas por los tomadores de decisiones. Ante este vacío, el estudio del desarrollo transfronterizo emerge como un enfoque innovador en las ciencias sociales. Este campo interdisciplinario combina elementos de las relaciones internacionales, la política pública y los estudios regionales para abordar los desafíos y oportunidades del desarrollo local en contextos fronterizos.

La presente investigación busca aportar a este enfoque, analizando cómo se implementan políticas de desarrollo transfronterizo en Cen-

troamérica como vía para fomentar el desarrollo económico, político y social en las fronteras. La hipótesis principal sostiene que un conjunto de condiciones causales específicas facilita la generación de dichas políticas a partir de la cooperación entre gobiernos locales de países vecinos.

La investigación se divide en cuatro partes. La primera parte ofrece una revisión bibliográfica amplia sobre los conceptos de integración, regionalismo y relaciones transfronterizas. Se rastrea la evolución del concepto de integración y se presentan marcos teóricos que han sido aplicados en distintas regiones del mundo. Esta base teórica permite entender cómo la integración ha dejado de ser solo una competencia entre Estados-nación para convertirse en una dinámica multiescalar que incluye actores locales.

La segunda parte se enfoca en la cooperación transfronteriza como una forma concreta de integración en Centroamérica. A través de un análisis histórico del proceso integracionista en la región, se introduce el concepto de *Integración Horizontal*, que plantea una colaboración entre actores subnacionales —especialmente gobiernos locales fronterizos— para impulsar el desarrollo territorial conjunto. Esta perspectiva contrasta con la tradicional "Integración Vertical", más centrada en acuerdos entre gobiernos centrales.

En la tercera parte se describe la metodología utilizada para analizar los datos. Se utilizan métodos de configuración, más específicamente el Análisis Cualitativo Comparado (QCA, por sus siglas en inglés). Esta técnica permite evaluar cómo diferentes combinaciones de condiciones causales explican un mismo resultado, en este caso, la implementación de políticas de desarrollo transfronterizo.

La cuarta parte describe cómo se llevó a cabo el análisis comparado entre fronteras y cómo se interpretaron los resultados. Se identificaron seis "trayectorias causales" (o modelos viables de integración horizontal) que cumplen con los principios de *equifinalidad* (diferentes caminos pueden llevar al mismo resultado) y *causalidad conjuntural* (las condiciones actúan en conjunto, no de forma aislada).

Los resultados muestran que sí es posible establecer acuerdos políticos y de cooperación a nivel local que contribuyan al desarrollo transfronterizo. Sin embargo, estas iniciativas solo son sostenibles cuando también existen configuraciones políticas favorables a nivel macro. En otras palabras, la articulación entre lo local y lo nacional resulta clave

para el éxito de estas políticas. La conclusión de la investigación reconoce las limitaciones del estudio, entre ellas, las brechas conceptuales en la literatura existente y los desafíos metodológicos del análisis. Aun así, el estudio representa un aporte relevante al debate académico sobre la integración regional y el diseño de políticas en Centroamérica.

Marco teórico

Qué son las fronteras y cómo se relacionan con la integración económica no es una cuestión sencilla. Aunque el concepto no es muy reciente, la literatura comenzó a prestar atención a la importancia de las fronteras después de la Segunda Guerra Mundial. A medida que las fronteras empezaron a abrirse y la Unión Europea comenzó a crear sus tratados constitutivos, paradójicamente, muchos otros Estados y nuevas fronteras se establecieron con la desintegración de la Unión Soviética a inicios de la década de 1990. En este periodo, la globalización y el comercio mundial comenzaron a impulsar a los científicos sociales (especialmente en el campo de la economía) a estudiar la posibilidad de un "mundo sin fronteras" (Ceglowski, 1998; Yeung, 1998). De hecho, estudios recientes han incluido temas como la pobreza, la resolución de conflictos, la soberanía, la gestión de recursos, las relaciones económicas y el comercio, y, por supuesto, las preocupaciones geopolíticas (Agnew, 2009; Diener & Hagen, 2010; A. Diener & Hagen, 2012).

Un enfoque más contemporáneo considera las fronteras como "procesos", lo que significa que no son solo conceptos geográficos o políticos que separan naciones, lugares o personas, sino también una noción que cambia las dinámicas o relaciones entre las personas que viven alrededor de ellas (Khosravi, 2010). La ventaja de ver las fronteras como un proceso es doble: en primer lugar, ayuda a los investigadores a entenderlas como fuerzas activas en las relaciones internas y externas entre los países; y en segundo lugar, contribuye a comprender cómo las prácticas fronterizas se crean y evolucionan en el espacio y el tiempo. El énfasis en el proceso no implica que la evolución de las fronteras sea unidireccional, sino más bien que muestran gran flexibilidad y cambios contingentes en el futuro, lo que hace que su estudio sea aún más importante para entender una gama más amplia de temas.

En consecuencia, la definición de desarrollo fronterizo e integración económica no es única. Debido a las relaciones comerciales, las unio-

nes aduaneras y la globalización existen múltiples definiciones posibles, cada una dependiente del contexto de los países. La literatura científica actual sobre desarrollo fronterizo ha abordado este problema tratando de resaltar los diferentes tipos de políticas económicas y sociales implementadas a nivel local (Leibenath, Korcelli-Olejniczak & Knippschild, 2008; Perkmann & Sum, 2002). Sin embargo, la mayor parte de la literatura económica no toma en cuenta la importancia del desarrollo local dentro de un contexto de integración regional (Houtum, 1998; Sabates-Wheeler & Feldman, 2023).

Para los propósitos de esta investigación, se utilizó un conjunto de conceptos que permitan explicar la integración económica a nivel fronterizo. Cabe señalar que, incluso en la literatura, algunos de estos términos se usan de manera intercambiable, aunque con diferencias cruciales. Por ahora, un concepto operativo para esta investigación puede encontrarse en los trabajos de Perkmann y Sum (2002), y Sotnikov y Kravchenko (2013). Una definición operativa e útil de integración fronteriza es la de "acción conjunta destinada a establecer y profundizar las relaciones económicas, sociales, científicas, técnicas, ambientales, culturales y de otro tipo entre comunidades locales y sus órganos representativos" (Sotnikov & Kravchenko, 2013, p. 96). Para no centrarse únicamente en las comunidades locales, el concepto también debe incluir el nivel macro, es decir, "una unidad territorial que comprende unidades subnacionales contiguas de dos o más Estados nacionales" (Perkmann & Sum, 2002, p. 2).

Sin embargo, dado que nos referimos a las relaciones entre comunidades locales pertenecientes a diferentes países, en lugar de las relaciones entre gobiernos centrales e instituciones supranacionales, este tipo de relación debe considerarse como la mejor descripción de una integración horizontal. Al hablar de integración, Bela Balassa (1961) proporciona el marco teórico más completo sobre su definición y etapas. En la literatura económica, el término "integración económica" no tiene un significado tan claro. Podría ser tentador incluir conceptos como bienestar social o cultura, o incluso abarcar temas como la cooperación internacional bajo este título. Si se quisiera, podría ampliarse aún más el término y considerar que la mera existencia de relaciones comerciales entre economías debería considerarse integración económica.

Esta investigación utiliza la definición de Balassa de integración económica, en la medida en que divide el concepto en etapas, entendién-

dolo como un proceso en el cual los países pueden ejercer influencia. Él la define, por tanto, "como un proceso y como un estado de cosas" (Balassa, 1961, p. 173). Como proceso, la integración económica permite la abolición de la discriminación económica entre distintos Estados nacionales. Como fin (o "estado de cosas", en la terminología de Balassa), la integración económica es simplemente la ausencia de "discriminación" entre economías locales o nacionales. Interpretando la definición de Balassa, debe hacerse una distinción entre integración y cooperación. La diferencia es tanto cuantitativa como cualitativa. Mientras la cooperación busca reducir la discriminación, el proceso de integración económica implica medidas que conllevan la supresión de ciertas formas de discriminación. Por ejemplo, los acuerdos sobre políticas comerciales pueden considerarse cooperación, mientras que la eliminación de barreras comerciales constituye un acto de integración económica. Distinguiendo entre cooperación e integración, se ponen en mayor relieve los rasgos clave de esta última —la abolición de la discriminación— y se otorga al concepto un significado definido sin diluirlo innecesariamente mediante la inclusión de diversas acciones en el ámbito de la cooperación internacional.

En el siglo XXI, las contribuciones científicas más recientes al debate sobre la integración económica han sido desarrolladas por Ramon Torrent y Christopher Dent. Torrent (2004 y 2008) aborda la idea de integración a través del concepto de nuevo regionalismo. Según Torrent, el nuevo regionalismo es una versión mejorada de los antiguos paradigmas de integración económica presentados por Balassa. Teniendo en cuenta la globalización, el nuevo regionalismo explicado por Torrent tiene su origen en la combinación de factores globales —que modifican las estructuras de las políticas económicas internacionales— con políticas económicas locales —que consideran las características locales de una región particular— (Devlin, Estevadeordal & Torrent, 2003; Torrent, 2009). Por su parte, Dent (2008) explica el regionalismo como "estructuras, procesos y arreglos que trabajan hacia una mayor coherencia dentro de una región internacional específica en términos de vínculos económicos, políticos, socioculturales y de seguridad" (Dent, 2008, p. 28). Por lo tanto, el regionalismo económico se refiere tanto a las fuerzas impulsadas por el mercado como a las iniciativas impulsadas por políticas que desarrollan interdependencias más fuertes de comercio, producción, inversión y finanzas entre las economías que conforman la región.

Reuniendo la definición clásica de integración económica de los autores mencionados anteriormente, parece posible que las comunidades locales alrededor de las fronteras de los países cooperen (en una primera etapa) y desarrollen políticas que fomenten dicha cooperación hacia una integración económica en una etapa posterior. Sea cual sea el nivel de integración económica, debe considerarse un medio y no un fin. Es un medio porque puede lograr un mejor desempeño económico entre las ciudades que forman parte del proceso y, a su vez, esto permite satisfacer mayores necesidades de consumo en dichas ciudades.

Si la integración económica es un medio para alcanzar el desarrollo económico, la primera pregunta que debe abordarse es cómo la integración económica puede contribuir al desarrollo económico. Lo hace de varias maneras. En primer lugar, contribuye al desarrollo económico mediante una mejor división del trabajo en un mercado ampliado; y en segundo lugar, mediante la posibilidad de aprovechar economías de escala. Conesa (1982) encontró una correlación positiva entre las economías de escala y la división del trabajo: cuanto mayores son las economías de escala, mejor es la división del trabajo en el mercado laboral (Conesa, 1982). Además, los mercados ampliados, en un contexto de integración económica, también tienen efectos significativos en cuanto a "un arancel externo común y el libre movimiento de bienes y servicios, así como la libertad de movimiento de los factores de producción —trabajo, capital y empresa—" (Robson, 1981, p. 3). La teoría de los mercados ampliados y la integración se discutirá con más detalle en los capítulos siguientes.

Desde una perspectiva de política pública, sostengo que la integración horizontal solo tiene sentido al referirse a un área común en la que se aplican políticas comunes. También es importante considerar que la aplicación de dichas políticas contribuye directamente a la generación de condiciones que pueden facilitar o dificultar la integración económica. Si la integración económica se refiere no solo a la facilitación del comercio, sino también a la libertad de circulación de bienes, servicios y personas, entonces la cuestión central en esta etapa es identificar qué condiciones (políticas) permiten dicho resultado.

Metodología

En términos metodológicos, hay muchas formas para *medir* la integración fronteriza a nivel mundial. Sin embargo, dada la disparidad de conceptos y a falta de un consenso teórico sobre modelos de integración horizontal, las herramientas de medición pueden también representar un problema al estudiar integración trasfronteriza. Por lo tanto, la propuesta metodológica del presente estudio es identificar la conexión causal entre las variables que garantizan desarrollo trasfronterizo dentro de los existentes modelos de integración a nivel mundial y, en un segundo momento, realizar una comparación entre los distintos modelos de integración con la finalidad de ver cuáles son las variables que inciden positivamente en el proceso centroamericano. Dentro de los métodos comparativos de configuración (CCM), el método seleccionado fue el de Análisis de Coincidencia (*Coincidence Analysis,* CNA). El CNA permite establecer inferencia causal y análisis de datos para la elaboración de modelos que permiten identificar estructuras causales (Baumgartner, 2012).

Para la construcción de un modelo de integración horizontal en Centroamérica que permita la implementación las políticas de integración en la región (ya sean de libre comercio, de seguridad, de cambio climático, etc.) se utilizan las variables que permitan estudiar la capacidad que tienen los países para garantizar movilidad de bienes y servicios, la creación de políticas comunes a nivel transfronterizo, y el nivel de descentralización que poseen los gobiernos locales respecto a sus gobiernos centrales. La siguiente tabla resume las suposiciones teóricas y las explicaciones de las variables del modelo de integración horizontal para los diversos procesos de integración regional a nivel mundial.

Tabla 1. Variables del modelo de integración horizontal

Variables	Suposición teórica / Hipótesis	Operativización
Control de la Corrupción (CC)	La transparencia en el uso del poder y recursos públicos mejora la calidad de integración a nivel horizontal.	1= Mucha transparencia 0= Mucha corrupción
Estabilidad Política e Institucional (EPI)	Un alto nivel de estabilidad política (que incluye ausencia de violencia) mejora la integración horizontal en los procesos de integración.	1= Políticamente estable 0= Políticamente inestable
Efectividad Gubernamental (EG)	Buenos servicios públicos a nivel local garantizan una mejor integración horizontal.	1= Buena efectividad gubernamental 0= Mala efectividad gubernamental

Calidad Regulatoria (CR)	La implementación y planificación de políticas públicas regionales mejora la integración horizontal.	1= Buena implementación de políticas regionales 0= Mala implementación de políticas regionales
Estado de Descentralización (ED)	Un alto nivel de descentralización mejora la integración horizontal entre gobiernos locales	1= Alto grado de descentralización 0= Bajo grado de descentralización
Voz y Rendición de Cuentas (VRC)	Un alto nivel de participación política y rendición de cuentas a nivel local mejora la calidad de la integración horizontal.	1= Alto nivel de rendición de cuentas 0=Bajo nivel de rendición de cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

El método CNA permite determinar cuáles de las variables mencionadas en la Tabla 1 son *necesarias* o *suficientes* para la elaboración de un modelo de integración horizontal en los procesos de integración a nivel mundial. En otras palabras, a través del CNA se puede determinar qué necesitan los procesos de integración, incluyendo el centroamericano, en términos de modelos de desarrollo transfronterizo, y compara sus resultados con otros modelos de integración a nivel mundial.

Recolección y análisis de datos

Una de las ventajas del CCM es que puede trabajar con muestras *n* medianas, es decir, con el número preciso para poder crear un cierto grado de generalización y replicabilidad para el proceso de integración centroamericano (Ragin, 2008; Rihoux et al., 2011). Por lo tanto, un total de ocho (8) procesos de integración (con una muestra total de 76 países) fueron seleccionados como estudios de caso para el presente ensayo. La razón principal de la selección de los procesos de integración estudiados en el presente trabajo (que incluye a Latinoamérica, el Caribe, Europa, Asia y África) es que dichos procesos permiten una gran representatividad geográfica e institucional de los países. Así, construir un modelo de integración horizontal para Centroamérica que permita la continuidad de sus políticas pasa, primero, por el entendimiento de cómo la región construye su propio sentido de integración horizontal y su nivel de estabilidad técnica.

Los datos para la construcción del índice de integración horizontal fueron tomados de una variedad de fuentes que miden niveles de descentralización, efectividad de políticas transfronterizas, o calidad regulatoria de los gobiernos centrales. El año utilizado del índice para el análisis fue el 2024. Los países fueron agrupados de acuerdo con

el proceso de integración al que pertenecen y sus índices individuales fueron promediados para poder sacar un valor proxy. La Tabla 2 muestra los resultados de los índices por cada sistema de integración.

Tabla 2. Índice de integración horizontal en los sistemas de integración a nivel mundial

Número de caso	Proceso de integración	Índice Proxy para Integración horizontal
1	Unión Europea (EU)	0.7921
2	Comunidad del Caribe (CARICOM)	0.5717
3	Unión Aduanera Sudafricana (SACU)	0.5699
4	Alianza para el Pacífico (AP-5)	0.5511
5	Mercado Común Sudamericano (MERCOSUR)	0.5194
6	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)	0.4635
7	Sistema de Integración Centroamericano (SICA)	0.4345
8	Comunidad Andina (CAN)	0.3823

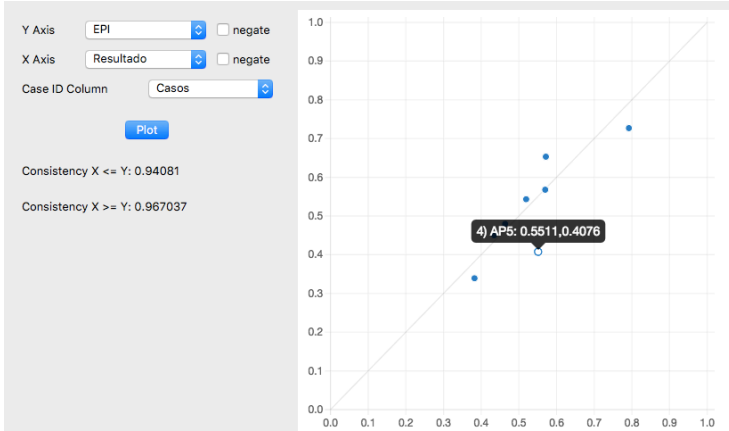
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2024, OCDE 2024, CEPAL 2024.

Resultados

Se utilizó TOSMANA® como software para analizar la relación causal multivariable de los factores que contribuyen a la buena integración horizontal de los distintos procesos de integración a nivel mundial. Se prestó particular atención a la variable de Estabilidad Política e Institucional (EPI) como variable *proxy* para medir los efectos causales entre las variables independientes con la variable dependiente.

La siguiente figura muestra la correlación lineal entre la variable independiente "EPI" con los niveles de integración horizontal de los sistemas de integración. Dos cosas importantes se pueden apreciar: i) el nivel de relación (consistencia) entre ambas variables es elevado (>0.9), y ii) se puede inferir que la funcionalidad de un proceso de integración puede ser independiente de su estabilidad política e institucional (ejemplo de esto es que el proceso de integración AP-5 fue el caso que menos relación al encontrarse entre las coordinadas 0.55 y 0.40)

Figura 1. Plot x-y entre las variables de Estabilidad Política e Institucional e Integración horizontal en los sistemas de integración.



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, la siguiente figura muestra los resultados del análisis colectivo de variables. En los resultados se pueden apreciar *cinco soluciones* para mejorar las políticas transfronterizas en los distintos procesos de integración regional a nivel mundial.

Figura 2. Resultados del análisis comparado multivariable.

```
--- PARSIMONIOUS SOLUTION ---
                              raw       unique
                            coverage    coverage   consistency
                           ----------  ----------  ----------
~EPI*~EG*~CR*~ED*~VCR      0.686288    0           0.906831
~CC*~EPI*~CR*~ED*~VCR      0.656623    0           0.919619
CC*EPI*CR*ED*VCR           0.830832    0.00548488  1
CC*EG*CR*ED*VCR            0.867336    0.0419887   0.99361
CC*EPI*~EG*CR*~ED*~VCR     0.669973    0.0123468   0.994526
solution coverage: 0.968771
solution consistency: 0.918337


Cases with greater than 0.5 membership in term ~EPI*~EG*~CR*~ED*~VCR: CAN (0.5661,0.3823),
  SICA (0.5391,0.4345)
Cases with greater than 0.5 membership in term ~CC*~EPI*~CR*~ED*~VCR: CAN (0.5216,0.3823),
  ASEAN (0.5203,0.4635)
Cases with greater than 0.5 membership in term CC*EPI*CR*ED*VCR: EU (0.727,0.7921),
  SACU (0.5427,0.5699), CARICOM (0.5024,0.5717)
Cases with greater than 0.5 membership in term CC*EG*CR*ED*VCR: EU (0.7634,0.7921),
  AP5 (0.575,0.5511), SACU (0.5228,0.5699)
Cases with greater than 0.5 membership in term CC*EPI*~EG*CR*~ED*~VCR: MERCOSUR (0.5108,0.5194)
```

Fuente: Elaboración propia.

Las primeras dos soluciones fueron descartadas por *inconsistencias empíricas,* es decir, son modelos que existen en teoría, pero sin observaciones empíricas para sustentarlos.[1] La tercera solución muestra la cobertura *(coverage)* válida más baja (0.83), pero la consistencia (*consistency)* más alta (1). Este es el modelo de integración con el más alto índice de integración horizontal. La Unión Europea encabeza esta lista. La cuarta solución son sistemas de integración sin la variable *proxy,* es decir, aquellos que no necesitan mucha estabilidad política e institucional para funcionar. La Alianza para el Pacífico y la Unión Africana se encuentran en esta categoría. Finalmente, la quinta solución son aquellos sistemas de integración con baja regulación estatal y estado de descentralización, pero que son muy funcionales en el resto de las variables. Acá se encuentran la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Conclusiones

A partir del análisis realizado en el presente estudio, se pueden establecer una serie de conclusiones que contribuyen a comprender con mayor profundidad la relación entre las variables de desarrollo fronterizo, estabilidad institucional y funcionalidad dentro de los distintos sistemas de integración regional. Los hallazgos empíricos obtenidos permiten identificar patrones diferenciales en los modelos de integración, así como las condiciones estructurales que facilitan o limitan su efectividad y sostenibilidad en el tiempo.

En primer lugar, los resultados evidencian que, de las cinco combinaciones causales identificadas, solo dos presentan una representación empírica significativa en los casos analizados. Esto implica que la integración regional no responde a un único modelo causal, sino que depende de configuraciones específicas que combinan de forma distinta los niveles de institucionalidad, estabilidad política y desempeño gubernamental. Los casos de la Unión Europea, la Unión Africana, la Comunidad del Caribe y la Alianza para el Pacífico destacan por su alta cobertura, lo que indica que comparten rasgos comunes en la relación entre sus variables explicativas. Estas combinaciones demuestran que la integración puede sustentarse tanto en estructuras institucio-

[1] Para mayor información sobre inconsistencias empíricas y contradicciones lógicas en métodos CCM y CAN, ver (Ragin & Sonnett, 2004).

nales robustas como en vínculos económicos o comerciales sólidos, dependiendo del contexto regional.

En segundo lugar, el análisis de consistencia revela dos grandes tipos de configuraciones exitosas: los sistemas de integración con altos valores en todas las variables —representados por la Unión Europea— y aquellos que, a pesar de presentar debilidades institucionales, logran altos niveles de funcionalidad —como el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)—. Este hallazgo sugiere que la efectividad de los procesos de integración no depende exclusivamente de la fortaleza institucional, sino también de otros factores complementarios, como los incentivos económicos, la voluntad política y los mecanismos de cooperación intergubernamental. En otras palabras, existen diferentes caminos hacia la funcionalidad regional, lo que pone en evidencia la diversidad de trayectorias que puede adoptar la integración en distintas regiones del mundo.

En tercer lugar, se confirma que las variables de estabilidad política e institucional no actúan de manera homogénea en todos los contextos. Mientras en el caso europeo la institucionalidad y la estabilidad son pilares esenciales del proceso de integración, en otras experiencias —como la Alianza para el Pacífico, la Unión Africana o la ASEAN—, el dinamismo económico y comercial desempeña un rol preponderante. Esta diferenciación subraya la importancia de entender la integración regional como un fenómeno contextual y multifacético, donde la funcionalidad se adapta a las condiciones históricas, económicas y políticas de cada región.

Por último, los resultados apuntan a que la descentralización constituye un componente crítico para el fortalecimiento de la integración regional. A medida que los países miembros mejoran sus índices de desarrollo nacional, se generan efectos positivos a nivel agregado que refuerzan la integración y la efectividad de las instituciones regionales. Esto demuestra que la calidad del gobierno nacional no solo impacta en el desarrollo interno, sino que también condiciona la capacidad colectiva de los países para coordinar políticas y sostener proyectos comunes. En consecuencia, la integración regional debería concebirse no solo como un proceso intergubernamental, sino también como una extensión de las dinámicas de integración horizontal.

Las evidencias permiten concluir que los sistemas de integración más funcionales no necesariamente comparten un mismo diseño institu-

cional, pero sí una coherencia entre sus objetivos, capacidades nacionales y mecanismos de cooperación. El fortalecimiento de la gobernabilidad nacional y la adecuación de las instituciones regionales a las realidades locales son condiciones indispensables para avanzar hacia una integración más efectiva, resiliente y sostenible.

Referencias

Agnew, J. (2009). *Globalization and Sovereignty*. *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol.53). Bristol, UK.: Rowman

Balassa, B. (1961). The Theory of Economic Integration: An Introduction. *The Theory of Economic Integration*, 173–183.

Baumgartner, M. (2012). Detecting Causal Chains in Small-*n* Data. *Field Methods, 25(1), 3-24.* https://doi.org/10.1177/1525822X12462527

Ceglowski, J. (1998). Has globalization created a borderless world? *Business Review*, 17–27.

Conesa, E. R. (1982). *Conceptos fundamentales de la integración económica*. Integración Latinoamericana, 7, 2-27.

Dent, C. (2008). *Northeast Asian Regionalism: Learning from the European Experience*. New York: Routledge.

Devlin, R., Estevadeordal, A., & Torrent, R. (2003). *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. (R. Devlin & A. Estevadeordal, Eds.), *Policies and Institutions for Trade and Integration* (Vol. 1). Washington, D.C.: Interamerican Development Bank. http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Diener, A., & Hagen, J. (2010). *Borderlines and Borderlands: Political Oddities at the Edge of the Nation-state*. (A. C. Diener & J. Hagen, Eds.). New York: Rowman & Littlefield Publisher, INC.

Diener, A., & Hagen, J. (2012). Borders: A Very Short Introduction. *Oxford University Press*, 152. http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Houtum, H. Van. (1998). The Development of Cross-Border Economic Relations. *ThelaThesis Publishers*, 1–300.

Khosravi, S. (2010). *'Illegal' Traveller: An auto-ethnography of borders*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230281325

Leibenath, M., Korcelli-Olejniczak, E., & Knippschild, R. (2008). *Cross Border Governance andSustainable Spatial Development: Mind the Gaps!* (B. Muller & W. Erbguth, Eds.). Springer.

Perkmann, M., & Sum, N. (2002). Globalization, regionalization and cross-border regions : scales, discourses and governance. *Loughborough Univeristy Institutional Repositiry*, 1–22.

Robson, A.D. and Reuter, D.J. (1981). Diagnosis of Copper Deficiency and Toxicity. In: Loneragen, J.F., Robson, A.D. and Graham, R.D., Eds., Copper in Soils and Plants, Academic Press, London, 287-312.

Sabates-Wheeler, R., & Feldman, R. (Eds.). (2023). *Migration and social protection*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230306554

Sotnikov, Y., & Kravchenko, I. (2013). Cross-Border Cooperation Development of Ukraine: Forms andInstruments of Competitiveness Increase. *Economics & Management*, *18*(1), 95–101. Retrieved from http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=95278206&site=ehost-live&scope=site

Torrent, R. (2004). The Legal Toolbox for Regional Integration: A Legal Analysis from Interdisciplinary Perspective. *Integration The Vlsi Journal*, 1–23.

Torrent, R. (2009). La Integración Regional ante un Nuevo Cambio de Paradigma: Reflexiones desde una perspectiva histórica comparada. *ADAPCCA*, 1–113. http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004

Ragin, C. (2008). What is Qualitative Comparative Analysis (QCA)? *Economic and Social Research Council's Research Methods Festival, Saint Catherine's College, Oxford University*. California. Retrieved from http://eprints.ncrm.ac.uk/250/1/What_is_QCA.pdf

Ragin, C., & Sonnett, J. (2004). Between Complexity and Parsimony: Limited Diversity, Counterfactual Cases, and Comparative Analysis. *E-Scholarship*. Arizona: University of Arizona, Irven. Retrieved from http://www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/download/Counterfactuals.pdf

Rihoux, B., Rezsöhazy, I., & Bol, D. (2011). Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: an Extensive Review. *German Policy Studies*, *7*(3), 9–82.

Yeung, H. W. (1998). Capital, State and Space: Contesting the Borderless World. *Transactions of the Institute of British Geographers*, *23*(3), 291–309. http://doi.org/10.1111/j.0020-2754.1998.00291.x

14

(DES) GLOBALIZACIÓN Y CENTROAMÉRICA: UNA TRIPLE ENCRUCIJADA

David Navarro De La O

Introducción

El presente ensayo realiza un esfuerzo por intentar comprender algunos de los efectos del giro proteccionista del proceso de (des) globalización sobre Centroamérica, así como las tensiones que esto puede generar para el modelo de desarrollo regional. Durante las últimas décadas, la región apostó por la apertura comercial y la integración como motores del crecimiento. Sin embargo, el auge de políticas proteccionistas del principal socio comercial de las naciones centroamericanas ha reconfigurado las reglas del comercio global y ha puesto en entredicho este modelo.

El texto está estructurado en cinco apartados. En el primero, se examina el panorama económico de la región, el cual se ha caracterizado por un aparente dinamismo exportador, aunque con asimetrías productivas ocultas. Este primer punto permitirá establecer una base contextual para el desarrollo de los siguientes puntos. En el segundo, se analiza el retorno del proteccionismo estadounidense y sus motivaciones políticas y económicas. Complementario a esto, el tercer apartado expone los primeros efectos concretos y visibles de esta nueva política arancelaria sobre los sectores exportadores de la región y las perspectivas de inversión. El penúltimo apartado explora las posibles respuestas regionales para afrontar el contexto de (des) globalización, realizando una diferenciación entre las políticas nacionales de adaptación según las necesidades específicas de cada país y las medidas conjuntas orientadas a diversificar socios y valorar las oportunidades del nearshoring. Por último, el quinto apartado parte se enfoca en la crisis del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la relevancia que toma para enfrentar un entramado internacional cada vez más fragmentado y poroso.

En suma, el presente ensayo sostiene que la región centroamericana se encuentra ante una triple encrucijada: la erosión del orden global del cual se ha beneficiado, la necesidad de redefinir su estrategia de inserción económica y la urgencia – sí, urgencia – de revitalizar y modernizar su institucionalidad regional. El argumento central planteado es que, bajo un contexto en el cual el mundo del libre comercio que conocíamos se estanca y las cadenas globales de producción se reconfiguran, nuestra región solo podrá sostener su desarrollo si logra el grado de madurez política para construir una estrategia común que complemente el desarrollo nacional con la apertura selectiva, la cooperación y la autonomía regional.

La globalización: ¿Un "milagro" para Centroamérica?

La región centroamericana ha visto en la globalización una ventana de oportunidad para posicionarse en los mercados globales. De acuerdo con los datos suministrados por el Informe Económico Regional 2023-2024 del SIECA, la región centroamericana ha logrado recuperarse satisfactoriamente luego de la pandemia, destacando el área de las exportaciones y el panorama fiscal de los países. En lo referente a la materia de exportación de bienes y servicios en la región del CAPARD, esta creció un 5,1% en 2023, con proyección de aceleración para el año siguiente (un 6,4%), pero con desaceleración para el 2025 (5,4%). En cuanto a las importaciones de servicios, estas disminuyeron un 3,7% (SIECA/SECMCA, 2024).

Si bien es cierto hay un balance positivo en el comercio exterior de la región, es importante observar críticamente los matices de estos datos. En cuanto a las exportaciones, este aumento podría representar un mayor dinamismo en el sector productivo, más capacidad de inserción en mercados internacionales y mayor entrada de divisas. Aunque, hay que poner la mirada sobre cuales tipos de bienes y servicios se están exportando, ya que podrían no ser de alto valor o corresponder a sectores muy específicos o concentrados, mermando así los beneficios del aumento.

En las importaciones, esta reducción podría deberse, desde una perspectiva positiva, a que la región presenta menos dependencia de servicios externos. Sin embargo, podría responder a una contracción en la demanda interna de sectores clave como el turismo, o también a la

reducción de la inversión, debido a que en muchas ocasiones la importación de servicios se vincula a la innovación y la tecnología.

En relación a la materia de comercio exterior, se debe destacar que la infraestructura portuaria regional aumentó su capacidad operativa en un 2,3%. Aunque, las recomendaciones incitan a aumentar las inversiones en modernización y aumento de capacidad de los puertos; debido a que esto podría ser clave para el robustecimiento del comercio internacional de Centroamérica y el fortalecimiento de la integración comercial entre países del CARD (SIECA, 2024).

Ahora bien, en otro orden de ideas, la balanza de pagos también ha presentado mejorías. Esta presentó un incremento interanual de 3,772.8 millones de dólares; que estuvo impulsado principalmente por la reducción en el precio de las importaciones de bienes. Si se hace un análisis individual, se tiene que todos los países – a excepción de Panamá – cerraron con disminuciones en su déficit de cuenta corriente o aumentos de su superávit. El caso más destacable fue el de Nicaragua, que cerró con un superávit en su balanza de pagos equivalente al 7,7% del PIB. Estos resultados son gracias al aumento de 44,5% en las remesas familiares. En la otra cara de la moneda, los resultados negativos de Panamá, que empeoró su déficit pasando de representar el 0,6% del PIB al 4,5%, se explican a raíz de la contracción de las exportaciones de bienes en contraste con las importaciones (SIECA/SECMCA, 2024).

En el área fiscal, también hubo buen desempeño. Los ingresos tributarios aumentaron hasta alcanzar un promedio de 14,1% del PIB y el déficit se promedió en 2,8%. Estos resultados se deben a la implementación de mecanismos de recaudación más eficientes y un crecimiento económico comedido. Además, también se debe destacar que hubo importantes movimientos para avanzar hacia sistemas tributarios más progresivos. A pesar de esto, el endeudamiento continúa siendo un lastre en el área fiscal para los países de la región y plantea los principales desafíos para la estabilidad macroeconómica. Si bien las recomendaciones de reducción de la deuda pública son generales, son de particular importancia para Costa Rica y Panamá, en donde la relación deuda/PIB supera el 60% (SIECA/SECMCA, 2024).

En lo que respecta al mercado laboral, y según las cifras del BCIE, este creció junto a un destacado aumento del empleo formal. La tasa de participación laboral fue de un 61,9% para la región CAPARD. Nicaragua presentó los mejores niveles de participación laboral con un

65,6%, mientras que Costa Rica tuvo el nivel más bajo de toda la Región con un 57,6%. Según las estimaciones, esta tendencia positiva se ha proyectado para continuar (SIECA/SECMCA, 2024).

¿El nuevo proteccionismo norteamericano o un retorno a las bases fundacionales?

Bajo la cosmovisión del orden mundial establecido tras la segunda guerra mundial, se ha profundizado en la conciencia colectiva que el mercado global genera grandes ventajas a partir de sus redes abiertas e interconectadas para la reducción de costos. Sin embargo, estas grandes promesas de la globalización han caminado por un piso de cristal que finalmente se rompió. El comercio y la interconexión no han logrado reducir efectivamente las asimetrías entre países, la dependencia y la desigualdad. En su lugar, han imperado la especulación producto de la incertidumbre y – como ya nos enseñó la crisis inflacionaria de 2022 posterior a la invasión rusa en Ucrania – la inseguridad nacional producto de la irrupción o insuficiencia de las cadenas globales de producción, generando así desaceleración industrial, económica, contracción de los mercados laborales, inseguridad alimentaria, entre otras.

El argumento que planteo para comprender las causas de esto circula en dos vías. Por un lado, el corto alcance de la globalización para solventar las problemáticas antes descritas, responde más a una centralización en los intereses de élites globales y los principales actores del sistema internacional beneficiados de la balanza asimétrica del poder, que a una cuestión de imposibilidad. Pues, como ya ha abordado la literatura al respecto, la globalización económica nunca fue implementada en términos comúnmente aceptados (O´Neill, 2002, citado en Manfredi, 2024). Por otro lado, me apoyo en las críticas de autores como Zeihan (2022) quien direcciona la responsabilidad directamente hacia Estados Unidos, por su incapacidad como global player para asegurar la sostenibilidad de las cadenas de suministro y defender el libre comercio. Todo esto, en conjugación con el ascenso de nuevos actores emergentes, ha direccionado el orden mundial hacia un proceso de (des) globalización.

Ahora bien, el proteccionismo estadounidense no es una tendencia nueva. A pesar de haber atravesado una era de reciprocidad desde el siglo XX, bajo la cual se lograron importantes avances para la libera-

lización del comercio mundial como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a mediados de los noventa; la apertura comercial del hegemón norteamericano siempre estuvo acompañada paralelamente de medidas proteccionistas (del Rosario, 2025).

Sin importar los avances en la institucionalización de la cooperación multilateral y la adopción del sistema GATT/OMC, Estados Unidos no eliminó sus políticas proteccionistas, sino que redireccionó su aplicación mediante otras vías. Existe evidencia de como grandes sectores industriales y exportadores del país se acoplaron a nuevas estrategias y tácticas para garantizar un cierto nivel de protección a sus industrias, todo apalancado sobre los mismos lineamientos del sistema global que lo permitían (del Rosario, 2025).

La llegada de Donald Trump al poder en 2016 implicó una ruptura en esta era de la reciprocidad. La filosofía estadounidense dejó en un segundo plano el crecimiento basado en el comercio internacional, para priorizar las medidas de desarrollo económico "hacia adentro". Esto implicó algunas medidas como la salida de Estados Unidos del Acuerdo Comercial Transpacífico; la renegociación de Tratados de Libre Comercio y la repatriación de empresas estadounidenses (Chiatchoua et al, 2019). En otras palabras, el ascenso de este nuevo liderazgo ha supuesto un retorno a la lógica proteccionista fundacional que imperó desde el siglo XIX (Ghiotto, 2025).

La segunda administración Trump no solo no ha estado exenta de esta dinámica, sino que la ha profundizado. En 2025, Donald Trump anunció un nuevo esquema arancelario dividido en dos ejes. Primero, una serie de tarifas "ad valorem" generales del 10% sobre la gran mayoría de importaciones. Segundo, se aplicaron recargos sectoriales que elevaron la protección efectiva hasta en un 145% en algunos casos, como China, por ejemplo (del Rosario, 2025).

Las motivaciones que han llevado a Trump a la ruptura del consenso bipartidista "globalizador" (Ghiotto, 2025) se pueden explicar en dos claves. Por un lado, el plano político que se explica por la amenaza de la hegemonía norteamericana basada en la asimetría de poder ante el surgimiento de nuevos actores que reconfiguran el tablero de la política internacional. Pero, por otro lado, se debe añadir un plano económico/técnico, motivado por el déficit comercial de Estados Uni-

dos durante los últimos 15 años (Arrieta, 2015). De modo que Trump vendió su política arancelaria como un mecanismo para su reducción; además de plantearla como la ruta para la protección de la seguridad nacional y la concreción de ventajas competitivas en el ámbito del comercio global (del Rosario, 2025, p. 6).

Los efectos iniciales de la política arancelaria sobre Centroamérica

La política arancelaria de la administración Trump no solo modificó las dinámicas productivas y comerciales a lo interno de Estados Unidos, sino que también tuvo un efecto directo sobre la región centroamericana, particularmente sobre los sectores exportadores. Bajo esta línea, las perspectivas positivas que presentaba la región durante los últimos años entraron en tensión durante el 2025, cuando el gobierno norteamericano aplicó un arancel que oscila entre el 10% y el 18% para diversas exportaciones de Centroamérica (Summa, 2025; Nuñez, 2025; Ibarra, 2025).

Tabla 1. Aranceles y productos afectados según país

País	Porcentaje de aranceles (%)	Productos afectados
Nicaragua	18	Café, carne bovina, oro
Costa Rica	15	Dispositivos médicos, café, microchips
Honduras	10	Banano, café, textiles
Guatemala	10	Café, azúcar, frutas, manufactura textil
El Salvador	10	Maquila electrónica, textiles, café

Fuente: Elaboración propia a partir de Ibarra (2025) y Núñez (2025).

Esto tiene implicaciones profundas para el panorama del comercio exterior de la región, pues estas nuevas barreras arancelarias con el principal socio comercial de la región podría generar, por un lado, inseguridad jurídica ante acuerdos estipulados previamente en el TLC entre la región centroamericana y Estados Unidos, y, por otro lado, que ante la pérdida de competitividad de los productos centroamericanos en el mercado norteamericano, la región busque nuevos mercados como la Unión Europea y Asia.

Pero esta área no es la única que presentó un giro con respecto a las tendencias y proyecciones establecidas. Mientras en 2024 la CEPAL preveía mayor entrada de flujos financieros y capitales extranjeros a la región, como parte de un contexto internacional con mejores perspectivas para las economías emergentes, la administración Trump ha impuesto presiones arancelarias a las empresas estadounidenses que invierten en el extranjero (Núñez, 2025); lo cual se ha interpretado más allá del carácter impositivo de la medida y ve visualiza como una estrategia para retornar las inversiones y el empleo a suelo norteamericano.

Esta medida paraliza el clima de negocios en la región y crea incertidumbre entre los principales inversores de la región. Esto afecta no solo a la entrada de nuevas inversiones a Centroamérica, sino también a la ampliación de inversiones ya existentes. Con lo cual, podría preverse que algunas inversiones en marcha deban detenerse y que las que se proyectaban tomen más tiempo en concretarse, debido a que se esperaría más cautela y análisis de los inversores para leer esta coyuntura.

¿Y ahora?

La implementación del nuevo cambio de política arancelaria estadounidense continúa siendo reciente como para evaluar los impactos de la misma. Esto empuja a las naciones centroamericanas a la ardua tarea de establecer medidas de contención al mismo tiempo que estiman las posibles prospectivas a mediano plazo. A pesar de esto, existe gran diversidad de rutas a tomar según la literatura especializada.

En cuanto a medidas individuales por país, a priori podría pensarse que una solución plausible sería sumarse a la tendencia proteccionista. Sin embargo, y tal como se vio al inicio del presente ensayo, la globalización ha representado una valiosa oportunidad para Centroamérica de inserción en el mercado global. En este sentido, las estrategias flexibles de crecimiento económico basadas en el mercado nacional surgen como una alternativa, al establecer políticas macroeconómicas que estimulen la oferta y demanda interna. De manera complementaria, es transcendental que los países establezcan un plan de desarrollo que integre a todos los sectores productivos del país, de modo que los procesos de industrialización generen el vínculo entre el consumo y la oferta (Chiatchoua et al, 2019).

Asimismo, se debe explotar estratégicamente los regímenes especiales como las Zonas Francas, para que, mediante sus exenciones fiscales, se pueda mitigar – al menos parcialmente – los efectos de la presión arancelaria. Vinculado a esto, se debe sacar ventaja de los procesos de reconfiguración en las cadenas de suministros para explorar las opciones que el nearshoring puede ofrecer en la región; que, según los informes especializados, pueden propiciar la reducción de costos y apalancar el amortiguamiento de los efectos de los aranceles (Palma, 2023).

Ahora bien, a nivel de medidas regionales, Centroamérica debe articular esfuerzos para explorar conjuntamente otros mercados alternativos como Asia, Europa o inclusive África. En esta línea, los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR´s) surgen como una potencial herramienta para la región. Ante el agotamiento de las instancias de negociación multilateral de estructuras institucionales como la OMC y el proceso de (des) globalización en curso, autores como Pan Deng y Chen Du (2024) plantean que los ACR´s replantean la lógica del comercio, empoderando a los países del sur global para ser líderes de sus propias negociaciones, en una condición de iguales. De modo que "favorece la inversión del patrón centroperiferia" (p. 69).

Sobre esto, ya existen precedentes de ACRs exitosos, como el implementado por los países de la ASEAN – Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam –, en donde el modelo se centra específicamente en los intereses de desarrollo propio de los países y su soberanía. Además, prioriza el trato preferencial para los países menos desarrollados (Pan Deng y Chen Du, 2024, p. 78). De este modo, no solo se genera una estructura burocrática más versátil que la ofrecida por las instancias institucionales imperantes, sino que además implementa un diseño progresivo que beneficia equitativamente a todos los actores involucrados.

A pesar de lo anterior, la implementación de estos modelos regionales puede complejizarse en razón del proceso de integración centroamericana, el cual, puede ser una importante ventaja comparativa para la región, o, en su defecto, un lastre del desarrollo de las naciones centroamericanas. Esto da pie al siguiente apartado.

La integración centroamericana: ¿Condicionante del desarrollo?

Ante la interrogante planteada sobre si la integración centroamericana podría limitar las oportunidades regionales, vale la pena analizar el proceso de integración regional desde una mirada crítica, pues actualmente atraviesa un contexto complejo. Durante los años recientes, este proceso se ha debilitado sistemáticamente debido a la pérdida de capacidad del SICA para fomentar su promoción. Según los hallazgos del último Informe Estado de la Región, esto se debe principalmente a dos motivos. El primero, estas instancias de conducción política han visto limitada su capacidad operativa para liderar efectivamente el proceso. El segundo, la ausencia e inactividad de la Secretaría General del SICA ha acelerado este proceso. El tercero, durante los últimos años se han profundizado los retrocesos en transparencia y rendición de cuentas (PEN, 2024).

Todos estos factores se han acentuado aún más debido a razones de índole política. Por un lado, el aporte financiero de los Estados miembros es realmente bajo, lo cual, lleva a que el funcionamiento del SICA y el futuro de los proyectos dependa estrechamente de los fondos de cooperación internacional. Por otro lado, la participación de los diferentes Estados se da de manera desigual y asimétrica. Esta limitada disposición política se plasma de manera clara en la reducción de convocatorias a cumbres presidenciales. Mientras en la década del 2000 al 2010 se registraron cuatro cumbres anuales, este número se ha reducido a menos de una durante los años recientes. Sumado a esto, mientras las cumbres disminuyen, el ausentismo presidencial aumenta, al optar por otras representaciones como vicepresidentes o cancilleres (PEN, 2024).

Estos factores políticos han influido directamente sobre la crítica situación de la Secretaría General del SICA. Como resultado de la falta de consenso y negociación política efectiva, la secretaría estuvo desocupada, entre enero del 2021 y diciembre del 2024, 27 de los 48 meses de este plazo; lo cual se traduce en una ausencia del 56% del tiempo (PEN, 2024).

Ante esto, autores como (Caldentey, 2014, citado en Vargas y Viales, 2024, p. 41) plantea la necesidad de implementar un regionalismo estratégico que priorice el pragmatismo y deje de lado el dogmatismo político, para centrarse en agendas de desarrollo común que sean lo

suficientemente amplias para acoplarse a las prioridades globales, al mismo tiempo que permitan generar transformaciones económicas y sociales con el norte de generar bienes públicos.

Otro asunto sobre el cual vale la pena profundizar y abordar oportunamente es el retroceso constante en la transparencia y rendición de cuentas. La falta de transparencia también podría impactar a los proyectos de cooperación de la región, puesto que, uno de los mayores retrocesos a destacar es el abandono del Sistema de la Cooperación Regional (Sicor). La base muestra información para proyectos suscritos hasta 2019, mientras que no existe uniformidad en la información disponible para los proyectos. Algunos cuentan con disponibilidad de información como presupuestos, socios, objetivos, financiamientos, etc. Mientras que otros cuentan con información muy limitada (PEN, 2024). Esta falta de claridad no solo afecta la cooperación bilateral en sí misma, sino también la credibilidad para el comercio global.

En ponderación de lo expuesto en este apartado, es fundamental establecer que la fragilidad del entramado institucional del sistema de integración centroamericana no debe limitarse a ser comprendido únicamente como una deficiencia administrativa. En su lugar, este debe observarse como un riesgo latente para el desarrollo estratégico de la región. Ante un escenario de volatilidad política, bajo el cual los espacios de negociación del orden hegemónico se resquebrajan y las potencias redefinen sus alianzas, debe dejarse claro que el funcionamiento del SICA es el principal anclaje de estabilidad y negociación colectiva para Centroamérica. Con la inexistencia de las instancias institucionales regionales, la región centroamericana queda desprotegida y fragmentada para hacer frente a los desafíos globales, perdiendo su capacidad de agencia y norte que defina sus prioridades.

En función de lo anterior, la revitalización del sistema de integración no es únicamente una cuestión de eficiencia política. También representa una oportunidad para garantizar el desarrollo sostenible y la autonomía estratégica de países que siempre han pretendido estar "juntos" pero no revueltos.

A modo de cierre

El análisis desarrollado en este breve ensayo académico permite dimensionar que este nuevo ciclo de (des) globalización no constituye un fenómeno aislado. En cambio, es la materialización de una crisis estructural del orden global constituido desde mediados del siglo XX, y que, como si fuese un péndulo, transita entre épocas de relativa estabilidad y fragmentación. El libre comercio, que durante décadas se vendió como una máxima incuestionable del progreso y la prosperidad, se encuentra hoy en jaque ante el auge del nacionalismo económico y el desgaste de un hegemón en decadencia que se ve a sí mismo amenazado por el surgimiento de nuevos liderazgos globales.

En lo que concierne a Centroamérica, este escenario plantea desafíos particularmente complejos de abordar. Nuestra región sentó las bases de su crecimiento sobre la apertura comercial, pero particularmente sobre la dependencia del mercado estadounidense; por lo cual, cualquier modificación a las reglas del juego – ya sean cadenas de suministro, normas comerciales o flujos de inversión –, por pequeña que sea, impacta directamente en las economías centroamericanas. En esta línea, la imposición de aranceles, la posible repatriación de capitales – o fuga hacia Asia – y la incertidumbre sobre los tratados comerciales dejan visible la vulnerabilidad de un modelo basado en la dependencia externa.

Ante este contexto, se torna trascendental repensar los modelos de desarrollo. Las estrategias planteadas acá, como la búsqueda de nuevos mercados alternativos; la apuesta por la producción interna y el aprovechamiento de las oportunidades de la relocalización productiva, son pasos que se deben dar, pero que pueden ser insuficientes si se abordan aisladamente. Por ello, el futuro regional dependerá, en una última instancia, de la madurez política de Centroamérica para tomar acción como un bloque cohesionado.

A raíz de esto, la crisis del SICA va más allá de un simple problema institucional. Corresponde al síntoma de un déficit político estructural que no visualiza una visión de futuro compartido. Bajo a un mundo que avanza hacia la fragmentación, la integración centroamericana puede ser el instrumento esencial para asegurar la seguridad estratégica de la región, así como su proyección en el plano internacional. Por eso, reavivar su funcionamiento primordial; garantizar la transparencia y reorientarlo hacia la concreción de objetivos medibles y comunes

es una condición imperante para que la región navegue la turbulencia de la vulnerabilidad hacia la resiliencia.

Para finalizar, este modesto texto busca acercar a sus lectores a algunas reflexiones clave que puedan continuar alimentando la discusión sobre el futuro regional en medio de la (des) globalización. En esta línea, es fundamental cuestionarse cuestiones como ¿Es suficiente diversificar socios comerciales para asegurar la autonomía estratégica de la región? ¿Pueden los mercados alternativos abarcar la mayoría de la cuota de mercado que posee Estados Unidos sobre la región? ¿Cómo puede una región asimétrica en sus políticas y condiciones de vida definir una hoja de ruta conjunta ante la amplitud de intereses y prioridades?

Referencias

Arrieta, G. (2017). ¿Nueva era de proteccionismo?: El papel de los acuerdos de libre comercio en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 8(14), 77–98.

Chiatchoua, C., et al. (2019). El proteccionismo como nueva estrategia para el crecimiento económico. *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, (34), 83–95.

Del Rosario, C. (2025). *Estados Unidos contra el libre comercio: Un proteccionismo que nunca se fue*. Grupo EICP.

Deng, P., & Du, C. (2024). ACRs: Retos y oportunidades para la gobernanza del comercio mundial. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 69–88.

Ghiotto, L. (2025). *El falso dilema entre proteccionismo y libre comercio*. Transnational Institute.

Ibarra, L. (2025, 27 de mayo). ¿Qué países y productos de Centroamérica son los más expuestos a los aranceles? *Revista E&N*.

Manfredi, J. (2024). Desglobalización e inflación: Los nuevos riesgos políticos. *Revista Mediterráneo Económico*, (38).

Núñez, M. (2025, 6 de agosto). Costa Rica cedió en ingreso de productos sensibles desde EE.UU. y solo recibió más aranceles de Trump. *Semanario Universidad*.

Núñez, M. (2025, 6 de agosto). Trump presiona con alza de aranceles a empresas estadounidenses que invierten en otros países. *Semanario Universidad*.

Palma, C. (2023). *Aranceles del gobierno de E.E.U.U: Desafíos y oportunidades para Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. EY.

Programa Estado de la Nación (Ed.). (2024). *Séptimo estado de la región 2024* (Vol. 3). Programa Estado de la Nación.

Revista Summa. (2025, 9 de abril). Trump impone aranceles del 20 % para la UE y del 10 % para países de Centroamérica. *Revista Summa*.

Román, A. (2024). *Luces y sombras del proceso de integración regional de Centroamérica y República Dominicana: ¿Deben los países continuar apostando por la acción regional?* Programa Estado de la Nación

Secretaría de Integración Económica Centroamericana, & Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. (2024). *Informe económico regional 2023–2024*. Observatorio de Inteligencia Económica.

Vargas, J. P., & Viales, R. (2024). Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010–2020. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 33–68.

PARTE III

DESAFÍOS CRÍTICOS Y PROPUESTAS DE TRANSFORMACIÓN SECTORIAL

Análisis de implementación y propuestas de reforma en áreas funcionales clave: economía, comercio, derecho, energía y migración.

15

HACIA UNA (RE)CONFIGURACIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Javier Antonio Torres Vindas

Introducción

Centroamérica se encuentra en una encrucijada histórica en su proceso de integración regional. A pesar de más de seis décadas de esfuerzos institucionales y marcos políticos diseñados para consolidar la cooperación regional, los resultados han sido fragmentados, heterogéneos y, en múltiples dimensiones, profundamente limitados.

La región centroamericana contemporánea evidencia notables deficiencias estructurales en materia de conectividad física y digital, coordinación política efectiva, convergencia normativa y capacidad institucional compartida, lo que impide materializar el enorme potencial transformador que encierra una integración genuina y comprehensiva.

Mientras que procesos de integración avanzados como la Unión Europea han demostrado cómo la articulación supranacional puede generar prosperidad económica compartida, cohesión social ampliada y mayor influencia geopolítica colectiva, Centroamérica parece estancada en lo que algunos analistas denominan un "regionalismo declarativo" —un modelo que no logra trascender las proclamas de buena voluntad para convertirse en un mecanismo efectivo de transformación de las realidades nacionales y regionales (Sanahuja, 2020).

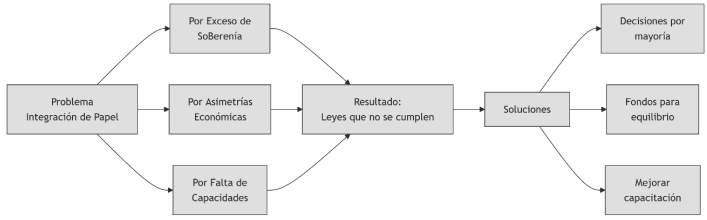
Este capítulo constituye un análisis crítico y multifactorial de los principales vectores explicativos —políticos, económicos, sociales, institucionales y geopolíticos— que configuran y reconfiguran constantemente los procesos de integración en Centroamérica, con especial atención al rol potencial del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) como actor estratégico en el fortalecimiento de las capacidades administrativas regionales indispensables para una gobernanza efectiva.

Partimos de la constatación empírica fundamental de que, a pesar de existir un andamiaje institucional considerable y relativamente sofisticado a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), persisten obstáculos estructurales profundos que limitan severamente la efectividad, legitimidad y sostenibilidad de la gobernanza regional (Pugh, 2021).

En este sentido, la pregunta de investigación central que orienta y estructura este análisis es*: ¿Cuáles son las condiciones institucionales, políticas, socioeconómicas y geopolíticas que favorecen u obstaculizan sistemáticamente la efectividad de los procesos de integración en Centroamérica, y de qué manera estas condiciones multidimensionales influyen determinantemente en los resultados concretos de gobernanza regional y desarrollo sostenible?*

La hipótesis central que articula teóricamente el texto sostiene que *la integración en Centroamérica muestra resultados limitados y marcadamente heterogéneos porque las instituciones regionales carecen de mecanismos vinculantes efectivos y recursos suficientes, porque las profundas asimetrías económicas y las prioridades nacionales divergentes impiden sistemáticamente la implementación coherente de acuerdos integracionistas, y porque la capacidad administrativa regional resulta insuficiente para gestionar procesos complejos de coordinación supranacional; por lo tanto, la consolidación efectiva de la integración requerirá reformas institucionales profundas que aumenten sustancialmente la capacidad de cumplimiento, establezcan mecanismos de compensación para asimetrías y construyan una agenda política supranacional priorizada y legitimada socialmente* (Börzel & Risse, 2019). En figura 1 se sintetizan aspectos centrales de este capítulo.

Figura 1. Síntesis de este capítulo



El capítulo se estructura en cinco secciones principales que desarrollan progresivamente el argumento central: (1) la presente introduc-

ción que establece el problema, pregunta e hipótesis; (2) un marco conceptual y estado del arte que sitúa teóricamente la investigación; (3) un diagnóstico institucional y político de la integración centroamericana; (4) un análisis de efectos sobre el desarrollo y propuestas de transformación; y (5) finalmente las conclusiones que sintetizan hallazgos, contribuciones y recomendaciones.

Sobre la integración regional

Aproximaciones teóricas generales

El estudio de los procesos de integración regional ha generado un corpus teórico robusto y diversificado que permite comprender las dinámicas complejas, motivaciones estructurales y obstáculos persistentes que caracterizan estos fenómenos supranacionales. El funcionalismo, como teoría pionera, influyó notablemente en los primeros esfuerzos integracionistas centroamericanos durante la década de 1960.

Esta aproximación partía de la premisa fundamental de que la cooperación técnica en áreas específicas y económicamente beneficiosas generaría gradualmente lo que Mitrany (1966) denominó una "solidaridad de hecho que eventualmente se extendería al ámbito político mediante procesos casi automáticos de aprendizaje cooperativo" (p. 27). La esencia de este enfoque radicaba en la convicción de que "los beneficios tangibles de la cooperación sectorial crearían incentivos suficientes para que los estados trasladen progresivamente competencias a instancias supranacionales" (p. 34).

Por su parte, el neofuncionalismo, desarrollado principalmente por Ernst B. Haas y Leon N. Lindberg, introdujo conceptos analíticos más sofisticados, particularmente la noción de "spill-over" o efecto derrame. Lindberg (1963) argumentaba que "la integración iniciada en un sector económico específico crearía presiones funcionales inevitables para expandir la cooperación a áreas relacionadas, generando así un proceso expansivo casi autónomo" (p. 10).

Haas (1958), por su parte, enfatizaba el papel crucial de los grupos de interés y las elites tecnocráticas, señalando que "el proceso integracionista se alimenta de la convergencia de intereses entre actores transnacionales que perciben beneficios concretos en la ampliación de los marcos de cooperación" (p. 16). Este enfoque resultó particularmente

influyente en el diseño del Mercado Común Centroamericano durante sus fases iniciales.

Luego, el intergubernamentalismo liberal -cooperación entre gobiernos-, desarrollado por Andrew Moravcsik, aportó una perspectiva diferente al enfatizar que "los procesos de integración están fundamentalmente condicionados por las preferencias nacionales de los estados más poderosos y por las negociaciones intergubernamentales que reflejan balances de poder asimétricos" (Moravcsik, 1998, p. 18). Esta aproximación resulta especialmente útil para analizar las dinámicas centroamericanas, donde las asimetrías entre países han constituido un factor constante en el proceso integracionista.

Más recientemente, las teorías de la gobernanza multinivel han proporcionado herramientas conceptuales particularmente útiles para analizar la compleja interacción entre actores locales, nacionales y regionales. Como señala Hooghe y Marks (2001), estos marcos permiten comprender "cómo se distribuyen las competencias y cómo se articulan los mecanismos de toma de decisiones en arquitecturas institucionales complejas donde coexisten y se superponen múltiples niveles de autoridad" (p. 4).

El concepto de "gobernanza en red" desarrollado por Rhodes (1996) resulta especialmente relevante para analizar el SICA, donde "la efectividad de la acción colectiva depende críticamente de la densidad y calidad de las interacciones entre actores estatales y no estatales en configuraciones policéntricas" (p. 653).

Finalment, la teoría de la dependencia de la senda (path dependency) aporta otra dimensión explicativa crucial. Pierson (2000) argumenta que "las decisiones iniciales en procesos institucionales crean dinámicas auto-reforzadas que limitan sustancialmente el margen de maniobra para cambios posteriores, generando inercias estructurales difíciles de modificar" (p. 251). Este marco ayuda a comprender por qué el diseño institucional original del proceso centroamericano, marcado por el principio de unanimidad y la debilidad de mecanismos sancionatorios, continúa condicionando las posibilidades de reforma seis décadas después.

Sobre la integración centroamericana

La literatura especializada sobre integración centroamericana presenta notables consensos en torno al diagnóstico de los problemas estructu-

rales, aunque con énfasis explicativos diversos. Existe amplio acuerdo en identificar un déficit crónico de implementación como uno de los problemas más significativos. Sánchez (2019) documenta exhaustivamente cómo existe "una brecha abismal entre la profusa producción normativa regional –más de 350 instrumentos jurídicos adoptados en el marco del SICA entre 1991 y 2018– y su efectiva aplicación en los contextos nacionales, donde menos del 40% de estas normas han sido incorporadas plenamente a los ordenamientos jurídicos internos" (p. 45).

Pugh (2021) argumenta que "los estados centroamericanos mantienen una concepción westfaliana de la soberanía que choca frontalmente con los requisitos de cesión competencial que exige cualquier proceso integracionista genuino" (p. 89). Esta tensión se manifiesta particularmente en lo que Castro (2022) denomina "la paradoja centroamericana: retórica integracionista ferviente combinada con resistencia práctica a cualquier transferencia real de autoridad a instancias supranacionales" (p. 112).

Así, la debilidad institucional de los órganos regionales constituye otro factor ampliamente documentado. Rojas (2020) analiza cómo "la arquitectura institucional del SICA adolece de problemas estructurales de financiamiento, con presupuestos insuficientes y altamente dependientes de la cooperación internacional, lo que limita severamente su autonomía operativa y capacidad de planificación estratégica" (p. 78).

Esta fragilidad financiera se combina con lo que Mendoza (2021) identifica como "una excesiva rotación de personal técnico y una notable inestabilidad en los cuadros directivos, que impiden la acumulación de conocimiento institucional y la continuidad de las políticas regionales" (p. 156).

Por su parte, Rodríguez (2021) demuestra mediante análisis comparado que "la implementación efectiva de acuerdos regionales requiere capacidades administrativas que frecuentemente exceden las disponibles en los estados miembros, particularmente en áreas técnicas complejas como armonización regulatoria, normalización técnica o interoperabilidad de sistemas" (p. 78). Su estudio cuantitativo revela que "los países con mayores capacidades administrativas nacionales (Costa Rica y Panamá) presentan índices de implementación un 60% superiores a los países con administraciones más débiles (Nicaragua y Honduras)" (p. 82).

El rol de las instituciones de capacitación y formación como potenciales catalizadores del fortalecimiento de capacidades ha recibido creciente atención académica. García (2022) argumenta que "instituciones especializadas como el ICAP podrían desempeñar un papel crucial en la creación de competencias técnicas homogéneas en las administraciones públicas de la región, actuando como laboratorios de innovación administrativa y como puentes entre el diseño normativo regional y la implementación nacional" (p. 203). Sin embargo, su investigación también identifica limitaciones significativas, pues "estas instituciones carecen actualmente de los recursos, el mandato político y la escala necesaria para impactar sustancialmente en las capacidades administrativas regionales" (p. 210).

La literatura más reciente ha incorporado también análisis sobre el impacto de factores geopolíticos externos en el proceso integracionista. Torres (2023) documenta cómo "la competencia entre potencias extrarregionales por influencia en Centroamérica ha generado dinámicas de fragmentación que debilitan la cohesión regional, con diferentes países alineándose con actores externos competitivos entre sí" (p. 134). Este factor se suma a lo que López (2022) denomina "el dilema de la dependencia financiera: la alta dependencia de la cooperación internacional para financiar proyectos regionales crea vulnerabilidades estratégicas y limita la apropiación local de las agendas de integración" (p. 92).

Diagnóstico institucional

Arquitectura institucional del SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) constituye el marco institucional fundamental para la gobernanza regional, establecido formalmente mediante el Protocolo de Tegucigalpa de 1991. Su arquitectura organizacional presenta una complejidad estructural significativa, organizada en torno a múltiples subsistemas sectoriales y órganos políticos.

El diseño formal establece una pirámide institucional encabezada por la Reunión de presidentes como "máxima instancia política de dirección y toma de decisiones" (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, Artículo 12), seguida por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como principal órgano ejecutivo.

Sin embargo, el funcionamiento real evidencia notables discrepancias entre diseño formal y práctica operativa. Como documenta Rivas (2022), "la frecuencia irregular de las cumbres presidenciales –con un promedio de 1.2 reuniones anuales frente a las 4 establecidas formalmente– y la proliferación de declaraciones no vinculantes limitan severamente la capacidad de dirección estratégica del órgano máximo" (p. 89). Esta debilidad en la gobernanza política se refleja en lo que el mismo autor denomina "una arquitectura institucional sobredimensionada en su diseño, pero subejecutada en su implementación" (p. 92).

El Secretariado General del SICA, concebido como "órgano técnico-administrativo central de apoyo a la estructura institucional" (Protocolo de Tegucigalpa, 1991, Artículo 21), presenta graves limitaciones operativas. Su presupuesto anual de aproximadamente 12 millones de dólares resulta "notoriamente insuficiente para coordinar efectivamente los 13 subsistemas sectoriales y más de 30 instancias regionales existentes" (Gutiérrez, 2023, p. 156).

Esta insuficiencia presupuestaria se traduce en una capacidad técnica limitada, con solo 187 funcionarios para atender toda la agenda regional, lo que representa "una densidad institucional 8 veces inferior a la de secretarías técnicas de procesos integracionistas comparables" (p. 158).

Mecanismos de toma de decisiones

El sistema de toma de decisiones del SICA establece el principio de unanimidad como regla general para la adopción de acuerdos sustantivos. Según el Reglamento del Consejo de Ministros (1995), "las decisiones sobre *matters* sustantivos requerirán el voto afirmativo de todos los Estados miembros presentes" (Artículo 15.2). Este diseño institucional, aunque busca proteger la soberanía nacional, genera lo que la literatura especializada identifica como "parálisis decisional crónica" (Méndez, 2022, p. 234).

El análisis cuantitativo de Méndez (2022) revela que "entre 2015 y 2020, el 68% de las iniciativas regionales sustantivas fueron bloqueadas o significativamente diluidas por la objeción de al menos un estado miembro" (p. 237). Esta dinámica produce lo que el autor denomina el *"lowest common denominator effect",* donde "los acuerdos alcanzables se limitan a aquellas propuestas que no generan oposición

activa de ningún miembro, resultando frecuentemente en contenidos minimalistas y escasa ambición transformadora" (p. 239).

Los mecanismos de implementación y cumplimiento presentan deficiencias aún más graves. El SICA carece de instancias sancionatorias efectivas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos adoptados. Como señala Campos (2023), "la ausencia de un tribunal regional con jurisdicción obligatoria y capacidad sancionatoria convierte muchos acuerdos en letra muerta, particularmente cuando contradicen intereses nacionales inmediatos" (p. 178).

Su estudio sobre la implementación de directivas regionales muestra que "solo el 37% de las normas adoptadas son implementadas plenamente por todos los estados miembros, mientras que el 29% permanece sin implementación significativa después de 5 años de adoptadas" (p. 182).

Capacidades administrativas y técnicas

La capacidad administrativa regional constituye uno de los factores limitantes más críticos identificados por la literatura especializada. El diagnóstico de capacidades realizado por el BID (2022) evidencia "brechas técnicas significativas en áreas cruciales para la integración, particularmente en normalización técnica, armonización regulatoria, interoperabilidad de sistemas y gestión de proyectos regionales" (p. 45). El estudio cuantifica estas carencias mediante un índice de capacidades técnicas regionales que muestra valores particularmente bajos en:[1]

- Armonización regulatoria: 0.32
- Interoperabilidad de sistemas: 0.28
- Gestión de proyectos transfronterizos: 0.41

Estas limitaciones se ven agravadas por la fragmentación de esfuerzos formativos. Como documenta el ICAP (2021) en su informe interno, "existen al menos 17 programas de formación en administración pública con componentes regionales, pero carecen de estandarización, reconocimiento mutuo y articulación curricular" (p. 23). Esta situación genera lo que el informe denomina "una oferta formativa duplicada en algunas áreas y completamente ausente en otras críticas para la integración" (p. 25).

[1] El Índice de Capacidades Técnicas Regionales (ICT) del BID (2022) mide el nivel de desarrollo institucional en áreas clave para la integración, en una escala de 0 a 1.

El sistema de función pública regional presenta deficiencias estructurales profundas. Salazar (2023) identifica "alta rotación (35% anual promedio), remuneraciones no competitivas (30-40% inferiores a equivalentes nacionales) y escasas oportunidades de desarrollo profesional como factores que impiden la consolidación de un cuerpo técnico regional estable y altamente calificado" (p. 201). Estas condiciones explican por qué "el 65% de los puestos técnicos especializados en organismos regionales permanecen vacantes por más de 6 meses" (p. 203).

Financiamiento

La estructura financiera del SICA evidencia una dependencia crítica de la cooperación internacional. Los datos del informe financiero 2022 del SICA muestran que "el 68% del financiamiento operativo y el 92% del financiamiento proyectual provienen de cooperantes externos, principalmente la Unión Europea, el BID y USAID" (SICA, 2022, p. 15).

Esta dependencia genera lo que López (2022) denomina "vulnerabilidad estratégica", pues "las agendas regionales quedan sujetas a las prioridades y ciclos presupuestarios de actores externos, limitando la apropiación local y la sostenibilidad a largo plazo" (p. 134).

Las contribuciones obligatorias de los estados miembros presentan problemas crónicos de cumplimiento. El mismo informe del SICA reporta que "el índice promedio de cumplimiento de cuotas obligatorias se situó en el 57% entre 2018-2022, con notables variaciones entre países que van desde el 89% (Costa Rica) hasta el 32% (Nicaragua)" (p. 18). Esta irregularidad en el flujo de recursos genera lo que el informe califica como "inestabilidad financiera estructural que imposibilita la planificación estratégica a mediano plazo" (p. 19).

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), aunque conceptualmente diseñado como brazo financiero del proceso integracionista, ha desarrollado una agenda crecientemente independiente. Como analiza Rivera (2023), "el BCIE ha priorizado su transformación en un banco de desarrollo multilateral con cartera global, dedicando solo el 28% de su cartera a proyectos regionales propiamente dichos" (p. 167). Esta evolución refleja lo que el autor identifica como "la tensión entre lógica integracionista y lógica financiera, donde frecuentemente prima la segunda por sobre la primera" (p. 169).

Efectos sobre el desarrollo y propuestas de transformación

El proceso de integración centroamericana ha generado efectos profundamente diferenciados sobre el desarrollo regional, creando un panorama de contrastes donde los avances en la dimensión comercial coexisten con importantes déficits en los ámbitos político, social e institucional.

El análisis riguroso de estos efectos, basado en datos empíricos recientes, revela que mientras el comercio intrarregional alcanza el 34.2% del total comercial—superando significativamente el promedio latinoamericano del 15% (CEPAL, 2023)—esta integración económica ha operado como un mecanismo que reproduce y profundiza las desigualdades estructurales preexistentes en la región.

La concentración geográfica del valor agregado es particularmente preocupante: Costa Rica y Guatemala acaparan el 68% de las exportaciones de manufacturas y servicios de mayor complejidad tecnológica, mientras Nicaragua y Honduras permanecen especializados en productos primarios y de bajo valor agregado, con índices de asimetría estructural de 0.4 y 0.5 respectivamente frente a 2.1 y 1.8 de los primeros (Vargas, 2023). Esta dinámica ha configurado una integración económica dual y segmentada que beneficia desproporcionadamente a los países con mayor desarrollo industrial relativo, ampliando las brechas de productividad y competitividad regional.

En la dimensión político-institucional, los resultados evidencian fallas estructurales más profundas. El índice de implementación normativa se sitúa en apenas el 37.4%, cifra que oculta variaciones dramáticas entre sectores: mientras las áreas comerciales y aduaneras alcanzan implementación del 68.3%—reflejando los intereses económicos dominantes—, ámbitos cruciales para el desarrollo humano como movilidad laboral, protección social y cooperación educativa apenas alcanzan el 15.2% (FLACSO, 2023).

Además, la incapacidad de acción colectiva frente a crisis sistémicas constituye quizás el indicador más elocuente de estas deficiencias: durante la pandemia COVID-19, el índice de coordinación regional no superó el 28.4% (OIR, 2023), evidenciando la primacía de respuestas nacionales fragmentadas sobre soluciones regionales coordinadas.

Estos déficits encuentran su raíz en una arquitectura institucional anquilosada donde el principio de unanimidad genera parálisis decisional crónica, mientras la ausencia de mecanismos vinculantes de cumplimiento convierte numerosos acuerdos en letra muerta (Sánchez, 2023).

Por su parte, los efectos sociales del proceso integracionista muestran las mayores contradicciones y limitaciones; la migración intrarregional representa apenas el 0.72% de la población total, cifra significativamente inferior a la observada en otros procesos integracionistas y está caracterizada por una segmentación educativa extremadamente pronunciada: el 84.3% de los migrantes intrarregionales poseen educación superior, indicando la existencia de barreras estructurales efectivas que impiden la movilidad de trabajadores no calificados (OXFAM, 2023).

Esta limitación en la integración social no solo contraviene el principio fundamental de desarrollo inclusivo, sino que perpetúa patrones de exclusión y desigualdad que minan la legitimidad misma del proyecto integracionista (PNUD, 2023).

Frente a este diagnóstico estructural, se hace imperativo avanzar hacia transformaciones institucionales profundas articuladas en cuatro ejes estratégicos interconectados:

- El primero consiste en la sustitución progresiva del principio de unanimidad—actualmente disfuncional—por un sistema de votación cualificada multidimensional que combine ponderadamente peso demográfico (50%), contribución financiera al presupuesto regional (30%) e historial de implementación normativa (20%), estableciendo umbrales diferenciados según la naturaleza técnica o estratégica de las decisiones (Grupo de Alto Nivel, 2023).
- El segundo eje implica el establecimiento de mecanismos de cooperación reforzada que permitan a subgrupos de países—cumpliendo condiciones mínimas de representatividad—avanzar en procesos de integración profunda en áreas específicas, evitando así la parálisis del mínimo común denominador (Martínez & González, 2023).
- El tercer eje estratégico demanda la creación de un sistema integral de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales, estructurado en cuatro componentes principales:

formación especializada para 2.500 funcionarios públicos anuales, programas de certificación de competencias para 1.800 profesionales regionales, esquemas de intercambio técnico para 300 funcionarios de alto nivel, y apoyo a proyectos de innovación administrativa regional, requiriendo una inversión anual estimada de 12.85 millones de dólares (ICAP, 2023).

- El cuarto eje comprende la reforma estructural del modelo de financiamiento regional mediante la implementación de contribuciones escaladas según capacidad económica relativa, el establecimiento de recursos propios regionales—incluyendo un arancel del 0.1% sobre comercio intrarregional y un impuesto del 0.05% sobre turismo regional—, y la creación de un fondo de convergencia estructural con tasa de compensación del 15% dirigido específicamente a reducir asimetrías de desarrollo (BCIE, 2023).

La implementación efectiva de estas transformaciones requiere una estrategia secuencial y realista que priorice reformas de alta viabilidad política—fortalecimiento de capacidades, mecanismos de cooperación reforzada—durante los primeros dos años, seguida por reformas de viabilidad media—sistema de votación cualificada, establecimiento de recursos propios—entre los años 2-4, reservando para la fase final (años 4-6) las reformas estructurales más profundas que demandarán modificaciones constitucionales (Observatorio de Integración Regional, 2023).

El análisis costo-beneficio debería mostrar una relación favorable de 2.8, con beneficios esperados que incluyen incrementos sustanciales del comercio intrarregional (8-12%), reducción significativa de costos de transacción (15-20%), mejora dramática en la implementación normativa (25-30%) y disminución importante de la dependencia de cooperación externa (23%) (CEPAL, 2023).

Esta transformación institucional profunda representa no solo una condición necesaria sino urgente para reconvertir la integración centroamericana de un proyecto esencialmente comercial en un motor efectivo de desarrollo regional inclusivo, sostenible y legitimado socialmente.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha respondido a la pregunta central mediante un análisis multifactorial que evidencia cómo la efectividad de la integración centroamericana se ve sistemáticamente obstaculizada por tres grandes conjuntos de condicionantes: la rigidez institucional del SICA —particularmente el principio de unanimidad y la ausencia de mecanismos vinculantes de cumplimiento—, las profundas asimetrías económicas que reproducen jerarquías interestatales y limitan la distribución equitativa de beneficios, y la insuficiente capacidad administrativa regional para implementar normativas técnicas complejas y gestionar bienes públicos transfronterizos.

La hipótesis postulaba que los resultados limitados de la integración se explican por la convergencia de estos factores, ha sido ampliamente corroborada, demostrándose que ni las dinámicas comerciales positivas ni la retórica integracionista han logrado superar estos obstáculos estructurales, los cuales operan de manera sinérgica limitando cualquier avance sustantivo hacia una gobernanza regional efectiva.

Así, los argumentos y datos revelan un proceso integracionista caracterizado por notables contradicciones entre el avance comercial significativo—evidenciado por el 34.2% de comercio intrarregional—y el estancamiento en dimensiones políticas, sociales e institucionales cruciales para un desarrollo regional genuinamente inclusivo y sostenible.

Por su parte, la arquitectura institucional del SICA, aunque formalmente sofisticada, adolece de problemas estructurales que limitan severamente su efectividad. El principio de unanimidad como mecanismo de toma de decisiones ha generado parálisis decisional crónica, mientras la ausencia de instancias sancionatorias efectivas convierte numerosos acuerdos en letra muerta.

Estos déficits se ven agravados por una dependencia crítica del financiamiento externo—que alcanza el 92% en proyectos regionales—y por brechas técnicas significativas en áreas cruciales para la integración, particularmente en armonización regulatoria (índice 0.32) e interoperabilidad de sistemas (índice 0.28).

Se han señalado asimetrías estructurales particularmente preocupantes en la distribución de beneficios del proceso integracionista. La concentración del 68% de las exportaciones de mayor valor agregado en Costa Rica y Guatemala, frente a la especialización en productos pri-

marios de Nicaragua y Honduras (índices de asimetría 0.4 y 0.5 versus 2.1 y 1.8), configura una integración económica dual que reproduce y profundiza desigualdades preexistentes.

Estas asimetrías se reflejan también en la dimensión social, donde la migración intrarregional muestra una segmentación educativa extrema (84.3% con educación superior), indicando barreras estructurales que impiden la movilidad de trabajadores no calificados y limitan el potencial inclusivo del proceso integracionista.

Frente a este diagnóstico, propongo un conjunto de transformaciones institucionales estructuradas en cuatro ejes estratégicos interconectados: *(1) sustitución del principio de unanimidad por un sistema de votación cualificada multidimensional; (2) establecimiento de mecanismos de cooperación reforzada; (3) creación de un sistema integral de fortalecimiento de capacidades técnicas e institucionales; y (4) reforma estructural del modelo de financiamiento regional. La implementación secuencial de estas reformas—priorizando aquellas de mayor viabilidad política en el corto plazo—promete una relación costo-beneficio favorable de 2.8, con incrementos sustanciales del comercio intrarregional (8-12%), reducción significativa de costos de transacción (15-20%) y mejora dramática en la implementación normativa (25-30%).*

Como recomendaciones específicas derivadas del análisis, sugiero: *(1) iniciar inmediatamente el proceso de reforma del sistema de toma de decisiones mediante la adopción progresiva de votación cualificada; (2) establecer un programa urgente de fortalecimiento de capacidades técnicas coordinado por el ICAP; (3) crear mecanismos de compensación para reducir asimetrías estructurales; y (4) diversificar progresivamente las fuentes de financiamiento para reducir la dependencia de cooperación externa.*

En última instancia, concluyo que la reconversión del proyecto integracionista centroamericano—de un regionalismo esencialmente comercial hacia un motor efectivo de desarrollo regional inclusivo y sostenible—requerirá no solo reformas institucionales profundas sino también una renovación del compromiso político y una mayor legitimidad social.

Solo mediante una integración que beneficie tangiblemente a todas las sociedades centroamericanas—y no solo a ciertos sectores económicos o países—podrá superarse el actual estancamiento y construir una gobernanza regional genuinamente efectiva para el siglo XXI.

Referencias

Banco Centroamericano de Integración Económica [BCIE]. (2023). *Propuesta de nuevo modelo de financiamiento regional*. Banco Centroamericano de Integración Económica.

Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2022). *Diagnóstico de capacidades técnicas para la integración centroamericana*. Departamento de Instituciones para el Desarrollo.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2019). Grand theories of integration and the challenges of comparative regionalism. *Journal of European Public Policy*, *26*(8), 1231-1252. https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1622589

Campos, R. (2023). *Implementación de acuerdos regionales: Teoría y práctica en Centroamérica*. Editorial Universidad Nacional.

Castro, M. (2022). *La paradoja soberanista: Retórica integracionista y práctica nacionalista en Centroamérica*. Universidad de Costa Rica.

CEPAL. (2023). *Evaluación de impacto del proceso de integración centroamericana*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

FLACSO. (2023). *Índice de Implementación Normativa del SICA*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

García, L. (2022). *Capacidades administrativas para la integración regional: El papel de las instituciones de formación*. FLACSO.

Grupo de Alto Nivel para la Reforma del SICA. (2023). *Propuestas de reforma institucional para una integración más efectiva*. Secretaría General del SICA.

Gutiérrez, E. (2023). La arquitectura institucional del SICA: Diseño, funcionamiento y desafíos. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, *45*(2), 150-175.

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

ICAP. (2021). *Informe de diagnóstico de capacidades administrativas regionales*. Documento interno de trabajo.

ICAP. (2023). *Programa integral de fortalecimiento de capacidades administrativas regionales*. Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Lindberg, L. N. (1963). *The political dynamics of European economic integration*. Stanford University Press.

López, R. (2022). *Financiamiento de la integración centroamericana: Entre la dependencia externa y la insuficiencia regional*. Editorial UCA.

Martínez, R., & González, L. (2023). Mecanismos de integración diferenciada en procesos regionales: Lecciones para Centroamérica. *Revista de Estudios Internacionales*, *45*(2), 123-145.

Méndez, J. (2022). *Toma de decisiones en procesos de integración: El caso del SICA*. FLACSO.

Mendoza, A. (2021). Inestabilidad institucional y integración regional: El caso del SICA. *Revista de Estudios Centroamericanos*, *45*(2), 145-167.

Mitrany, D. (1966). *A working peace system*. Quadrangle Books.

Moravcsik, A. (1998). *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press.

Observatorio de Integración Regional. (2023). *Viabilidad política de reformas institucionales en Centroamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México.

OIR. (2023). *Capacidad de respuesta regional frente a crisis: Lecciones de la pandemia COVID-19*. Observatorio de Integración Regional.

OXFAM. (2023). *Movilidad laboral y integración social en Centroamérica: Análisis de brechas y oportunidades*. Informe Regional.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, *94*(2), 251-267.

PNUD. (2023). *Desarrollo humano e integración regional en Centroamérica*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA. (1991).

Pugh, J. D. (2021). *The integration dilemma: The political economy of regional integration in Central America*. Routledge.

Reglamento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA. (1995).

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, *44*(4), 652-667.

Rivas, M. (2022). *Gobernanza regional en Centroamérica: Instituciones y procesos decisionales*. Universidad de Costa Rica.

Rivera, A. (2023). *El BCIE en la arquitectura financiera regional: Evolución y desafíos*. Banco Centroamericano de Integración Económica.

Rodríguez, M. A. (2021). *Capacity building for regional integration: The case of Central America*. Palgrave Macmillan.

Rojas, F. (2020). *El financiamiento de la integración centroamericana: Diagnóstico y propuestas*. Banco Centroamericano de Integración Económica.

Salazar, K. (2023). La función pública regional: Desafíos y oportunidades. *Revista de Estudios Centroamericanos*, *47*(1), 198-215.

Sánchez, M. (2023). La parálisis decisional en el SICA: Análisis del principio de unanimidad. *Revista Centroamericana de Ciencia Política*, *18*(1), 67-89.

Sánchez, R. (2019). *La implementación de acuerdos regionales en Centroamérica: Entre el diseño formal y la práctica efectiva*. FLACSO.

Sanahuja, J. A. (2020). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura continental a la pandemia. *Anuario CEIPAZ*, *14*, 11-44.

SICA. (2022). *Informe financiero anual 2022*. Secretaría General del SICA.

Torres, A. (2023). *Geopolítica de la integración centroamericana: Actores externos y dinámicas de fragmentación*. Editorial Universitaria.

Vargas, H. (2023). Asimetrías estructurales en la integración económica centroamericana. *Revista de Economía y Desarrollo*, *45*(3), 150-175.

16

EL "NEARSHORING" EN CENTROAMÉRICA: ¿MOTOR DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA O FACTOR DEL DISTANCIAMIENTO REGIONAL?

Luis Javier Santamaría García

Introducción y contexto

El planteamiento del problema

La reconfiguración de las cadenas globales de valor (CGV) constituye uno de los fenómenos económicos más significativos del periodo postpandemia (OMC,2023, p.51). Ello obedece a la convergencia de los choques exógenos, principalmente la disrupción logística global originada por el COVID-19, la intensificación de las tensiones geopolíticas crecientes entre Estados Unidos y China, y el imperativo estratégico de diversificación de riesgos, que ha catalizado una tendencia conocida como "*nearshoring* ".

El llamado "nearshoring" implica la reubicación geográfica estratégica de la producción hacia destinos más cercanos al mercado final de consumo, por lo cual la decisión de relocalizar la manufactura o los servicios se fundamenta en un cálculo que prioriza la resiliencia operativa sobre el costo absoluto y que, por añadidura, pretende mitigar las vulnerabilidades expuestas durante la pandemia. En este escenario, Norteamérica emerge como el núcleo dinámico y destino final del "*nearshoring*" cuya razón de su centralidad radica en su vasto mercado, su estabilidad regulatoria y la necesidad imperiosa de reducir drásticamente los plazos de respuesta para los consumidores e industrias estratégicas.

Dada su proximidad al mercado estadounidense y su acceso privilegiado a marcos normativos como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA), Centroamérica ha sido ampliamente promocionada como una

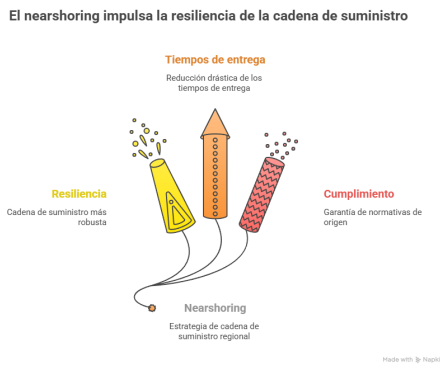
candidata natural para captar estos flujos de inversión, lo que diversos organismos han calificado como una oportunidad histórica para el desarrollo y la integración económica regional (CEPAL,2023, pp. 24-25,84-85). Conviene someter a examen la validez de esta promesa y, en consecuencia, debe analizarse si este fenómeno realmente se traduce en beneficios económicos distribuidos de manera equitativa o si, al contrario, exacerba las históricas disparidades estructurales del istmo Centroamericano.

El *nearshoring* vs. la maquila tradicional

Para abordar con rigor este fenómeno, es fundamental diferenciar conceptualmente el "*nearshoring*" de uno de sus parientes antecesores más próximos: la maquila tradicional que se fundamentaba casi exclusivamente en la búsqueda de la mano de obra barata, característica que definió el "*offshoring*" de primera generación (CEPAL, 2023, pp.22,24). Su relocalización actual obedece a una serie de factores más complejos.

El "*nearshoring*", sin embargo, es una estrategia impulsada prioritariamente por la necesidad de resiliencia de la cadena de suministro, la reducción drástica de los buscados *"lead times"* y la garantía de cumplimiento de normativas de origen y de sostenibilidad (BID, 2023a, pp. 9-10, 18, 21).

Figura 1. El nearshoring impulsa la resiliencia de la cadena de suministro



Fuente. Elaboración propia acorde a la información de la UNCTAD (2023).

Este nuevo y riguroso modelo logístico exige, a los países receptores, la provisión de estabilidad jurídica, infraestructura logística avanzada, seguridad operativa y, sobre todo, capital humano altamente calificado para industrias tecnológicamente sofisticadas y de valor agregado, como la electrónica o dispositivos médicos y la no olvidada logística denominada *"just-in-time"*. Es en este elemento concreto donde la exigencia de calidad adquiere carácter prioritario y no únicamente en el factor de los costos, variable que también determina la distribución regional del "*nearshoring*".

La tesis central

El presente ensayo se propone analizar críticamente la materialización de la promesa de desarrollo equitativo y examina la hipótesis central que guía esta disertación y argumenta que el auge del "*nearshoring*" no opera como un motor de integración económica real y equitativa en Centroamérica, sino que, debido a las profundas asimetrías en infraestructura logística, seguridad jurídica y capital humano, se refuerza la concentración de la inversión en los países mejor conectados y, consecuentemente, profundiza la brecha económica y social entre el Triángulo Norte y el resto de la región (BID, 2021b, pp.10,28,35,104).

Además, el autor sostiene, que sin la debida coordinación estratégica y la ausencia de una política de infraestructura que trascienda las fronteras nacionales, el "*nearshoring*" actuará como un catalizador de la divergencia, y no de la convergencia económica centroamericana que justamente debería existir.

Para sustentar esta tesis, el análisis se desarrollará en cuatro secciones subsiguientes. La Sección II detallará las asimetrías estructurales que definen la capacidad de atracción de la región, enfocándose en la infraestructura y la seguridad.

La Sección III se encargará de presentar la evidencia empírica de la concentración de la Inversión Extranjera Directa (IED) y su impacto en la calidad del empleo. Posteriormente, la Sección IV examinará cómo la competencia fiscal desleal y las fallas logísticas regionales actúan como fuerzas desintegradoras. Finalmente, la Sección V ofrecerá las conclusiones del análisis y delineará algunas propuestas de política pública enfocadas en mitigar la desigualdad y fomentar una integración económica justificada.

Asimetrías estructurales y capacidad de atracción

El potencial del "*nearshoring*" como estrategia de desarrollo regional está condicionado por las marcadas disparidades económicas y políticas del istmo. Estas diferencias definen con precisión qué países pueden capitalizar las cadenas de valor y cuáles solo traen flujos marginales, debido a que ellas actúan como filtros de inversión que desvían el capital hacia polos con mayor estabilidad y competitividad (CEPAL, 2023, pp. 85–86.).

Factores determinantes, el "mejor conectado" y el refuerzo de la centralidad regional.

El atractivo de la relocalización no se basa únicamente en la geografía, sino en la conjugación de tres factores críticos que responden a las necesidades de las empresas modernas: estabilidad institucional, infraestructura logística y capital humano calificado.

Figura 2. América Latina y el Caribe, ingresos por IED por países,2003-2023

América Latina y el Caribe: ingresos de inversión extranjera directa por países, 2003-2023[a]
(En millones de dólares)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Antigua y Barbuda	179	95	238	361	341	161	85	101	68	138	101	46	114	97	151	205	128	77	290	302	301
Argentina	1 652	4 125	5 265	5 537	6 473	9 726	4 017	11 333	10 840	15 324	9 822	5 065	11 759	3 260	11 517	11 717	6 649	4 884	6 658	15 201	23 866
Bahamas	713	804	1 054	1 492	1 623	1 512	646	1 097	1 409	1 034	1 590	3 551	713	1 260	901	947	611	897	1 052	1 255	-
Barbados	185	228	390	342	476	615	255	446	456	527	118	592	418	269	206	242	215	262	237	-	-
Belice	-10,9	111	127	109	143	170	109	97	95	189	95	153	65	44	24	118	94	76	125	141	50
Bolivia (Estado Plurinacional de)	197	85	-287,8	281	366	513	423	643	859	1 060	1 750	657	555	335	712	302	-216,6	-1 129,5	584	6	294
Brasil	10 123	18 161	15 460	19 418	44 579	50 716	31 481	82 390	102 427	92 568	75 211	87 714	64 738	74 295	68 885	78 184	69 174	38 270	46 441	74 606	64 230
Chile	3 486	4 969	5 991	4 755	10 545	18 812	12 750	14 849	26 369	31 802	21 121	25 528	17 766	11 363	5 237	7 943	13 579	11 447	15 177	18 237	21 738
Colombia	1 720	3 116	10 235	6 751	8 886	10 564	8 035	6 430	14 647	15 040	16 210	16 169	11 621	13 858	13 701	11 299	13 989	7 459	9 561	17 183	17 147
Costa Rica	575	794	861	1 469	1 896	2 078	1 615	1 907	2 733	2 696	3 205	3 242	2 956	2 620	2 925	3 015	2 719	2 103	3 593	3 673	4 687
Dominica	32	27	32	29	48	57	58	43	35	59	25	12	7	42	23	78	63	22	28	18	21
Ecuador	872	837	493	271	194	1 057	309	166	646	567	727	772	1 323	764	631	1 389	979	1 095	649	880	380
El Salvador	141	363	511	241	1 551	903	369	-113,2	123	467	179	306	397	347	889	826	636	24	386	171	760
Granada	91	66	73	96	172	141	104	64	45	34	114	84	154	109	153	186	204	136	152	156	164
Guatemala	263	296	508	592	745	738	522	658	1 219	1 270	1 479	1 442	1 231	1 174	1 130	981	976	935	3 462	1 442	1 552
Guyana	26	30	77	102	152	178	164	198	247	294	214	255	122	58	212	1 232	1 712	2 074	4 468	4 393	7 198
Haití	14	6	26	161	75	30	55	186	114	174	159	94	106	105	375	105	75	25	51	39	-
Honduras	403	547	600	669	928	1 006	509	969	1 014	1 059	1 069	1 704	1 317	1 147	941	1 380	947	224	800	818	1 085
Jamaica	721	602	682	882	866	1 437	541	228	218	413	545	582	925	928	889	775	665	265	320	319	377
México	18 158	25 143	25 162	22 127	31 020	29 753	19 652	30 525	23 895	18 232	50 927	28 438	36 250	38 900	33 114	37 857	29 946	31 524	35 405	39 108	30 196
Nicaragua	201	250	241	287	382	627	434	490	936	776	965	1 077	967	989	1 035	838	503	747	1 220	1 294	1 230
Panamá	771	1 012	1 027	2 498	1 777	2 402	1 259	2 363	3 132	2 980	3 943	4 459	5 058	5 585	3 977	5 487	4 451	-2 477	1 353	2 997	2 327
Paraguay	28	70	42	161	443	350	175	714	608	778	375	903	643	755	587	227	409	198	306	672	241

Fuente. CEPAL, sobre la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la División de Estadística de las Naciones Unidas, fDi Markets y el Banco Mundial.

Si se tiene presente la estabilidad y la seguridad jurídica, la previsibilidad regulatoria y la solidez institucional, constituyen requisitos no negociables para la inversión de alto valor. Conviene señalar que paí-

ses como Panamá y Costa Rica destacan por sus indicadores de gobernanza y control de la corrupción relativamente altos y con ello, ofrecen un entorno de menor riesgo político.

En contraste, el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras) enfrenta un ciclo crónico de volatilidad política, debilidad del Estado de Derecho y altos niveles de inseguridad pública (BID, 2021a, pp. 22, 28, 30, 104).

La percepción del riesgo político y la inseguridad ciudadana en esta subregión incrementa los costos operativos de las empresas multinacionales. Esto desalienta la inversión a largo plazo y limita los proyectos a sectores de bajo margen que pueden soportar altos niveles de riesgo.

En materia de la infraestructura logística y la conectividad, la velocidad y la confiabilidad son esenciales en el modelo "*just-in-time*" que impulsa el "*nearshoring*", hasta el punto de que los países mejor posicionados han realizado inversiones significativas en infraestructura portuaria de calado profundo, redes viales de alta capacidad y acceso a energía limpia y confiable (BID, 2021a, pp. 31, 44, 89, 104).

El contraste es notable. Los déficits en la capacidad de manejo de contenedores, la congestión aduanera y la escasa interconexión energética en el Triángulo Norte representan cuellos de botella severos que anulan la ventaja geográfica de la cercanía a Norteamérica. En esencia, la falta de una plataforma logística regional integrada obliga a los inversores a tratar cada país como una isla económica, lo que contraviene el espíritu de la integración centroamericana.

La siguiente tabla 1 ilustra la marcada diferencia en la eficiencia logística que existe en Centroamérica, contrastando las fronteras con procesos aduaneros tradicionales (que representan un freno al "*nearshoring*" y aquellas que operan bajo el esquema de integración profunda.

El "*nearshoring*" de segunda generación demanda un capital humano con perfiles técnicos y especializados (por ejemplo, ingenieros y técnicos en mecatrónica) que permitan pasar de la simple ensambladura, como lo es la maquila, a la manufactura de precisión y servicios de valor añadido, y una alta calidad laboral. La inversión sostenida en educación superior técnica en Costa Rica y Panamá, ha generado una reserva de talentos más adecuada para atraer empresas de alta tecnología y dispositivos médicos.

Tabla 1. Tiempos de cruce fronterizo en Centroamérica

Escenario Fronterizo	Puesto Fronterizo/Ruta (Ejemplo)	Tiempo de Espera (Horas)	Impacto Logístico	Fuente y Observación
Integración Profunda (CA-4)	Fronteras GT-HN (Corinto, El Florido, Agua Caliente)	0.25 - 0.5 (15 a 30 minutos)	Representa un estándar de clase mundial, esencial para cadenas de suministro just-in-time. Permite la libre circulación de mercancías con la Factura y Declaración Única Centroamericana (FYDUCA).	SIECA (2023), Banco Mundial (2019): Logrado tras la Unión Aduanera y la implementación de sistemas digitales integrados.
Frontera Tradicional Lenta	Peñas Blancas (CR-NI) / Paso Canoas (CR-PA)	10 - 48 horas (varía ampliamente)	Retrasos críticos que aumentan el costo por concepto de "tiempo de espera" (costos hundidos), especialmente para productos perecederos (duplicando el costo logístico).	Banco Mundial (2019, 2024): Refleja la necesidad de trámites duplicados, inspecciones físicas y la falta de homologación tecnológica.
Promedio Regional (Total Ruta)	Ruta San Salvador – San José (ES-NI-CR)	167 horas (6.9 días)	El tiempo total de ruta incluye el tiempo fronterizo, pero es dominado por el "tiempo inactivo" (Idle Time), que son restricciones de circulación, descansos obligatorios y seguridad, lo que demuestra la ineficiencia sistémica más allá de la aduana.	Banco Mundial (2024): El tiempo inactivo puede representar hasta el 69% del tiempo total de la ruta.
Velocidad Promedio de Carga	Carreteras del Sistema Regional Vial (CA)	18.6 km/h	Velocidad extremadamente baja que resulta de la combinación de mal estado vial (57% en condición regular a mala) y las demoras en los puntos de control y fronteras.	SIECA (2023): La baja velocidad anula la ventaja de la proximidad geográfica al mercado de EE. UU.

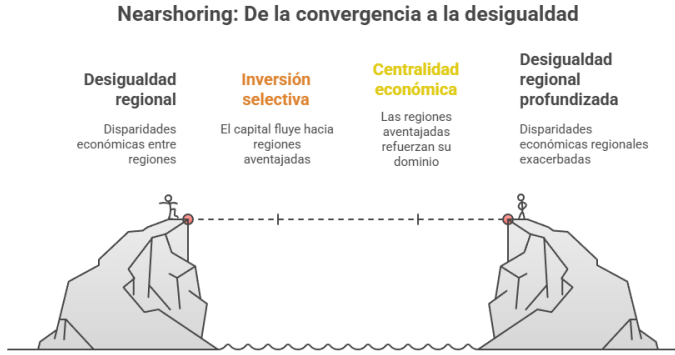
Fuente. Elaboración propia con base en SIECA (2023) y Banco Mundial (2019, 2024).

En contraposición, las diferencias de habilidades en la fuerza laboral del Triángulo Norte, aunadas a la fuga de cerebros y el impacto de la migración en la deserción escolar, restringen la inversión a aquellos sectores que requieren mínima capacitación, y eso perpetúa la dependencia de modelos laborales de bajo costo (OIT, 2021a, pp. 9, 28, 34, 38).

La combinación de estabilidad, infraestructura y capital humano crea un efecto de "mejor conectado" a favor de los países que ya poseen una base institucional y económica más sólida, notorio para Costa Rica y Panamá. Estos países no solo atraen más volumen de IED, sino que también captan inversiones de mayor calidad, y crean ecosistemas productivos más densos.

La consecuencia directa es que el "*nearshoring*" no está generando un proceso de convergencia para los países menos desarrollados, sino que refuerza la centralidad económica de los ya consolidados. Esto podría derivar en un patrón de inversión selectiva, basado en el riesgo percibido y la infraestructura tangible, y que justifica plenamente la tesis de que el "*nearshoring*" es un factor que profundiza la desigualdad regional en lugar de solventarla.

Figura 3. Nearshoring: de la convergencia a la desigualdad



La Sección III siguiente, se adentra en la evidencia empírica que sustenta la hipótesis de la desigualdad profundizada, examinando la concentración de la inversión extranjera directa, la calidad del empleo generado y sus consecuencias sociales en la dinámica migratoria regional.

Evidencia de la brecha profundizada

La hipótesis de que el "*nearshoring*" agrava la desigualdad regional se confirma con el análisis de los indicadores macroeconómicos y sociales que han brotado tras la pandemia. La inversión extranjera directa (IED) y la calidad del empleo generado en la Centroamérica postpandemia, dibujan categóricamente un mapa de concentración que contradice la narrativa de una oportunidad distributiva para todos los países centroamericanos.

Los indicadores de inversión extranjera directa (IED) y la concentración de flujos de relocalización de empresas

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) informa que, si bien la inversión extranjera directa (IED) total hacia Centroamérica ha mostrado un repunte, los flujos vinculados a la relocalización de empresas, es decir, los dirigidos a sectores de alta tecnología, servicios compartidos y logística avanzada, se han concentrado desproporcionadamente (CEPAL, 2023, pp. 83–86).

El análisis realizado por la CEPAL (2023), señala que más del 70% de la inversión asociada al "*nearshoring*" orientada a valor y no solo volumen, se ha canalizado hacia países con alta estabilidad institucional y regímenes de zonas francas consolidados, como Costa Rica y Panamá, cuya concentración se explica porque la urgencia de reubicación de las empresas exige una minimización de riesgos y como corolario, hace que la IED siga el camino de menor resistencia institucional (CEPAL, 2023, pp. 84–86).

Aunque los países del Triángulo Norte también han recibido inversión, esta se ha caracterizado por estar dirigida a la expansión de la capacidad instalada en sectores tradicionales de la maquila, como textiles y ensamblaje básico, en lugar de cadenas de valor más sofisticadas (SICA, 2023, pp. 96–97). Este patrón valida que la inversión de "*nearshoring*" está replicando la tendencia histórica de la IED en la región: aprovechar las ventajas comparativas preexistentes, como la infraestructura de calidad, seguridad jurídica y el "*know-how*" industrial en un extremo; mano de obra barata y baja regulación en el otro, para luego consolidar los polos de desarrollo en lugar de crear nuevos que garanticen beneficios justamente distribuidos.

El impacto en el mercado laboral y el valor agregado frente al modelo de maquila

La calidad del empleo generado es otro indicador crítico de la brecha económica. Tal como lo establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el *"nearshoring*" ha permitido a los países "mejor conectados" ascender en la curva de valor agregado (OIT, 2023b, pp. 5, 13, 20, 26).En Costa Rica, valga tomar nuevamente este país como ejemplo, la relocalización se ha traducido en la expansión de los clústeres de dispositivos médicos y software, proceso que genera una coyuntura de empleos con salarios significativamente superiores a la media

nacional, bajo la exigencia de una alta capacitación (Banco Mundial, 2024a, pp. 32–33, 56–58).

Tabla 2. Salario promedio de algunas carreras STEM en Costa Rica en USA$

Tipo de carrera STEM	Salario promedio calculado al tipo de cambio de 500 colones por USA dólar
Ingeniería en Computadores	$3000
Ciencias de la Computación	$2800
Ingeniería de materiales	$2400
Ingeniería eléctrica	$2350

Nota. información tomada del Observador, San José Costa Rica, 2023. Conversión de colones a dólares al tipo de cambio indicado.

En contraste, la mayoría de los nuevos puestos de trabajo atribuidos a la relocalización en el Triángulo Norte pareciera estar confinados al esquema tradicional. Esto se evidencia en un bajo incremento salarial, una alta tasa de rotación laboral y una escasa inversión en la formación de habilidades transversales. Esta divergencia laboral subraya que, mientras una parte de la región experimenta una modernización productiva, otra simplemente ve una intensificación de su modelo de exportación tradicional, con el consiguiente estancamiento en la productividad y la calidad de vida de sus trabajadores (CEPAL, 2023, pp. 84–88).

Las consecuencias sociales y el nexo con la migración forzada

La profundización de esta disparidad económica tiene implicaciones sociales directas y tal como se indicó previamente, hasta cierto punto dramáticas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2023) señala que la disparidad en la creación de oportunidades de calidad es un factor clave en el aumento de la desigualdad del ingreso y la persistente pobreza multidimensional en el Triángulo Norte, lugar en donde el "*nearshoring*" no logra ofrecer trayectorias laborales dignas o de alto valor al capital humano que migra en busca de nuevas oportunidades o mejores condiciones en su bienestar (PNUD, 2023, pp. 66, 92, 110, 149).

De modo similar, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha establecido que la falta de alternativas económicas viables se mantiene como la principal causa estructural de la migración irregular masiva. Por lo tanto, el "*nearshoring*", al no permear equitativamente en las economías más vulnerables y al no desafiar el modelo de empleo de baja calificación, actúa indirectamente como impulsor de la migración forzada (OIM, 2023, pp. 24, 35, 52, 71).

Como consecuencia lógica e inevitable, la inversión se concentra en los países estables, y la población de los países inestables responde al buscar estabilidad económica fuera de sus fronteras, y ello finalmente profundiza la crisis social que el auge económico regional supuestamente debería mitigar. En suma, la evidencia empírica confirma que la desigualdad productiva se traduce en tensiones sociales y migratorias crecientes.

En esta perspectiva, el análisis de esta sección III, permite comprender que el fenómeno del nearshoring no solo reconfigura las dinámicas económicas, sino también las relaciones políticas y territoriales en la región. Este escenario plantea interrogantes sobre la capacidad de los países centroamericanos para diseñar estrategias cooperativas que transformen la relocalización productiva en un verdadero motor de integración, aspecto que será desarrollado en la Sección IV.

¿El "*nearshoring*" como elemento desintegrador regional?

La dinámica de la relocalización, enmarcada en una competencia nacionalista, genera fuerzas centrífugas. Estas fuerzas socavan los esfuerzos históricos de integración regional. En consecuencia, lejos de actuar como un auténtico catalizador para la convergencia de políticas, es plausible que el "*nearshoring*" haya incentivado una carrera a la baja en materia de finanzas públicas y ha expuesto las deficiencias críticas de la infraestructura logística transfronteriza, y que aunado a ello, haya fragmentado aún más el istmo centroamericano en lugar de consolidarlo como un bloque económico unificado.

La competencia desleal y la erosión fiscal

Una de las manifestaciones más palpables del efecto desintegrador es la intensificación de la competencia fiscal para atraer capitales exóge-

nos. Como señala la OCDE (2022) los gobiernos centroamericanos, motivados por la urgencia de mostrar cifras de crecimiento de la IED, han incurrido en una competencia desleal al ofrecer paquetes de incentivos fiscales cada vez más agresivos y onerosos (OCDE et al., 2022, pp. 168–170, 184).

Estas estrategias, que incluyen amplias exenciones de impuestos sobre la renta y tratamientos preferenciales, debilitan la base tributaria de los países y reducen los recursos disponibles para la inversión pública en áreas críticas como infraestructura, salud y educación, que son precisamente los factores básicos que harían más competitiva a la región a largo plazo. Esta "guerra de incentivos" es particularmente perjudicial, ya que los países con menor capacidad fiscal, especialmente los del Triángulo Norte, se ven obligados a descapitalizarse aún más para competir con las ofertas de los países con economías más robustas.

El resultado es un círculo vicioso en el que la inversión generada es fiscalmente parasítica y carece de efectos multiplicadores significativos en las finanzas públicas, lo que contraviene los principios de coordinación macroeconómica y armonización fiscal propuestos por el marco de organismos de integración liderados por instituciones como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (COSEFIN).

Las fallas crónicas en la integración logística transfronteriza

Paradójicamente, la inversión de "*nearshoring*" que busca la resiliencia de la cadena de suministro, se ve obstaculizada por la falta de una plataforma logística regional verdaderamente integrada. Si bien existe un marco formal de la Unión Aduanera Centroamericana (CA-4), que agrupa a Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, su implementación práctica se ve constantemente perjudicada por la ineficiencia de los procedimientos aduaneros, las carencias en la interoperabilidad tecnológica y la congestión en los puntos fronterizos terrestres (SIECA, 2023, pp. 56, 58, 61, 89).

El Banco Mundial ha señalado que las demoras en las fronteras centroamericanas añaden días o semanas al tránsito de mercancías, un factor de costo inaceptable para las industrias que operan bajo el esquema "*just-in-time*" y esta deficiencia obliga a las empresas multinacionales

a estructurar sus operaciones como cadenas de suministro nacionales segmentadas, que limitan la posibilidad de que un producto inicie su proceso en Guatemala, se ensamble en Honduras y reciba servicios especializados en Costa Rica. Por lo tanto, en lugar de fomentar una división regional del trabajo complementaria, las fallas logísticas refuerzan el aislamiento productivo de cada país e impiden que el "*nearshoring*" se convierta en una estrategia de integración profunda (Banco Mundial, 2024b, pp. 23–24, 55, 83).

El riesgo del enclave productivo en las zonas francas

Definitivamente, el mecanismo primario para atraer el "*nearshoring*": las zonas francas y regímenes especiales, representa un riesgo estructural de desintegración económica interna. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) advierte que estas zonas a menudo operan como enclaves productivos con escasos vínculos hacia atrás o hacia adelante con el resto de la economía local. Aunque si generan empleo, la mayoría de los insumos y servicios son importados, y con ello se produce una baja generación de valor agregado interno y una desconexión financiera con el sector productivo nacional (CEPAL, 2023, pp. 87–89).

Este "modelo de enclave" profundiza la bifurcación económica: una economía de exportación con zonas francas, altamente eficientes y conectadas globalmente que coexiste con una economía doméstica constituida por las pequeñas y medianas empresas, (PYMES), que permanece rezagada e incapaz de participar en las oportunidades del "*nearshoring*".

Además, la falta de políticas públicas que fuercen o incentiven la vinculación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) con las cadenas de suministro de las multinacionales relocalizadas atestigua que el beneficio se mantenga concentrado, con mínimas oportunidades para la difusión tecnológica y la movilidad social a gran escala. Este patrón confirma la hipótesis del "*nearshoring*" como fuerza desintegradora regional.

El examen de los efectos geopolíticos y de la fragmentación regional abre paso a una reflexión más amplia sobre el papel del "*nearshoring*" como elemento estructurante o desintegrador del proyecto centroamericano. A partir de este análisis, la sección V profundiza en las

conclusiones, proponiendo una lectura crítica y prospectiva de los desafíos que enfrenta la región ante la redefinición de sus modelos de desarrollo.

Hallazgos, conclusión y propuestas para la integración

Recapitulación de la tesis central

La presente disertación ha sometido a escrutinio la hipótesis de que el auge del "*nearshoring*", en su configuración actual, opera como un motor de desarrollo equitativo e integración en el istmo centroamericano. No obstante, a través del análisis de las asimetrías estructurales y la evidencia reciente de los flujos de IED, se confirma la tesis central inicial: dicho fenómeno opera, en su actual configuración, como un factor que profundiza la brecha económica y social entre los países mejor conectados y aquellos con déficits crónicos de infraestructura y gobernanza.

La urgencia de la relocalización, orientada por la minimización del riesgo y la maximización de la eficiencia, ha priorizado a los enclaves estables, relegando a las economías del Triángulo Norte a una intensificación de modelos laborales de bajo valor, rezagados o, en algunos casos, incluso a la irrelevancia en las cadenas de suministro de segunda generación (Banco Mundial, 2024b, pp. 17, 44, 72, 86).

Principales hallazgos y consecuencias de la divergencia

Los hallazgos fundamentales del análisis confluyen en tres puntos críticos que explican la tendencia desintegradora:

Primero, la concentración de la IED cualificada en donde los flujos de capital hacia industrias de alto valor agregado como la electrónica y los dispositivos médicos, se concentran desproporcionadamente en los países que ya exhiben estabilidad jurídica y capacidad logística. Este hecho confirma la paradoja de que la inversión suele seguir al desarrollo preexistente y refuerza la centralidad económica (CEPAL, 2023, pp. 83–85; CAF, 2022, pp. 54, 58, 82).

Segundo, la dualidad laboral y la migración como secuelas del "*nearshoring*" que genera una disparidad en la calidad del empleo: mientras que unos pocos países experimentan un ascenso en la curva de valor

(OIT, 2022c, pp. 15, 19, 22, 30), otros se limitan a la intensificación de la maquila tradicional. Esta falta de oportunidades laborales de alto impacto en las zonas más vulnerables mantiene la presión de la migración forzada, estableciendo un nexo directo entre la desigualdad económica y la crisis social regional (OIM, 2023, pp. 24, 35, 71; PNUD, 2023, pp. 66, 92, 110).

O tercero, en lo que concierne a la fragmentación política y logística, la competencia fiscal desleal entre países por captar capitales y la persistencia de fallas crónicas en la infraestructura aduanera transfronteriza actúan como fuerzas centrífugas que impiden la articulación de Centroamérica como un único mercado competitivo. En síntesis, la falta de coordinación anula la ventaja competitiva de la región como un bloque parí passu. (Banco Mundial, 2024b, pp. 23–24, 42–44, 83; SIECA, 2023, pp. 56, 58, 61, 89).

Ejes plausibles de política regional para una Integración legítima

Para transformar el "nearshoring" de un factor de divergencia a un motor de convergencia económica, se requiere una intervención coordinada y estratégica de naturaleza supranacional. En primer lugar se proponen tres ejes de acción política de escala regional:

Dado que ya existen esfuerzos convergentes, se requiere crear y fortalecer un Fondo Regional para la Convergencia Logística como mecanismo financiero multilateral, gestionado por organismos como el SICA, el BID, la SIECA o el CAF, enfocado exclusivamente en la inyección de capital para la modernización de la infraestructura crítica, vial, portuaria, energética, en los países del Triángulo Norte. Este fondo debe condicionarse a la implementación de estándares de interoperabilidad aduanera comunes, y buscar elevar la capacidad logística regional al nivel que demanda el modelo "*just-in-time*".

Para lograr la armonización fiscal mínima y la detención de la "carrera a la baja", es imperativo que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) promueva un acuerdo de piso mínimo en los regímenes de exenciones fiscales ofrecidas a la IED. Esto evitaría la erosión de la base tributaria nacional, que en tiempo atrás ha sido un fenómeno criticado por la OCDE, y que a la postre, liberaría recursos para la inversión social y la mejora del entorno regulatorio, elementos que, a largo plazo, son más atractivos para el capital de alto valor que las meras exenciones temporales (OCDE et al., 2024b, pp. 142, 167–168, 174).

La política supranacional de desarrollo del capital humano, se debe diseñar e implementar en perspectiva de una estrategia de formación técnica y profesional con currículos comunes y reconocimiento de cualificaciones a escala regional. Esta política debe orientarse a las habilidades demandadas por el "*nearshoring*", como por ejemplo la *mecatrónica, data management* y logística avanzada, con el complemento de destrezas que favorezcan la creación de un "pool de talento" centroamericano que pueda ser movilizado y aprovechado por las multinacionales, y que permita a la región ascender colectivamente en la curva de valor de las cadenas de suministro.

Finalmente, solo mediante el abandono de la competencia nacionalista y la adopción de una visión estratégica compartida de desarrollo regional e infraestructura, podrá Centroamérica mitigar los efectos desintegradores del "*nearshoring*" y transformar esta oportunidad coyuntural en un cimiento para la convergencia y la prosperidad regional duradera.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021, b). *Centroamérica: Una región en transformación. Oportunidades para su desarrollo económico*. Doi: https://publications.iadb.org/es/centroamerica-una-region-en-transformacion-oportunidades-para-su-desarrollo-economico

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023, a). *El nearshoring en América Latina y el Caribe: Oportunidades y desafíos.* Doi: https://publications.iadb.org/es/el-nearshoring-en-america-latina-y-el-caribe-oportunidades-y-desafios

Banco Mundial. (2024,a). *Empleo de calidad y transformación productiva en América Central: Oportunidades en la era del nearshoring.* Publicación oficial del Banco Mundial, Oficina Regional para América Latina y el Caribe DOI: https://documents.worldbank.org

Banco Mundial. (2024b). *Centroamérica en movimiento: infraestructura, integración y productividad en la era del nearshoring*. Doi: https://www.bancomundial.org

CAF (2022). *Economía y desarrollo: Integración regional para un crecimiento sostenible e inclusivo*. DOI: https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2001

CEPAL. (2023). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Editorial: CEPAL (Naciones Unidas). Doi: https://www.cepal.org/es/publicaciones/48855-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2023

OCDE, CAF, CEPAL y Comisión Europea. (2024b). *Perspectivas Económicas de América Latina 2024: Transformación productiva sostenible y fiscalidad inteligente.* Doi: https://www.oecd.org/centroamerica/publicaciones/

OCDE, CEPAL, CAF, Comisión Europea. (2022a). *Perspectivas económicas de América Latina 2022: Hacia una transición verde y justa. Doi:* https://www.oecd.org/publicaciones/perspectivas-economicas-de-america-latina-2022-2bbd013f-es.htm

OIM (Organización Internacional para las Migraciones). (2023). *Informe sobre migración en Centroamérica y México 2023.* Doi: https://rosanjose.iom.int/es/publicaciones/informe-sobre-migracion-en-centroamerica-y-mexico-2023

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021,a). Trabajo decente y juventud en América Central: desafíos estructurales y oportunidades de política. Doi: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_805046.pdf

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2022, c). *El futuro del trabajo y la relocalización productiva en América Latina y el Caribe*. Doi: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_864007/lang--es/index.htm

Organización Internacional del Trabajo.(OIT). (2023b). *Transiciones laborales y nearshoring: desafíos para el empleo y el trabajo decente en América Latina y el Caribe.* Doi: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_893410.pdf

Organización Mundial del Comercio (OMC). (2023). *Global Value Chain Development Report 2023: Impacts of Trade Tensions and COVID-19 on Global Value Chains* (Capítulo 2: "Impacts of Trade Tensions and COVID-19 on Global Value Chains").Ginebra: OMC. Doi: https://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/gvc_dev_rep23_s.htm

PNUD. (2023). *Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2023: "Desbloquear el desarrollo: trayectorias hacia sociedades más justas*. Doi: https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-2023

Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA/SICA). (2023). *Estado de situación del proceso de integración económica centroamericana 2023. Doi:* https://biblioteca.sieca.int/handle/123456789/897

17

GLOBALIZACIÓN Y (DES) GLOBALIZACIÓN: SU IMPACTO EN LAS CADENAS DE VALOR Y SUMINISTRO CENTROAMERICANAS

"Los chinos utilizan dos pinceladas para escribir la palabra crisis. Una pincelada significa peligro, la otra oportunidad. En crisis, toma conciencia del peligro, pero reconoce la oportunidad".

John F. Kennedy.

Ingrid Rojas Saborío
Mariano Jiménez Zeledón

Introducción

La apertura económica y liberalización económica es una parte del proceso de globalización. Dicho proceso es un fenómeno mucho más integral y complejo, pues abarca la integración económica facilitada por los movimientos de capitales y la integración sociocultural impulsada, entre otros aspectos, por los nuevos desarrollos en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para constituir lo que se ha denominado la aldea global. (McLuhan 1995)

Así, el mundo ha venido avanzado hacia una integración económica y cultural cada vez más profunda, y políticamente, más limitada, debido a que hoy los Estados continúan siendo los actores por excelencia de la política y del derecho internacional.

Durante las últimas décadas, en un contexto de economía globalizada, la integración económica, impulsada mediante la Organización Mundial del Comercio y una red de tratados bilaterales o multilaterales, ha facilitado el desarrollo de la liberalización comercial, la inversión extranjera directa (IED), las mejoras en las flotas de barcos que transportan las mercancías (sistemas de contenedores y frío), y la expansión de las cadenas globales de valor y de suministro, siendo éstas uno de los mayores cambios de la economía mundial pues gran parte de la producción y el comercio mundiales han tenido lugar en éstas.

Lo anterior, por cuanto dichas cadenas no solo han facilitado una mayor especialización y eficiencia en la producción de bienes y servicios, disminuyendo significativamente los costos, y aumentando en teoría los beneficios para los consumidores, sino también, por facilitar la transferencia de tecnología y creación de fuentes de empleo.

Ahora bien, dados los cambios que se han venido suscitando en el contexto internacional se plantea la disyuntiva de si el mercado internacional está frente a la continuidad del proceso de globalización o bien frente a una (des) globalización, que pone en entredicho la forma en que ha operado el comercio internacional durante las últimas décadas al generarse posibles reconfiguraciones, cortes o rupturas de las cadenas de valor y de suministro.

En el caso del istmo centroamericano, este nuevo escenario plantea para las cadenas de valor y suministro regionales una serie de desafíos y oportunidades.

Empero, ha surgido el cuestionamiento de si el modelo de desarrollo que se ha seguido en los últimos años y que se encuentra orientado hacia el exterior, mediante la atracción de inversiones en zonas francas e impulso de las exportaciones, constituye el camino a seguir, o si se debe buscar un modelo alternativo, ante el actual momento de ralentización de la economía mundial, que algunos autores la plantean como un proceso de (des) globalización.

Cadenas de suministro vs. cadenas de valor: alcance conceptual

El Banco Centroamericano de Integración Económica en su Informe sobre cadenas de valor en Centroamérica y el sur de México (2023) ha definido a las cadenas de valor como un "concepto utilizado para describir el conjunto de actividades y procesos destinados a la producción de bienes y servicios en una escala global" (p.4).

Bajo esta línea conceptual, del Banco Centroamericano de Integración Económica (2023) y Gereffi, G. & Fernández-Stark, K. (2016) señalan que dichas cadenas deben entenderse como una red de actividades interconectadas entre los países, las industrias y las empresas en las diferentes etapas de diseño, producción, ensamblaje, logística, mercadeo y distribución de los bienes y servicios, (p.4) sin que ello signifique que dichas etapas se circunscriban a una única zona geográfica o empresa.

De esta forma, la cadena de valor, en tanto concepto estratégico (CEPAL), abarca una serie de actividades primarias (operaciones, logística) y secundarias (I+D, recursos humanos) con el objetivo es optimizar los procesos, diferenciar la oferta y obtener una ventaja competitiva sostenible, bajo la dirección y coordinación estratégica de una empresa líder.

Llegado a este punto, resulta necesaria una aclaración, pues hasta el momento los conceptos descritos corresponden a una cadena de valor.

Siguiendo a Zúñiga Arias, G. (2011), resulta importante realizar la distinción entre cadenas de suministro y cadenas de valor, en las primeras se analizan con un conjunto concatenado de operaciones de logística para el intercambio de bienes y servicios, mientras, que en las cadenas de valor se analiza su gobernabilidad para determinar cuál agente de la cadena que tenga un poder superior es el que obtiene un mayor porcentaje de las ganancias (p.16).

En esta dirección, según Díaz Porras, R. y Valenciano Salazar, J. (2012), la anterior conceptualización de las cadenas de valor permite reconsiderar las relaciones de poder e intercambio dentro de las cadenas globales con énfasis en los medios utilizados por las empresas dominantes, además, de generar un marco teórico que permite conocer mejor la relación de los diferentes actores dentro de los distintos eslabones de las cadenas globales (p.17).

Lo anterior implica que las cadenas de valor de Centroamérica están sujetas al poder de los proveedores de los países industriales, lo que constituye una limitante para su expansión y desarrollo.

Además, las cadenas de suministro centroamericanas se encuentran frente a una serie de retos e incertidumbres, producto de los cambios suscitados en el panorama internacional, donde destaca el aumento de los aranceles por parte de la segunda Administración Trump, debido a que ese mercado representa en algunos casos más del 50% de las exportaciones del istmo.

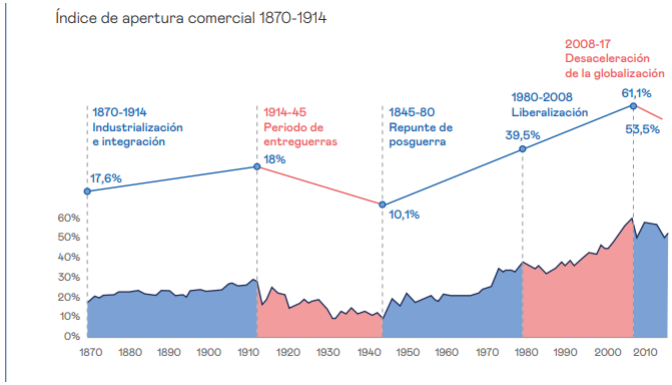
En otras palabras, las cadenas de suministro de Centroamérica se encuentran expuestas a las limitaciones de estar en la periferia, pero a la vez a la incertidumbre de que su principal mercado podría establecer limitaciones a las exportaciones.

Vientos de cambio en la escena global

Si bien a nivel doctrinal se está lejos de lograr una postura única y definitiva sobre el inicio de la globalización, pues ello puede depender del autor y su línea de investigación (cultura, sociedad, historia, economía, política) o de la postura ideológica que se asuma.

Se pueden adoptar muchos puntos de partida del inicio de la globalización, podría trazarse con el Imperio Romano que creo el mundo unificado alrededor del Mediterráneo (Pirenne, 1985, p.1), o con el Imperio Mongol que controló la ruta de la seda desde China hasta Rusia y península de Anatolia -paz mongola- (Prawdin, 2015, p. 316) , o con el capitalismo comercial que expandió los mercados en el siglo XVI (Caderoso y Brignoli, 1986, p.17), para luego dar paso a las etapas de desarrollo durante la industrialización, periodo de entre guerras y post II Guerra Mundial hasta llegar a las etapa de liberalización más cercana en el tiempo.

Figura 1. Periodos de Globalización, sus correspondientes niveles de apertura comercial (1870-2010) y su primer retroceso desde la Segunda Guerra Mundial



Fuente: Villegas, C. (2025), p. 2. con datos de *Our world in data*.

Nota 1: El índice de apertura se define como la suma de las exportaciones e importaciones mundiales divididas por el PIB mundial. Los datos de 1870 a 1949 provienen de Klasing y Milionis (2024); los datos de 1950 a 2017 provienen de Penn World Tables.

Nota 2: El periodo comprendido entre 1870 y 1914 se identifica como una época de industrialización e integración, con una apertura comercial del 17,6 %. Durante el periodo de entreguerras (1914-1945) se observó un descenso significativo de la apertura comercial hasta el 10,1 %. La recuperación de la posguerra (1945-1980) y un periodo de liberalización (1980-2008) condujeron a un máximo del 61,1 % en la apertura comercial.

A partir del esbozo que realiza, Villegas, C. (2025) en la figura 1 es posible observar como luego del ataque a las Torres Gemelas en New York (11-S 2001), la emisión generalizada de hipotecas *subprime*, el estallido de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos y el posterior advenimiento de la crisis financiera de 2007-2008, el escenario mundial ha venido presenciado una serie de acontecimientos que han empezado a moldearlo de forma diferente, los cuales pueden dar un semblante de desglobalización, a partir de los siguientes acontecimientos:

Fragilidad de las cadenas de suministro. La pandemia del Covid-19 generada por el patógeno SARS-CoV-2 puso de relieve la fragilidad de las cadenas de suministro ante el cierre de fábricas, ausencia de componentes esenciales y los cuellos de botella en el transporte aéreo, marítimo y terrestre. Situación que, según Balsa-Barreiro, J., Vié, A., Morales, A. J., & Cebrián, M. (2020), motivó a muchas empresas a realizar producciones más regionales o incluso locales. En esta dirección, en 2022 Estados Unidos, dentro del paquete de creación de incentivos promulga la Ley de Chips (CHIPS) destinada la fabricación de semiconductores buscó, entre otros aspectos, la consolidación de las cadenas de suministro a nivel más regional y local. [Shivakumar, S. y Wessner, Ch. (2022), p.1] y una economía más verde.

Preocupaciones socio ambientales. La crisis energética de 2022 y 2023 colocó sobre la palestra el impacto de las emisiones de carbono, entre otras en el transporte global, y la importancia de acelerar las inversiones en energías renovables y limpias.

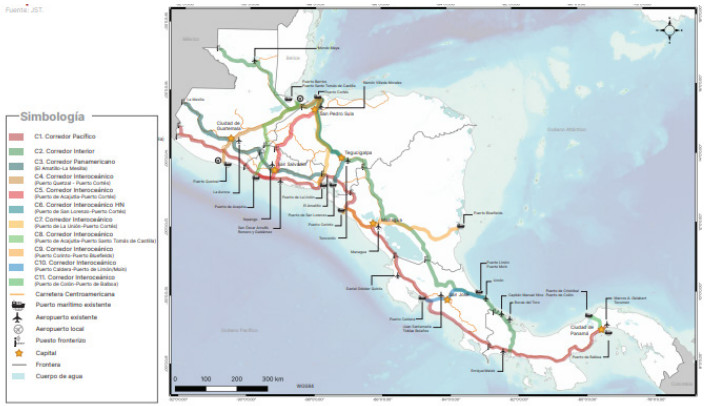
Ejemplo de ello, y una vez más dentro del paquete de incentivos, Estados Unidos para 2022, promulga la ley federal de Reducción de la inflación (IRA) para frenar el embate climático, impulsar la fabricación limpia [Súarez-Cuesta, D., LaTorre, MC y Rodríguez, D. (2024)] y promover la justicia ambiental.

Las crecientes preocupaciones socio ambientales también voltean la mirada tanto hacia la implementación Planes Maestros para mejorar la movilidad y logística a partir de corredores estratégicos como hacia las condiciones laborales en la que se están produciendo los bienes y servicios.

En el caso de Centroamérica, dicha preocupación encuentra eco en el *Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035* en aras de fortalecer un sistema regional de movilidad y logística competitivo, eficiente, efectivo, seguro y resiliente que integre los diferentes modos de

transporte para el adecuado movimiento de personas y el funcionamiento de las cadenas de valor en el ámbito nacional, regional y global [COMITRAN, COMIECO, COSEFIN, JICA, SIECA, SICA (2023), pp. 84-85].

Figura 2. Centroamérica red de carreteras existentes y corredores estratégicos



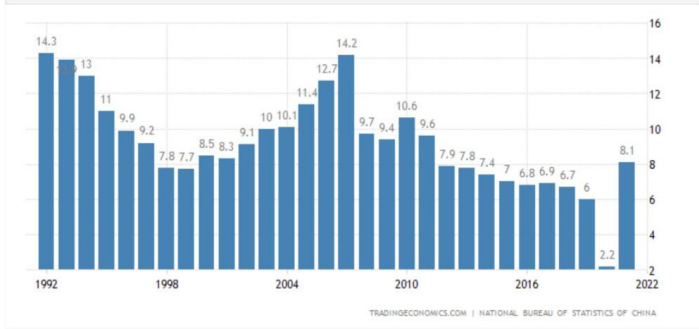
Fuente: COMITRAN, COMIECO, COSEFIN, JICA, SIECA, SICA (2023). *Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035*, p.123.

Nota: El mapa muestra diversos corredores de transporte (carreteras, puertos, aeropuertos). La leyenda a la izquierda del mapa detalla los diferentes tipos de corredores, como el Corredor del Pacífico (C1), los Corredores Interoceánicos (C4, C5, C8, C10, C11) y el Corredor Panamericano (C3). La barra de escala muestra las distancias en kilómetros.

Tensiones geopolíticas Occidente-Oriente. Inicialmente el Brexit (enero 2020 - enero 2021) luego el conflicto Ucrania-Rusia, la guerra en Medio Oriente (Israel-Palestina) terminaron por anteponer los temas de seguridad y defensa nacional por sobre los costos y la eficiencia global que se había venido postulando.

Crecimiento Económico de China. Con la reforma institucional y la apertura económica [Cong, L. (1994)] que pautó el establecimiento de un mercado socialista, reformas en las zonas urbanas y rurales, la creación de zonas económicas especiales (ZEE) y las reformas legales sobre la propiedad inmobiliaria, entre otros, China alcanzó un notable crecimiento logrando escalar de la agricultura a la manufactura y, finalmente en épocas más recientes al sector tecnológico.

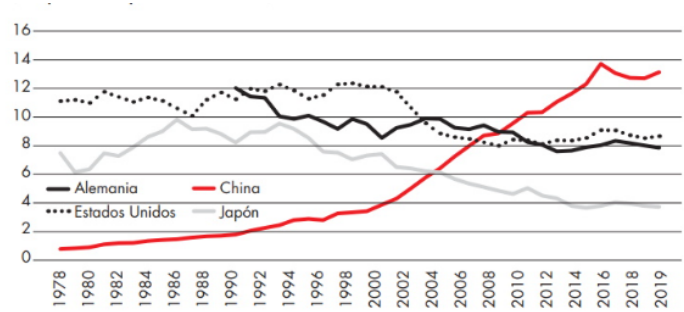
Figura 3. Evolución del Crecimiento Económico de China (1992-2022)



Fuente: Trading Economics https://es.tradingeconomics.com/china/indicators

Nota: En 1992 el Producto Interno Bruto (PIB) fue del 14.3% y de esa fecha hasta 2022 no tuvo crecimientos negativos.

Figura 4. Crecimiento económico de China como cuota del mercado mundial en porcentaje (1978-2019)



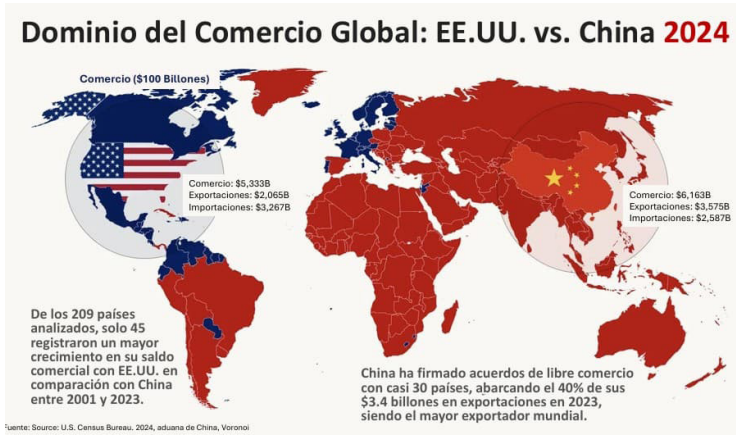
Fuente: García Herrero, A. (2023), p.8 con datos de Natixis, UCTAD.

Nota1: El gráfico ilustra la evolución de la participación de Alemania, Estados Unidos, China y Japón en el comercio mundial durante el periodo comprendido entre 1978 y 2019.

Nota 2: La participación de China durante 1978 y 2019 creció de forma significativa, superando a los otros referentes a principios de la década de 2010.

Lo anterior aunado al ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la colocación de su moneda en la canasta de divisas del Fondo Monetario Internacional terminó por intensificar su disputa con Estados Unidos en aras de consolidarse como la primera economía a nivel mundial.

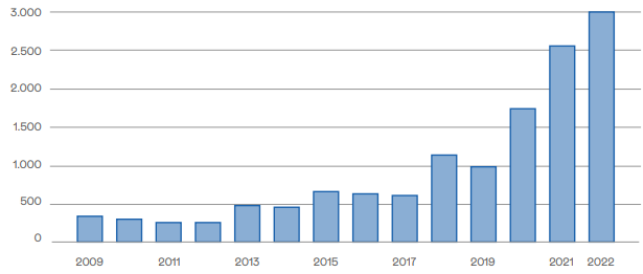
Figura 5. Dominio del Comercio Global Estados Unidos – China (2024)



Fuente: Pérez Gody, M. (2025) con datos de U.S. Census Bureau 2024, aduana de China, Voronoi, https://www.valoraanalitik.com/por-que-son-los-aranceles-de-ee-uu/

La guerra comercial Estados Unidos – China y la tendencia a un mayor proteccionismo. Diversos países están impulsando políticas públicas tendientes a favorecer la producción local y el empleo doméstico a través de subsidios a la producción nacional, imposición de aranceles e impulso de barreras no arancelarias.

Figura 6. Incremento de barreras comerciales (2009-2022)



Fuente: Villegas, C. (2025), p. 2. con datos de https://www.imf.org/en/Blogs/Article/2023/08/208//the-high-cost-of-global-economic-fragmentation; https://www.elibrary.imf.org/display/book/9798400235801/CH003.xml

Nota 1: El gráfico muestra para los años de 2021 y 2022 un notable repunte de las barreras arancelarias producto de los riesgos geopolíticos y medidas proteccionistas.

En esta línea, advierte Villegas, C. (2025) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), desde agosto de 2023, hacía notar el importante aumento en el establecimiento de barreras al comercio, de forma tal que éstas se triplicaron para el periodo comprendido entre 2019-2022, según se detalla en la figura 6.

Ejemplo de esta tendencia, resultaron ser los nuevos aires que las administraciones Bush y Obama dieron a la ley *Buy American Act* (existente desde 1933 y que promueve la compra de productos comprados en suelo nacional) o la aprobación por parte de la Unión Europea de una serie de subsidios en favor de su sector agrícola.

De forma más reciente, según López Peña, K. (2025), el 02 de abril de 2025 el *Liberation Day*, impulsado por la Segunda Administración de Trump y fundamentado en la Ley de Expansión Comercial (1962) y la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Internacional (1977), terminó por impulsar las políticas públicas proteccionistas iniciadas en 2018, bajo la premisa de que su déficit comercial representa una amenaza a la seguridad económica y bajo el objetivo de recuperar la soberanía económica, fortalecer la industria de manufactura y aumentar los ingresos (pp.1-4).

Esta orientación de la política comercial estadounidense replantea en Europa el tema de mejoras en su mercado, competitividad y seguridad (Informes Letta -mercado interno- Draghi -competitividad-) mediante mejoras en administración, armonización-simplificación normativa y readecuaciones presupuestarias. [Górriz López, C. (2025)] y, en la región centroamericana plantea el estudio de las estrategias a seguir para potenciar las cadenas de valor y suministro.

Avances tecnológicos. Los avances en inteligencia artificial (IA), robótica y manufactura aditiva (impresión 3D) empieza a reducir la dependencia de la mano de obra de bajo costo.

En tanto que, la compleja situación geopolítica plantea a bloques comerciales como la Unión Europea o a países como China, Rusia y Estados Unidos a mirar con sigilo el creciente uso militar de las tecnologías emergentes, lo cual plantea el reto de controlar la producción y exportación de bienes considerados sensibles para la seguridad nacional.

Lo anterior sin dejar de citar los impactos que sobre el modelo económico financiero ofrece la tecnología Blog Chain que permite emitir las monedas Central Bank Digital Currency (CBDC).

En suma, esta complejidad de acontecimientos sobre el escenario internacional actual termina por tejer un eje transversal que incide sobre el comercio internacional y la dinámica futura de las cadenas globales de valor y de suministro.

Todas estas situaciones emergentes en la escena global ponen de relieve como el proceso globalizador se enmarca dentro la expansión de los mercados, la liberalización comercial y la integración en las comunicaciones, lo cual no es proceso que se pueda detener o retroceder, evidentemente, hay fuerzas económicas que impulsan esta globalización, pues los capitales no tienen fronteras.

Pero no se trata solo de un tema de fuerzas económicas y expansión de las comunicaciones, sino también, de la institucionalidad creada a partir de Bretton Woods que generó un conjunto de organizaciones que junto a sus burocracias se constituyen en las principales puntas de lanza de la globalización.

¿Globalización o (des) globalización?

Los procesos sociales o económicos no avanzan progresivamente, ni de una forma lineal, igual acontece con la globalización, la cual no es proceso que se pueda detener por una guerra o una decisión estatal.

Este nuevo panorama obliga a plantearse si las cadenas globales de valor y de suministro siguen dentro de la globalización o se encuentran frente a proceso de (des) globalización, pues del acertado entendimiento del comportamiento del escenario en que éstas se desenvuelvan coadyuvará a la construcción de estrategias de adaptación inteligente.

Si bien, la globalización afronta una importante ralentización, lo cierto es que para visualizar con mayor claridad la actual dinámica internacional, resulta importante examinar no solo los nuevos acontecimientos sino también las permanencias estructurales, su dinámica y evolución.

La conformación del mercado mundial se encuentra arraigada sobre un amplio andamiaje estructural: organizaciones globales y regionales, empresas globales que buscan captar la mayor cantidad posible del mercado -incluyendo los supermercados que se consolidan en grupos cada vez más grandes-, conglomerados tecnológicos y de medios de comunicación, todos ellos catalizadores del impulso a la integración global.

Por tanto, dada la permanencia de tales catalizadores y, a pesar de que hay elementos nuevos en la dinámica internacional -muchos de los cuales no necesariamente estarán ahí de forma indefinida- resulta bastante previsible que la globalización continuará su marcha, aunque con algunas adaptaciones necesarias para afrontar los desafíos más inmediatos.

Evolución que no necesariamente llevará a un regionalismo conformado por bloques cerrados sino conformado por economías afines que seguirán interconectadas entre sí y con otras.

Dinámica dentro de la cual, el andamiaje institucional existente seguirá jugando un papel determinante. Destacando la Organización Mundial del Comercio y su sistema de solución de controversias, que pese a la parálisis del Órgano de Apelación por el nombramiento de sus jueces, continúa funcionando en los demás temas de su competencia, y salvo por Estados Unidos, todos los demás países continúan cumpliendo con sus obligaciones.

La globalización es un proceso complejo e incierto, como en todo fenómeno económico existen ciclos, en algunos de los cuales la dinámica es expansiva y en otros recesiva, igual ocurre con la globalización.

La globalización es un proceso con diferentes velocidades según las regiones del mundo, su sistema político y marcos regulatorios, y si bien existe una tendencia hacia la integración mundial, este proceso todavía se encuentra en construcción.

Todavía deberán "quemarse" muchas etapas, así que la globalización y desglobalización no son más que dos caras de una misma moneda, por lo que como bien apunta Pelfini, A. (2017), "la desglobalización y globalización coexisten y se suceden, así como diferentes son las dimensiones que, en un momento determinado, se globalizan y aceleran y, en otros momentos, no" (p.59).

Mirando al futuro: oportunidades, desafíos e impacto para las cadenas de valor y de suministro en Centroamérica

Ante este escenario, las cadenas de valor y suministro del Istmo deben comprender las transformaciones de la escena mundial para navegar en la economía internacional. No se trata solo de optimizar costos sino de impulsar oportunidades, gestionar los desafíos y ponderar los impactos futuros, según se detalla a continuación:

Tabla 1. Matriz de Oportunidades, Desafíos e Impactos. Cadenas globales de valor y de suministro en Centroamérica[1]

OPORTUNIDADES	DESAFÍOS	IMPACTO
***-Oportunidad para impulsar el reshoring / nearshoring* (relocalización cercana).** Ante las nuevas medidas coyunturales proteccionistas la tendencia de ubicar empresas más cerca de los centros de consumo puede fortalecer a las cadenas de suministro regional mediante la atracción de inversión extranjera directa (IED), especialmente mediante los acuerdos comerciales.	***-Desafíos ante la falta de ampliación de acuerdos comerciales regionales.*** ***-Desafíos ante la falta de armonización de acuerdos comerciales.*** ***-Desafíos ante la falta de cumplimiento de los acuerdos internacionales por parte de la Administración Trump al establecer aranceles sobre los negociados en los tratados suscritos.*** ***-Desafíos para promover reducciones de aranceles intrarregionales y en barreras no arancelarias*** que limita el aprovechamiento de las cadenas de valor. ***-Desafíos para impulsar la atracción de inversión extranjera directa (IED)*** sobre todo en cadenas de valor que son prioritarias. ***-Desafíos para impulsar políticas públicas*** que coadyuven a la generación de condiciones adecuadas para una ***mayor promoción de inversión extranjera directa (IED)***, destacando la simplificación de trámites y la transparencia en la gestión pública. ***-Desafíos para promover mayores ecosistemas de parques industriales – zonas francas y su acceso competitivo a agua potable, energía eléctrica, seguridad y, mano de obra calificada.***	***Mayor integración regional*** De cara al panorama global en lugar de depender de una única ubicación geográfica, las empresas han empezado a generar acciones para generar producción de bienes y servicios en lugares geográficamente más cercanos; lo que reconduce a la profundización de bloques regionales. Iniciativas como el proyecto Integración Económica Regional (INTEC) desarrollado por la UE y SIECA, deben seguir replicándose para fortalecer a las cadenas de valor y de suministros. Diversificar sus estructuras productivas, mejorar la productividad de los sectores agrícolas y fortalecer sus mercados internos
-Oportunidad para impulsar el *friendshoring* (cadenas de valor con países aliados). El nuevo escenario internacional y las tensiones geopolíticas impulsan a las empresas a diversificar la producción e impulsar cadenas de valor con países considerados aliados, pues se busca dar preferencia a los temas de seguridad nacional.	***-Desafíos para promover la cooperación e integración comercial*** entre los países del Istmo y de éstos con Estados Unidos. ***-Desafíos para promover la agilización de trámites aduaneros y mejora en la infraestructura y servicios fronterizos*** ***-Desafíos para promover más ecosistemas de parques industriales – zonas francas y su acceso competitivo a agua potable, energía eléctrica, seguridad y mano de obra calificada.***	***Mayor cooperación e integración comercial*** El impulso de políticas comerciales proteccionistas y el clima geopolítico promueven la creación de alianzas no solo políticas sino también comerciales con países considerados amigos e ideológicamente afines.
-Oportunidad para impulsar la integración con SURMX *y el comercio intrarregional.*	***-Desafío para lograr mejor infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria.*** Centroamérica debe continuar la política de diversificación de mercados, lo cual implica mejorar sus infraestructuras portuarias en el Pacífico, para no depender en su comercio solo del Atlántico. ***-Desafío para profundizar tratados de libre comercio entre México y los países de la región.*** -Como bien apunta el BCIE (2023): "cada cadena debe trabajar a nivel nacional y regional en la identificación de limitantes y utilizar los mecanismos de coordinación contemplados en los tratados con México para eliminar los obstáculos que podrían existir" (p. 18).	***Mayor cooperación e integración México – Centroamérica*** Una mayor integración trasversal mejorará el mercado en la región para las cadenas priorizadas y para las empresas de procesamiento regional. Para ello serán importantes los avances en infraestructura, logística y marcos normativos.

[1] Esta tabla ha sido elaborada considerando a BID (2023), Casado Raigón (2024), Juárez Cuevas, V. (2024), López Peña, K. (2025), Naranjo Montero, A. (2024), Padilla Pérez, R. y Oddone, N. (2016), Sánchez, A. (2025).

OPORTUNIDADES	DESAFÍOS	IMPACTO
-Oportunidad para impulsar las cadenas de suministro que ofrezcan más adaptabilidad y seguridad. Las cadenas que logren generar adaptabilidad y resiliencia desarrollarán ventaja competitiva y con ello el istmo logrará ser una zona más competitiva y atractiva para las empresas que estén buscando diversificar sus cadenas de suministro.	***-Desafíos en desarrollo de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria.*** La región centroamericana sigue presentando considerables rezagos en infraestructura que limitan la competitividad regional. A nivel de puertos destaca la importancia de aumentar niveles de eficiencia y conectividad en Puerto Quetzal (Guatemala), Puerto Cortés (Honduras) y Puerto Limón/ Moín (Costa Rica). Así como lograr la correcta operación del Triángulo Logístico entre Guatemala-Honduras-El Salvador (Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035). ***-Desafíos para promover más y mejores capacidades estratégicas y logísticas.*** ***-Desafíos para promover estándares y certificaciones requeridos por las grandes Cadenas Globales de Valor (CGV)*** a sus proveedores para facilitar su inserción en mercados internacionales de mayor poder de compra.	***Revalorización de la adaptabilidad y resiliencia antes que los costos y la eficiencia pura*** Ante las nuevas tensiones geopolíticas, guerras comerciales, posibles nuevas pandemias y/o posibles eventos naturales de impacto global, la diversificación de rutas y proveedores permite una mayor seguridad para las empresas y para los consumidores finales de bienes y servicios. El nuevo entorno geoestratégico privilegia la capacidad de adaptación y los niveles de seguridad de la cadena por sobre los incrementos en los costos.
-Oportunidad para insertarse en la participación "hacia adelante". Las empresas de la región históricamente han mostrado una tendencia a participar en las cadenas globales de valor importando componentes para ensamblar y luego exportar (participación "hacia atrás").	***-Desafío impulsar reconfiguraciones orientadas a una mayor participación en etapas de valor añadido.*** Para ello debe apostarse por la adaptación, innovación y desarrollo (I+D+i). ***-Desafío impulsar la transferencia de tecnologías y know-how*** para la modernización de las empresas regionales, de forma tal que se busque cerrar la brecha entre sectores productivos regionales "más integrados" al mercado global —dado el desarrollo de conocimiento que han alcanzado— respecto de otros menos desarrollados. En esta dinámica la coordinación entre el sector público, el sector privado y los aportes de los académicos será relevante. ***-Desafío impulsar la incubación y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (MIPYME).*** ***-Desafío desarrollar capacidades institucionales para el desarrollo de políticas públicas adecuadas,*** en educación —alineación formación técnica y profesional según necesidades actuales y futuras de las cadenas—, en materia laboral y en materia regulatoria.	***Cambios en la participación dentro de la cadena desarrollando mayor valor agregado*** La región centroamericana debe trascender su rol de proveedor de materias primas y/o productos finales para insertarse en etapas de valor añadido. La investigación, desarrollo, innovación y calidad de la mano de obra serán factores críticos de la mano con el aporte de los presupuestos públicos y el desarrollo de políticas públicas en estas áreas.
-Oportunidad para insertarse en desarrollos productivos verdes e inclusivos. La región, dada su posición geográfica, su biodiversidad, compromisos ambientales e iniciativas en economía circular, ofrece una importante ventana para que las empresas participantes en sectores clave (tales como agroindustrial, pesca-acuicultura, turismo) participen en encadenamientos globales al poder ofrecer una sostenibilidad creíble y sólida.	***-Desafío desarrollar y mantener la sostenibilidad en toda la cadena de valor*** (elaboración, ensamble, transporte, consumo) mediante la adopción de adecuadas políticas públicas y marcos regulatorios. ***-Desafío desarrollar alianzas público-privadas***, privadas-privadas para la sostenibilidad y buenas prácticas con sustento en diálogos sociales que fortalezcan el proceso.	***Comercio limpio y empresas verdes*** Las Cadenas Globales de Valor cada vez fragmentan sus procesos productivos en diferentes localizaciones con distintos estándares y compromisos ambientales. La región centroamericana puede desarrollar un adecuado clima para lograr la sostenibilidad ambiental.

En suma, el anterior panorama permite visualizar como si bien la región centroamericana transita por un escenario globalizado y retador dados los acontecimientos acaecidos durante los últimos años, también es posible encontrar coincidencias en círculos académicos, empresariales y sociales de que es posible construir oportunidades para las cadenas de valor y suministro regionales.

A manera de conclusión

La globalización es un proceso complejo impulsado por la estructura económica internacional, se trata de un fenómeno no lineal ni de arquetipo único, sino que avanza a distintas velocidades según el tipo de gobierno y el tipo de economía de cada sociedad, a mayor libertad, su avance se encuentra en todas partes.

Las cadenas de valor se encuentran estructuradas y controladas desde los países industrializados, por lo que cual, para tener incidencias en estas cadenas, los países centroamericanos deberían tener productos únicos o escasos en el mundo, lo cual normalmente no es la situación.

Cada país de Centroamérica tiene un mercado interno relativamente pequeño y de poca capacidad de compra, lo cual implica que la profundización de la integración centroamericana en lo económico sigue siendo un camino válido.

Para lograr esto, el camino consiste en una integración aduanera para bajar costos de importación, reforzar las normas de competencia para evitar la formación de monopolios, abrir paulatinamente la defensa arancelaria de sectores protegidos de baja productividad y mejorar sustancialmente la infraestructura tecnológica y de caminos, entre otros aspectos señalados. Sin olvidar, el fortalecimiento del mercado local mediante la formación de empresas privadas con empleo formal.

Debe destacarse que un elemento de competitividad consiste en tener instituciones sólidas, operativas y eficaces para que impulsen políticas públicas que permitan la creación y fortalecimiento de empresas con miras a su vinculación a los mercados internacionales.

La (des) globalización es un panorama con visos de temporalidad, el proceso globalizador no se detendrá, por lo que los países de Centroamérica deben continuar trabajando su modelo de desarrollo orientado hacia los mercados internacionales, no obstante, existe un trabajo que debe hacerse y, éste todavía se encuentra al pendiente.

Con globalización o (des) globalización, el Estado debe innovar en administración y gestión, continuar con las políticas públicas que faciliten la diversificación y tecnificación de la estructura productiva para generar mayor productividad, mayor diversificación de los mercados internacionales en ambas cuencas (la tradicional del Atlántico y la nueva del Pacífico), un fortalecimiento del mercado interno y la creación de infraestructura pública que permita que el modelo orientado hacia el exterior propicie mejores condiciones para las empresas y los ciudadanos.

No es ocultándose del mundo que los países de Centroamérica tendrán mayor desarrollo y prosperidad para sus habitantes, sino continuar el trabajo de adaptarse inteligentemente ante los desafíos que presenta el comercio mundial, a partir de las fortalezas de sus propias estructuras productivas, normativas y sociopolíticas.

Referencias

Balsa-Barreiro, J., Vié, A., Morales, A. J., & Cebrián, M. (2020). Deglobalization in a hyper-connected world. *Humanities and Social Sciencies Communications,* 6 (1), 1-4.

Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Oficina del Economista Jefe y consultores externos (2023). *Cadenas de Valor en Centroamérica y el sur de México*. Bcie.org.

Cardoso, C.F.S. y Pérez Brignoli, H. (1977). *Centroamérica y la Economía Occidenta*l. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Casado Raigón, JM. (2024). La actual globalización/desglobalización. Nuevas tendencias. La UE entre China y EE.UU. *Economistas*, (185), pp.39-44. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9528138

COMITRAN, COMIECO, COSEFIN, JICA, SIECA, SICA (2023). *Plan Maestro Regional de Movilidad y Logística 2035.*

Cong, L. (1994). Evolución y perspectivas de la reforma y la apertura en China. *Revista Cepal*, (53), 177-183. https://repositorio.cepal.org/entities/publication/81c247f8-6f78-4b15-943b-d78f58241fad

Díaz Porras, R. y Valenciano Salazar, J. (2012). Gobernanza en las cadenas globales de mercancías/valor: una revisión conceptual. *Economía y Sociedad*, (41), pp. 9-27. URL http://www.revistas.una.ac.cr/economia

García Herrero, A. (2023). Reconfiguración de las cadenas globales de valor: rivalidad Estados Unidos-China y rol de la UE. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* (134), pp. 51-74, 2023 DOI*: https://doi.org/10.24241/rcai.2023.134.2.51*

Gereffi, G, and K Fernandez-Stark (2016). *Global Value Chain Analysis: A Primer,* Center on Globalization, Governance & Competitiveness (at the Social Science Research Institute), Duke University.

Górriz López, C. (2025). Productividad, competitividad y mercado interior: análisis crítico de los informes Letta y Draghi. *Cuadernos de Derecho Transnacional*. 17 (2), pp. 334-362 336 ISSN 1989-4570. DOI: 10.20318/cdt.2025.9882

Juárez Cuevas, V. (4 diciembre 2024). Estas son las expectativas de comercio en Centroamérica y México para 2025. Forbes Centroamérica. https://forbescentroamerica.com/2024/12/04/estas-son-las-expectativas-de-comercio-en-centroamerica-y-mexico-para-2025

Naranjo Montero, A. (2024). Cadenas de valor y procesos de integración regional: estudio decaso de los desafíos de las cadenas de valor dentro del sistema de integración (SICA) durante la pandemia por el covid-19 en el período comprendido de marzo a diciembre de 2020. *Derecho en Sociedad*, 18(2), pp. 127-160. DOI: 10.63058/des.v18i2.241

Padilla Pérez, R. y Oddone, N. (2016). Manual para el fortalecimiento de las cadenas de valor. Fida -CEPAL.

Pelfini, AJ. Trump y la ilusión de la desglobalización (2017) en García Delgado, D. y Gradin, A. (Ed.), El Neoliberalismo tardío Teoría y Praxis, FLACSO (1ed, pp. 59-64). https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/07/El-Neoliberalismo-tardio-Teoria-y-Praxis.pdf

Pérez Gody, M. (2025). Estados Unidos usa los aranceles para quitarle peso a China como potencia económica? (28 marzo 2025). *Valora Analitik*. https://www.valoraanalitik.com/por-que-son-los-aranceles-de-ee-uu/

Pirenne, H. (2005). Mahoma y Carlomagno. Alianza Universidad.

Prawdin, M. (2015). Gengis Kan y sus sucesores. Editorial Juventud

Ruiz Jiménez, P. (2021). ¿Globalización o desglobalización económica? [Facultad de Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Pontificia, Madrid, España]

López Peña, K. (2025). Reconfiguración de las cadenas globales de valor, *Revista Foreign Affairs. Instituto Tecnológico Autónomo de México*. https://revistafal.com/reconfiguracion-de-las-cadenas-globales-de-valor/

Sánchez, A. (11 agosto 2025). Desglobalización vs. globalización: un giro en la brújula comercial, MOVANT LOGCOMEX. Infobae. https://www.infobae.com/movant/2025/08/11/desglobalizacion-vs-globalizacion-un-giro-en-la-brujula-economica-mundial/

Shivakumar, S. y Wessner, Ch. (08 junio 2022). Semiconductores y defensa nacional: ¿Qué está en juego? Center for Strategic and International Studies (CSIS) https://www-csis-org.translate.goog/analysis/semiconductors-and-national-defense-what-are-stakes?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc

Súarez-Cuesta, D., LaTorre, MC y Rodríguez, D. (2024). La Ley de Reducción de la Inflación y la respuesta europea: una nota. *Apuntes, Fundación de Estudios para la Economía Aplicada (fedea)*, abril 2024.

Trading Economics. (s.f.). *Indicadores económicos de China*. Recuperado el 6 de junio de 2026, de https://es.tradingeconomics.com/china/indicators

Villegas, C. (2025). Reconfiguración de las cadenas globales de valor ante las nuevas tensiones comerciales. *Serie Monográficos: La fractura del orden económico mundia*l (1-10) https://www.esade.edu/ecpol/wp-content/uploads/2025/08/Reconfiguracion-de-las-cadenas-globales-de-valor-ante-las-nuevas-tensiones-comerciales-adaptarse-en-un-mundo-fragmentado.pdf

Zúñiga Arias, G. (2011). *El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea*. CEPAL.

18

UN ANÁLISIS DE MODELOS DE GRAVEDAD DEL COMERCIO INTRARREGIONAL EN AMÉRICA CENTRAL

Nelson Joaquín Salazar Recinos

Introducción

Centroamérica alberga uno de los procesos de integración más antiguos del mundo, habiendo soportado guerras civiles, cambios políticos, choques externos, recesiones, e incluso ha sobrevivido a golpes de estado, todo ello sin diluir o transformar su proceso de integración en nuevas iniciativas. Para estudiar su comercio intrarregional, es necesario utilizar Modelos de Gravedad del Comercio Internacional, porque son herramientas robustas que proporcionan un marco estable y coherente entre los elementos productivos de los países implicados en una relación comercial y los elementos de fricción al comercio entre un país y sus socios comerciales.

Los modelos gravitacionales ofrecen respuestas a cuestiones regionales basándose en pruebas y datos de acceso público. Sin embargo, a pesar de la vasta literatura que explora las relaciones comerciales entre los países centroamericanos, muy poco se ha escrito para ofrecer respuestas con respecto a Centroamérica como agente de su propio desarrollo.

Este breve artículo se divide en seis secciones. La sección 1 es la introducción. La sección 2 es la revisión bibliográfica. La Sección 3 es la metodología. La sección 4 corresponde a los resultados. Y por último, la sección 5 presenta las principales conclusiones de este trabajo.

Revisión bibliográfica

La teoría subyacente a los modelos de gravedad es que, al igual que los planetas se atraen entre sí en proporción a su tamaño y proximidad, el comercio entre dos países es proporcional a sus respectivos niveles

de producción y a su proximidad relativa. En un principio, la ecuación de la gravedad sólo se entendía como representación de una relación empírica estable entre dos economías.

Posteriormente, varios trabajos demostraron que los modelos de gravedad pueden surgir de una amplia gama de teorías del comercio. Entre los autores más importantes en este ámbito se encuentran: Bergstrand (1985, 1989); Krugman (1980); Deardorff (1984, 1998); Eaton y Kortum (2002); Helpman et al. (2008); Chaney (2008) y Anderson y Van Wincoop (2003). La literatura muestra que controlar los costes relativos del comercio es crucial porque el comercio bilateral está determinado por los costes relativos del comercio, lo que significa que, la propensión del país "j" a importar del país "i" está determinada por el coste comercial del país "j" al país "i" en relación con su "resistencia" global a las importaciones (costes comerciales medios ponderados).

Por lo tanto, hay que incluir estos llamados "Términos de Resistencia Multilateral" (TRM), porque dos países rodeados por otros países grandes, comerciarán menos entre sí que si estuvieran rodeados por océanos. Una ecuación de gravedad teóricamente bien especificada adopta la forma de:

$$X_{ij} = \frac{Y_i Y_j}{Y_w} \left(\frac{t_{ij}}{\Pi_i P_j} \right)^{1-\sigma} \qquad (1)$$

Dónde:

Y_w indica el PIB mundial

Y_i y Y_j son el PIB de los países "i" y "j" respectivamente

t_{ij} es el coste de importación de "j" desde "i". Matemáticamente es la unidad, más el equivalente arancelario de los costes comerciales generales

$\sigma > 1$ es la elasticidad de sustitución

Π_i y P_j representan la facilidad de acceso al mercado por parte del exportador y del importador, respectivamente.

En cuanto a los métodos de estimación de un modelo de gravedad, dada la naturaleza multiplicativa de la ecuación de gravedad, el procedimiento estándar consiste en obtener una ecuación en forma Log - Log y luego estimarla por mínimos cuadrados ordinarios, como se muestra en Anderson & Van Wincoop (2003):

$$\ln X_{ij} = a_0 + a_1 \ln Y_i + a_2 \ln Y_j + a_3 \ln t_{ij} + a_4 \ln \Pi_i + a_5 \ln P_j + \varepsilon_{ij} \qquad (2)$$

Donde a_0 es una constante, $a_3 = 1 - \sigma$ y ε es el término de error.

Para captar el término $\mathscr{O}_{ij}$ (término de coste comercial), se pueden utilizar distintas variables. Normalmente, los estudios aproximan el término con la distancia bilateral. Sin embargo, también se pueden utilizar variables adicionales como: variables dicotómicas que den cuenta de la presencia de fronteras comunes, o el carácter geográfico de un país, por ejemplo, si es una isla o no. Se pueden incluir otras variables dicotómicas para captar los costes de información, como el uso común de la lengua, la similitud cultural o los antecedentes históricos comunes. En cuanto a las barreras arancelarias propiamente dichas, suelen incluirse en forma de variables dicotómicas para la existencia de acuerdos comerciales regionales. Pero si se dispone de datos reales, pueden utilizarse.

El problema de estimar la ecuación (2) es que la TRM no es directamente observable. Sin embargo, una alternativa habitual es utilizar una variable sustitutiva, comúnmente denominada "variable de lejanía" (Baier & Bergstrand, 2007; Head, 2003).

Además, Baldwin y Taglioni (2006) proporcionan una derivación minimalista de la ecuación de la gravedad y la utilizan para identificar tres errores que deben evitarse:

1. *Error de la Medalla de Oro*: Consiste en estimar la ecuación de gravedad y omitir la inclusión del "Término de Resistencia Multilateral", también llamado "Variable de Lejanía".
2. *Error de medalla de plata*: Consiste en sumar, o promediar, los flujos comerciales (exportaciones e importaciones).
3. *Error Medalla de Bronce*: Consiste en desinflar indebidamente el flujo comercial.

Metodología

El primer paso consiste en tratar los valores cero. La presencia de ceros en los datos comerciales es perjudicial para la estimación de los modelos de gravedad debido a la naturaleza logarítmica de estos modelos (Bacchetta, Beverelli, Olivier, et al. , 2012). En este artículo, las observaciones con cero se sustituyeron por 1. Esto supone un escenario en el que las observaciones que contienen ceros no son el resultado de datos que faltan o errores de redondeo, sino que son observaciones para las que el comercio era efectivamente igual a cero.

En este artículo, los datos utilizados corresponden a un panel de seis países cuyas series abarcan el periodo 1994 - 2019. Además, para añadir robustez, y gestionar de la mejor manera posible el fenómeno de la heteroscedasticidad, la ejecución de las regresiones utilizando el estimador de Pseudo Máxima Verosimilitud de Poisson (PPML) (Santos Silva & Tenreyro, 2010, 2011).

El uso de un estimador PPML se justifica por dos razones. En primer lugar, el estimador PPML tiene en cuenta la heteroscedasticidad, que a menudo afecta a los datos comerciales. Y en segundo lugar, por la razón anterior, el estimador PPML puede aprovechar la información contenida en los flujos comerciales nulos.

Por otra parte, era necesario elegir un tipo de MRT que diera los mejores resultados para cada país. Se compararon dos MRT:

$$MRT = \frac{distance}{GDP_{j_t} / GDP_{world_t}} \qquad (3)^1$$

$$MRT = distance * \left(\frac{GDP_{j_t}}{GDP_{world_t}} \right) \qquad (3.1)^2$$

Si no había diferencias significativas entre ambas, se utilizaba la TRM que mejor se ajustaba a la ecuación de regresión.

[1] Head y Mayer (2014)
[2] Bacchetta, Beverelli, Olivier, et al. (2012)

Creación o desviación de comercio

Ahora, para buscar la creación de comercio[3] o la desviación[4] a través de un análisis ex post, suponiendo la existencia de tres países, "i"; "j" y "k"; donde "i" y "j" pertenecen al mismo Acuerdo Comercial Regional (ACR) y "k" no pertenece al ACR. Si tras la formación del ACR, "i" importa más de "j" y menos de "k", se dice que existe desviación del comercio. Por el contrario, si "i" importa más tanto de "j" como de "k" tras la formación del ACR, se afirma que existe creación de comercio.

En este documento se crearon dos variables dicotómicas. La primera asume el valor de 1 si ambos países pertenecen al ACR en cuestión, y 0 en caso contrario. La segunda variable asume un valor de 1 si el país declarante pertenece al ACR, pero el país socio no. Ambas variables se añadirían a una ecuación de gravedad que constituiría un modelo empírico de gravedad aumentado de la siguiente manera:

$$\ln \chi_{i,j} = \beta_0 + ln\beta_1 M_i + ln\beta_2 M_j + \ln \beta_3 MRT_{ij} + \beta_4 F_{ij} + \beta_5 A_{ij} + \beta_6 U_{ij} + \beta_n TD + \varepsilon \quad (4)$$

$\chi_{i,j}$ = Exportaciones totales del país "i" al país "j".
β_0 = Representa el nivel de exportaciones intrarregionales que existiría si los demás regresores asumieran un valor de cero.
M_i = PIB del país "i"
M_j = PIB del país "j"
MRT_{ij} = Término de resistencia multilateral
F_{ij} = Variable dicotómica que toma el valor de 1 si los países "i" y "j" comparten frontera, y 0 si no la comparten.
A_{ij} = Variable dicotómica que asume el valor 1 si los países "i" y "j" pertenecen al mismo ACR.
U_{ij} = Variable dicotómica que asume el valor de 1 si "i" pertenece al ACR pero "j" no. Y asume el valor de 0 en cualquier otro caso.
TD = Conjunto de "Time Dummies" incluidos para controlar los efectos de la economía internacional.
ε = Término de error.

[3] Se refiere a una alteración del bienestar, debida al intercambio de producción local (cara) por importaciones (más baratas).
[4] Es una alteración del bienestar, debida al cambio de importación de una fuente barata a otra más cara.

Según Bacchetta, Beverelli, Cadot, et al. (2012) un valor positivo y estadísticamente significativo de β_5 y β_6 sería indicativo de creación de comercio. Mientras que, suponiendo significación estadística, un valor positivo en β_5 pero negativo en β_6 sería indicativo de desviación del comercio.

Efectos de las barreras no arancelarias bilaterales en el comercio intrarregional

La ecuación de gravedad también puede utilizarse para medir los costes del comercio bilateral y descomponerlos en un componente arancelario y otro no arancelario (Head & Ries, 2001; Jacks et al., 2008; Novy, 2011). La idea es resolver una ecuación de gravedad teórica para el término de costes comerciales en lugar de para el flujo comercial; y expresar estos costes como una función de los datos comerciales observables. La ventaja de este enfoque es que sus requisitos de datos son bastante accesibles.

El primer paso consiste en utilizar la ecuación (1) para hallar una expresión del comercio intranacional. Donde t_{ij} representa los costes del comercio intranacional. La ecuación (4) implica que el comercio intranacional no sólo depende del tamaño de un país, sino también de su resistencia multilateral. El segundo paso consiste en sustituir (4) en la expresión (1), y despejar los costes comerciales, dando como resultado la ecuación (5):

$$\frac{t_{ij}t_{ji}}{t_{ii}t_{jj}} = \left(\frac{X_{ii}X_{jj}}{X_{ij}X_{ji}}\right)^{\frac{1}{(\sigma-1)}} \qquad (5)$$

Así, el coste total del comercio bilateral (arancelario y no arancelario) (τ_{ij}) en relación con los costes del comercio interior puede expresarse del siguiente modo:

$$\tau_{ij} = \left(\frac{t_{ij}t_{ji}}{t_{ii}t_{jj}}\right)^{\frac{1}{2}} - 1 \qquad (6)$$

La ecuación (6) indica hasta qué punto el comercio internacional es más costoso que el nacional comparando los costes del comercio bilateral en relación con los costes del comercio nacional. Siguiendo este enfoque, el coste total del comercio bilateral se deduce de la ecuación de gravedad sin imponer una función de costes. Y no es necesario suponer que los costes del comercio interior son cero, ni que son idénti-

cos entre países (t_{ii} pueden diferir de t_{jj}), ni que los costes bilaterales son simétricos (t_{ij} pueden diferir de t_{ji}).

El **tercer paso** consiste en descomponer la ecuación (5) en sus componentes arancelarios y no arancelarios. Como describen la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) y el Banco Mundial (2017)el componente arancelario (también denominado *indicador del coste arancelario bilateral*) sería:

$$ICTB = \sqrt{\left(1 + tariff_{ij}\right)\left(1 + tariff_{ji}\right)} \qquad (7)$$

Por otra parte, el componente no arancelario, es decir, el indicador global de costes comerciales excluido el componente arancelario, (también denominado *indicador de costes no arancelarios bilaterales*) o ICNTB (que engloba todos los costes adicionales al arancel implicados en el intercambio bilateral de mercancías), se define de la siguiente manera (Anderson & Van Wincoop, 2003; ESCAP - Banco Mundial, 2017):

$$ICNTB = \left(\left(\frac{1 + \left(\frac{t_{ij}}{100}\right)}{ICTB}\right) - 1\right) * 100 \qquad (8)$$

A partir de los datos sobre flujos comerciales, la ecuación (1) puede utilizarse para estimar los costes comerciales globales, incluidas las barreras arancelarias y no arancelarias. En cuanto a la ecuación (5), la dificultad para estimarla radica en la obtención de datos adecuados sobre el comercio intranacional. En este sentido, el enfoque más utilizado consiste en estimar el comercio intranacional como la diferencia entre la producción nacional y las exportaciones (Novy, 2011)utilizando el PIB como variable sustitutiva de la producción.

Por otra parte, suponiendo que los costes comerciales internos sean iguales a cero y que los costes comerciales bilaterales sean simétricos (como se observa al utilizar la media geométrica como medida de los costes comerciales bilaterales), es posible descomponer los costes comerciales globales (a partir de la ecuación (1)) en sus componentes arancelarios y no arancelarios estimando la siguiente ecuación de regresión:

$$ln\tau_{ij} = \delta_1 \ln\left(Distancia_{ij}\right) + \delta_2 \ln\left(1 + Tarifa_{ij}\right) + \delta_3 NTB_{ij} + \varepsilon_{ij} \qquad (9)$$

Donde NTB_{ij} es una variable dicotómica que denota la existencia de barreras no arancelarias. Este método es utilizado por la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UN-ESCAP) y el Banco Mundial (BM), quienes construyeron una base de datos de costos del comercio mundial que incluye información de 180 países en formato de panel desde 1995 hasta 2019. Y, para Centroamérica, incluye información completa para el período 1995 - 2018, así como el *indicador de costos no arancelarios bilaterales*, o ICNTB descrito en la ecuación (8).

En este trabajo se incluyó el *indicador de costes no arancelarios bilaterales* (ICNTB) para estimar su impacto en las exportaciones intrarregionales centroamericanas en la siguiente ecuación:

$$\ln \chi_{i,j} = \beta_0 + \beta_1 \ln M_i + \beta_2 \ln M_j + \beta_3 \ln MRT_{ij} + \beta_4 lnICNTB + \beta_5 F_{ij} + \beta_n TD + \varepsilon \quad (10)$$

Y, como Head & Ries (2001) sugieren, en la ecuación (10) se utiliza una variable dicotómica anual (*dummies de año o dummies de tiempo - TD*) porque, en un panel de datos comerciales, deben incluirse efectos temporales para controlar los denominados efectos económicos globales (expansiones o desaceleraciones de la economía mundial). Por último, para explorar los efectos del comercio de bienes exentos de libre circulación en las exportaciones intrarregionales, los autores de este trabajo sugieren un enfoque como el utilizado para confirmar la presencia de creación o desviación de comercio.

Relación entre los bienes exentos de libre circulación y los flujos totales de exportaciones intrarregionales

En primer lugar, considerar que los países centroamericanos comercian entre sí en el marco del Tratado General de Integración Económica Centroamericana[5] (en adelante Tratado General), suscrito en 1960, y, solo un reducido número de mercancías están exceptuadas de la libre circulación dentro del territorio[6] , las cuales se describen en el Anexo A del Artículo IV del Tratado General. Para Panamá, las mercancías exceptuadas de la libre circulación se encuentran detalladas en el Anexo de la Resolución No. 331-2013 (COMIECO-LXVI) - Regímenes bilaterales de excepción al libre comercio de mercancías de cada uno de los Estados miembros del subsistema de integración

[5] Y sus protocolos posteriores y otros instrumentos jurídicos.
[6] Siendo Panamá una excepción a las definiciones originales contenidas en el Tratado General

económica con la República de Panamá. Por lo tanto, *de existir alguna fricción al comercio intrarregional, la misma debe manifestarse a través de las mercancías exceptuadas de la libre circulación.*

Además, es posible que las exportaciones de bienes exentos de libre circulación sean nulas. O incluso si tales bienes están presentes, no hay garantía de que su exportación provoque un nivel significativo de fricción al comercio[7] en los flujos de exportación intrarregionales. Por todo ello, se incluyen dos variables en la ecuación de gravedad:

> La primera variable es una variable dicotómica que toma el valor de 1 si, en un año dado, hubo exportaciones de bienes exentos de libre circulación del país "i" al país "j" y tomaría el valor de cero en caso contrario.
>
> La segunda variable es el recuento de líneas arancelarias de 8 dígitos de mercancías exentas de libre práctica exportadas de "i" a "j" en un año determinado.

Esto se refleja en la siguiente ecuación de regresión:

$$\ln \chi_{i,j} = \beta_0 + ln\beta_1 M_i + ln\beta_2 M_j + \ln \beta_3 MRT_{ij} + F_{ij} + P_{ij} + lnFR_{ij} + \varepsilon \quad (11)$$

Dónde:

> P_{ij} = Variable dicotómica que asume un valor de 1 si hubo exportaciones de bienes del Anexo A del país "i" al país "j".
> FR_{ij} = Es una aproximación de fricción asociada a las mercancías del Anexo A. Se mide como el número de líneas arancelarias exportadas de "i" a "j".

Si los coeficientes de P_{ij} y FR_{ij} son negativos y estadísticamente significativos, existe "fricción comercial". Cualquier otra hipótesis no sería concluyente y sugeriría que cualquier nivel de exportaciones de bienes exentos de libre circulación es irrelevante para el flujo global de exportaciones intrarregionales.

[7] Por "fricción comercial" debe entenderse una situación en la que la presencia de exportaciones de bienes exentos de libre circulación provoca una disminución de las exportaciones intrarregionales totales de un país.

Resultados

¿Hay creación o desviación de comercio en la Unión Aduanera Centroamericana?

En Guatemala, aunque los coeficientes de las variables ficticias "a" y "u" son estadísticamente significativos, su signo es negativo en ambos casos, por lo que no se puede demostrar ni la creación ni la desviación de comercio. En Honduras, no se puede probar ni la creación ni la desviación de comercio.

En El Salvador, la variable independiente del PIB del país declarante se excluye de la regresión cuando se utiliza el estimador PPML, independientemente de la TRM que se utilice. Sin embargo, utilizando Head & Mayer (2014) MRT el modelo de gravedad arroja valores positivos y estadísticamente significativos para los coeficientes de "a" y "u", lo que sugiere que existe creación de comercio para este país.

Tabla 1. Resultados de la estimación de la ecuación
Modelo de gravedad ampliado para los países miembros de la Unión Aduanera

	Guatemala[8]	**Honduras**[9]	**El Salvador**[10]	
	Modelo 2	***Modelo 2***	***Modelo 1***	***Modelo 2***
	$lnX_{intra_{ij}}$			
$lnPIB_i$	0.200***	-0.207*	excluido	excluido
	(0.000)	(0.028)		
$lnPIB_j$	0.109***	0.743***	0.0103	0.242***
	(0.000)	(0.000)	(0.516)	(0.000)
$lnMRT$	-0.102***	-0.452***	-0.116***	-0.116***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)

[8] Se utilizó el MRT de la ecuación 3.1
[9] Se utilizó el MRT de la ecuación 3.1
[10] Los coeficientes de las dos versiones de la TRM arrojaron el mismo signo, un valor muy próximo y significación estadística; sin embargo, al utilizar la TRM de Head & Mayer (2014) el coeficiente del PIB del país socio fue estadísticamente insignificante, y el coeficiente del PIB del país declarante fue estadísticamente significativo; mientras que al utilizar la TRM de Bacchetta, Beverelli, Olivier, et al. (2012) provocó el resultado contrario.

Frontera	0.0847***	0.0585	0.171***	0.171***
	(0.000)	(0.052)	(0.000)	(0.000)
a	-0.0667**	-0.135**	0.327***	0.0362
	(0.007)	(0.005)	(0.000)	(0.743)
u	-0.0692**	-0.0708	0.319***	0.0285
	(0.003)	(0.148)	(0.000)	(0.817)
constante	0.309*	-1.209***	2.980***	0.531*
	(0.025)	(0.000)	(0.000)	(0.019)
Nº de obs.				
R^2	0.930	0.899	0.841	0.841
AIC	507.2	471.8	501.2	501.2

Fuente: Elaboración propia.

Valor p entre paréntesis
* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001
a = ambos países forman parte del ACR
u = "i" forma parte del ACR, pero "j" no.
No se muestran los coeficientes *ficticios de tiempo*.
Guatemala: Se utiliza la ecuación (3.1) MRT
Honduras: Se utiliza la TRM de la ecuación (3.1)
El Salvador: El modelo 1 utiliza la TRM de la ecuación (3) / El modelo 2 utiliza la TRM de la ecuación (3)

Elasticidades de las exportaciones intrarregionales con respecto a las barreras no arancelarias (BNA) bilaterales

Para todos los países, el mejor ajuste de la ecuación (10) se obtuvo utilizando la TRM de la ecuación (3.1). Asimismo, el coeficiente del indicador ICNTB (lnBNA) muestra un signo negativo y es estadísticamente significativo para todos los países excepto Costa Rica. Además, la variable ficticia de frontera compartida solo es estadísticamente significativa para tres países, que son El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Tabla 2. Resultados de la ecuación (10)
Modelo de gravedad ampliado para los países centroamericanos

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	$lnX_{intra_{ij}}$	$lnX_{intra_{ij}}$	$lnX_{intra_{ij}}$	$lnX_{intra_{ij}}$	$lnX_{intra_{ij}}$	$lnX_{intra_{ij}}$
$lnPIB_i$	-0.0474**	0.0566	0.187***	-0.153*	-0.682***	-0.593***
	(0.007)	(0.289)	(0.000)	(0.034)	(0.000)	(0.000)
$lnPIB_j$	0.304***	0.189***	0.0603*	0.586***	1.085***	0.447
	(0.000)	(0.000)	(0.013)	(0.000)	(0.000)	(0.053)
$lnMRT$	-0.170***	-0.0915***	-0.0754***	-0.363***	-0.884***	-0.446**
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.007)
Frontera	-0.00612	0.130***	0.0856***	0.0331	-0.355***	-0.0180
	(0.281)	(0.000)	(0.000)	(0.237)	(0.000)	(0.867)
$lnBNA$	-0.00140	-0.161**	-0.0718*	-0.268***	-0.301***	-0.336**
	(0.815)	(0.001)	(0.048)	(0.000)	(0.000)	(0.007)
constante		1.302***	0.853***	0.448	-0.256	2.835**
		(0.000)	(0.000)	(0.295)	(0.306)	(0.009)
Nº de obs.						
R^2	0.973	0.872	0.932	0.905	0.909	0.728
AIC	489.9	441.3	493.6	459.1	401.8	359.0

Fuente: Elaboración propia.

Valor p entre paréntesis
* p<0,05, ** p<0,01, *** p<0,001
a = ambos países forman parte del ACR
u = "i" forma parte del ACR, pero "j" no.
No se muestran los coeficientes ficticios de tiempo.
Costa Rica; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua y Panamá: Resultados comunicados utilizando la TRM de la ecuación (3.1).
El Salvador y Nicaragua: *Variables ficticias temporales* no incluidas en la regresión para garantizar la presencia de todos los regresores.

Elasticidades de las exportaciones intrarregionales totales con respecto al intercambio de bienes exentos de libre práctica

La tabla 3 muestra claramente que las condiciones necesarias para confirmar la presencia de "fricciones comerciales" derivadas del intercambio de mercancías exentas de libre práctica no se cumplen para ningún país.

Tabla 3. Resultados de la estimación de la ecuación (11)
Modelo de gravedad ampliado para los países centroamericanos

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
	$lnX_{intra_{ij}}$					
$\ln PIB_i$	-0.0237***	0.0141	0.0369***	-0.0238	-0.114***	-0.0564***
	(0.000)	(0.154)	(0.000)	(0.059)	(0.000)	(0.000)
$lnPIB_j$	0.0965***	0.0637***	0.0427***	0.132***	0.217***	0.0823***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
$\ln MRT_{\square}$	-0.0553***	-0.0453***	-0.0366***	-0.0906***	-0.188***	-0.0673***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
Frontera	-0.0043	-0.0001	0.0149***	-0.0032	-0.0875***	0.0319**
	(0.077)	(0.984)	(0.000)	(0.732)	(0.000)	(0.007)
P_{ij}	0.0044*	0.0091**	0.0024	0.0009	-0.0020	-0.0014
	(0.011)	(0.008)	(0.540)	(0.873)	(0.605)	(0.782)
FR_{ij}	-0.0017	-0.0056*	-0.0032**	0.0019	0.0017	-0.0001
	(0.296)	(0.011)	(0.005)	(0.533)	(0.517)	(0.929)
Constante	2.650***	2.602***	2.608***	2.372***	2.225***	2.6930***
	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)	(0.000)
N. de Obs.						
AIC	638.7	637.4	639.7	630.6	627.4	620.2
R^2	0.931	0.932	0.941	0.868	0.921	0.656

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

Este documento ofrece evidencias y respuestas a algunas de las principales preguntas que rodean la dinámica comercial centroamericana y contribuye a mejorar la comprensión de la realidad centroamericana desde la perspectiva del pilar económico del proceso de integración regional.

La ausencia de evidencias concluyentes sobre la creación o desviación de comercio atribuida a la Unión Aduanera, y la certeza de que el comercio de bienes exentos de libre circulación no tiene efectos adversos sobre las exportaciones intrarregionales, dejan a las Barreras No Arancelarias como el tema más apremiante dentro de la dinámica comercial regional. De ahí que la ampliación y perfeccionamiento de la Unión Aduanera en la región se perfila como un medio para enfrentar los retos regionales en materia de facilitación del comercio, y reducir las barreras no arancelarias al comercio que presenta cada país centroamericano.

Finalmente, se concluye que la revisión periódica de diferentes áreas del comercio intrarregional centroamericano, más allá del tradicional análisis descriptivo, es deseable y necesaria para proporcionar, de manera oportuna, una visión integral de la realidad comercial regional, y contribuir al avance del proceso de integración en general. La realización periódica de una revisión de la dinámica comercial regional utilizando instrumentos inferenciales elevaría la calidad de la investigación en esta área y promovería un debate aún más informado sobre el rumbo de la integración regional.

Referencias

Anderson, J. E. (1979). A Theoretical Foundation for the Gravity Equation. *The American Economic Review*, *69*(1), 106-116. https://doi.org/10.1057/9780230226203.0037

Anderson, J. E., y Van Wincoop, E. (2003). Gravedad con gravedad: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, *93*(1), 170-192. https://doi.org/10.1257/000282803321455214

Bacchetta, M., Beverelli, C., Cadot, O., Fugazza, M., Grether, J.-M., Helble, M., Nicita, A., & Piermartini, R. (2012). CAPÍTULO 3 : Analyzing bilateral trade using the gravity equation UNCTAD. *Organización Mundial del Comercio, & Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo*, 101-136. https://vi.unctad.org/tpa/web/docs/vol1/ch3.pdf

Bacchetta, M., Beverelli, C., Olivier, C., Fugazza, M., Grether, J.-M., Helble, M., Nicita, A., & Piermartini, R. (2012). *Guía práctica para el análisis de las políticas comerciales*. UNCTAD. https://doi.org/10.30875/131552a5-en

Baier, S. L., y Bergstrand, J. H. (2007). ¿Aumentan realmente los acuerdos de libre comercio el comercio internacional de los miembros? *Journal of International Economics*, *71*(1), 72-95. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022199606000596

Baldwin, R. E., y Taglioni, D. (2006). Gravity for dummies and dummies for gravity equations. *National Bureau of Economic Research*, *Working Pa.* https://www.nber.org/papers/w12516

Bergstrand, J. H. (1985). The Gravity Equation in International Trade: Some Microeconomic Foundations and Empirical Evidence. *The Review of Economics and Statistics*, *67*(3), 474-481.

Bergstrand, J. H. (1989). The Generalized Gravity Equation, Monopolistic Competition, and the Factor-Proportions Theory in International Trade. *The Review of Economics and Statistics*, *71*(1), 143-153.

Chaney, T. (2008). Distorted Gravity: The Intensive and Extensive Margins of International Trade. *American Economic Review*, *98*(4), 1707-1721. https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/medias/doc/by/chaney/distortedgravity.pdf

Deardorff, A. V. (1984). Testing trade Theories and Predicting Trade Flows. En *Handbook of International Economics - Volume I* (pp. 467-517).

Deardorff, A. V. (1998). Determinantes del comercio bilateral: ¿Funciona la gravedad en un mundo neoclásico? En *The Regionalization of the World Economy* (pp. 7-32). University of Chicago Press. https://www.nber.org/books-and-chapters/regionalization-world-economy

Eaton, J., y Kortum, S. (2002). Technology, Geography, and Trade (Tecnología, geografía y comercio). *Econometrica*, *70*(5), 1741-1779. https://www.jstor.org/stable/3082019

CESPAP - Banco Mundial. (2017). *Base de datos de costes comerciales de la CESPAP-BM: Nota explicativa para los usuarios.* https://www.unescap.org/sites/default/d8files/Trade Cost Database - User note.pdf

Feenstra, R. C. (2015). *Comercio internacional avanzado: teoría y evidencia* (Segunda ed). Princeton University Press. https://press.princeton.edu/books/hardcover/9780691161648/advanced-international-trade

Head, K. (2003). Gravedad para principiantes. *Repensar la línea: The Canada-U.S. Border Conference*, *enero.* https://vi.unctad.org/tda/background/Introduction to Gravity Models/gravity.pdf

Head, K., y Mayer, T. (2014). Ecuaciones de gravedad: Workhorse,Toolkit, and Cookbook. En *Handbook of International Economics - Volume IV: Vol. IV* (pp. 131-195).

Head, K., y Ries, J. (2001). Increasing Returns versus National Product Differentiation as an Explanation for the Pattern of U.S. - Canada Trade. *The American Economic Review*, *91*(4), 858-876. https://www.jstor.org/stable/2677816

Helpman, E., Melitz, M., & Rubinstein, Y. (2008). Estimating Trade Flows: Trading Partners And Trading Volumes. *Quarterly Journal of Economics*, *123*(2), 441-487. https://academic.oup.com/qje/article-abstract/123/2/441/1930829?redirectedFrom=fulltext

Jacks, D. S., Meissner, C. M., & Novy, D. (2008). Trade Costs, 1870-2000. *American Economic Review*, *98*(2), 529-534. https://artnet.unescap.org/tid/artnet/mtg/gravity10_reading10.pdf

Krugman, P. R. (1980). Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. *The American Economic Review*, *70*(5), 950-959. https://www.jstor.org/stable/1805774

Novy, D. (2011). Gravity redux: measuring international trade costs with panel data. *Economic Inquiry.* https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/dnovy/redux.pdf

Rose, A. K., y Van Wincoop, E. (2001). National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for Currency Union. *American Economic Association*, *91*(2), 386-390. https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.91.2.386

Santos Silva, J. M. C., & Tenreyro, S. (2010). On the existence of the maximum likelihood estimates in Poisson regression. *Economics Letters*, *107*(2), 310-312. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2010.02.020

Santos Silva, J. M. C., & Tenreyro, S. (2011). poisson: Some convergence issues. *The Stata Journal*, *11*(2), 207-212.

Viner, J. (2014). *The Customs Union Issue* (P. Oslington (ed.)). Oxford University Press. https://es.b-ok.lat/book/2603712/97e9e3

Secretaría de la OMC. (2019). *Examen de las políticas comerciales: Costa Rica* (Número de julio).

Yotov, Y. V., Piermartini, R., Monteiro, J.-A., & Larch, M. (2016). Guía avanzada para el análisis de la política comercial: El modelo de gravedad estructural. En Una guía avanzada para el análisis de la política comercial*: The Structural Gravity Model*. WTO. https://doi.org/10.30875/abc0167e-en

19

EL COMERCIO COMO EJE ESTRATÉGICO EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL PARA UN MEJOR DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Rogelio Rodríguez Rodríguez

A lo largo del siglo XX, la relación comercial entre México y América Latina tuvo características de irregularidad durante este periodo. Aunque existen lazos históricos profundos con países como Argentina, Chile, Perú, Colombia y Centroamérica, la dependencia comercial hacia Estados Unidos fortalecida primeramente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y posteriormente su sucesor, el T-MEC relegó en muchos casos la cooperación regional a un segundo plano, situación que debemos evaluar sensiblemente para retomar la ruta de un nuevo proceso de integración y liderazgo de México en esta nueva era del siglo XXI.

Nuestro país, como una de las economías más grandes de América Latina, ha tenido un papel histórico en la configuración del comercio regional. Sin embargo, en las últimas décadas, su atención se ha centrado principalmente en su relación económica con Estados Unidos, dejando un vacío en su proyección y liderazgo comercial hacia América Latina como lo hemos mencionado anteriormente. Este alejamiento ha permitido que otras potencias externas como China y, en menor medida, la Unión Europea, ocupen espacios estratégicos en la región. Frente a este escenario, México enfrenta hoy una serie de retos para recuperar su influencia comercial y convertirse nuevamente en un articulador del comercio latinoamericano. Este análisis evalúa estos desafíos y plantea la necesidad de una estrategia integral para reposicionar al país como un líder económico regional en Latinoamérica.

Para ello primeramente debemos entender, cuáles son y en dónde se enmarcan estos retos, que deben ser la base para la construcción de una nueva relación comercial y de liderazgo con nuestros hermanos

en Centro, Sudamérica y el Caribe, que nos permitan crear las condiciones necesarias en un marco de integración hacia el desarrollo económico, que se traduzca en beneficios sociales y de empoderamiento a partir de la construcción de políticas públicas y acuerdos estratégicos en América Latina.

- *Primeramente, tenemos que trabajar estratégicamente hacia la reducción de la dependencia excesiva del mercado estadounidense.*

Uno de los principales obstáculos es la fuerte dependencia de México del comercio con Estados Unidos. Más del 80% de las exportaciones mexicanas se dirigen a ese país, lo que ha limitado la diversificación de socios comerciales. Esta concentración ha debilitado los vínculos económicos con América Latina, ya que gran parte de la política comercial mexicana se ha enfocado en el marco del T-MEC.

Para recuperar liderazgo regional, México necesita replantear su política exterior comercial, diversificar sus exportaciones y buscar una integración más activa con países como Panamá, Guatemala, Brasil, Colombia, Argentina, Chile y Perú, donde existen mercados dinámicos con gran potencial de complementariedad.

- *Necesitamos reestructurar Acciones que nos permitan fortalecer nuestra infraestructura regional, la cual tiene grandes debilidades.*

La falta de infraestructura adecuada entre México y el resto de América Latina, especialmente con Sudamérica, dificulta el comercio eficiente. A diferencia del comercio con Estados Unidos, que cuenta con redes logísticas robustas, el transporte interregional con países latinoamericanos es lento, costoso y fragmentado.

México debe promover y participar en proyectos de infraestructura regional que faciliten el comercio terrestre, marítimo y aéreo, Pensando aquí establecer una ruta, desde nuestro tren transístmico hasta el Canal de Panamá en una primera etapa. Creando corredores logísticos, acuerdos aduaneros y conectividad digital que serán fundamentales para disminuir los costos y tiempos de traslado.

- *Debemos evaluar el escenario existente frente al esquema de la competencia geoeconómica de China.*

China ha ganado una fuerte presencia en América Latina a través de inversiones estratégicas, financiamiento y comercio bilateral. Su ca-

pacidad para ofrecer condiciones financieras flexibles y su interés en materias primas ha desplazado a varios actores tradicionales, incluido México.

Para contrarrestar esta influencia, México necesita fortalecer su presencia institucional, comercial y diplomática en la región, ofreciendo propuestas de valor basadas en la cooperación, la producción conjunta, el desarrollo tecnológico y el respeto a los intereses regionales.

- *Otro aspecto esencial que destacar, es la falta de instrumentos regionales efectivos.*

Aunque existen mecanismos como la Alianza del Pacífico y la CELAC, su impacto comercial ha sido limitado por falta de voluntad política y cohesión. Aquí México debe asumir un rol más activo en el fortalecimiento de estos bloques, impulsando una agenda pragmática que promueva el comercio intrarregional, para reducir barreras arancelarias y fomentar la inversión.

Entendiendo que México tiene los recursos, la posición geográfica y el capital humano para convertirse en un verdadero eje de integración comercial en América Latina. Pero para lograrlo, se requiere visión de largo plazo, voluntad política y una nueva narrativa regional basada en la cooperación, la equidad y el desarrollo compartido.

- *Un punto que debemos analizar es el referente a la debilidad en la promoción comercial y diplomacia económica*

México necesita reforzar su diplomacia económica en América Latina. Las agencias de promoción comercial como ProMéxico (extinta) deben tener presencia y estrategia activa en los mercados latinoamericanos. Sin representación institucional fuerte, es difícil facilitar la entrada de empresas mexicanas y promover alianzas productivas.

En el sector privado también debemos asumir un rol más ambicioso en la expansión regional, con apoyo estatal, incentivos y seguridad jurídica.

Recuperar el liderazgo comercial de México en América Latina no es una tarea sencilla, pero sí urgente y estratégica. Implica superar la dependencia de Estados Unidos, invertir en infraestructura regional, competir inteligentemente frente a China, fortalecer los mecanismos de integración y rediseñar la diplomacia económica.

En este sentido la integración regional se ha convertido en un elemento estratégico para el desarrollo económico sostenible en América La-

tina, en un contexto global marcado por la competencia entre grandes bloques económicos y la creciente interdependencia comercial, los países latinoamericanos enfrentan el reto de superar su fragmentación histórica para fortalecer sus economías y proyectarse con mayor peso en el escenario internacional.

La integración no solo facilitará el intercambio comercial y la movilidad de inversiones, sino que también permitirá la articulación de políticas públicas conjuntas, el desarrollo de infraestructura compartida y la construcción de cadenas de valor regionales. Además, contribuirá a reducir asimetrías entre países, mejorar la competitividad y generar mayor resiliencia frente a crisis externas, para avanzar hacia una integración más profunda y efectiva, representando no es solo una oportunidad, sino una necesidad para impulsar un desarrollo económico más justo, equilibrado y sostenible en América Latina.

Recordemos como lo hemos venido evaluando que, en las últimas dos décadas, México ha buscado recuperar su papel en América Latina mediante diversos mecanismos, como la Alianza del Pacífico, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y acuerdos comerciales bilaterales. Cuyo objetivo responde a la necesidad de fortalecer la soberanía económica, promover un desarrollo más inclusivo y establecer vínculos comerciales menos asimétricos que los existentes con potencias como Estados Unidos o China.

- *Se requerirá valorar los retos y oportunidades para México en el comercio regional en este primer cuarto de este siglo XXI.*

América Latina es una región unida por la historia, la cultura y el idioma, pero marcada por desafíos estructurales que han dificultado su plena integración económica. México, como una de las economías más grandes del continente, tiene el potencial y la responsabilidad de desempeñar un papel estratégico en la consolidación del comercio regional. En el siglo XXI, frente a las nuevas dinámicas geopolíticas y económicas globales, México enfrenta tanto retos como oportunidades para fortalecer su posición en el comercio regional en América Latina.

El tema de las ventajas del comercio intrarregional para México y América Latina, es fundamental para llevar a cabo acciones inteligentes, con visión de futuro para lograr:

- Mayor diversificación de mercados: La alta concentración del comercio exterior mexicano con Estados Unidos (más del

80%) lo hace vulnerable a políticas proteccionistas y crisis económicas del vecino del norte. Fortalecer el comercio con América Latina ayuda a reducir esa dependencia.

- Complementariedad productiva: Muchos países latinoamericanos poseen estructuras productivas complementarias con México. Por ejemplo, mientras México tiene capacidades industriales desarrolladas, países como Brasil o Argentina tienen grandes sectores agroindustriales que podrían integrarse en cadenas regionales de valor.
- Reducción de costos logísticos: La proximidad geográfica reduce costos de transporte, facilita acuerdos regionales en infraestructura y permite un comercio más sostenible ambientalmente.
- Afinidad cultural y lingüística: El idioma común y la cercanía cultural facilitan los negocios, reducen barreras comerciales no arancelarias y promueven confianza entre socios.

Así mismo, se hace necesario potencializar los sectores clave para el comercio entre México y Latinoamérica como, por ejemplo:

- ***Manufactura e industria automotriz***: México es un hub industrial importante. Integrar sus cadenas de valor con países de la región puede generar empleos de calidad y fortalecer capacidades tecnológicas.
- ***Energía y recursos naturales:*** México puede cooperar con países sudamericanos en exploración energética, desarrollo de energías renovables e infraestructura compartida.
- ***Tecnología e innovación***: Con una clase media creciente en varios países, la demanda por tecnología e innovación está en aumento. El intercambio tecnológico y la colaboración universitaria son áreas de oportunidad.
- ***Agroindustria***: en este contexto México puede importar productos agroalimentarios y, al mismo tiempo, exportar tecnología agrícola, maquinaria y servicios logísticos.

Sin embargo, también debemos reconocer que existen obstáculos actuales y desafíos a superar. Que, a pesar del potencial, el comercio entre México y América Latina enfrenta importantes retos, por ejemplo:

- ***Una Infraestructura deficiente***: que anteriormente ya referimos donde las conexiones logísticas (carreteras, puertos, ferrocarriles) entre México y Sudamérica siguen siendo limitadas. Aquí, la mejora de esta infraestructura es vital.
- ***Trámites burocráticos y barreras no arancelarias:*** La falta de armonización en normativas, certificaciones y regulaciones sanitarias obstaculiza el comercio fluido.
- ***Falta de financiamiento y promoción comercial***: Las PYMES tienen dificultad para acceder a mercados regionales por falta de apoyo institucional, crédito o información comercial.
- ***Desigualdades económicas***: Las asimetrías en el desarrollo económico y la inestabilidad política en algunos países afectan la continuidad de acuerdos e intercambios.

Con base en lo anterior y para construir estrategias para fortalecer el comercio regional, necesitamos aprovechar el potencial del comercio entre México y América Latina, donde se requieren acciones coordinadas para:

- ***Impulsar acuerdos comerciales efectivos***: Aunque ya existen acuerdos bilaterales y multilaterales, es fundamental revisarlos, actualizarlos y hacerlos funcionales, eliminando obstáculos técnicos y aduaneros.
- ***Promover la integración productiva regional***: No se trata solo de intercambiar productos, sino de construir cadenas de valor compartidas. Esto requerirá políticas industriales regionales y cooperación tecnológica.
- ***Fortalecer la inversión intrarregional***: Incentivar inversiones de empresas mexicanas en América Latina y viceversa ayudará a consolidar relaciones comerciales duraderas.

Para que nuestro país se constituya como un verdadero puente entre América Latina y el mundo, no solo bastará con reconocer los retos ahora enfrentar en el marco de la integración regional sino trabajar intensamente, pero sobre todo de manera estratégica y con una visión de largo plazo que permita la construcción de acuerdos multilaterales en nuestra región latinoamericana, que logre alcanzar resultados objetivos y bien definidos en el corto mediano y largo plazo para trans-

formar frente a la globalización a la región convirtiéndola como verdadera plataforma económica y comercial frente a China, la Unión Europea y por qué no decirlo Estados Unidos.

En esta lectura y análisis, cumpliendo y trazando ejes que nos permitan dimensionar a México como un país más integrado comercialmente con América Latina, demostrando que se puede desempeñar un papel de liderazgo regional, sirviendo como puente estratégico entre los países del sur y otras regiones del mundo, como Asia-Pacífico, Europa o África. Entendiendo que, una América Latina unida comercialmente tiene más posibilidades de negociar mejores términos con actores como China o Estados Unidos.

Esta proyección regional permitirá a México fortalecer su influencia política y económica, defender intereses comunes, y actuar como interlocutor legítimo ante los grandes bloques económicos del siglo XXI.

Por ello, el comercio entre México y América Latina es mucho más que una relación económica: es una vía hacia la integración regional, el fortalecimiento de la soberanía económica y el desarrollo compartido. En este siglo XXI, frente a la concentración del poder económico global y los retos del cambio climático, la transformación digital y las tensiones geopolíticas, México tiene la oportunidad y la responsabilidad de mirar hacia el sur y construir, junto con sus vecinos, un modelo de desarrollo basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación.

Potenciar el comercio regional no es solo una estrategia comercial: es una apuesta política por un futuro latinoamericano más fuerte, autónomo y justo.

Los retos por venir en este primer cuarto de Siglo XXI, requieren de la colaboración de quienes formamos parte en América Latina. Hoy todos los países sin excepción que integran la Región Latinoamericana y del Caribe, debemos valorar la importancia de sumar esfuerzos frente a los nuevos retos que se están estableciendo en el marco que la Integración Regional, que obligan trabajar para construir y generar mejores escenarios hacia el desarrollo económico, en un mundo donde las principales economías del mundo (China, Estados Unidos, Rusia y la India) están buscando constituirse como los mejores ante una nueva recomposición geopolítica y económica, que les permita asumir el liderazgo.

Por ello, México debe consolidar su posición como un actor clave en la integración regional y el desarrollo económico de Centroamérica y el Caribe, mediante una combinación de cooperación técnica, financiera y política. Su liderazgo debe estar sostenido en diversas iniciativas y programas que busquen fortalecer la infraestructura, la seguridad alimentaria, la interconectividad y la resiliencia institucional en la región, para ello las siguientes acciones se vuelven fundamentales para este objeto, para impulsar de manera estratégica los siguientes ejes estratégicos:

Cooperación técnica y financiera

A través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), México debe continuar implementando programas de cooperación bilateral y triangular en áreas como agricultura, medio ambiente y gestión pública. Aquí se destaca el Fondo de Infraestructura para Mesoamérica y Países del Caribe (Fondo Yucatán), que ha financiado proyectos de infraestructura vial y energética, promoviendo una mayor interconexión regional.

Proyecto Mesoamérica

Este mecanismo regional, sucesor del Plan Puebla Panamá, busca potenciar la complementariedad y cooperación para implementar proyectos que resulten en beneficios concretos para las sociedades en materia de crecimiento económico, interconectividad y desarrollo social. Aquí, México ha sido un impulsor clave de este proyecto, facilitando la convergencia de distintos socios de cooperación y contribuyendo con experiencia técnica y financiera.

Integración económica y digital

En consecuencia, México debe continuar promoviendo la integración económica mediante la facilitación del comercio y la competitividad, así como el impulso a la economía digital.

Con base en lo anterior, en este escenario existen desafíos y perspectivas donde debemos considerar, a pesar de los avances, que el flagelo de la pobreza, la desnutrición y la necesidad de aumentar la inversión privada. México necesita continuar trabajando en la promoción de políticas públicas que aborden estos retos, consolidando su papel como líder regional comprometido con el desarrollo sostenible y la integración de Centro, Sudamérica y el Caribe.

Entendiendo que, en un contexto global caracterizado por tensiones geopolíticas, transformaciones tecnológicas y desafíos económicos persistentes, América Latina enfrenta la necesidad urgente de fortalecer su integración regional como vía para alcanzar un crecimiento económico más inclusivo y sostenible. Donde México debe perfilarse como un actor estratégico con el potencial de asumir un nuevo liderazgo regional, impulsando esquemas de cooperación más sólidos, eficientes y equitativos, que requerirán de:

Una posición geopolítica estratégica

Entendiendo que, México posee una ubicación privilegiada que lo convierte en puente entre América del Norte, Centroamérica y Sudamérica. Su pertenencia a bloques como el T-MEC, la Alianza del Pacífico, CELAC y su participación en foros multilaterales le otorgan un peso político y económico que puede ser aprovechado para dinamizar los mecanismos de integración regional. Esta posición lo convierte no solo en un actor clave, sino también en un catalizador del diálogo entre subregiones con distintos niveles de desarrollo.

Un liderazgo desde la cooperación y la inclusión

En este punto, México ha demostrado capacidad para liderar iniciativas que combinan cooperación técnica, financiamiento y transferencia de conocimientos. A través de la AMEXCID y del Proyecto Mesoamérica, ha promovido el desarrollo de infraestructura, seguridad alimentaria y programas sociales en Centroamérica y el Caribe. Este enfoque solidario y pragmático puede replicarse en Sudamérica, fomentando un liderazgo no impositivo, sino cooperativo.

Retos estructurales que demandan respuestas regionales

Aquí, debemos evaluar que el desarrollo económico en América Latina enfrenta retos comunes: baja productividad, informalidad laboral, dependencia de materias primas, fragmentación comercial y desigualdad. Estos problemas requieren respuestas colectivas. Donde México, con su experiencia en tratados de libre comercio, digitalización, manufactura avanzada y transición energética, puede liderar agendas comunes para mejorar la competitividad regional, fortalecer cadenas de valor y atraer inversiones sustentables, a través de la integración como motor del crecimiento.

Entendiendo que la integración regional no es solo un proyecto político, sino una herramienta económica, donde México puede abogar por una mayor convergencia regulatoria, la eliminación de barreras al comercio intra-latinoamericano, la promoción de infraestructura física y digital compartida, y el impulso de políticas fiscales y financieras coordinadas que permitan afrontar choques externos con mayor resiliencia.

Finalmente debemos entender que México está en condiciones de construir un nuevo liderazgo regional que no solo promueva la integración económica como fin, sino como medio para un crecimiento más equitativo y sostenible en América Latina. Para lograrlo, debe apostar por una diplomacia activa, por alianzas estratégicas con gobiernos, sector privado y sociedad civil, y por el fortalecimiento de los mecanismos regionales existentes. En un mundo cada vez más fragmentado, la cohesión latinoamericana con México como actor central podría marcar la diferencia entre la vulnerabilidad y la autonomía económica regional.

Siguiendo esta ruta, México y América Latina deben impulsar acciones estratégicas que les permitan afrontar con inteligencia y visión de futuro la nueva realidad en el marco de la guerra comercial, generada a partir de las políticas de Donald Trump desde los Estados Unidos frente al mundo y países antes mencionados considerando:

1. Fortalecer el comercio Intra-Regional

- ***Objetivo***: Reducir la dependencia de EE. UU. como principal socio comercial.
- ***Acción***: Eliminar barreras arancelarias entre países latinoamericanos, armonizar normas técnicas y sanitarias, y crear plataformas logísticas regionales.
- ***Impacto***: Estimula el mercado interno latinoamericano y diversifica exportaciones.

2. Reforzar la Alianza del Pacífico y el Mercosur

- ***Objetivo***: Unificar esfuerzos comerciales y diplomáticos.
- ***Acción***: Impulsar una convergencia entre ambos bloques para crear un mercado común latinoamericano más robusto.
- ***Impacto***: Mayor poder de negociación frente a actores externos como EE. UU., China o la UE.

3. Crear un fondo latinoamericano de desarrollo productivo

- ***Objetivo***: Financiar proyectos estratégicos en infraestructura, innovación y energías limpias.
- ***Acción***: Apoyado por bancos regionales como CAF, BID o el Banco del Sur.
- ***Impacto***: Promueve el desarrollo sostenible e industrialización regional.

4. Establecer una agenda digital común

- ***Objetivo***: Fomentar la transformación digital y la soberanía tecnológica.
- ***Acción***: Invertir en conectividad, regulación digital regional y educación tecnológica.
- ***Impacto***: Mejora la competitividad regional ante los cambios tecnológicos globales.

5. Diplomacia económica multilateral

- ***Objetivo***: Responder al aislamiento o tensiones impulsadas por EE. UU.
- ***Acción***: Reforzar la participación en foros como CELAC, BRICS+, APEC y tratados con la UE, Asia y África.
- ***Impacto***: Amplía los márgenes de maniobra geoeconómica de América Latina.

6. Defensa conjunta de los derechos de migrantes

- ***Objetivo***: Responder a políticas migratorias restrictivas de EE. UU.
- ***Acción***: Crear una estrategia regional para proteger los derechos de migrantes latinoamericanos y negociar en bloque con EE. UU.
- ***Impacto***: Mejora la posición política y social de la región frente a Washington.

Por otra parte, debemos evaluar que la promoción de productos y empresas mexicanas en América Latina sigue siendo limitada. La des-

aparición de organismos como ProMéxico redujo la presencia institucional del país en la región, debilitando su capacidad de expansión comercial.

Dentro de este escenario, México tiene ante sí una oportunidad histórica para reconectarse comercialmente con América Latina y consolidar una estrategia regional de crecimiento económico compartido. Superar los desafíos actuales exige voluntad política, inversión en infraestructura, fortalecimiento institucional y visión a largo plazo. La clave está en entender que el comercio regional no solo es una opción económica, sino una herramienta de integración estratégica, de soberanía regional y de construcción de un futuro latinoamericano más justo, equilibrado y autónomo.

Entendiendo que América Latina se ha convertido en un espacio estratégico de interés para las grandes potencias económicas del mundo. Tanto Estados Unidos, con su histórica influencia, y hoy China, con su creciente presencia comercial y financiera, están disputado espacios en la región. En este contexto, México, que comparte identidad, cultura e idioma con América Latina, tiene una ventaja natural para fortalecer su papel regional. Sin embargo, competir frente a estas potencias requiere visión estratégica, diplomacia activa e innovación económica.

En esta ruta para fortalecer la integración regional con liderazgo activo, México debe dejar de actuar como un país periférico en América Latina y asumir una posición de liderazgo integrador. A diferencia de EE. UU. y China, México comparte una base cultural común con la región que puede usar para construir alianzas económicas más equitativas y respetuosas.

Necesitamos impulsar la reactivación de la Alianza del Pacífico y la CELAC con propuestas concretas de comercio, inversión e innovación. Promover proyectos regionales de infraestructura, digitalización, sostenibilidad y educación. Así como, diversificar nuestra política exterior y comercial

Debemos diversificar mercados y fortalecer vínculos con países sudamericanos y del Caribe. Y ampliar y modernizar acuerdos comerciales bilaterales y regionales para facilitar el comercio intrarregional, e invertir en innovación y transferencia tecnológica.

México no puede competir con la magnitud financiera de China ni con el poder corporativo de Estados Unidos de Norteamérica, pero sí puede posicionarse como un socio estratégico en tecnología, educación y servicios.

Para ello, se hace indispensable establecer alianzas científico-tecnológicas con universidades y centros de investigación regionales y apoyar la creación de parques industriales regionales donde se integren cadenas de valor latinoamericanas.

Urge una plataforma como el Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL) que impulse el fortalecimiento de la diplomacia económica (basada en el intercambio comercial), así como cultural, para posicionar su oferta exportadora y generar confianza como socio estratégico.

Necesitamos crear una infraestructura para la promoción comercial en América Latina. Usando nuestro soft power (cultura, cine, gastronomía, idioma) que nos permitan la consolidación de relaciones de largo plazo.

En este contexto requerimos promover inversión responsable y sostenible, frente al modelo extractivista de China y las políticas condicionadas de USA., México puede competir ofreciendo un modelo de cooperación más equitativo: promover inversiones con responsabilidad social, protección ambiental y beneficios compartidos. También debemos apoyar a las PYMES de nuestro país para internacionalizarse en América Latina, generando empleos locales.

En un esquema de prospectiva estratégica, México no puede igualar a China ni a Estados Unidos en poder económico, pero sí puede ser más cercano, confiable y respetuoso en su relación con América Latina. Su ventaja está en la proximidad cultural, el idioma común, y su potencial para construir un nuevo modelo de integración regional basado en la solidaridad, la innovación y el desarrollo sostenible. Competir no significa imitar a las potencias, sino ofrecer una alternativa latinoamericana auténtica y estratégica, identidad latinoamericana.

Debemos aceptar que, en un mundo cada vez más interconectado, la cooperación regional se ha transformado en una necesidad estratégica para el desarrollo económico. En el caso de México, nuestra posición geográfica, cultural e histórica nos vincula estrechamente con América Latina, una región con la que compartimos no solo lengua y herencia cultural, sino también desafíos estructurales y oportunidades de crecimiento.

En un contexto de futuro inmediato, la importancia del comercio entre México y América Latina debe ser la herramienta clave para diversificar mercados, promover el desarrollo sostenible, fortalecer la

integración regional y aumentar la fortaleza económica de la región en el escenario internacional.

Bajo estos escenarios vemos que, en la actualidad en todas las regiones del mundo se registran, con mayor o menor éxito, procesos de integración. Los países se asocian a fin de estar en mejores condiciones para enfrentar los desafíos comunes que plantean la globalización y la creciente interdependencia en un mundo multipolar en constante cambio, donde México no ha sido ajeno a este fenómeno. En este sentido debemos de tomar la estafeta para constituirnos como impulsores y gestores de los diversos mecanismos regionales y subregionales para la integración con países de nuestro entorno geográfico inmediato y, en particular América Latina.

En definitiva es importante hoy llevar a cabo la construcción de estrategias multinacionales con un enfoque regional latinoamericano, que nos permitan fortalecernos frente a un contexto que se está transformando vertiginosamente, ante una real recomposición geopolítica y geoeconómica que impactará en el futuro inmediato a países emergentes como el nuestro, entendiendo que si no tomamos las medidas adecuadas y estratégicas para alcanzar un posicionamiento real, nuestro liderazgo aquí debe demostrar nuestra experiencia y las grandes fortalezas que poseemos como país y región Latinoamericana.

Finalmente debemos reconocer Que todo este resultado es producto de trabajo profundo durante las últimas décadas, donde México ha impulsado mecanismos de integración como la ALALC, el Grupo de Contadora y, más recientemente, la Alianza del Pacífico como lo hemos señalado.

Sin embargo, los cambios en el contexto global, la emergencia de nuevas potencias regionales y desafíos internos han hecho que el país pierda visibilidad y capacidad de incidencia.

Varios elementos han contribuido al debilitamiento de la influencia mexicana en América Latina:

- ***Cambios en la política exterior:*** En años recientes, la política exterior mexicana se ha visto marcada por la prudencia y, en ocasiones, la pasividad, alejándose de su tradicional activismo regional.
- ***Desafíos internos***: Problemas como la inseguridad, la corrupción estructural, la desigualdad social y la falta de crecimiento

han distraído la atención de las autoridades y limitado los recursos para la proyección internacional.

- ***Competencia regional***: Brasil, Argentina, Chile y, más recientemente, Colombia y Perú, han asumido roles protagónicos en distintos momentos y foros latinoamericanos.
- ***Dependencia respecto a Estados Unidos***: La necesidad de mantener relaciones estrechas con nuestro vecino del norte ha llevado a México a priorizar asuntos bilaterales, en ocasiones en detrimento de la agenda latinoamericana.
- ***Desconexión cultural y social***: A pesar de compartir idioma y valores, México ha fortalecido sus lazos culturales y comerciales con Norteamérica, restando atención a la integración latinoamericana.

Dentro de este nuevo contexto, vemos que América Latina atraviesa un periodo de transformación marcado por el auge de nuevos liderazgos, la diversificación de alianzas económicas y la emergencia de retos globales como ya lo señalé el cambio climático, la migración masiva, el crimen organizado transnacional y el impacto de la digitalización. Además, la región busca mayor autonomía frente a potencias extrarregionales y un enfoque más pragmático y cooperativo en sus relaciones internacionales.

Ante este escenario, México tiene la oportunidad y la necesidad de redefinir su papel y recuperar la confianza y el respeto de sus socios.

El liderazgo no se hereda ni se impone, se construye día a día con resultados, credibilidad y visión. En este contexto México puede recuperar su posición de vanguardia mediante estrategias que respondan a los desafíos actuales y anticipen las necesidades futuras de América Latina.

Nuestro país, debe reimpulsar la política exterior proactiva, apostando por una política exterior más activa, basada en principios de respeto, no intervención y solidaridad, pero también en una participación decidida en los grandes temas regionales.

Es necesario impulsar el diálogo político, la mediación en conflictos y la promoción de valores democráticos. Para fortalecer la integración y la cooperación, el país debe liderar la reactivación de mecanismos de integración genuinamente latinoamericanos, como la CELAC, la Alianza del Pacífico y la UNASUR, promoviendo agendas comunes

en materia de desarrollo, ciencia, tecnología, salud pública y medio ambiente. La cooperación Sur-Sur, el intercambio de experiencias y la solución conjunta de problemas estructurales deben ser prioridad.

Se hace necesario construir una agenda económica regional ambiciosa, donde México pueda convertirse en promotor de cadenas de valor regionales, facilitando comercio, inversión e innovación tecnológica entre países latinoamericanos. Esto implica negociar acuerdos de beneficio mutuo, incentivar la creación de bloques económicos y reducir la dependencia de mercados ajenos.

Debemos promover una cultura y los valores compartidos, donde la diplomacia cultural es una herramienta poderosa para tender puentes y derribar muros.

Necesitamos abordar retos comunes desde una perspectiva colectiva, México puede liderar la creación de protocolos, fondos y mecanismos de cooperación que beneficien a toda la región y refuercen la imagen del país como socio confiable.

Por ello, el papel de la sociedad civil y la iniciativa privada juegan un papel preponderante donde el Estado mexicano no puede ni debe actuar solo. La reconstrucción del liderazgo regional requiere la participación de universidades, empresas, ONG y ciudadanos con visión internacional. El sector privado puede impulsar inversiones responsables que fortalezcan cadenas de valor regionales, mientras que la sociedad civil puede promover agendas de derechos humanos y sostenibilidad.

Para finalizar debemos comprender que recuperar el liderazgo regional no será tarea sencilla ni inmediata. México tendrá que superar retos internos profundos, como la inseguridad, el rezago educativo y la desigualdad. Sin embargo, la historia y el potencial de nuestro país permiten vislumbrar un futuro en el que México vuelva a ser protagonista.

La clave estará en construir consensos, generar confianza y demostrar con hechos la voluntad de trabajar por el bien común latinoamericano. Recuperar el liderazgo es, en última instancia, una forma de contribuir a un continente más justo, próspero y solidario.

México tiene ante sí la oportunidad de recuperar su liderazgo en América Latina y proyectar una voz fuerte, inclusiva y visionaria. Esto demandará visión de Estado, compromiso social y la capacidad de reinventarse en un mundo en constante transformación. Solo así podrá México volver a ser guía y referente para los pueblos de la región.

20

DESAFÍOS JURÍDICOS DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA: BASES NORMATIVAS PARA UN DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE EN LA REGIÓN

Jenssy Carolina Paz Macías

Introducción

En el actual contexto histórico que atraviesa Centroamérica, caracterizado por una crisis multidimensional que abarca desde el debilitamiento institucional hasta la agudización de fenómenos como el crimen organizado, la corrupción estructural, la consolidación de regímenes autoritarios y antidemocráticos, el desempleo masivo, la pobreza extrema y la devaluación monetaria, se vuelve imperativo revisar críticamente el proceso de integración regional. La falta de respuestas articuladas ante estos desafíos ha puesto en entredicho la funcionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y ha evidenciado la urgencia de transformar sus fundamentos jurídicos e institucionales.

En este contexto, la investigación titulada "Desafíos jurídicos de la integración centroamericana: bases normativas para un desarrollo económico sostenible en la región", se propone analizar los principales obstáculos jurídicos que limitan el funcionamiento efectivo de la integración regional, con el objetivo de identificar propuestas normativas que fortalezcan la institucionalidad y articulen una vía hacia el desarrollo económico sostenible. La reflexión se inscribe también en un momento de tensiones globales entre los procesos de globalización y (des)globalización, que reconfiguran los modelos de cooperación y regionalismo, y plantea la necesidad de repensar la integración centroamericana con base en referentes exitosos como el modelo comunitario de la Unión Europea.

El estudio parte de la pregunta: ¿cuáles son los principales desafíos jurídicos que contribuirían con el funcionamiento efectivo del proceso de integración centroamericana y cómo puede el fortalecimiento de las bases normativas regionales contribuirían a la consolidación de un desarrollo económico sostenible en la región? Para responder a ello, se adopta una metodología cualitativa dentro de un enfoque fenomenológico y socio-crítico, utilizando entrevistas en profundidad a expertos en Derecho de Integración y Derecho Comunitario, estudios de caso, derecho comparado e investigación documental y validación por el juicio de expertos de una propuesta considerando triangulación de fuentes como una vía de credibilidad de las afirmaciones y conclusiones del estudio.

Los hallazgos revelan una disfuncionalidad sistémica en el SICA, marcada por la superposición de órganos, la escasa coordinación institucional, la limitada capacidad ejecutoria y la falta de integración efectiva por parte de algunos Estados miembros. Esta fragmentación limita la implementación de acuerdos regionales e impide consolidar una integración real. Frente a ello, la investigación propone fortalecer las bases normativas del proceso integrador, tomando como referencia el modelo de integración Sudamericana MERCOSUR, integrado por los países como Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el modelo comunitario de la Unión Europea UE que contempla 27 Estados, con el fin de establecer un marco jurídico coherente, eficaz y participativo que permita avanzar hacia un desarrollo sostenible con una visión regional unificada.

Fundamentación teórica

En esta sección se presentan los fundamentos conceptuales y jurídicos que sustentan la investigación titulada Desafíos jurídicos de la integración centroamericana: bases normativas para un desarrollo económico sostenible en la región. El marco teórico está orientado a ofrecer una comprensión clara de los elementos esenciales que permiten interpretar el fenómeno de la integración regional desde una perspectiva jurídica. Para ello, se abordan las principales teorías del Derecho aplicables a los procesos de integración, se exponen los modelos regionales de referencia (Unión Europea y Mercosur) y se definen los conceptos jurídicos clave que estructuran el análisis. Estos elementos permiten identificar y categorizar los desafíos jurídicos que enfrenta la

integración centroamericana y valorar su impacto en la viabilidad de un desarrollo económico sostenible.

Teorías jurídicas de la integración regional

La integración regional ha sido objeto de diversas interpretaciones jurídicas. Desde el enfoque clásico del Derecho Internacional, se ha evolucionado hacia modelos más sofisticados como el Derecho Comunitario y el constitucionalismo regional.

Derecho de Integración

Según (Haas, 1958), la integración política implica que actores políticos de diversos ámbitos nacionales trasladen sus lealtades, expectativas y actividades hacia un nuevo centro supranacional con autoridad sobre los estados existentes. Esta disciplina se caracteriza por la coexistencia de normas nacionales e internacionales con grados diversos de vinculatoriedad y jerarquía.

El Derecho Comunitario, desarrollado principalmente en el contexto de la Unión Europea, establece un sistema normativo con capacidad de aplicación directa y primacía sobre los ordenamientos internos de los Estados miembros. (Chalmers, 2019) "Sus principios fundamentales como la primacía, el efecto directo, la subsidiariedad y la proporcionalidad son esenciales para garantizar una aplicación uniforme de la normativa regional". (Craig, 2020)

Constitucionalismo regional

El concepto de constitucionalismo regional o multinivel se articula como un sistema en el cual los órdenes constitucionales nacionales y supranacionales interactúan de manera pluralista y normativa. (Pernice, 2009) . El Tratado de Lisboa refuerza funciones constitucionales formales, pero desde una perspectiva simbólica y material supone un retroceso y funciona más como una descripción normativa que como una prescripción constitucional (Reh, 2009).

Por otro lado, (Eriksen, 2006), propone la gobernanza judicial multinivel como mecanismo para asegurar la justicia y los derechos fundamentales, señalando que el modelo requiere una ciudadanía activa para mantener su legitimidad en contextos de crisis democrática.

Modelos de integración regional: Mercosur y Unión Europea

Se analizan dos modelos relevantes para la investigación: el intergubernamental del Mercosur y el supranacional de la Unión Europea.

El modelo intergubernamental del Mercosur

Según (Franca Filho, 2010), destacan que los órganos del MERCOSUR no poseían poder vinculante automático sobre las legislaciones nacionales, reflejo de un modelo intergubernamental con limitada capacidad normativa y eficacia institucional. Según (Diz, 2011), el Mercosur carece de un sistema jurídico supranacional con competencia autónoma, por lo que sus normas solo tienen efecto tras ser incorporadas a los ordenamientos nacionales, evidenciando la ausencia de primacía jurídica y fuerza vinculante directa.

El modelo comunitario de la Unión Europea

> La **Unión Europea representa el ejemplo más avanzado de integración supranacional,** caracterizada por una estructura institucional con capacidad legislativa y judicial autónoma. Su derecho es obligatorio y directamente aplicable en los estados miembros, gracias a las doctrinas de **primacía** y **efecto directo,** así como al papel central del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Weiler, 1991)

La coherencia normativa y la fortaleza institucional de la UE, junto con una ciudadanía activa representada por el Parlamento Europeo, han sido identificadas como claves de su éxito. (Hix S., 2005)

Marco básico conceptual

Esta sección define los términos clave que orientan la interpretación de los datos recogidos mediante entrevistas a profundidad, análisis comparado y revisión documental.

Integración regional

Es el proceso mediante el cual los Estados establecen mecanismos legales e institucionales para coordinar políticas comunes, ceder soberanía parcial y promover objetivos compartidos como la paz, el comercio y el desarrollo sostenible. (Mattli, 1999)

Supranacionalidad

"Se refiere a la capacidad de una entidad jurídica regional para emitir normas que tienen efecto obligatorio y primacía sobre las leyes nacionales de los Estados miembros" (Craig, 2020). "Es un principio central del Derecho Comunitario, ausente en la mayoría de los sistemas de integración en América Latina".

Derecho comunitario Centroamérica

Según (Santana Paisano, 2019), el Derecho Comunitario en el marco del SICA es un sistema normativo en construcción que busca armonizar reglas entre Estados miembros, pero enfrenta desafíos clave debido a la falta de efectividad del órgano jurisdiccional regional y la limitada capacidad de imposición directa, lo cual debilita su fuerza vinculante y su impacto práctico.

Normatividad supranacional

Para (Parthenay, 2015), la integración centroamericana presenta un déficit de normatividad supranacional efectiva: las instituciones regionales carecen de mecanismos que produzcan normas vinculantes de aplicación directa en los Estados miembros, lo cual limita la consolidación de un orden jurídico comunitario sólido.

SICA (Sistema de la Integración Centroamericana)

Este constituye el marco institucional que articula el proceso de integración de los países de la región. Sin embargo, (Solís, 2012), indican que el SICA enfrenta debilidades estructurales como exceso de órganos, falta de coordinación y baja capacidad ejecutiva, lo que compromete su eficacia institucional en el derecho regional.

Desarrollo económico sostenible

Implica un modelo económico que busca el crecimiento inclusivo, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Su viabilidad depende de la existencia de instituciones jurídicas sólidas que promuevan la transparencia, la seguridad jurídica y la cooperación internacional (Sen A., 2000).

Debilidad jurídica regional

La debilidad jurídica regional se evidencia en la insuficiencia normativa, fragmentación institucional y baja justiciabilidad, lo que limita la eficacia de los acuerdos de integración y obstaculiza la inversión regional. Esta situación se refuerza en contextos donde la integración adopta prioridades de bienestar social (Riggirozzi, 2017) y donde su estructura institucional produce un efecto "espagueti" que obstaculiza la coherencia normativa (Malamud A. &., 2012).

Aspectos claves de carácter normativo de la Integración (con Derecho comparado), su conceptualización

Los modelos de integración regional se estructuran a través de aspectos claves fundamentales de carácter normativo que permiten analizar su grado de cohesión, eficacia institucional, alcance normativo y capacidad de resolución de conflictos. En esta sección se conceptualizan cinco aspectos claves fundamentales de carácter normativo: tratados fundacionales y objetivos, instituciones y órganos de decisión, normatividad del mercado interno, políticas sectoriales y cooperación, y mecanismos de solución de controversias.

Tratados fundacionales y objetivos

Los tratados fundacionales constituyen el instrumento jurídico y político inicial mediante el cual los Estados formalizan su intención de integrarse regionalmente. De acuerdo con (Balassa, 1961), la integración económica es un proceso que se desarrolla en etapas sucesivas: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y, finalmente, integración política. Los tratados definen no solo la estructura legal del proceso integrador, sino también los objetivos estratégicos, como la creación de mercados comunes, la cohesión económica o la ciudadanía regional (Malamud, 2005).

En este sentido, el Tratado de Integración Centroamericana busca la consolidación de una comunidad política y económica en Centroamérica; el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto establecen las bases del Mercosur como una unión aduanera en evolución hacia un mercado común; y los Tratados de Roma, Maastricht y Lisboa configuran a la UE como un modelo de integración profunda, con competencias supranacionales en diversos ámbitos.

Instituciones y órganos de decisión

El segundo aspecto refiere a la arquitectura institucional, la cual incluye organismos intergubernamentales y supranacionales encargados de la formulación, implementación y fiscalización de normas regionales. (Mattli W. , 1999). La eficacia de la integración depende de la existencia de instituciones estables que reduzcan los costos de transacción y aseguren el cumplimiento de los acuerdos.

En el caso del SICA, las decisiones están mediadas por órganos ministeriales y una secretaría con poder limitado. Mercosur, aunque más estructurado, depende aún en gran medida del consenso interestatal, con un Parlamento regional aún no plenamente operativo. Por su parte, la UE destaca por contar con instituciones supranacionales robustas como la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que permite una integración normativa y política más cohesionada. (Wallace, 2020).

Normatividad del mercado interno y comercio

Este aspecto implica el conjunto de reglas que rigen el comercio intra-regional, como aranceles, normas técnicas, servicios, y movilidad de factores. (Schmitter P. , 1970). Un mercado común requiere no solo la eliminación de barreras al comercio, sino también la armonización normativa que garantice una competencia justa y equitativa.

Mientras el SICA aplica medidas parciales de integración comercial con un arancel externo común limitado, el Mercosur ha logrado una eliminación generalizada de aranceles internos y un arancel externo común más sistemático. La UE, sin embargo, ha alcanzado un mercado único completo con libre circulación de bienes, s*er*vicios, personas y capitales, además de regulaciones uniformes en sectores clave. (Craig P. P., 2020).

Políticas sectoriales y cooperación

"La integración efectiva requiere avanzar hacia políticas comunes en áreas como energía, transporte, medio ambiente y desarrollo social". (Marks G. &., 2001, pág. 45) las políticas sectoriales son una dimensión crítica de la gobernanza multinivel, especialmente en modelos con alto grado de institucionalización.

El SICA ha impulsado iniciativas como el Plan Puebla-Panamá y el Proyecto Mesoamérica para promover la integración física y social. Mercosur ha desarrollado políticas comunes en agricultura, transporte y energía, aunque con escasa profundidad. La UE es el único modelo que ejecuta políticas estructuradas y financiadas comúnmente, como la Política Agrícola Común (PAC) y las redes transeuropeas de transporte y energía.

Solución de controversias y cumplimiento

"Finalmente, un sistema eficaz de integración requiere mecanismos de solución de conflictos que garanticen la legalidad y cumplimiento de los compromisos". (Keohane R. O., 2000). "Los acuerdos internacionales necesitan mecanismos efectivos para resolver disputas y promover la rendición de cuentas para mantener la cooperación a largo plazo" (Keohane R. , 1998).

El SICA cuenta con la Corte Centroamericana de Justicia, aunque su alcance es limitado y su jurisdicción no es plenamente vinculante. Mercosur emplea paneles ad hoc de solución de controversias con efecto obligatorio. La UE, en cambio, posee una jurisdicción supranacional robusta en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que garantiza el cumplimiento uniforme del derecho comunitario por parte de los Estados y actores privados.

Resultados de la investigación

Resultados de la entrevista a profundidad a expertos académicos hondureños en derecho internacional público (derecho de integración y derecho comunitario)

Para el cumplimiento del objetivo específico número 1 de esta investigación que dice: Analizar el impacto que la débil institucionalidad jurídica tiene sobre la cooperación económica regional y las posibilidades de implementar políticas para el desarrollo económico sostenible**.**

De acuerdo a la triangulación de fuentes expresados en la matriz número 1 (Ver anexo 1) como estrategia del tratamiento de la consistencia o credibilidad de la información cualitativa de los expertos, se obtuvo el siguiente análisis interpretativo:

El marco jurídico que regula la integración centroamericana, aunque amplio y ambicioso en teoría, carece de aplicación práctica efectiva debido a su baja fuerza vinculante y a la ausencia de un verdadero carácter supranacional. Uno de los problemas centrales identificados es la predominancia de las normas nacionales sobre las regionales, agravada por la fragmentación institucional que permite a los Estados decidir a qué órganos del SICA pertenecer.

La voluntad política débil, el nacionalismo estatal y la desconfianza entre países miembros impiden avanzar hacia un sistema regional con mayor cohesión jurídica. A ello se suma una deficiente operatividad de instituciones clave, como la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, que no emiten normas vinculantes ni cuentan con poder de ejecución, lo cual mina la legitimidad del sistema.

Aunque existen mecanismos y tratados como el CA-4 o el ALIDES, su efectividad es limitada y su cumplimiento es selectivo, según los intereses políticos de cada país. Esta debilidad normativa repercute directamente en la seguridad jurídica regional, obstaculizando tanto la integración económica como la atracción de inversión extranjera y el comercio intrarregional.

En cuanto al papel del sector académico, las universidades tienen potencial para fomentar una cultura jurídica integracionista, pero su influencia es actualmente limitada y desaprovechada. Se destaca la necesidad de mayor articulación institucional y participación académica en la generación de propuestas y formación de expertos en derecho de integración.

Finalmente, los expertos coinciden en que el fortalecimiento del sistema requiere una reforma profunda, que incluya:

- La creación de órganos supranacionales con competencias normativas reales,
- La adopción de decisiones por mayoría calificada y no por consenso,
- La profesionalización de las instituciones del SICA,
- Y una mayor participación ciudadana y liderazgo político comprometido con el desarrollo jurídico e integrador de la región.

La debilidad estructural del proceso de integración centroamericana, especialmente desde la perspectiva expresada por expertos académicos hondureños, tiene consecuencias directas y limitantes significativas sobre la capacidad de implementar políticas efectivas para el desarrollo económico sostenible en la región. A continuación, se expone un análisis argumentativo de cómo esta fragilidad normativa e institucional repercute negativamente en dicha implementación:

Ausencia de un marco jurídico uniforme limita la planificación regional sostenible La falta de un sistema normativo supranacional vinculante, como han señalado expertos hondureños, impide la armonización de políticas públicas entre los Estados miembros del SICA. Esta descoordinación normativa obstaculiza la posibilidad de formular estrategias comunes de desarrollo sostenible, especialmente en sectores transversales como el medio ambiente, la energía renovable, el desarrollo rural o la gestión de recursos naturales.

Mientras en modelos como la Unión Europea existen marcos jurídicos como el Pacto Verde Europeo que integran sostenibilidad en todas las políticas, en Centroamérica cada país formula políticas por separado, sin coordinación estructural ni coherencia regional.

Débil institucionalidad regional frena la implementación de proyectos integradores. La inoperancia de órganos regionales como el Parlamento Centroamericano o la Corte Centroamericana de Justicia, y la falta de ejecución de tratados como el ALIDES (Alianza para el Desarrollo Sostenible), reflejan un vacío institucional que impide la aplicación efectiva de proyectos multinacionales. Esto afecta directamente la posibilidad de lanzar iniciativas económicas sostenibles conjuntas, como corredores ecológicos regionales, zonas económicas verdes o políticas de movilidad sostenible.

Los expertos hondureños subrayan que incluso cuando existen propuestas viables, la falta de seguimiento institucional y el cumplimiento selectivo por parte de los Estados hacen que muchas de estas políticas queden en el plano declarativo.

Falta de confianza y liderazgo regional reduce la inversión en desarrollo sostenible. Una característica crítica resaltada por la academia hondureña es la desconfianza entre los Estados miembros del SICA y la falta de un liderazgo regional claro. Esto se traduce en una ausencia de voluntad política conjunta para priorizar inversiones a largo plazo, necesarias para impulsar una economía sostenible en áreas como la

transición energética, la educación técnica ambiental o la innovación tecnológica.

Sin instituciones fuertes ni liderazgo regional, no se generan condiciones adecuadas para atraer inversión extranjera orientada a la sostenibilidad, ni para acceder a financiamiento internacional con criterios ambientales y sociales, como los fondos climáticos multilaterales.

Pérdida de oportunidades de cooperación internacional para el desarrollo sostenible. La integración débil también significa una menor capacidad de Centroamérica para negociar en bloque ante organismos multilaterales (BID, CEPAL, PNUD, Banco Mundial) o ante socios estratégicos como la Unión Europea o China, perdiendo así acceso a fondos regionales destinados a programas de resiliencia climática, desarrollo rural o innovación verde.

Como resultado, cada país actúa por separado, duplicando esfuerzos, compitiendo por los mismos recursos, y dejando sin ejecutar proyectos estratégicos de alcance regional, como redes eléctricas sostenibles o infraestructuras resilientes al cambio climático.

Ausencia de una cultura jurídica integracionista frena la sostenibilidad inclusiva. Finalmente, los académicos hondureños advierten que, sin una formación regional en derecho de la integración, y sin una cultura jurídica compartida que promueva los principios del desarrollo sostenible, los avances seguirán siendo frágiles. Las universidades tienen un papel estratégico no aprovechado para formar líderes capaces de diseñar y aplicar marcos legales regionales que promuevan la justicia ambiental, la equidad social y el crecimiento económico sostenible.

Resultados del análisis documental sobre las perspectiva de aplicabilidad del modelo comunitario en la región, considerando las debilidades actuales del modelo de integración centroamericano

Análisis fundamentado académicamente sobre la perspectiva de aplicabilidad del Derecho Comunitario en Centroamérica partiendo de la siguiente interrogante:

¿Es viable aplicar un modelo comunitario como el de la Unión Europea en Centroamérica?

La integración centroamericana ha sido un ideal largamente promovido desde mediados del siglo XX, pero que ha enfrentado serias li-

mitaciones estructurales, tanto jurídicas como institucionales. En este contexto, diversos autores y expertos han señalado que el modelo actual del SICA no logra garantizar una integración real y efectiva, y se plantea la posibilidad de avanzar hacia un derecho comunitario supranacional, al estilo de la Unión Europea (UE), como respuesta estratégica a esta deficiencia (Mattli, 1999).

Opción a): Reforzamiento del sistema actual; Un camino realista y gradual

La primera alternativa apunta a fortalecer el marco jurídico actual del SICA, mejorando su eficacia sin alterar drásticamente su naturaleza intergubernamental. Como ha señalado (Peña, 2012). Un fortalecimiento realista del SICA requiere reformas como la ratificación plena del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, recursos propios al PARLACEN y la implementación obligatoria del derecho regional (Salazar Grande, 2009). Además, autores como (Schmitter P. , 1970), sostienen que una integración progresiva basada en la "spillover theory" donde el avance en un área funcional lleva a nuevas formas de cooperación en otros ámbitos es más sostenible políticamente, especialmente en regiones con baja cohesión estatal y confianza limitada, como es el caso de Centroamérica.

Para (Hoffmann, 2007), señalan que la legitimidad de las organizaciones regionales puede fortalecerse a través de la inclusión de actores no estatales y mecanismos democráticos, sin que esto implique necesariamente un conflicto con la soberanía nacional de los Estados miembros.

Opción b): Transición hacia un Derecho Comunitario Suprarregional; Una visión estratégica a largo plazo

La segunda opción implica un salto cualitativo hacia un modelo comunitario, basado en principios de supranacionalidad, primacía normativa y delegación de competencias. Esta propuesta, inspirada directamente en el modelo de la Unión Europea, incluiría la creación de un Parlamento regional con competencias legislativas reales, un Consejo de la Unión, y un Tribunal de Justicia con jurisdicción obligatoria, lo cual marcaría una ruptura radical con el modelo actual del SICA.

Autores como (Craig P. &., 2020), han demostrado cómo la supranacionalidad en la UE no solo garantiza la coherencia normativa, sino que refuerza la confianza entre los Estados, estimula la inversión y hace más eficaces las políticas regionales. En un contexto como el

centroamericano, esto significaría crear las condiciones para la implementación uniforme de políticas de desarrollo económico sostenible, especialmente en comercio, energía, medio ambiente y cohesión social.

Sin embargo, como advierte (Haas E. B., 1964), la transferencia de soberanía a instituciones supranacionales puede encontrar resistencia significativa en contextos donde existen fuertes identidades nacionales y estructuras políticas fragmentadas, limitando así el avance hacia una integración profunda.

Evaluación de viabilidad y propuesta escalonada

Desde una perspectiva de derecho comparado, la opción A resulta más viable en el corto y mediano plazo, ya que no supone una ruptura con las estructuras existentes, pero sí permite sentar las bases normativas, institucionales y políticas para un eventual tránsito hacia un modelo comunitario en el futuro.

"En cambio, la opción B representa una meta estratégica, que solo podría alcanzarse si primero se consolidan los elementos básicos del sistema: aplicación uniforme del derecho, fortalecimiento institucional y legitimidad ciudadana. Como sostiene" (Marks G. , 2001). La integración profunda es solo posible cuando existe una base sólida de instituciones funcionales y apoyo social sostenido.

Resultados del análisis comparado de los modelos de integración centroamericana, mercosur y el modelo comunitario de la Unión Europea

Con definición de los Desafíos Jurídicos para alcanzar un Modelo Comunitario robusto en Centroamérica. El estudio comparado de la caracterización de la normativa jurídica imperante en el modelo de integración centroamericana, MERCOSUR y el modelo comunitario de la Unión Europea, constituye un procedimiento cuyo resultado analítico permitió el planteamiento que define los desafíos jurídicos para transitar de modelos integracionistas hacia un modelo comunitario robusto en Centroamérica y con ello la definición de lineamientos, para el establecimiento de las bases necesarias para la integración comunitaria de los países de Centroamérica. Para lograr lo anterior se ha elaborado una matriz comparativa de la normativa vigente en

estas tres dimensiones de actuación integracionista o comunitaria que a continuación se presenta:

Tabla 1. Matriz comparativa de la normativa vigente en estas tres dimensiones de actuación integracionista o comunitaria

Ámbito de regulación	Integración Centroamericana (SICA)	Mercosur	Unión Europea (UE)
1. Tratados fundacionales y objetivos	- Tratado de Integración Centroamericana (Protocolos anexos: libre movilidad, desarrollo económico, democracia). - Objetivo: fortalecer integración política, económica, social.	- Tratado de Asunción (1991). - Protocolo de Ouro Preto (1994): estructura institucional y aduanera. - Objetivo: mercado común con arancel común, libre comercio.	-Tratados de Roma (1957), Maastricht (1992), Lisboa (2007). - Objetivo: unión política, económica y social, mercado único, ciudadanía, política exterior.
2. Instituciones y órganos de decisión	- Consejo de ministros de Relaciones Exteriores (COMIECO). - Consejo de ministros de Integración Económica (COMIECO Económico). - Secretariado General del SICA. - Corte Centroamericana de Justicia (en cierto grado).	- Consejo del Mercado Común (CMC). - Grupo Mercado Común (GMC). - Parlamento del Mercosur (Parlasur) en desarrollo. - Secretaría del Mercosur.	- Comisión Europea (iniciativa normativa). - Consejo de la UE y Consejo Europeo (decisiones estatales). - Parlamento Europeo (co-legislador). - Tribunal de Justicia de la UE (TJUE).
3. Normatividad del mercado interno y comercio	- Protocolo de Guatemala (aranceles preferenciales). - Libre movilidad de personas altamente cualificadas (protocolo SICA CA-4). - Arancel Externo Común parcial, acuerdos externos con TLC.	- Arancel Externo Común (AEC). - Eliminación de aranceles intrazona. - Normas de origen, régimen común de importaciones, acuerdos con terceros.	- Mercado Único: libre circulación de bienes, servicios, personas, capitales. - Regulaciones detalladas sectoriales (protección del consumidor, agricultura, competencia, I+D).
4. Políticas sectoriales y cooperación	- Protocolo de Protección al Inversionista, cooperación agrícola, medio ambiente, energía, infraestructura, salud, educación. - Plan Puebla-Panamá, Proyecto Mesoamérica.	- Políticas comunes en transporte, energía, agricultura (Protocolo de Olivos), defensa comercial. - Coordinación de políticas macroeconómicas y tipo de cambio.	- Políticas comunes y sectoriales: PAC, Pesca, Transportes (TransEuropean Networks), Pesca, Regional, Social, Digital, Energía.
5. Solución de controversias y cumplimiento	- Corte Centroamericana de Justicia (jurisdicción limitada). - Arbitraje intergubernamental.	- Sistema de solución de controversias con paneles especializados. - Vinculante para Estados miembros.	- Tribunal de Justicia de la UE: interpretación vinculante de normas; infracciones de Estado. - Tribunal General (litigios entre particulares y UE).

Fuente. Elaboración propia.

Matriz de clasificación de las normas existentes del modelo de integración centroamericana, Mercosur y el modelo comunitario de la Unión Europea

Descripción de las observaciones claves por cada uno de los modelos:

SICA (Centroamérica)

- Normatividad aún en desarrollo, con menor grado de implementación efectiva.
- Enfoque multidimensional: político, social, económico y migratorio.
- Instituciones con facultades limitadas, coordinación intergubernamental y vinculaciones débiles.

Mercosur

- Normas más consolidadas en comercio intrazona y arancel externo común.
- Institucionalidad en evolución, con avances en solución de controversias, política macro y Parlamento.
- Integración aún asimétrica: Brasil y Argentina dominan, las decisiones requieren consenso.

Unión Europea

- Modelo más avanzado: integración profunda, normas comunes con potestad supranacional.
- Instituciones potentes con autonomía real (Comisión, TJUE, Parlamento).
- Mercado único aplicado con fuerza, incluida armonización jurídica.
- Ciudadanía europea, pasaporte único, políticas exteriores comunes.

Matriz detallada de gestión jurídica para el establecimiento de una Comunidad Centroamericana, basada en las cinco dimensiones estratégicas. Esta matriz incluye:

- Procesos de gestión jurídica (columna 1)
- Desafíos jurídicos que enfrenta cada uno (columna 2)
- Acciones jurídicas necesarias (columna 3)

Esta estructura busca conciliar los principios de soberanía nacional con la necesidad de integración supranacional, con miras a construir una comunidad regional sólida, inspirada en el modelo europeo pero adaptado a la realidad centroamericana.

Tabla 2. Matriz de Gestión Jurídica para una Comunidad Centroamericana Integrada

Dimensión / Proceso de Gestión Jurídica	Desafíos Jurídicos	Acciones Jurídicas Requeridas
1. Tratados Fundacionales y Objetivos Comunes	- Resistencia a ceder soberanía. - Divergencias en las visiones de desarrollo. - Falta de una cláusula de supremacía del derecho comunitario.	- Elaboración de un Tratado Constitutivo de la Comunidad Centroamericana (TCCC). - Inclusión explícita del principio de primacía del derecho comunitario sobre el nacional. - Aprobación parlamentaria y ratificación obligatoria con mecanismos de seguimiento.
2. Instituciones y Órganos de Decisión Supranacionales	- Débil arquitectura institucional regional. - Decisiones actuales no son vinculantes. - Temor a una burocracia supranacional.	- Rediseño institucional del SICA con funciones reales. - Creación de un Consejo Político Centroamericano (CPC) con capacidad normativa vinculante. - Establecer un Parlamento Centroamericano con atribuciones legislativas supranacionales. - Nombramiento de una Comisión Centroamericana con potestad ejecutiva.
3. Normatividad del Mercado Interno y del Comercio Regional	- Desarmonización normativa entre países. - Protección de mercados internos. - Falta de un código común en materia económica.	- Aprobación de un Código de Mercado Interno Centroamericano (CMIC). - Creación de un Marco Normativo Armonizado sobre Libre Circulación de bienes, servicios, capitales y personas. - Integración aduanera con un Arancel Externo Común (AEC) y una Zona de Libre Comercio Regional (ZLCR).
4. Políticas Sectoriales, Sociales y Económicas Comunes	- Desigualdad entre países. - Conflicto de intereses nacionales en áreas fiscales y sociales. - Rechazo a una política económica común.	Aprobación de una Agenda de Cohesión Económica y Social Regional. - Implementación de una Autoridad Fiscal Comunitaria, para armonizar impuestos. - Diseño de una política regional de salud, educación, empleo y sostenibilidad ambiental con fuerza legal.

5. Solución de Controversias y Cumplimiento de Normas Comunitarias	- Inexistencia de mecanismos efectivos de cumplimiento. - Incumplimiento sistemático sin consecuencias. - Inexistencia de jurisprudencia vinculante.	- Creación de una Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) con jurisdicción obligatoria sobre los Estados. - Establecer un Procedimiento de Infracción Comunitaria. - Aplicación del principio de efecto directo y recurso de anulación de actos contrarios al derecho comunitario.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Rol clave de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ)

Función Jurídica	Descripción
Interpretación del Derecho Comunitario	Garantiza la aplicación uniforme de las normas regionales.
Control del cumplimiento estatal	Sanciona jurídicamente el incumplimiento de tratados y normas comunitarias.
Revisión de constitucionalidad comunitaria	Actúa como garante de la compatibilidad entre las normas nacionales y comunitarias.
Jurisdicción directa sobre personas y empresas	Reconoce a individuos y empresas como sujetos de derecho comunitario.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Elementos de Transición para Respetar Identidades Nacionales

Elemento de Identidad Nacional	Medida Jurídica de Transición
Soberanía Constitucional	Aplicar el principio de subsidiariedad: la comunidad solo actúa donde los Estados no pueden.
Moneda Nacional	Fase de convergencia económica y creación previa de una unidad contable regional antes de una moneda única.
Políticas fiscales independientes	Armonización progresiva de políticas fiscales mediante acuerdos marco.
Diversidad cultural y política	Inclusión de una Carta de Identidad y Diversidad Centroamericana, que asegure respeto a la historia, lengua, cultura y sistemas políticos propios.

Fuente: Elaboración propia.

Propuesta de desafíos jurídicos y lineamientos operativos hacia un modelo comunitario robusto para Centroamérica bajo un enfoque de desarrollo económico sostenible

La persistente debilidad normativa e institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), frente a modelos más consolidados como el Mercosur y la Unión Europea (UE), pone en evidencia los desafíos estructurales que enfrenta la región para consolidar una verdadera integración regional con capacidad de implementar políticas de desarrollo económico sostenible. A partir del análisis comparado de los ámbitos normativos entre estos tres bloques, es posible formular una propuesta articulada que trace una hoja de ruta jurídica y operativa hacia un modelo comunitario robusto para Centroamérica.

Desafíos jurídicos estructurales del modelo centroamericano

Falta de supranacionalidad y débil fuerza vinculante de las normas

La opinión de (Franca Filho M. T., 2010) , en la que advierten que los órganos institucionales del MERCOSUR carecen de autoridad jurídica supranacional para imponerse sobre las leyes nacionales, lo que demuestra un modelo intergubernamental con limitada fuerza vinculante y dificulta la implementación uniforme de políticas regionales, tanto económicas como sociales o ambientales.

Institucionalidad incompleta y fragmentada

El SICA carece de órganos ejecutivos con potestad normativa autónoma, y la participación de los Estados es selectiva, lo que debilita la unidad del sistema.

Por su parte, (Salazar Grande C. E., 2009), advierten que tanto el PARLACEN como la Corte Centroamericana de Justicia carecen de poder vinculante real y recursos institucionales adecuados, lo cual limita su eficacia operativa frente a los marcos legales nacionales y dificulta la implementación uniforme de políticas regionales.

Limitada normatividad para el mercado interno y barreras al comercio intrarregional

Según (Malamud A. , 2013), más que consolidarse, el regionalismo en América Latina se ha caracterizado por coexistencia de múltiples acuerdos fragmentados, lo que ha impedido el desarrollo de un mercado interno efectivo o una unión aduanera común.
Falta una regulación clara en sectores estratégicos como infraestructura verde, servicios digitales y transición energética.

Solución de controversias débil e ineficaz

El modelo actual está basado en mecanismos intergubernamentales de arbitraje, sin un tribunal regional con competencias obligatorias y vinculantes, lo que impide el cumplimiento efectivo del derecho de integración.

Lineamientos operativos para avanzar hacia un modelo comunitario robusto

A partir de los desafíos identificados y tomando como referencia el modelo europeo, se proponen los siguientes lineamientos operativos o instrumentales, escalonados en fases:

Fase de fortalecimiento jurídico-institucional (corto plazo)

Reforma del Protocolo de Tegucigalpa y del Estatuto de la CCJ, con carácter vinculante para todos los Estados miembros.

Ratificación obligatoria y simultánea de todos los tratados e instrumentos del SICA por parte de los países miembros.

Creación de una Carta Centroamericana de Derechos Fundamentales, que integre el enfoque de sostenibilidad ambiental, equidad social y desarrollo económico regional.

Dotación de recursos financieros propios a las instituciones supranacionales (SICA, CCJ, PARLACEN) con control externo y rendición de cuentas.

Fase de armonización normativa y creación de mercado regional sostenible (mediano plazo)

Unificación del Arancel Externo Común (AEC) para todos los Estados miembros, siguiendo el modelo del Mercosur.

Creación de un marco normativo para el mercado interno regional, con enfoque en los cuatro pilares de la UE: libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales.

Regulación común en sectores estratégicos sostenibles: energía renovable, agricultura ecológica, conectividad digital, transporte sostenible.

Establecimiento de un Observatorio Jurídico Regional, adscrito al PARLACEN, para monitorear la armonización legal de los Estados miembros.

Fase de transición hacia el derecho comunitario suprarregional (largo plazo)

Negociación de un nuevo Tratado Constitutivo para una *Unión Centroamericana (UNCA)*, inspirada en los Tratados de Roma y Lisboa, que cree:

- Un Consejo de la Unión (ejecutivo regional),
- Un Parlamento con poder legislativo vinculante,
- Un Tribunal de Justicia de la Unión Centroamericana, con jurisdicción obligatoria sobre Estados y particulares.

Transferencia de competencias exclusivas en áreas clave como comercio, medio ambiente, política fiscal común, fondos estructurales y desarrollo territorial.

Establecimiento del principio de primacía del derecho regional sobre el derecho nacional.

Diseño de una estrategia de participación ciudadana regional, que incorpore mecanismos de consulta, voto electrónico regional y rendición de cuentas democrática.

Enfoque de desarrollo económico sostenible: eje transversal

El enfoque de desarrollo económico sostenible debe ser el principio orientador del proceso de integración, tal como lo ha sido en la UE a través del Pacto Verde Europeo y los fondos de cohesión territorial. Para Centroamérica, esto implica:

Condicionar la integración jurídica al cumplimiento de metas de sostenibilidad, tales como reducción de emisiones, inclusión laboral, desarrollo rural e innovación tecnológica. Crear una política económica

regional verde, con incentivos a las inversiones sostenibles, integración energética centroamericana y promoción de pymes con enfoque ambiental. Fomentar alianzas público-académicas, donde universidades e institutos técnicos desarrollen el conocimiento legal y técnico necesario para aplicar y fiscalizar las políticas regionales.

Resultados de la validación del juicio por expertos de la propuesta

Como parte del proceso de validación técnica de la propuesta de una ruta crítica para avanzar desde una integración centroamericana incipiente hacia un modelo comunitario robusto, se aplicó la Matriz No. 1: Escala de Estimación Descriptiva a tres expertos diplomáticos hondureños de alto nivel, todos con experiencia comprobada en comisiones internacionales de integración regional. La validación se centró en evaluar el contenido de cada sección propuesta a través de una escala de cuatro niveles: 1 (Excelente), 2 (Bueno), 3 (Precisa mejorar) y 4 (Precisa de cambios importantes).

Descripción de las dimensiones de la escala

- **Nivel 1** – Excelente: Se refiere a propuestas con redacción clara, contenido de alta calidad y suficiente información para su aplicación práctica. Esta valoración indica que el epígrafe cumple plenamente con los criterios técnicos y no requiere ajustes o reformulaciones.
- **Nivel 2** – Bueno: Corresponde a propuestas con contenido básico, comprensible y funcional, aunque no necesariamente sobresaliente. Si bien no requiere modificaciones, puede beneficiarse de mejoras menores.
- **Nivel 3** – Precisa mejorar: Refleja debilidades en claridad, calidad del contenido o suficiencia informativa. Los epígrafes con esta calificación demandan observaciones específicas y sugerencias de mejora.
- **Nivel 4** – Precisa de cambios importantes: Se aplica a contenidos con estructura deficiente o información insuficiente, los cuales requieren modificaciones profundas y rediseño conceptual.

Resultados de la validación

De forma unánime, los tres expertos calificaron con nivel 1 – Excelente todas las secciones de la propuesta, abarcando las tres fases planteadas:

Fase de fortalecimiento jurídico-institucional (corto plazo)

La claridad en la formulación de reformas estructurales como la modificación del Protocolo de Tegucigalpa y la creación de una Carta Centroamericana de Derechos Fundamentales fue altamente valorada. Se destacó la coherencia interna y la aplicabilidad de las medidas propuestas.

Fase de armonización normativa y creación de mercado regional sostenible (mediano plazo)

Se resaltó positivamente el enfoque comparado adoptado, especialmente en la propuesta de unificar el Arancel Externo Común y establecer un marco normativo basado en los pilares de la Unión Europea. La viabilidad técnica de esta fase fue considerada sólida.

Fase de transición hacia el derecho comunitario suprarregional (largo plazo)

Los expertos valoraron como especialmente innovadora y estructurada esta fase. Destacaron la propuesta de crear un nuevo tratado constitutivo inspirado en los Tratados de Roma y Lisboa, así como la inclusión del principio de primacía del derecho regional y mecanismos de participación ciudadana.

Conclusiones del juicio de expertos

La validación mediante juicio experto confirmó la alta calidad técnica, coherencia normativa y viabilidad política de la ruta crítica propuesta. La calificación de "Excelente" en todas las dimensiones implica que la propuesta no requiere ajustes sustantivos y se considera una base robusta para avanzar hacia un proceso de integración profunda bajo un modelo comunitario centroamericano.

Conclusiones

1. La investigación registró una problemática estructural clara: la débil institucionalidad jurídica genera vacíos normativos, dependencia de financiamiento externo y procesos intergubernamentales que bloquean la toma de decisiones vinculantes en la integración. Este análisis detallado, sustentado en criterios sólidos y estudios comparados de tres casos (dos incipientes y uno exitoso), evidencia que, sin fortalecimiento institucional y claridad legal, la cooperación económica regional se ve gravemente limitada.
2. Frente a la debilidad del Derecho de Integración regional, la investigación documental destaca la potencial utilidad del Derecho Comunitario como modelo inspirador. A través del contraste con el modelo de integración europeo, se identificaron componentes normativos (como mecanismos supranacionales vinculantes) que podrían aplicarse progresivamente en Centroamérica para reforzar la aplicabilidad legal y fomentar coherencia normativa. La experiencia comparada respalda que adaptar, e introducir elementos comunitarios fortalecería la integridad jurídica regional.
3. La investigación logró formular una propuesta explícita de procedimientos jurídicos viables para Centroamérica; estableció lineamientos graduales (evaluación normativa intergubernamental, armonización legislativa, mecanismos de cumplimiento, y despliegue progresivo de autoridad regional) que reflejan una ruta crítica para evolucionar desde el estatus actual hacia un modelo comunitario similar al europeo. Los desafíos identificados consenso unánime, financiamiento estable, y diseño institucional efectivo se enfrentan con esta hoja de ruta normativa concreta, adaptada a las realidades regionales.

La validación por expertos confirmó el valor de la propuesta. Consideran que ofrece una base excelente para la consolidación gradual de un modelo comunitario centroamericano. El consenso experto respalda que la ruta crítica planteada paso a paso es realista y estratégica, y que el enfoque será útil para activar y montar una integración sólida al estilo de la Unión Europea, adaptada a la realidad centroamericana actual.

Referencias

Craig, P., & De Búrca, G. (2020). "EU Law: Text, *Cases, and Materials*" (7th Ed.). Oxford University Press.

Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2019). "European Union Law: Text and Materials" *(4th Ed.). Cambridge University Press.*

Eriksen, E. O. (2006). *Democracy in the European Union: Integration through deliberation?* Routledge.

Franca Filho, M. T., Lixinski, L., & Olmos Giupponi, M. B. (Eds.). (2010). *the law of MERCOSUR*. Oxford, UK: Hart Publishing.

Haas, E. B. (1964). *Beyond the nation-state: Functionalism and international organization*. Stanford University Press.

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–1957*. Stanford University Press.

Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2.ª ed.). Palgrave Macmillan.

Hoffmann, A. R., & van der Vleuten, A. (Eds.). (2007). *Closing or Widening the Gap? Legitimacy and Democracy in Regional Integration Organizations*. Aldershot, England: Ashgate (Routledge).

Keohane, R. O. (1998). *International institutions: Can interdependence work? Foreign Policy*, (110), 82–96. https://doi.org/10.2307/1149278.

Malamud, A. (2005). *Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An empirical examination. Latin American Research Review*, 40(1), 138–164. https://doi.org/10.1353/lar.2005.0004.

Malamud, A., & Gardini, G. L. (2012). *Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons*. *The International Spectator*, 47(1), 116–133. https://doi.org/10.1080/03932729.2012.655013

Malamud, A. (2013). *Overlapping regionalism, no integration: Conceptual issues and the Latin American experiences* (RSCAS Working Paper No. 2013/20). European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge University Press.

Mattli, W. (1999). Integration outside Europe. In *The logic of regional integration: Europe and beyond* (pp. 139–188). Cambridge University Press.

Marks, G., & Hooghe, L. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield Publishers.

Marks, G. (2001). The supranational politics of the European Union: From the 1980s to the Maastricht Treaty and beyond. *Journal of European Public Policy, 8*(2), 171–188. https://doi.org/10.1080/13501760110034323

Mata Diz, J. B. (2011). *MERCOSUR: Origen, fundamentos, normas y perspectivas*. Juruá Editorial.

Parthenay, K. (2015). Organizaciones regionales y supranacionalidad: una sociología política de la integración centroamericana. *Revista de Ciencias Sociales*, (150), 45–67. https://doi.org/10.15517/rcs.v0i150.22832.

Pernice, I. (2009). The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in action. *Columbia Journal of European Law, 15*(3), 349–377.

Reh, C. (2009, octubre 27). *The Lisbon Treaty: A constitutional treaty without constitutional substance?* LawTeacher.net. https://www.lawteacher.net/free-law-essays/european-law/critically-assess-of-the-constitutional-law-essays.php

Riggirozzi, P. (2017). *Regional integration and welfare: Framing and advocating propoor norms through Southern regionalisms*. *New Political Economy*, 22(6), 661–675. https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1311847

Salazar Grande, C. E., & Ulate Chacón, E. N. (2009). *Manual de derecho comunitario centroamericano*. Managua, Nicaragua: Corte Centroamericana de Justicia.

Santana Paisano, D. C. (2019). *El sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la tutela de los Derechos Humanos*. *Relaciones Internacionales, 28*(57), 217–225. https://doi.org/10.24215/23142766e079

Sen, A. (2000). *Development as freedom*. Anchor Books.

Schmitter, P. C. (1970). A revised theory of regional integration. *International Organization*, 24(4), 836–868. https://doi.org/10.1017/S0020818300016384

Solís, G., & Machado, G. (2012). *Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Cuadernos Centroamericanos del ICAP, nº 1. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Wallace, H., Pollack, M. A., & Young, A. R. (2020). *Policy-Making in the European Union* (8th ed.). Oxford University Press.

Weiler, J. H. H. (1991). The transformation of Europe. *The Yale Law Journal, 100*(8), 2403–2483.

Nota ética: Los aspectos fundamentales del proyecto de investigación son propios del investigador esto incluye la lógica de lo siguiente: el planteamiento del problema, los objetivos, la fundamentación teórica, metodología aplicada y el levantamiento de la información y se utilizó como apoyo la inteligencia artificial.

Anexos

Matriz de triangulacion de fuentes N. 1 Anexo 1, con siete expertos

EXPERTO 1.	EXPERTO 2.	EXPERTO 3.	EXPERTO 4.
1. El marco jurídico centroamericano es ambicioso en papel, pero débil en su aplicación real y carece de fuerza vinculante. Las normas regionales no tienen supremacía sobre las nacionales, lo que genera vacíos legales y debilita la integración.	10. El marco jurídico actual es desigual y fragmentado, con Estados que participan parcialmente en los órganos del SICA, lo que limita su efectividad.	20. La integración centroamericana carece de un verdadero marco jurídico supranacional y vinculante; el SICA no genera normas obligatorias.	30. El marco jurídico del SICA es adecuado en papel, pero su debilidad radica en la falta de voluntad política y compromiso efectivo de los Estados miembros.
2. Existen contradicciones entre normas nacionales y regionales, sin mecanismos eficaces para resolver esos conflictos.	11. La cláusula de apertura ha permitido que algunos países reconozcan ciertos órganos (como la Corte o el Parlacen) y otros no, creando un sistema disparejo.	21. No existe obligatoriedad en las decisiones del Parlamento Centroamericano ni poder efectivo en la Corte Centroamericana de Justicia.	31. La integración es desigual: países como Costa Rica y Panamá se mantienen al margen por razones políticas y económicas, debilitando el sistema.
3. La falta de voluntad política y la desconfianza entre Estados impiden el desarrollo de un marco jurídico supranacional sólido.	12. Existe predominancia de normas nacionales sobre las regionales por desconocimiento del usuario y omisión de los tribunales nacionales.	22. El derecho comunitario centroamericano es inexistente en la práctica; los órganos creados no tienen competencia real ni operatividad efectiva.	32. Existen contradicciones entre normas nacionales y regionales, como en aranceles, lo que demuestra la ausencia de un verdadero derecho comunitario.
4. La eficacia del Derecho comunitario es limitada por la ausencia de mecanismos de exigibilidad y sanciones reales.	13. El nacionalismo político y la falta de visión supranacional obstaculizan un verdadero marco jurídico común en la región.	23. La falta de supranacionalidad impide que las normas regionales prevalezcan sobre las nacionales, debilitando el proceso de integración.	33. La falta de liderazgo y continuidad en las autoridades del SICA limita su impacto; se necesita una dirección con visión integradora y experiencia regional.
5. Los órganos como la Corte Centroamericana de Justicia carecen de legitimidad y poder coercitivo para garantizar el cumplimiento.	14. Aunque hay avances como la C4 y la unión aduanera, su efectividad está condicionada a la voluntad selectiva de los Estados miembros.	24. El desconocimiento de los funcionarios sobre el derecho de integración y la falta de liderazgo político frenan el avance jurídico regional.	34. Los mecanismos regionales existen, pero no son eficaces porque los países no cumplen con las normativas, como el tratado CA-4.
6. La debilidad jurídica regional afecta gravemente la integración económica y desalienta la inversión extranjera.	15. La ausencia de mecanismos obligatorios de cumplimiento y la débil autoridad de la Corte Centroamericana afectan la validez del sistema.	25. La oposición o desconfianza del sector empresarial frente a la integración limita su impulso, debido a la falta de educación sobre sus beneficios.	35. La Corte Centroamericana de Justicia tiene baja operatividad, produce pocas resoluciones y su influencia regional es mínima.
7. Las universidades tienen un rol clave pero poco aprovechado en la formación de una cultura jurídica regional.	16. La debilidad normativa afecta la seguridad jurídica necesaria para atraer inversión extranjera y consolidar el comercio intrarregional.	26. El comercio intrarregional y la inversión extranjera se ven afectados por la inexistencia de normas comunes y procesos unificados.	36. La academia tiene un rol limitado; es necesario fortalecer la enseñanza del derecho de integración y acercar las instituciones regionales a las universidades.
8. Es indispensable fortalecer la jerarquía del derecho comunitario, establecer normas con efecto directo y mejorar la coordinación institucional.	17. Las universidades tienen un rol fundamental en la formación de una cultura jurídica regional, aunque se necesita mayor articulación académica.	27. No se han identificado experiencias exitosas donde el derecho regional haya facilitado inversiones o sostenibilidad ambiental de forma vinculante.	37. La débil estructura jurídica regional afecta negativamente la inversión extranjera y el comercio intrarregional por la falta de seguridad normativa.
9. Para avanzar se requiere reforma estructural, voluntad política real y participación social que legitime y exija la integración jurídica.	18. Para avanzar, se requiere uniformar el compromiso estatal dentro del SICA y revisar profundamente la estructura institucional existente.	28. Para fortalecer la integración se requieren reformas profundas: crear órganos supranacionales con poder normativo y ejecutivo real.	38. Se requieren reformas constitucionales y normativas en los países miembros para incorporar y hacer prevalecer el derecho regional.
	19. La integración jurídica solo será sostenible si se fortalecen las democracias internas y se impulsa un modelo comunitario más vinculante.	29. La región necesita líderes y una comisión técnica con autoridad para negociar y proponer una nueva arquitectura jurídica integradora y efectiva.	39. Para avanzar hacia un modelo más vinculante, se debe diagnosticar el marco actual, reformar leyes obsoletas y profesionalizar las instituciones del SICA.

EXPERTO 5.	EXPERTO 6.	EXPERTO 7.
40. El marco jurídico de la integración centroamericana está desactualizado, siendo el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 el último instrumento relevante.	50. El marco jurídico de la integración centroamericana es amplio y tiene su base más reciente en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991.	60. El marco jurídico de integración se basa principalmente en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, aunque incluye diversos instrumentos complementarios.
41. No existen vacíos jurídicos, pero los modelos externos no pueden copiarse directamente por las diferencias económicas y políticas de la región.	51. La principal debilidad no es normativa, sino la falta de voluntad política de los Estados para cumplir con los compromisos adquiridos.	61. Las principales debilidades no radican en la norma misma, sino en la falta de cumplimiento y voluntad política de los Estados miembros.
42. La falta de consensos migratorios y el racismo institucional entre países evidencian la ausencia de voluntad política para una integración real.	52. El derecho comunitario debería prevalecer sobre el nacional, pero su aplicación es limitada por intereses estatales individuales.	62. El derecho comunitario debería prevalecer sobre el nacional en caso de conflictos normativos, pero no siempre se aplica con efectividad.
43. La corrupción y la inseguridad jurídica en los estados miembros impiden la consolidación de un marco supranacional fuerte.	53. La falta de solidaridad y visión regional entre los Estados impide el desarrollo de un sistema supranacional sólido.	63. La falta de solidaridad y el individualismo entre los Estados han limitado el desarrollo de un marco supranacional robusto.
44. Aunque el SICA posee estructuras similares a la Unión Europea, su efectividad es limitada por la falta de compromiso de los estados.	54. No existen mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento obligatorio de las normas regionales.	64. No existen mecanismos eficaces para hacer cumplir las normas regionales; su cumplimiento depende de la voluntad de los Estados.
45. La Corte Centroamericana tiene potencial, pero su impacto es reducido por la falta de aceptación de su jurisdicción por parte de todos los países.	55. La Corte Centroamericana de Justicia ha perdido relevancia en la resolución de conflictos por falta de uso efectivo.	65. La Corte Centroamericana de Justicia ha perdido protagonismo y su rol en la resolución de controversias es actualmente marginal.
46. El aporte académico es ignorado por los gobiernos, pese a que la academia propone soluciones jurídicas viables y fundamentadas.	56. Las universidades juegan un rol clave en la formación de una cultura jurídica regional y la generación de propuestas para mejorar la integración.	66. Las universidades y la academia juegan un papel clave como generadoras de conocimiento y propuestas para fortalecer la integración.
47. La inseguridad jurídica desincentiva la inversión extranjera y crea competencia desleal entre países, debilitando el comercio intrarregional.	57. La debilidad jurídica frena la integración económica al limitar la independencia operativa de las instituciones regionales.	67. La debilidad jurídica regional afecta negativamente la integración económica y limita la autonomía de las instituciones del sistema.
48. La única experiencia exitosa identificada es la integración aduanera entre Guatemala y El Salvador, que debe fortalecerse y expandirse.	58. La falta de cohesión jurídica y política desincentiva la inversión extranjera y debilita el comercio intrarregional.	68. Esta debilidad también resta atractivo a la región para la inversión extranjera y obstaculiza el comercio intrarregional.
49. Se propone actualizar el Protocolo de Tegucigalpa e integrar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como base del nuevo marco jurídico regional.	59. Se requiere fortalecer institucionalmente al sistema de integración con independencia, recursos y respaldo estatal para avanzar hacia un modelo más vinculante y eficaz.	69. Es necesario fortalecer la institucionalidad regional dotándola de independencia, recursos y respaldo político para lograr una integración efectiva y sostenible.

Fuente: Elaboración propia.

Resumen de la matriz de triangulacion de fuentes y resultados de entrevista a profundidad

Tal como se ha mencionado previamente, el marco jurídico que regula la integración centroamericana, aunque amplio y ambicioso en teoría, carece de aplicación práctica efectiva debido a su baja fuerza vinculante y a la ausencia de un verdadero carácter supranacional. Uno de los problemas centrales identificados es la predominancia de las normas nacionales sobre las regionales, agravada por la fragmentación institucional que permite a los Estados decidir a qué órganos del SICA pertenecer.

La voluntad política débil, el nacionalismo estatal y la desconfianza entre países miembros impiden avanzar hacia un sistema regional con mayor cohesión jurídica. A ello se suma una deficiente operatividad de instituciones clave, como la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano, que no emiten normas vinculantes ni cuentan con poder de ejecución, lo cual mina la legitimidad del sistema.

Aunque existen mecanismos y tratados como el CA-4 o el ALIDES, su efectividad es limitada y su cumplimiento es selectivo, según los intereses políticos de cada país. Esta debilidad normativa repercute directamente en la seguridad jurídica regional, obstaculizando tanto la integración económica como la atracción de inversión extranjera y el comercio intrarregional.

En cuanto al papel del sector académico, las universidades tienen potencial para fomentar una cultura jurídica integracionista, pero su influencia es actualmente limitada y desaprovechada. Se destaca la necesidad de mayor articulación institucional y participación académica en la generación de propuestas y formación de expertos en derecho de integración.

Finalmente, los expertos coinciden en que el fortalecimiento del sistema requiere una reforma profunda, que incluya:

1. La creación de órganos supranacionales con competencias normativas reales,
2. La adopción de decisiones por mayoría calificada y no por consenso,

3. La profesionalización de las instituciones del SICA,
4. Y una mayor participación ciudadana y liderazgo político comprometido con el desarrollo jurídico e integrador de la región.

Nota. El formato de validación por juicios de expertos, se puede convalidar lleno en un apartado anterior de esta investigación.

21

ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE LAS TENSIONES DE LA (DES) GLOBALIZACIÓN CENTROAMERICANA EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA ENERGÉTICA Y DE RESILIENCIA CLIMÁTICA

José Rodrigo Rojas Morales

Gobernanza energética y resiliencia climática: ¿Agenda global, multilateral o regional?

La cuestión de la gobernanza climática y la resiliencia energética han cobrado gran relevancia en las agendas internacionales, pero también en las políticas nacionales y regionales. Quizás, como lo hipotetiza el Real Instituto Elcano (2024), esta sea una respuesta a una ciudadanía que sitúa estos retos globales entre sus principales preocupaciones o por la relación directa o indirecta que tienen con temas de salud pública, sistemas productivos, seguridad alimentaria, migraciones o conflictos ambientales. Cualquiera que sea la razón, no hay duda de que la agenda climático-energética, son parte fundamental de las discusiones sobre el nuevo orden mundial y también del resurgimiento del multilateralismo como mecanismo para evitar la dependencia y cualquier elemento relacionado con la globalización y vulnerabilidad que puede heredarse de los proteccionismos (James, 2017, 2018 y Real Instituto Elcano, 2024).

También, como lo señalan Biermann et al., (2009), Paw et al., (2018) e IPCC (2022, 2023), la agenda climática es global en sus causas y consecuencias, pero su gobernanza requiere multilateralismo, porque sin cooperación multilateral no hay mecanismos eficaces para exigir compromisos, financiar la transición verde, ni proteger a los más vulnerables. Quizás por esto en las últimas décadas, la agenda climática global ha generado un mayor interés en la construcción de políticas públicas, acuerdos internacionales y estrategias empresariales a nivel nacional

o regional. Este impulso se asemeja a un proceso de desglobalización que desafía la filantropía global y la cooperación multilateral necesaria para enfrentar el cambio climático.

Lo que está ocurriendo es transcendental si se considera, por ejemplo, que lo tradicional es que la agenda climática global gire en torno a pactos, como el Acuerdo de París (2015), que establecen metas sobre las emisiones permitidas de gases de efecto invernadero y medidas para combatir el calentamiento global por debajo de los 2°C. Este acuerdo, así como la Agenda 2030, para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, son dos casos de geopolítica ambiental que no han sido todo lo efectivo esperado, porque dependen de una acción colectiva global a veces invisible, porque necesitan financiamiento verde que no llega y porque no se avizora una transformación estructural de la economía global (IPCC, 2023).

Además, James (2018) y Rodrik (2020) coinciden en que el escenario actual muestra un retroceso en el comercio internacional, un auge de políticas proteccionistas y una creciente rivalidad geopolítica, características que algunos autores definen como una fase de "liberalismo desligado", donde los estados se retraen para recuperar control o como lo propone la Economist Intelligence Unit, (2023), aparece un mayor apetito por un enfoque regional que la integración económica internacional. En este sentido, y como lo señala Antras (2021), la desglobalización es un fenómeno mundial que ha ganado ímpetu en los últimos años, ya que después de la pandemia del COVID-19 se alteraron las cadenas globales de valor, hacia tendencias de relocalización, diversificación y fragmentación del comercio internacional. En varios países, como lo describe Umaña (2022), los avances del populismo, tanto de izquierda como de derecha, originaron una ola de oposición a instituciones emblemáticas como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio y la Organización de las Naciones Unidas.

En relación con estos hechos, el siguiente capítulo presenta, en forma de tensiones, algunas apreciaciones sobre el paradigma de la desglobalización, la gobernanza energética y la agenda para un desarrollo resiliente. Bajo este sustento se analizan algunos desafíos que enfrenta Centroamérica en la cobertura de servicios y satisfacción de la demanda de energía con fuentes renovables y en general para la gestión en resiliencia climática. A pesar de las múltiples alertas, y aunque la región centroamericana conserva una abundante riqueza natural (con el 12% de la biodiversidad mundial), el modelo de desarrollo regional

sigue perpetuando un uso insostenible de fuentes energéticas, y de su territorio, con patrones de consumo y aumento de emisiones contaminantes que comprometen la disponibilidad futura de recursos vitales como el agua, alimento y aire.

Para esta narrativa se contrastan y comparan referencias, y estudios de caso, sobre las alteraciones socioeconómicas y ecosistémicas que vive la región centroamericana como resultados de dos acciones concertadas, la prolongación del modelo energético extractivista basado en el uso de combustibles de origen fósil y el retraso, sin fundamento, de una estrategia efectiva de aprovechamiento del potencial rodante de energía primaria renovable regional. Intencionalmente esta reflexión pone de manifiesto la fragilidad y riesgos que se producen a partir de las asimetrías sociales y las injusticias climáticas distributivas (en especial sobre la salud y la calidad de vida) provocadas por el aumento de emisiones contaminantes.

Se hace una especial mención al hecho de que la región sigue procrastinando las transformaciones estructurales y funcionales que se requieren para reducir el monopolio del petróleo, el incremento de comunidades vulnerables y la marginalización climática en toda América Central. Lo distópico de esta situación, es que estos grupos sociales son los que menos han contribuido al fenómeno físico que conocemos como cambio climático, pero son los que más sufren sus consecuencias, porque carecen de capacidades, oportunidades y recursos para hacer frente a los costos de reducir, mitigar o compensar la adaptación que demanda la resiliencia climática.

Efectos de la des (globalización) en la agenda centroamericana

De acuerdo con Alan Greenspan la globalización persigue intereses comerciales y asume riesgos comerciales sin tomar en cuenta fronteras nacionales (Greenspan, 2004). La globalización es la vía mediante la cual las economías del mundo se integran y se organizan a través de reglas de comercio, movimientos de capital y flujos financieros, pero también movimientos de personas, conocimientos e ideas (Fanjul, 2021). Siguiendo esta tesis, el informe sobre "*Centroamérica: Gobernabilidad, seguridad y desarrollo humano*" es claro en señalar que las dinámicas de globalización han influido en el desarrollo humano, la seguridad ciudadana y la institucionalidad democrática a nivel regional (PNUD, 2016).

De forma análoga, Bárcena y Prado (2019) y Bárcena et al., (2011) concluyeron que la apertura comercial y los tratados de libre comercio fueron vehículos eficaces para aumentar el flujo de inversiones, particularmente en Costa Rica y Panamá. También, el Banco Mundial destaca el papel de las multinacionales que se han asentado en zonas francas de todos los países centroamericanos. Estos clústeres industriales han generado empleo e ingresos por concepto de exportaciones. Países como El Salvador y Guatemala han mejorado su atractivo para la inversión extranjera directa gracias a reformas legales y a su integración en cadenas globales de valor (World Bank, 2021, 2023).

Sin embargo, hay otras visiones, por ejemplo, Molina (2006) destaca qué el primer efecto global, experimentado por las poblaciones del istmo, fueron las enfermedades traídas por los conquistadores, la importación de mano de obra esclava, la exportación de materias primas y el consumo de bienes manufacturados. El estudio de caso de Demyk (2005) considera que el regionalismo, más que globalización, ha sido fundamental para procurar la paz e integración en tiempos en que la región ha sido azotada por guerras y conflictos civiles. Gracias a este regionalismo, señala este autor, actualmente se disfruta de organizaciones de bien público como el Parlamento Centroamericano, el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), el Sistema Integrado Centroamericano (SICA), el Instituto Centroamericano de Administración Pública y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Todo este aparato regional institucionalidad ha generado nuevos bloques económicos que siguen facilitando el intercambio comercial.

También Segovia (2012) en su obra sobre "*Globalización, políticas públicas y desarrollo en Centroamérica*, identificó consecuencias negativas sobre el crecimiento económico, la desigualdad y pérdida de capacidades estatales en la región. Esta tesis es apoyada por Acuña (2015), quien sostiene que la globalización, en Centroamérica, ha generado sobrevivencia económica debido a la creciente subordinación hacia las megacorporaciones dueñas de la cadena de suministro de bienes (como son los hidrocarburos) y servicios, pero también hacia las agendas impuestas en tratados de Libre Comercio con México, Estados Unidos o la Unión Europea (TLCUEM).

Los hallazgos de Acuña (2015), atribuyen a la globalización una fuerza invisible que sigue generando tensiones porque reivindican la hegemonía de los combustibles fósiles, como fuente energética, que man-

tiene un istmo centroamericano cada día más dependiente de la gasolina, diésel y bunker y aunque es una región geoestratégica, como lo señala Bull y Kasahara (2017), con abundantes recursos energéticos, es evidente la dependencia hacia la energía primaria fósil, la degradación ecológica y las perturbaciones socioambientales. Para la CEPAL (2020c) en su investigación sobre "*Centroamérica: evolución económica reciente y desafíos para el crecimiento sostenido*", se confirma la existencia de olas integracionistas comerciales y financieras que han afectado las economías centroamericanas, con efectos en brechas sociales, territoriales y ambientales.

Finalmente, Vargas y Prado (2024) apuntan en diferente dirección, consideran que el proceso de globalización ha generado múltiples beneficios. Por lo tanto, en medio de todas estas discrepancias y tensiones, los temas de fondo siguen sin resolver. Los paradigmas de la globalización, desglobalización, multilateralismos o regionalismos no han demostrado ser una vía que genere condiciones habilitantes para una verdadera transición energética, ni tampoco para la descarbonización de las economías regionales. En palabras de Zhang y Bai (2023), no depende de una mayor globalización o de una apuesta al regionalismo, más bien implica un cambio radical en las políticas gubernamentales asociadas con la adopción de iniciativas bajas en emisiones contaminantes. Todas estas realidades forman parte de las tensiones para consolidar una agenda regional en gobernanza energética renovable y resiliencia climática.

Des (globalización) con perspectiva energética y climática regional

En 2010 Bruce Nussbaum acuñó el término "peak globalisation" (o tope de la globalización) para referirse al momento cumbre del crecimiento de este fenómeno. Actualmente son muchos y muy complejos los debates acerca de si la globalización ha alcanzado ya su cota máxima y si nos hallamos en un momento de "deglobalisation" (desglobalización) o, al menos, de "slowbalisation" (ralentización de la globalización), especialmente en los ámbitos económico y ambiental (Leal y Escárcega, 2024). La desglobalización es un movimiento hacia un mundo menos conectado, soluciones locales y estrictos controles fronterizos en lugar de instituciones globales, tratados y libre movimiento de las personas.

Sobre cuando comenzó esto, para James (2017) existe evidencia de cierta desglobalización tras la crisis financiera de 2008. Los datos económicos indican un estancamiento, los flujos financieros transfronterizos se redujeron y el comercio internacional no creció al ritmo que lo hacía antes de la crisis. Este autor concluye que la desglobalización ha avanzado con mayor fuerza, no solo porque los conflictos en torno al comercio y la regulación financiera son más intensos, sino porque hay una creciente reacción en contra de la migración. Muy pocos cuestionan que la desglobalización sea una realidad reflejada en una reversión parcial de los flujos económicos, comerciales y políticos globales y que es un fenómeno que se ha acelerado por coyunturas impensables como la aparición, del cisne negro, del Covid 19, la inesperada y prolongada guerra en Ucrania y las crecientes tensiones geopolíticas entre China y EE. UU.

Estas condiciones explican la relocalización global de cadenas de suministro, un mayor proteccionismo y una ola de regionalización de mercados. Quizás, como lo propone James (2017), la desglobalización ocurre en ciclos históricos y está asociada a inseguridad económica, nacionalismo y crisis políticas. Para el caso de Centroamérica, como se ha visto en otras latitudes, la desglobalización nace de los incumplimientos y frustraciones que provoca la incapacidad de distribuir equitativamente supuestos beneficios obtenidos de la globalización (CEPAL, 2018; 2020c y Antras, 2021). En apariencia, desde el punto de vista energético y climático, la desglobalización parece acentuarse debido al retroceso en los servicios ecosistémicos y en la incapacidad de mejorar la calidad de vida en la región.

La pérdida de infraestructura social, de empleos y el estancamiento económico, siguen acentuando los aires de desglobalización en toda la región. Por eso, como lo señala Ley et al., (2023), la creciente vulnerabilidad climática de la región replantea los modelos de desarrollo y dependencia externa. Esto ha generado un giro hacia políticas más enfocadas en la resiliencia local, soberanía alimentaria y fortalecimiento de capacidades nacionales, contrarias a los compromisos globales que impone el libre comercio, la importación de combustibles fósiles o el extractivismo de nuestros recursos naturales. Compartir el deterioro climático que generan países desarrollados, por la falta de compromiso en la reducción de emisiones, es otra de las razones por las que la región tiende a desglobalizarse a buscar más respuestas nacionalistas (por ejemplo, la Agenda Ambiental Regional y la Estrategia de Ges-

tión Integral del Riesgo de Desastres) o buscar acuerdos multilaterales (como la Estrategia Regional de Cambio Climático del Sistema de la Integración Centroamericana) dentro de la región. Para los países centroamericanos esto implica, por sus altos niveles de vulnerabilidad, dedicar cada vez más recursos, tanto para adaptarse como para mitigar las consecuencias del cambio climático.

Un trilema energética sin resolver: Sostenibilidad, gobernanza energética y resiliencia climática

De acuerdo con Hazrati (2018), estamos viviendo en la era de una economía global impulsada por combustibles fósiles, una situación que no se prevé que cambie en el corto plazo. Aunque se han logrado avances en aspectos como la eficiencia energética y el aumento de la participación de combustibles con menor contenido de carbono, se estima que para el año 2035 los hidrocarburos representarán alrededor del 75% del suministro energético total, mientras que las fuentes renovables modernas apenas alcanzarán el 10% (IRENA, 2017).

Además del dominio de los combustibles fósiles en el sistema energético global, el sistema actual es profundamente injusto. Por ejemplo, 1100 millones de personas aún viven sin acceso a la electricidad, persiste la destrucción de los territorios y paisajes indígenas, el consumo de recursos naturales y los desechos generados en la cadena de suministro fósil. La disparidad, entre las zonas rurales y urbanas, son las principales injusticias distributivas con respecto al uso de fuentes de energías bajas en emisiones contaminantes (McCauley, 2017). Esta situación no es ajena a Centroamérica, esta región debe responder al trilema energético sobre equilibrar la seguridad energética, la sostenibilidad y la equidad.

Bajo estas condiciones, la cuestión de la gobernanza energética y climática ha cobrado una gran relevancia en las agendas políticas nacionales y regionales, en parte como respuesta a una ciudadanía que sitúa este reto global entre sus principales preocupaciones (Tamayo et al., 2022). Dada su relación directa con la salud pública, los sistemas productivos, la seguridad alimentaria o los movimientos migratorios, la agenda energética y climática ha pasado a formar una parte del debate sobre el actual modelo de desarrollo regional y su dinámica, actualmente, bajo la dictadura del uso del carbono. Desafortunadamente los

planes nacionales, pero tampoco los acuerdos regionales en materia energética han probado ser efectivos en frenar la inercia que se ha desatado producto del monopolio basado en energía fósil. Más bien, la región sigue azotada por nefastas consecuencias humanas, socioeconómicas y ambientales generadas por el modelo extractivista y por la injusticia distributiva que provoca el calentamiento planetario sobre la región (*sensu* McCauley, 2017 y González, 2020 y 2021).

A pesar de que el cinturón centroamericano posee una abundante riqueza natural, se sigue perpetuando el imperio del petróleo y el uso insostenible de sus recursos y su territorio (IELR, 2021, 2023). Este ciclo perverso, de injusticia climática, conlleva a impactos sociales y económicos y una conflictividad creciente, haciendo cada vez más complicada la tarea de los Estados de gestionar la paz, el buen uso de los recursos naturales y la protección del patrimonio natural. Por lo tanto, para Centroamérica es urgente discutir nuevas formas y mecanismos para avanzar hacia un sistema de desarrollo regional energético transformativo y asentado en la resiliencia climática, en la reducción de emisiones contaminantes y en la descarbonización mediante la electrificación renovable de la economía.

Replantearse un nuevo modelo de desarrollo regional, no es optativo es obligatorio. La invitación a un cambio regional más resiliente será un cisma para la diplomacia ambiental centroamericana, con consecuencias socioeconómicas, conflictos geopolíticos y discusiones sobre la ética que se oculta detrás de las relaciones de poder y desigualdades del desarrollo sostenible globalizante. A pesar de estos u otros escenarios de inconveniencia, no hacer nada es el peor camino. Ya por muchos años, los informes regionales, y de cada país, indican que el desempeño ambiental se degrada y que la huella ecológica crece aceleradamente, demandando más territorio para soportar los patrones de consumo, esto es particularmente grave si se considera que la región ocupa uno de los territorios del mundo más expuestos a los impactos de la variabilidad y el cambio climático (IELR, 2021, 2023).

No se puede seguir eludiendo las discusiones sobre la realidad de la insostenibilidad de la región, alargando el escenario de "*más de lo mismo, o el business as usual*", y sucumbir al estado permanente de "*laissez faire, laissez passer, de dejar hacer, dejar pasar*". No hacer nada, es una elección que nos subyugará, irrevocablemente, aún más a un absolutismo ambiental en caída libre y un escenario climático gobernado por el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero y crecientes

amenazas de la nueva era de la ebullición planetaria. Sin una hoja de ruta naufragará cualquier plan regional de transición energética y aumentará la subordinación económica hacia países productores de petróleo. Perpetuar la hegemonía del carbón, inclinará la balanza hacia mayores costos en la factura fósil, y más petróleo significará más calor y pobreza climática en la región (*sensu*, González, 2021).

Cuantos más barriles, de derivados fósiles, ingresen a la región, más lejos estaremos de estabilizar la balanza de pagos y fuga de divisas y por lo tanto mejorar el tejido social y frenar los niveles crecientes de pobreza y pobreza extrema. Los daños colaterales, de extender la dictadura del carbono van desde la reducción de la producción de alimentos (con amenaza de hambrunas regionales), la aparición de nuevas enfermedades asociadas con el clima (Tran *et al.,* 2023), hasta una mayor vulnerabilidad en la producción de granos básicos, pesca comercial, silvicultura y conservación de los bosques primarios esenciales para el secuestro de carbono (IELR, 2021).

Hallazgos: La dependencia energética fósil regional

De acuerdo con Organización Latinoamericana de Energía, (OLADE, 2023), Centroamérica se encuentra en una encrucijada. Conforme las economías de estos países se expanden, aumenta el uso de combustibles fósiles en toda la cadena de bienes y servicios, incluyendo el transporte, la electricidad y el uso de leña (aún un recurso fósil vital para cocinar en El Salvador y Honduras). En ese contexto de crecimiento de la oferta y la demanda energética con base en hidrocarburos, sigue decayendo la contribución de capacidad energética de las fuentes renovables. Exceptuando la hidroelectricidad, que desde mediados del siglo pasado ha sido pilar renovable en toda la región, las opciones de generación solar, eólica y geotérmica siguen apenas con una contribución marginal (Honty, 2018).

El diésel, fuel oil y coque se posicionan como los componentes energéticos fósiles más importantes de los países centroamericanos. Estadísticas recientes demuestran que en los últimos años la región incrementó en un 9% sus consumos para generación eléctrica (Torijano, 2024 y OLADE, 2023). Los datos de CEPAL (2019, 2020a, b y c) reafirman al petróleo como el recurso estratégico más sensible de la región y en un escenario de desabastecimiento, este monopolio po-

dría impactar negativamente la economía regional. Con excepción de Guatemala, el único país centroamericano que produce un poco de petróleo, esta subordinación afecta negativamente las aspiraciones de un futuro descarbonizado (Fontaine, 2003 y Handley, 2024). En lo que respecta a la actividad industrial, Torijano (2024) señala que el consumo de derivados de petróleo, en 2022 y 2023, presentó un incremento de 1.8% con respecto a 2021.

El kero/jet mostró el mayor aumento desde la prepandemia, el fuel oil también creció a una tasa de dos dígitos y como efecto del conflicto Rusia-Ucrania, el resto de los combustibles mostraron tendencias al alza. Para este período, impulsado por la recuperación de la aviación comercial, Panamá tuvo el mayor incremento en el consumo de hidrocarburos (11.0%), le sigue Guatemala (8.0%), Costa Rica (5.4%), El Salvador (4.6 %), Nicaragua (1.8%) y Honduras (1.7%). La factura petrolera de 2022 alcanzó los 23629 millones de dólares, este monto marca un máximo histórico en la región, porque representa un incremento de 52.8% con respecto a 2021 (Torijano, 2024).

Este aumento es consecuencia de los elevados precios del mercado internacional y la necesidad de energía térmica postpandemia (Torijano, 2024). Del otro lado de la balanza, no hay nada concreto sobre promover las fuentes renovables de energía, tampoco están las condiciones económicas, ni de infraestructura eléctrica, que se requieren para el despliegue e implementación. La región sigue siendo una importadora neta de petróleo, cada país es altamente vulnerable a la volatilidad de los precios del crudo y a los costos de producción de energía. Los costos de la factura petrolera se trasladan al usuario final, esto genera efectos adversos en la economía, en el déficit fiscal, en la balanza comercial nacional y por último resuena en los estándares de calidad de vida de los hogares centroamericanos (Yepez-García y Dana, 2012 y OLADE, 2023).

Cuando se analizan los usos finales de energía y presupuestos energéticos que mueven a Centroamérica, el desarrollo de la región sigue dependiendo de la cadena de suministro y uso final de energía fósil. Panamá (76%); El Salvador (74%); Belice (56%); Honduras (52%); Costa Rica y Nicaragua (51%) y Guatemala (38%), cada cifra porcentual además de ratificar la participación de hidrocarburos muestra la amplitud de oportunidades para sustituir energía baja en emisiones contaminantes (CEPAL, 2020 a y b). Centroamérica no tiene yacimientos de petróleo significativos (o comprobados científicamente), por lo que

la hegemonía del carbono impacta sus finanzas (Diaz, 2023). Según CEPAL y OLADE (2019) y CEPAL (2020b) la importación consume el 12% del Producto Interno Bruto (PIB) de toda la región.

Matriz energética regional: Oportunidades para la electrificación renovable de la economía

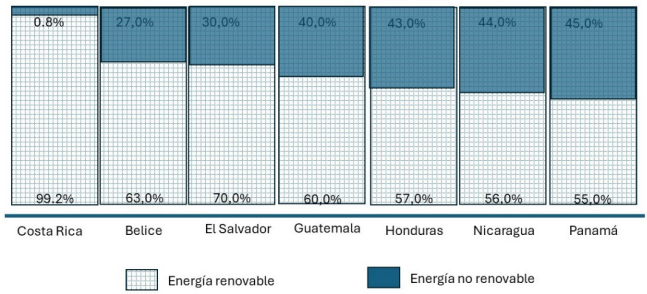
¿Podemos reducir la dependencia regional hacia los combustibles fósiles?, ¿Tiene la región opciones para descarbonizar su economía?, ¿Cuánto podemos descarbonizar? Sin duda la región centroamericana cuenta con condiciones para avanzar en la transición energética y en la electrificación renovable de la economía regional. De acuerdo con CEPAL (2020a), IRENA (2022) y (OLADE 2023), la región ha intentado aumentar el porcentaje de energía limpia en su matriz eléctrica. De hecho, el Informe del Estado de la Región, confirma que el portafolio de energías renovables se ha convertido en una prioridad en toda la región, con El Salvador, Guatemala y Honduras reportando crecimientos en la capacidad instalada e incorporando kilovatios provenientes de energía hidráulica, geotérmica, eólica, biomasa y solar (Diaz, 2023 e IELR, 2021).

Además, la CEPAL (2020 a, b y c) destaca que la capacidad instalada en los sistemas de potencia en Centroamérica fue 23867 MW, con una alta participación hidroeléctrica, de cerca de 31000 GWh, es decir 40.2% del total de generación. La contribución de los parques eólicos rebasó los 5200 GWh, esto es aproximadamente una participación del 6.8%; las centrales geotérmicas generaron 4 278 GWh, es decir 5.5%. La generación con biomasa y biogás rebasaron los 3800 GWh, participando con el 4.9%. Finalmente, la generación con centrales fotovoltaicas mantiene un ritmo de crecimiento acelerado, alcanzó los 3465 GWh para una participación del 4% (Estrategia y Negocios, 2024).

Pero, aunque es prometedor todo este escenario resulta insuficiente para destronar la dictadura del petróleo en la región. No es sencillo cambiar el paradigma del kilovatio fósil, y la dependencia de energía térmica firme (energía garantizada las 24 horas del día), por fuentes renovables variables como el sol, el viento y la biomasa. Los escenarios del cambio para la producción de energía baja en emisiones son complejos, costosos y su cadena de suministro, desde operación a operación, pueden demorar años. En la figura 1 se presentan los perfiles de

la capacidad eléctrica instalada de cada país. Esta radiografía permite dimensionar los megavatios o kilovatios-hora de energía renovable que pueden transitar en y entre países e hipotetizar sobre la probable sustitución de energía fósil con energía renovable.

Figura 1. Perfil energético de la región. Elaboración propia, 2024.



Centroamérica confirma su vocación por el uso de energía limpia para generar electricidad, los altos porcentajes de renovabilidad superan a países desarrollados, toda la región cuenta con una capacidad ociosa de fuentes renovables que espera ser aprovechada (IRENA, 2022). A continuación, se detallan algunas características sobre la dinámica energética de cada país.

Belice, de acuerdo con el Global Energy Monitor (GEM; 2024), depende de la energía fósil, especialmente en el transporte. A partir de 2020 las energías renovables, como la hidroeléctrica y la biomasa, representaron el 63% de su capacidad instalada y los fósiles suministraron el resto. Como lo indica SelectUSA.gov (2024), la capacidad de generación de electricidad es de 131,3 megavatios y actualmente el país cuenta con un plan de acción de energía sostenible 2033 para orientar la diversificación de las energías renovables. Las inversiones en energías renovables se centran en la energía hidroeléctrica y la biomasa.

Guatemala reporta una capacidad instalada de 4111 MW, una demanda máxima de 1785 MW y una generación eléctrica de 12,228 GWh, de la cual casi una tercera parte proviene de fuentes no renovables. El 70% de la electricidad proviene de fuentes limpias. De hecho, el Plan Nacional de Energía es una política agresiva para la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero, y consta de tres ejes: aprovechamiento sostenible de los recursos renovables, eficiencia y ahorro energético, y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (IRENA, 2017, 2022 y 2023).

Honduras se ha caracterizado porque la participación privada, en el mercado eléctrico, es la predominante. Actualmente el 57% de la energía eléctrica proviene de fuentes renovables (Quintero, 2019). Actualmente, se fomenta la instalación de generación renovable; sin embargo, existen desafíos políticos y administrativos relevantes en la planificación del sistema eléctrico hondureño. Al igual que en otros países de la región, Honduras cuenta con un gran potencial hidroeléctrico estimado en una capacidad de 5000 MW.

La Política Energética Nacional de El Salvador es la guía que establece las directrices gubernamentales sobre el planeamiento energético de largo plazo, consumo eficiente, energías limpias y renovables, combustibles fósiles, biocombustibles y gas natural. La demanda de energía, en el año 2022-2023, fue de 6629 GWh. De acuerdo con el Plan Indicativo de la Expansión de la Generación Eléctrica 2020-2030, la capacidad instalada es de 2461 MW, distribuida en 34% de energía hidroeléctrica, 23% geotérmica, 9% biomasa, 8.5% de generación solar fotovoltaico y 22% de bunker y diésel. Sobre incentivos, esta nación centroamericana promueve el aprovechamiento de los recursos hidráulico, geotérmico, eólico, solar, marino, biogás y la biomasa; así como cualquier otra fuente que a futuro sea identificada como renovable (Guía Sectorial Energía, 2023).

Nicaragua cuenta con un vasto potencial de generación de energías renovables, aún no aprovechado. Se ha estimado que podrían adicionar al menos 5500 MW de generación, más de tres veces la capacidad instalada actual (MEM, 2021 y Caraballo y Quiñonez, 2023). La capacidad instalada del sistema eléctrico es de 1962 MW, y en 2023 el 56% de la generación provino de fuentes renovables, generando un total de 4056 GWh y alcanzando una demanda máxima de 717 MW. La participación privada en la generación es del 96%, mientras que el 16% de la capacidad instalada es propiedad del Estado. Según las proyecciones, se espera agregar al sistema 207 MW en energía eólica, 162 MW en solar, 54 MW en biomasa, 1102 MW en hidráulica, 550 MW en geotérmica y 1096 MW en térmico (MEM, 2021 y Caraballo y Quiñonez, 2023).

Costa Rica cuenta con una matriz de generación de electricidad altamente renovable (99.2%) y está constituida por hidroelectricidad, geotermia, viento, biomasa y solar, donde las grandes plantas hidroeléctricas y las instalaciones geotérmicas brindan la base de energía firme que requiere el Sistema Eléctrico Nacional. La capacidad instalada de

las plantas de generación eléctrica que utilizan combustibles fósiles, como Moín (diésel) y Garabito (bunker-especial), sirven de respaldo, pero su operación redunda en ajustes recurrentes en las tarifas del servicio de electricidad (PEG, 2024).

La matriz energética de Panamá es poco diversificada y fuertemente dependiente del consumo de petróleo. La capacidad instalada total, en el primer semestre de 2023, fue de 3988 MW, de los cuales el 87% (3481MW) corresponden a plantas que prestan el servicio público de electricidad, el 11.5% (460 MW) a plantas de auto generadores conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) y el restante 1% (46 MW) pertenece a los sistemas aislados. Según el tipo de tecnología, el 46% (1844 MW), corresponde a centrales hidroeléctricas, el 34% (1339 MW), pertenece a plantas térmicas, en tanto que el 8.42% (336 MW) son plantas eólicas, y por último el 11.74% corresponde a plantas fotovoltaicas, con 468 MW instalados (Díaz y Miró, 2017 y Castro, 2022)

Reflexiones finales

La globalización, pero tampoco la desglobalización, son la panacea que dinamizará la transición o las tendencias de electrificación renovable de la economía que se requiere para procurar gobernanza energética en la región centroamericana, porque no se han atendido las complejidades estructurales que significa adaptarse a un desarrollo regional descarbonizado.

Centroamérica no ha podido sacar provecho de las etapas de la des o globalización, más bien pareciera que su posición geoestratégica contrasta con una histórica condición marginal, y que se resume a su condena, porque seguimos aumentando la cuota petrolera, deteriorando la base de los recursos naturales e hipotecando la sostenibilidad de las generaciones futuras.

Análogo a esta idea, y con base en lo que señala la CEPAL (2018, 2019, 2020a y 2020b), si bien es cierto que Centroamérica ha transitado por una senda de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, y una disposición mayor de recursos en salud, protección social y educación, también es incuestionable que persisten brechas en resiliencia climática, en gobernanza energética y desempeño de compromisos sobre soluciones basadas en la naturaleza. El retrato es de un istmo que

se aleja de las aspiraciones, consagradas en la Agenda 2030, de que nadie se quede atrás.

Se mantiene con pronóstico reservado la transición y renovabilidad energética de la economía, porque no están todas las piezas regulatorias, financieras, ni legales que se requieren para que la región transite hacia y con una estrategia de gobernanza resiliente. Tampoco hay claridad de la ruta que los países deben de seguir para materializar las transformaciones estructurales y operativas que requiere la gobernanza energética basada en recursos renovables, ni tampoco se otea el caudal o voluntad política para reunir los recursos financieros necesarios para ejecutar planes, programas y proyectos sobre resiliencia y/o sostenibilidad climática.

A pesar del perfil energético y capacidad instalada de cada país, se confirma la potestad imperio que tiene la región con el uso de combustibles fósiles. La evidencia documentada, en dos décadas de publicaciones especializadas, confirma la condición irrefutable de la vocación y dependencia del kilovatio de origen fósil vs energía de fuentes renovables.

La región desaprovecha los potenciales de recursos energéticos renovables y pierde capacidad para reducir, mitigar o compensar las crecientes emisiones de gases contaminantes. Esta insolvencia le devuelve a la región un tributo globalizante y una mayor codependencia hacia los hidrocarburos como fuente de energía primaria. También corrobora la tesis de que Centroamérica no ha demostrado ser diferente a países cuyas matrices energéticas son altamente emisoras de contaminantes. Este contrasentido, indudablemente, compromete el nivel de desempeño y cumplimiento de metas sobre desarrollo sostenible regional y opaca los esfuerzos de uso de energía no contaminante que impulsa el ODS 7.

Aunque Centroamérica haya declarado, mediante diferentes acuerdos, protocolos e instrumentos de política pública, apoyo a la resiliencia climática, es evidente que va en dirección contraria. Cada país libra una intensa lucha por enfrentar los desafíos de seguir siendo emisores netos de gases de efecto invernadero, reina el poder globalizante y supremacía extractivista impuesta por la dictadura del carbono.

Finalmente, el uso de energía fósil es el que mueve los hilos regionales y los centros de poder económicos y geopolíticos. La transición energética y la electrificación renovable de la economía siguen siendo

meras aspiraciones de un futuro centroamericano descarbonizado. En la tabla 1 se exponen algunas acciones para mejorar el perfil resiliente y energético.

Tabla 1. Acciones para una hoja de ruta descarbonizada. Adaptado de Rojas (2022, 2023 y 2024).

Acciones en gobernanza en resiliencia climática	Acciones en transición energética	Acciones en electrificación renovable de la economía
Responsabilidad climática en todos los órganos de administración regional. Todos los países de la región deben establecer una estructura para la gobernanza regional que combata los efectos de la era de la ebullición. Seguimiento y control de los planes, programas y proyectos sobre resiliencia climática. Sugerir, como mandato regional acatar el principio de no regresión climática. Los proyectos y acciones específicas que se impulsen deben estar alineadas con los compromisos nacionales y regionales establecidos en acuerdos de cada país. Se debe impulsar la creación de un fondo regional soberano para el financiamiento de la transición energética y electrificación renovable de la economía. Impulsar la acción climática justa, adoptando para tal fin un enfoque anticipatorio, territorial socio-ecosistémico, y de buena administración.	Capitalizar los potenciales de generación renovable del Sistema Eléctrico Centroamericano, para transformar otros sectores con la electrificación; particularmente el de transporte, que consume la mayor cantidad de derivados del petróleo regional. Procurar la instrumentalización de la política pública regional con base en la ciencia y la técnica, que incluye las leyes, reglamentos y normativa regulatoria necesaria para que la región alcance la carbono neutralidad al 2050. Modernizar los activos de generación de energía renovable con la inyección de fondos públicos y nuevas inversiones. Impulsar soluciones socialmente aceptables y ecológicamente sostenibles de forma tal que reduzca sensiblemente la emisión de gases de efecto invernadero. Incentivar el desarrollo de nómadas digitales resilientes. Apoyar a los Prosumers, como grupos que gestionan independientemente su propia oferta y demanda de energía limpia	Lograr el 100% renovable del sistema eléctrico regional. Reducir emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990. Actualización de los sistemas de transmisión y distribución para apoyar la electrificación de la economía en la región. Mejorar la eficiencia energética Electrificación de la flota pública y privada en todo el istmo Conversión del transporte de carga a uno libre de petróleo. Mayor uso del transporte público y vehículos privados compartidos. Despliegue del tren eléctrico de pasajeros en todos los países. Infraestructura para recarga de electricidad y abastecimiento de hidrógeno. Trenes eléctricos para pasajeros y de carga en toda la región. Fomentar la participación de la generación distribuida

Referencias

Acuña, V. 2015. Centroamérica en las globalizaciones (siglos XVI-XXI). Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 41: 13-27, 2015ISSN: 0377-7316.

Antras, P. 2021. De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. NBER Working Paper No. 28115. https://www.nber.org/papers/w28115

Bárcena, A., & Prado, A. 2019. La ineficiencia de la desigualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). https://www.cepal.org/es/publicaciones/44950-la-ineficiencia-la-desigualdad

Bárcena A., Beteta H. y Lennox, J. 2011. La economía del cambio climático en Centroamérica. CEPAL, México. Reporte. https://www.cepal.org/es/publicaciones/26058-la-economia-cambio-climatico-centroamerica-reporte-tecnico-2011.

Biernmann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., & Zelli, F. 2009.
The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis.
Global Environmental Politics, 9 (4), 14–40.

Bull, B. y Kasahara, Y. 2017. La transnacionalización de los grupos empresariales diversificados y el rostro cambiante de las elites económicas centroamericanas. Anuario de Estudios Centroamericanos, vol. 43, Universidad de Costa Rica. https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/ view/31549.

Caraballo, P. y Quiñones, J. 2023. Análisis de Matrices Energéticas en la región CARD y sus Efectos en el Cambio Climático. Notas Económicas Regionales. Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano. No. 151, diciembre 2023.

Castro, L. 2022. El Cambio Climático en Panamá. Dirección Nacional de Cambio Climático. Ministerio de Ambiente-Panamá. https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/ uploads/2022/05/Ligia-Castro-de-Doens-El-Cambio-Climatico-en-Panama-.pdf

CEPAL, 2018. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desarrollo, integración e igualdad: la respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización (LC/PUB.2018/19), Santiago, 2018.

CEPAL, 2019. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estadísticas de Producción de Electricidad de los Países del SICA: datos preliminares a 2019, 2019. [Online]. Available: https://repositorio.cepal. org/items/84452bea-f675-482b-8a9d-5868242ebd07.

CEPAL, 2020a. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance Preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020. Santiago de Chile:

CEPAL, 2020b. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Estrategia Energética Sustentable 2030 de los países del SICA.

CEPAL. 2020c. Centroamérica: evolución económica reciente y desafíos para el crecimiento sostenido. Naciones Unidas. https://www.cepal.org

CEPAL y OLADE. 2019. Comisión Económica para América Latina y Organización Latinoamericana de Energía. Evaluación de escenarios para la formulación de la Estrategia Energética Sustentable SICA 2030. México D.F.:

Demyk, N. 2005. América Central: entre la integración regional y la globalización continental, un proceso de recomposición geopolítico. In: Las fronteras del istmo, édité par Philippe Bovin, Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2005, https://doi.org/10.4000/books.cemca.707.

Diaz, J. 2023. El Futuro de la Industria Eléctrica de Centroamérica: Avances y Desafíos para la Transición Energética. | LinkedIn.

Díaz, Y. y Miró, R. 2017. Plan de Acción Nacional para el Cambio Climático en Panamá. Sociedad Audubon de Panamá. https://chm.cbd.int/api/v2013/documents/05B386D2-5BCD-A52D-6097-F853803CC619/attachments/205302/Plan%20de%20Acci%C3 %B3n%20Nacional%20para%20el%20Cambio%20Clim%C3 %A1tico%20en%20Panam%C3 %A1 %20 2017.pdf

Estrategia y Negocios. 2024. La matriz energética de Centroamérica se renueva con inversiones. https://www.revistaeyn.com/

Economist Intelligence Unit. EIU. (2023). The New Age of Slowbalisation. https://www.eiu.com

Fanjul, G. 2021. ¿Qué es la globalización? Escuela de Comercio Exterior, España. https://www.iberglobal.com/files/2021/que_es_la_globalizacion_B.pdf

Fontaine, G. 2003. Precio del petróleo, conflictos socioambientales y gobernabilidad en la región amazónica. (FLACSO). Quito, Ecuador: Editorial Abya Yala. https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/12989-opac

GEM, 2024. Global Energy Monitoring. Perfil energético: Belice - Global Energy Monitor (gem.wiki).

González, C. G. 2020. Racial capitalism, climate justice, and climate displacement. Oñati Socio-Legal Series, Volume 11 Issue 1 (2021), 108–147: Climate Justice in the Anthropocene. https://doi.org/10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1137.

González, C. G. 2021 "Racial capitalism, climate justice, and climate displacement", Oñati Socio-Legal Series, 11(1), pp. 108–147. doi: 10.35295/osls.iisl/0000-0000-0000-1137.

Greenspan, A. 2004. Globalization and Innovation. Discurso ante la Junta de Gobernadores de la Reserva Federal de EE. UU.

Guía Sectorial de Energía, 2023. Gobierno de El Salvador.

Handley, P. 2024. El único país en Centroamérica que produce petróleo enfrenta un futuro incierto: ¿colapsará la industria? GIZMODO: Tecnología, ciencia y cultura digital. https://es.gizmodo.com/el-unico-pais-en-centroamerica-que-produce-petroleo-enfrenta-un-futuro-incierto-colapsara-la-industria-2000128993

IELR, 2021. Informe del Sexto Estado de la Región 2021: versión ampliada / Programa Estado de la Nación. Capítulo 07: Conflictividad ambiental: una aproximación para el análisis de las presiones sobre los ecosistemas y sus recursos. Datos electrónicos. San José, C.R.: CONARE - PEN, 2021.

IELN, 2023. Informe del Estado de la Nación. Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación. https://estadonacion.or.cr/ informes/

IRENA. International Renewable Energy Agency. 2017. Energy access outlook 2017: From poverty to prosperity. IEA.

IRENA, International Energy Agency. 2022. Hoja de ruta de energías renovables para Centroamérica: hacia una transición energética regional, Agencia Internacional de Energías Renovables, Abu Dabi.

IPCC. 2022. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report.

IPCC. 2023. Sixth Assessment Report. Intergovernmental Panel on Climate Change. https://www.ipcc.ch

Hazrati, M. 2018. Book Review Energy Justice: Re-Balancing the Trilemma of Security, Poverty and Climate Change, D. McCauley. Palgrave Macmillan (2017). Energy Research & Social Science 42: 136–137

James, H. 2017. Deglobalization as a Global Challenge. Centre for International Governance Innovation. CIGI Papers No. 135.

James, H. 2018. Deglobalization: The Rise of Disembedded Liberalism. Princeton University Press.

Leal, P. y Escárcega, J. 2024. Desglobalización o transformaciones en la economía mundial: Hacia una globalización multipolar. Economía Informa 444,18-33.

Ley, D., Guillén, T., Castaneda A., Hidalgo H., Girot P., Fernández R., Alfaro E. and Castellanos E. 2023. Central America urgently needs to reduce the growing adaptation gap to climate change. Front. Clim. 5:1215062. doi: 10.3389/fclim.2023.1215062

McCauley, D. 2017. Energy Justice: Re-Balancing the Trilemma of Security, Poverty and Climate Change. Palgrave Macmillan (2017). 128 pp, ISBN: 978-3-319-62493.

MEM, 2021. Balance Energético Nacional 2020. Ministerio de Energía y Minas

Molina, I. 2006. Globalización y cultura en América Central. Revista Comunicación. Volumen 15, año 27, No. 2, agosto-diciembre, 2006 (pp. 64-66).

Molina, L. y R. Castaneda. 2018. Financiamiento climático en Centroamérica: una mirada desde la descentralización energética. Fundación Heinrich Böll Stiftung. 8 p.

OLADE, 2023. Organización Latinoamericana de Energía. Panorama energético de América Latina y El Caribe. 2023. https://www.olade.org/wp-content/uploads/2023/12/PANORAMA-2023.pdf

Paw, W., Klein R., Mbeva, K., Dzebo, A., Cassanmagnago, D. and Rudloff, A. 2018. Beyond headline mitigation numbers: we need more transparent and comparable NDCs to achieve the Paris Agreement on climate change, Climatic Change, Springer, 147 (1): 23-29.

PEG, 2024. Plan de Expansión de la Generación Eléctrica en Costa Rica. Instituto Costarricense de Electricidad. Informe técnico. 156 p.

PNUD. 2016. Centroamérica: Gobernabilidad, seguridad y desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org

Quintero, M. 2019. Optimization of Honduras Electricity Generation Mix for 2018, in 2019 FISE-IEEE/CIGRE Conference-Living the energy Transition (FISE/CIGRE). IEEE, 2019, pp:1–6. https://doi.org/10. 1109/FISECIGRE48012.2019.8984977

Real Instituto Elcano, 2024. Clima y globalización. Propuesta de inclusión de una variable de Cambio Climático en el Índice Elcano de Presencia Global. Informe 2024.

Rodrik, D. 2020. Putting Global Governance in Its Place. The World Bank Research Observer, 35(1), 1–18. https://doi.org/10.1093/wbro/lkz007

Rojas, R. 2022. Gobernanza ambiental y justicia climática como fundamentos para la integración centroamericana resiliente: Miradas desde el desempeño de la Agenda 2030, los efectos del Covid-19 y los acuerdos de la COP26. Mención honorífica, concurso Call for Papers, SICA. https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/sg-sica-sieca-y-bcie-galardonan-tres-articulos-de-investigacion-de-la-4ta-edicion-del-call-for-papers

Rojas, R. 2023. La era de la ebullición global: Desafíos y oportunidades para la región centroamericana. Call for Papers 2023, SICA.

Rojas, R. 2024. The era of the global boiling: Challenges and opportunities for the climatic resilience in the Central American region. Revista de Ciencias Ambientales (Trop J Environ Sci) 2215-3896 (Julio-diciembre, 2024). Vol. 58(2): 1-20 DOI: https://doi.org/10.15359/rca.58-2.9

Segovia, A. 2012. Globalización, políticas públicas y desarrollo en Centroamérica. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, 9(1), 31–64. https://doi.org/10.15359/rccs.9-1.2

SelectUSA, 2024. Belize - Green Technology and Renewable Energy – SelectUSA.gov". www.selectusa.gov. 2024-07-08.

Tamayo, J., Rodríguez-Camino, E., Hernanz, A. y Covaleda, S. 2022. Downscaled climate change scenarios for Central America, Adv. Sci. Res., 19, 105-115. https://doi.org/10.5194/ asr-19-105-2022.

Torijano, E. 2024. Centroamérica y la República Dominicana: estadísticas de hidrocarburos, 2022 (LC/MEX/TS.2024/9), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024. https://www.cepal.org/es/publicaciones/69189-centroamerica-la-republica-dominicana-estadisticas-hidrocarburos-2022

Tran, Huan-Minh, Feng-Jen, Tsai, Yueh-Lun, Lee, Jer-Hwa, Chang, Li-Te, Chang, Ta-Yuan, Chang, Kian Fan, Chung, Han-Pin, Kuo, Kang-Yun, Lee, Kai-Jen, Chuang, Hsiao-Chi, Chuang. 2023. The impact of air pollution on respiratory diseases in an era of climate change: A review of the current evidence, Science of The Total Environment, Volume 898, 2023. https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2023.166340.

Yepez-Garcia, R. y J. Dana. 2012. Mitigación de la vulnerabilidad a los precios del petróleo altos y volátiles: Experiencia del sector eléctrico en América Latina y el Caribe. Publicación de ESMAP, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial.https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/107321468270862393/mitigaci-243-n-de-la-vulnerabilidad-a-los-precios-del-petr-243-leo-altos-y-vol-225-tiles-experiencia-del-sector-el-233-ctrico-en-am-233-rica

Umaña, V. 2022. Por qué Costa Rica no puede desglobalizarse. Academia de Centroamérica. https://www.academiaca.or.cr/opinion/por-que-costa-rica-no-puede-desglobalizarse/

Vargas, J.P., & Prado, A. 2024. Editorial. Globalización y (des)globalización. Revista Centroamericana de Administración Pública. 87, 6-10. https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP

World Bank, 2021. Global Investment Competitiveness Report.

World Bank, 2023. Country climate and development report Honduras. Technical series. https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/05/18/acelerar-la-accion-climatica-ayudara-honduras-a-lograr-un-crecimiento-inclusivo-y-resiliente

Zhang, L., y Bai, E. 2023. The regime complexes for global climate governance. Sustainability, 15(11), 9077. https://doi.org/10.3390/su15119077

22

TRANSFORMACIONES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN Y GOBERNANZA DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA EN MATERIA DE MIGRACIÓN 2024-2025

Alma Gabriela Cux Vásquez

Introducción

La migración irregular del Triángulo Norte representa una serie de factores de expulsión, como la pobreza y violencia. El año 2025 es incierto debido a las recientes órdenes ejecutivas del presidente Donald Trump, que incluyen narrativas de retorno, redadas, cierre de fronteras. Abordar el tema de migración es complejo; un enfoque de gobernanza migratoria permite comprender las realidades de la migración, así como una visión estratégica para abordar el tema desde el presente hacia el futuro.

Las recientes tensiones con relación a la incertidumbre sobre el retorno, cierre de fronteras, revelan la importancia de gestionar las causas de la migración irregular a través de un enfoque de gobernanza orientado en los pilares de la integración centroamericana, como una expresión de valores compartidos en la búsqueda de la construcción de una realidad diferente.

Con relación a gobernanza de la migración la región avanza en acciones para la asistencia a migrantes en tránsito, retornados, entre otras, es de interés mencionar la importancia de actores nacionales, regionales e internacionales para abordar el fenómeno migratorio y los factores de expulsión como la pobreza y violencia.

Además, otra transformación importante en la región es el porcentaje de población, las mujeres representan la mitad de la población centroamericana frente a un escenario histórico de desigualdades sociales. La feminización de las migraciones explica que cada vez las mujeres migran de forma autónoma en busca de oportunidades económicas y seguridad.

La reivindicación de los derechos de las mujeres en la esfera pública y privada, las políticas regionales son un avance significativo para la implementación de estrategias por la reducción de las desigualdades sociales, siendo las instituciones una conexión entre el Estado y la sociedad.

Metodología

El artículo aborda una investigación acerca de transformaciones sociales en Centroamérica del contexto migratorio y de gobernanza del Sistema de Integración Centroamericana 2024-2025.

Para ello, se desarrolló un marco metodológico, teórico y contextual en el que se analiza la migración principalmente del Triángulo Norte de Centroamérica; una de las principales trasformaciones sociales es la feminización de las migraciones en un escenario global complejo con oportunidades y desafíos. Se desarrolla desde un enfoque de las Relaciones Internacionales, considerando el objeto formal y material de esta ciencia. Para Calduch (2014), el objeto material se refiere a la realidad, y el objeto formal a la perspectiva analítica para abordar la realidad. En tal sentido, el siguiente artículo es de sustento científico al incluir la realidad de un fenómeno y las perspectivas teóricas desde las Relaciones Internacionales.

Además, el método de las Relaciones Internacionales se caracteriza por un enfoque multidisciplinario. Siguiendo a Calduch (2014), esto se refiere a que se auxilia de otras ciencias como la economía, Historia, Ciencia Política, geografía, entre otras. Esto con el fin de añadir datos relevantes para realizar un análisis desde teorías específicas; por lo tanto, se desarrollará desde la teoría del social constructivismo, y las categorías de análisis relevantes para este estudio son los valores e instituciones. Se incorpora gobernanza migratoria y feminización de la migración desde un enfoque cualitativo para describir, explicar y analizar las principales transformaciones y retos desde la realidad social.

En una realidad tan dinámica, el social constructivismo ofrece categorías de análisis como los valores e instituciones. En este orden el social constructivismo según Ruggie (como se citó en Ibáñez, 2015), "se ocupada de la conciencia humana y su papel en la vida internacional" (p.189). Ahora bien, el proceso de integración centroamericana es activo y dinámico con una realidad histórica, económica, social con

retos y oportunidades para construir una región prospera en constante transformación. En este sentido, el social constructivismo permite analizar la realidad de este proceso activo a través de la interacción entre actores nacionales, regionales e internacionales en el proceso de construcción de un mejor futuro para la sociedad.

Contexto migratorio del Triángulo Norte de Centroamérica

El contexto migratorio de la región centroamericana es complejo por diversos factores históricos de expulsión; como la pobreza y violencia. En tal sentido, una vía inmediata ha sido la migración; sin embargo, estos factores implican una serie de retos para los actores nacionales, regionales e internacionales para proteger de los Derechos Humanos de las personas migrantes y afrontar los desafíos de la migración en la toma de decisiones, creación y seguimiento de políticas, programas o estrategias. En relación a los factores de expulsión en Centroamérica con destino a Estados Unidos se menciona lo siguiente:

> El despojo económico, la falta de acceso a la educación y el empleo, la violencia y otros factores estructurales y personales han motivado a las personas de todo el mundo, pero principalmente de los países centroamericanos, a buscar una nueva vida en los Estados Unidos u otros países de la región. (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], s.f.., párr.1)

Abordar las causas de la migración requiere construir una realidad diferente con mejores oportunidades y acceso a derechos fundamentales para todo ser humano. En la región miles de personas han sido expulsadas de sus entornos en busca de oportunidades que no encuentran en sus países de origen. Esta situación evidencia la importancia continuar abordando los factores de expulsión, así como la asistencia humanitaria a migrantes en riesgo y personas retornadas en un contexto de recientes tensiones.

Con relación contexto de violencias en Centroamérica menciona Naciones Unidas (s.f..):

> La región Centroamericana presenta algunos de los índices de criminalidad más altos del mundo, resultando los jóvenes el grupo más afectado como víctimas y victimarios. A los altos índices de criminalidad e inseguridad se agregan los asesinatos de mujeres por su condición de género. (parr. 1)

El contexto complejo de los factores de expulsión indica que las víctimas directas de la violencia que se vive en la región afectan principalmente a jóvenes y mujeres, situación que se refleja en los flujos migratorios hacia México y Estados Unidos.

Los factores de expulsión son complejos los migrantes en situación irregular viajan por razones diversas en rutas migratorias inseguras que pueden llevarlos a perder la vida en la ruta migratoria de acuerdo al Proyecto Migrantes Desaparecidos (2025), en América la estimación mínima de personas muertas o desaparecidos desde 2016 hasta 2025 se aproxima a 11267. Las causas generales han sido por ahogamientos, accidentes, falta de albergue, comida, violencia, enfermedades. Esto representa el panorama general de las condiciones vulnerables a las que se enfrentan los migrantes en largas rutas migratorias; se exponen a condiciones extremas. Por tal motivo abordar las causas estructurales de la migración irregular es un avance fundamental para proteger los Derechos Humanos de las personas.

Por tal razón, gestionar asistencia humanitaria, alianzas de cooperación internacional, crear políticas públicas con enfoque a los factores de expulsión contribuye abordar desafíos de la migración irregular. Ahora bien, en el contexto de migración irregular en Estados Unidos procedente del Triángulo Norte de Centroamérica, según estimaciones del año 2019 de Migration Policy Institute (como citó en Betalova y Ward, 2023), refiere los siguientes datos; "El Salvador (741,000), Guatemala (724,000) y Honduras (490,000)" (párr.23). En tal sentido, las cifras indican a un fuerte flujo migratorio hacia EE.UU. y las oportunidades que representan para los centroamericanos, así como él envió de remesas, situación que contribuye al crecimiento económico familiar. Así mismo, representa cambios en los niveles de vida y consumo, en los factores de expulsión económicos. A pesar de la complejidad de las rutas y riesgos durante el tránsito, la migración irregular continúa siendo una opción frente a la pobreza, violencia y desigualdad social.

En relación al reciente contexto del año 2025 con el segundo mandato del presidente Trump en el poder, con liderazgo y experiencia previa, su principal objetivo en el tema migratorio es reducir la migración a través de fuertes controles migratorios, cierre de fronteras, retornos. Esto representa desafíos, ya que uno de los principales destinos para los migrantes centroamericanos es EE.UU.

Las órdenes ejecutivas suscritas por el presidente Trump, enfocadas en la declaración de emergencia nacional en la frontera sur, cierre y construcción del muro fronterizo son algunas de las medidas en su política de seguridad fronteriza. (Hayes y McCausland, 2025). En este sentido, se centran en narrativas control y seguridad fronteriza, retornos un aumento de incertidumbre para los migrantes que viven en EE.UU. o intentan llegar.

Durante décadas Centroamérica ha sido una región de expulsión de migrantes siendo Estados Unidos uno de los destinos principales, de acuerdo a la cantidad de migrantes sin autorización que viven en EE.UU. La migración irregular ha tenido sus propias transformaciones; las personas migran solas o en grupos por diferentes causas, a pesar de los riesgos durante el tránsito. En tal sentido los movimientos mixtos son:

> Movimiento en el que varias personas viajan juntas, por lo general en forma irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por razones diferentes. Las personas que viajan como parte de los movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir a solicitantes de asilo, refugiados, personas objeto de trata, menores no acompañados o separados y migrantes en situación irregular. (OIM, 2019, p.145).

Esto refleja que las necesidades de cada persona migrantes son diferentes; por lo tanto, requiere de una gobernanza migratoria que atienda las necesidades de los migrantes en tránsito y así mismo las personas retornadas de acuerdo a sus realidades.

En relación a los retornos OIM (2024) refiere las siguientes cifras al norte de Centroamérica: "138,937 de enero a diciembre de 2024" (párr.1). La cantidad de retornados el año anterior es una guía de análisis acerca al fenómeno migratorio más allá de narrativas, los riesgos de la migración irregular y los retornos son una realidad social de la región. Para esto, es importante la gestión de la migración, con énfasis en el Triángulo Norte de Centroamérica, que aborde los factores de expulsión y la reintegración a las personas retornadas a un ambiente más seguro.

En general, el contexto de la migración es complejo, desde los factores de expulsión, los riesgos en el tránsito, el retorno, las narrativas hacia la migración irregular, la reciente incertidumbre por el retorno. Sin embargo, al abordar el tema de migración es importante una gestión humanitaria y social.

En tal sentido resulta de interés mencionar una de las transformaciones recientes es la población representada por la mitad de mujeres en la región, cambios que implican una serie de desafíos para atender sus necesidades.

De acuerdo a los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (como se citó en Centro de Estudios para la Integración Económica (2024). se estima que la población centroamericana es: "24.5 millones 50.5% son mujeres y 49.5% hombres" (p.6). En efecto, las mujeres de la región presentan necesidades específicas para una participación plena en la sociedad que permita su plena inclusión en diferentes en la esfera pública y privada.

Sin embargo, las mujeres también han sido afectadas por la pobreza, la violencia y migración irregular; su aporte a la sociedad es fundamental para trasformar su realidad, por lo que es necesario la implementación de políticas públicas que protejan sus derechos fundamentales.

Además, los flujos migratorios se han caracterizado por la presencia de mujeres en busca de oportunidades económicas y seguridad para esto es importante mencionar la feminización de la migración, que se refiere a lo siguiente:

> Fenómeno caracterizado por la naturaleza cambiante de la migración de las mujeres, que refleja el hecho de que cada vez hay más mujeres que migran de manera independiente, en lugar de hacerlo como miembros de un hogar, y participan activamente en el mundo laboral. (OIM, 2019, p.91)
>
> La migración de las mujeres en el TNCA representa una transformación en la dinámica y compleja ruta migratoria expuestas a ser víctimas de violencias, necesidades de atención específicas para la protección de mujeres y niñas.
>
> En el contexto centroamericano en 2020 aproximadamente migraron 3.59 millones de niñas y mujeres desde los países del SICA, reflejando así la feminización de la migración según datos de la División de Población Naciones Unidas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (como se citó en Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA, 2022, par.3). En este tenor, el escenario de mujeres y niñas migrando, evidencia las realidades en los países de origen. Además, durante el tránsito se enfrentan a ser víctimas de violencia, la niñez es afectada por las vulnerabilidades que persisten en el contexto. En este orden se menciona lo siguiente:

> La mayoría de los países centroamericanos tiene las mayores tasas de homicidios del mundo, junto con el amplio espectro de las actividades de pandillas, termina por ser una de las principales causas de muerte. En este sentido, la violencia hacia las mujeres aumenta día a día, lo que puede generar una explicación para la feminización de las migraciones centroamericanas. (Arroyo, 2021, p.95)
>
> En este orden, la violencia y la feminización de la migración están estrechamente vinculadas, esto indica que para abordar las causas de la migración desde una adecuada gobernanza migratoria con enfoque en los Derechos Humanos de las mujeres y niñas. Para promover un entorno seguro, libre de violencia hacia las mujeres, en coordinación con actores públicos, regionales, sociedad civil, cooperación internacional y en la formulación de políticas públicas para brindar protección, asistencia y fortalecimiento institucional para atender a mujeres y niñas en riesgo, así como a mujeres y niñas retornadas.

Gobernanza del Sistema de Integración Centroamericana en materia de migración

En Centroamérica el fenómeno de la migración irregular presenta una serie de realidades sociales complejas, en un contexto de creciente globalización la sociedad cambia constantemente, sin embargo, existen factores como la pobreza y violencia que colocan a miles de personas a los riesgos de la migración irregular reproduciendo así una serie de vulnerabilidades durante el tránsito como la violencia, peligros o muerte.

En este tenor abordar el tema migratorio requiere de un enfoque con múltiples alianzas públicas, privadas y sociedad civil. A nivel regional los pilares del SICA son una base para la construcción de identidades e intereses con la visión de integración regional.

De acuerdo a la página oficial del SICA (s.f.) en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del Sica, en San Salvador, El Salvador el 20 de julio de 2010, los Jefes de Estado y Gobierno del SICA, acordaron cinco pilares fundamentales; seguridad democrática, cambio climático y gestión integral del riesgo, integración social, integración económica, fortalecimiento de la institucionalidad regional.

El social constructivismo se enfoca en el aspecto social de las interacciones según Ruggie (como se citó en Ibáñez, 2015) "se ocupa de la

conciencia humana y su papel en la vida internacional" (p.189). En una realidad social compleja como lo es la región centroamericana, la migración irregular es un fenómeno social con factores de expulsión como la pobreza, violencia, que afectan el entorno de la población, específicamente mujeres y niñas.

En tal sentido el social constructivismo permite analizar las ideas, valores, normas e instituciones. De esta forma los pilares de la integración regional representan una visión estratégica para alcanzar metas en común.

En materia migratoria es importante una adecuada gobernanza migratoria que incluya la realidad que enfrentan los países de expulsión como; la pobreza, violencia, que afecta a mujeres y niñas, para crear políticas y programas de forma que puedan vivir en un contexto más seguro para desarrollar su potencial y reivindicar sus derechos en una sociedad inclusiva.

En este orden gobernanza de la migración refiere a:

> Marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones y fomentando la cooperación internacional. Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2019 p. 103).

En ese contexto, la región avanza en coordinación de proyectos y programas en la gobernanza de la migración, como base fundamental para los Estados parte de la región en la adecuada gestión de la migración un fenómeno social que requiere de actores clave para fortalecer los marcos y acciones por una sociedad más justa para todos los ciudadanos y ciudadanas.

En tal sentido, los valores compartidos por los actores son fundamentales para construir una región de oportunidades. En relación a valores el social constructivismo considera como una estructura fundamental, menciona Ibáñez (2015) "los valores que se comparten en una sociedad constituyen estructuras que ejercen una influencia determinante en la acción política" (p.196). En este orden de ideas, los valores influyen en las decisiones políticas; en tal sentido los riesgos de migración, violencias, pobrezas, desigualdades afectan el pleno goce de las

libertades de los ciudadanos y deben abordarse desde una perspectiva de respeto a los Derechos Humanos como valores universales reconocidos por los Estados para alcanzar resultados mediante interacciones entre actores. En este orden, la figura número uno muestra avances en materia migratoria en la región del SICA.

Figura 1. Gobernanza de la migración en la región SICA



Nota. Elaboración propia, con información de la Comisión de Autoridades Migratorias de los Países miembros del SICA (OCAM, s.f.).

La Figura 1 muestra los avances en materia migratoria de la Comisión de Autoridades Migratorias de los Países miembros del SICA (OCAM).

Principalmente en materia social, aborda temas de asistencia humanitaria, tráfico de migrantes, fortalecimiento institucional, seguridad. Se puede observar avances para la protección de los Derechos Humanos de las personas migrantes, es importante que los Estados parte del SICA continúen fortaleciendo capacidades para atender a personas migrantes, personas retornadas, enfatizando la importancia de atención a mujeres y niñas en condiciones de pobreza y violencia en un contexto de incertidumbre por las políticas migratorias de EE.UU.

Además, un reto importante a superar es avanzar en las causas estructurales de la migración irregular que afectan a la niñez, juventud y mujeres quienes son parte fundamental de la región y buscan oportunidades de desarrollo.

Por tal motivo, es importante fortalecer los procesos de gobernanza con acciones que promuevan desarrollo de las mujeres como parte fundamental de los pilares de la integración. En Centroamérica y República Dominicana, se encuentra la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG), sus principales ejes estratégicos son;

1. Autonomía Económica
2. Educación Para la Igualdad
3. Gestión y prevención integral del riesgo a desastres
4. Salud en igualdad
5. Seguridad y vida libre de violencias
6. Participación política y en la toma de decisiones
7. Condiciones para la implementación y la sostenibilidad. (PRIEG/SICA, 2018, p.60)

Los ejes de la política regional incluyen una serie de valores para fortalecer las instituciones encargadas de la implementación, con el fin de mejorar la calidad de vida de las mujeres en áreas económicas, sociales, políticas. Representa un instrumento valioso para las instituciones para promover los Derechos Humanos de las mujeres de forma justa frente a las desigualdades sociales, por este motivo las instituciones representan un vínculo entre el Estado y la sociedad a través normas y valores compartidos.

En este orden de ideas las instituciones son relevantes en toda sociedad, de acuerdo con Hodgson (2011):

> Las instituciones son el tipo de estructuras que más importan en la esfera social: Ellas constituyen el tejido de la vida social. El creciente reconocimiento del papel de las instituciones en la vida social implica advertir que gran parte de la interacción y de la vida humana está estructurada en términos de reglas explícitas o implícitas. (p.22)

En tal sentido, las instituciones tienen una función muy importante, servir a la sociedad de forma organizada de acuerdo a su estructura, siendo las políticas regionales una forma de organización con base a los problemas que enfrenta la región. Como lo es mejorar las condiciones para la participación de las mujeres que representan la mitad de la población en la región y la población en general. Los pilares de la integración centroamericana representan el fundamento de una es-

tructura organizada con base en la realidad a través de normas e instituciones que contribuyen al desarrollo en general.

Conclusiones

El contexto migratorio de la región centroamericana es complejo; históricamente, la pobreza y violencia son las principales causas de la migración irregular.

Además, los factores de expulsión afectan principalmente a jóvenes, mujeres y niñas, quienes han migrado huyendo de la pobreza y violencia. Se ha mencionado que cada vez hay más mujeres migrando de forma autónoma; esto representa necesidades de atención específicas, así como analizar los principales factores de expulsión. Las mujeres en Centroamérica representan la mitad de la población, esto refiere que existirá una fuerte participación de mujeres en los próximos años, sin embargo, un reto principal es superar los factores de expulsión como la pobreza y violencia, para la reivindicación de sus derechos.

En Estados Unidos se concentra gran parte de migrantes del Triángulo Norte de Centroamérica sin autorización, esto implica la dependencia de oportunidades en EE.UU. Como lo es el envió de remesas que se ha convertido en un ingreso familiar. Adicional durante el año 2025 se ha caracterizado por la fuerte influencia del presidente Donald Trump, con una serie de órdenes ejecutivas en diferentes áreas, como el control migratorio, retorno de migrantes, cierre de fronteras. El fortalecimiento de la gobernanza migratoria a través de diferentes actores; nacionales regionales e internacionales, con objetivos en común es una base sólida para transformar el futuro en oportunidades que combatan la pobreza y violencia así contribuir a la integración social a través de una visión en común para construir un bloque sólido en la promoción de la paz, seguridad, desarrollo a nivel internacional.

En materia de gobernanza de la migración la región avanza en diferentes acciones desde asistencia humanitaria a migrantes en tránsito y programas de asistencia a retornados, para el fortalecimiento de la gestión migratoria, campañas sobre del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas entre otros. Una adecuada gestión de la migración permite la protección de los derechos de migrantes y personas retornadas; es importante considerar las necesidades específicas de las mujeres y niñas migrantes.

Además, los Estados deben continuar con la implementación de políticas públicas para la eliminación de la pobreza y violencia, para brindar mejores oportunidades para todos los ciudadanos y ciudadanas.

En el contexto regional, como referencia, considerando que las mujeres representan la mitad de la población, y además recientemente las mujeres han migrado en busca de oportunidades económicas y de seguridad se menciona la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana (PRIEG/SICA, 2014-2025). Como una base fundamental de conexión entre instituciones para alcanzar objetivos comunes.

Representa un conjunto de acciones políticas con valores compartidos, en la reivindicación de los derechos de las mujeres en la sociedad a través de ocho ejes estratégicos para promover espacios seguros para la participación activa de las mujeres, así como garantizar sus derechos fundamentales.

En tal sentido, (PRIEG) representa la búsqueda de mejores condiciones para las mujeres de la región del SICA desde un enfoque de Derechos Humanos. Para la transformación de la sociedad, es importante mencionar la función clave de las instituciones, son relevantes para la conexión entre el gobierno y la sociedad. Desde la perspectiva del social constructivismo, se puede explicar como una serie de interacciones en proceso de construcción de una nueva realidad en respuesta a las desigualdades existentes; por tal motivo los valores compartidos representan una oportunidad para enfrentar retos sociales fundamental para la gobernanza.

Referencias

Arroyo, A. Pérez, A y Suárez, R. (2021). *Globalización: tipos y problemas en América Latina y la Unión Europea.* https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/7557-globalizacion-tipos-y-problemas-en-america-latina-y-la-union-europea

Batalova, J &Ward, N. (2023, 2 de junio). *Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos.* Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos-2021

Calduch, R. (2014). *Métodos y técnicas de Investigación Internacional***.** Universidad Complutense de Madrid. https://www.ucm.es/data/cont/docs/835-2018-03-01-Metodos%20y%20Tecnicas%20de%20Investigacion%20Internacional%20v2.pdf

Centro de Estudios para la Integración Económica [CEIE] (2024). *Estado Actual de la Integración Económica centroamericana*. https://estadisticas.sieca.int/documentos/ver/202512016629901_Estado%20actual%20de%20integracion%202024%20-%2020012025.pdf

Comisión de Autoridades Migratorias de los países miembros del SICA [OCAM]. (s.f.). *Principales avances de la OCAM*. https://www.sica.int/ocam/avances

Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana. (2018). Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG). https://www.sica.int/documentos/politica-regional-de-igualdad-y-equidad-de-genero-prieg_1_83591.html

Hayes, C. y McCausland, P. (2025, enero 21). Cuáles son las principales órdenes ejecutivas que firmó Trump en su primer día en la Casa Blanca. *BBC NEWS MUNDO*. https://www.bbc.com/mundo/articles/cp8kj0nwgy8o

Hodgson, G. M., (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, (8), 17-53. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476348371001

Ibáñez, J., (2015). Socialconstructivismo: Ideas, valores y normas en la política mundial. En Del Arenal, C., y Sanahuja, J. (Coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales.* (pp.189-217). Tecnos.

Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado [OACNUDH]. (s.f.). *Violencia e Inseguridad*. https://www.oacnudh.org/areas-de-trabajo/violencia-e-inseguridad/

Organización Internacional para las Migraciones (2019). *Glosario de OIM sobre Migración*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. (s.f.). *¿Por qué las personas migrantes arriesgan todo?* https://lac.iom.int/es/blogs/por-que-las-personas-migrantes-arriesgan-todo#:~:text=El%20despojo%20econ%C3%B3mico%2C%20la%20falta,otros%20pa%C3%ADses%20de%20la%20regi%C3%B3n.

Organización Internacional para las Migraciones [OIM]. *Retornos Norte de CA*. https://infounitnca.iom.int/retornosnorteca/

Proyecto Migrantes Desaparecidos. [OIM]. (2025, 29 de julio). *Muertes en trayectos migratorios registrados desde 2014*. https://missingmigrants.iom.int/es/datos

Secretaría de la Integración Social Centroamericana. (2022). *Migración en la Región SICA: visibilizando a las mujeres y las niñas.* https://sisca.int/centro-de-documentacion/gestion-de-conocimiento/1-publicaciones/serie-de-infografias/migracion/1376-migracion-en-la-region-sica-visibilizando-a-las-mujeres-y-las-ninas/file

Sistema de la Integración Centroamericana [SICA]. (s.f..). *Pilares de la Integración*. https://www.sica.int/pilares/inicio

23

EL ROL ESTRATÉGICO DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR (CRV) EN LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DEL SICA: EL CASO DE LA COMPRA CONJUNTA DE MEDICAMENTOS

Raymond Antonio Jiménez Reyes

Introducción

La integración económica en Centroamérica ha enfrentado importantes desafíos históricos, estructurales e institucionales, siendo uno de los sectores más sensibles el de la salud, particularmente en el acceso a medicamentos, vacunas y otros insumos médicos esenciales.

El SICA ha impulsado iniciativas como la compra conjunta de medicamentos, una estrategia que puede ser comprendida dentro del marco de las Cadenas Regionales de Valor, permitiendo que los países miembros colaboren en diferentes etapas del ciclo de suministro, optimizando costos y capacidades.

Este ensayo tiene como propósito analizar el impacto estratégico de las CRV en la integración económica del SICA, a partir del caso específico de la compra conjunta de medicamentos.

Marco conceptual

Las Cadenas Regionales de Valor, participan en etapas complementarias de un proceso económico con miras a generar bienes o servicios regionales. De acuerdo con CEPAL, CENPROMYPE y SIECA (2018), las Cadenas Regionales de Valor son procesos de encadenamiento productivo entre países con afinidad productiva, cercanía territorial y complementariedad comercial, que buscan una articulación productiva más integrada.

En el ámbito de la salud, esto implica una articulación entre actores públicos y privados para garantizar el acceso equitativo y sostenible

a medicamentos, vacunas y otros insumos médicos, no limitándose a la producción, sino que abarcan logística, compras, regulación y distribución.

Desde la teoría de la integración regional, el neofuncionalismo sostiene que la cooperación sectorial en áreas técnicas puede desencadenar una integración política más profunda, mientras que el intergubernamentalismo enfatiza el papel de los Estados en decidir los términos de esa integración. En el contexto del SICA, ambas teorías coexisten, Guzmán Mendoza, N. (2014) describe la compra conjunta del COMISCA como un esfuerzo técnico que depende de la coordinación política de los Estados miembros y requieren voluntad política regional.

El concepto de gobernanza multinivel es también clave, ya que permite analizar cómo interactúan actores locales, nacionales y regionales en la toma de decisiones, en el caso de las CRV en salud, esto se refleja en la coordinación entre ministerios de salud, instituciones regionales como COMISCA y organismos multilaterales, además, los bienes públicos regionales, como el acceso a medicamentos, en este caso concreto, justifican la cooperación más allá de las fronteras nacionales.

Por último, se revisan experiencias comparadas de compras conjuntas en otras regiones, como MERCOSUR y CARICOM, donde los resultados han sido diversos dependiendo del marco jurídico, la capacidad institucional y la sostenibilidad financiera del mecanismo.

Contexto de la integración económica en el SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue creado en 1991 como mecanismo para promover la integración política, económica, social y cultural entre los países de la región. Está conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana. La integración económica ha sido uno de los principales pilares, con avances en el comercio intrarregional, la armonización arancelaria y la cooperación sectorial.

A pesar de estos logros, persisten desafíos estructurales como la desigualdad en capacidades estatales, la falta de coordinación normativa, y la debilidad de instituciones regionales. En materia sanitaria, estos retos se manifiestan en un acceso desigual a servicios y medicamentos, especialmente en zonas rurales y fronterizas.

La compra conjunta de medicamentos como CRV

La iniciativa de compra conjunta de medicamentos surge en el seno de la COMISCA como una respuesta a la necesidad de aumentar el acceso y reducir los costos en la adquisición de medicamentos esenciales, a través de este mecanismo, los países miembros consolidan su demanda, realizan procesos unificados de licitación y aprovechan economías de escala.

Entre 2010 y 2020, se reportaron importantes logros: más de 80 millones de dólares en ahorros acumulados, mayor transparencia en los procesos de compra y mejor disponibilidad de medicamentos prioritarios. La estrategia ha involucrado a ministerios de salud, cajas de seguro social y agencias regionales como la SE-COMISCA, y ha recibido el apoyo técnico de la OPS/OMS y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

Tabla 1. Precio promedio, tiempos de entrega y tasa de desabastecimiento en la compra conjunta de medicamentos (2018-2021)

Ciclo de compra	País	Precio promedio ponderado (USD)	Tiempo de entrega (días)	Tasa de desabastecimiento (%)
2018-2019	Costa Rica	12.5	45	2.1
2018-2019	Guatemala	11.8	60	3.4
2018-2019	Honduras	12.9	50	4.0
2020-2021	Costa Rica	13.2	42	1.8
2020-2021	Guatemala	12.4	55	3.0
2020-2021	Honduras	13.0	48	2.7

Sin embargo, también se identifican desafíos: diferencias en los marcos regulatorios, variabilidad en la planificación nacional, y la falta de institucionalización de los fondos de compra conjunta en algunos países.

Análisis estratégico de la CRV farmacéutica

Las Cadenas Regionales de Valor aplicadas al sector farmacéutico permiten optimizar recursos y fortalecer la resiliencia de los sistemas de salud. En el contexto del SICA, la compra conjunta ha demostrado ser

una herramienta estratégica que trasciende lo meramente económico.

Entre los beneficios destacan: mayor poder de negociación con proveedores, homogeneización de estándares de calidad, fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de los países, y generación de confianza institucional. Además, se promueve una cultura de transparencia y colaboración regional.

No obstante, los riesgos incluyen la dependencia de proveedores externos, la vulnerabilidad frente a interrupciones en la cadena logística global y las diferencias en capacidades institucionales entre los países. Estos factores pueden comprometer la sostenibilidad del mecanismo si no se gestionan adecuadamente.

Para consolidar esta CRV, es necesario avanzar hacia la armonización regulatoria, la planificación farmacéutica integrada y el fortalecimiento de los fondos regionales de compras.

Comparación con experiencias similares en otras regiones

La experiencia del SICA puede contrastarse con la de otras regiones como MERCOSUR y CARICOM, que también han implementado mecanismos de compra conjunta de medicamentos. Aunque el contexto institucional varía, existen elementos comunes y lecciones relevantes.

MERCOSUR ha desarrollado iniciativas de compras colectivas, pero enfrentó dificultades por la falta de sincronización en la demanda y diferencias normativas entre sus miembros. CARICOM, por su parte, ha contado con el mecanismo de compra del Consejo para el desarrollo humano y social (COHSOD), que ha logrado avances importantes en medicamentos para enfermedades crónicas, pero con cobertura limitada.

En comparación, el SICA ha mostrado una estructura más flexible, basada en acuerdos técnicos multilaterales, lo que ha facilitado su implementación progresiva. Sin embargo, el nivel de institucionalización es aún incipiente frente a otras regiones con agencias supranacionales más consolidadas. La Tabla 1 resume las principales características de los mecanismos de compra conjunta en SICA, MERCOSUR y CARICOM.

Tabla 2. Principales características de los mecanismos de compra conjunta en SICA, MERCOSUR y CARICOM.

Región	Institución Responsable	Medicamentos Priorizados	Principales Logros y Desafíos
SICA	COMISCA / SE-COMISCA	Medicamentos esenciales y de alto costo	Ahorros >80 millones USD; desafíos regulatorios y logísticos
MERCOSUR	Grupos Técnicos del MERCOSUR	Vacunas, antirretrovirales	Dificultades en sincronización de demanda y armonización
CARICOM	Consejo para el desarrollo humano y social (COHSOD)	Medicamentos para enfermedades crónicas	Acceso ampliado, pero limitada cobertura y dependencia externa

Conclusiones

La experiencia de la compra conjunta de medicamentos en el SICA/COMISCA permite afirmar que las Cadenas Regionales de Valor en el ámbito farmacéutico constituyen una estrategia viable y con impacto tangible en la integración económica regional, al consolidar la demanda, estandarizar procesos y articular capacidades técnicas, los países miembros han logrado beneficios económicos significativos y avances en equidad en el acceso a medicamentos.

El análisis demuestra que la existencia de una institucionalidad regional como COMISCA ha sido fundamental para la coordinación técnica, mientras que el compromiso político de los Estados ha sido clave para sostener el mecanismo. Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la sostenibilidad, la armonización regulatoria y la institucionalización financiera de los fondos regionales.

Las CRV farmacéuticas pueden consolidarse como un bien público regional si se fortalecen mecanismos de planificación integrada, producción local complementaria y alianzas estratégicas con otros bloques regionales. En suma, las CRV representan no solo una herramienta para la eficiencia económica, sino también un pilar para la soberanía sanitaria y la cohesión regional en Centroamérica y República Dominicana.

Anexos

Durante la elaboración de esta investigación, se localizaron varios artículos relacionados a la compra conjunta de medicamentos y los fondos rotatorios regionales que pertenecen a la OPS/OMS, consultando estos textos, compruebo que a pesar de mencionar países de la región SICA, no menciona tener ningún vínculo con esta organización ni con COMISCA y si lo hace con MERCOSUR, esto me generó varias interrogantes sobre la relación que existe entre estos organismos (ver Tabla 3).

Tabla 3. Comparación entre los mecanismos de adquisición de medicamentos de la OPS/OMS y la COMISCA/SICA

Característica	Fondos Rotatorios Regionales (OPS/OMS)	Compra Conjunta de Medicamentos (COMISCA/SICA)
Entidad gestora	Organización Panamericana de la Salud (OPS), organismo especializado del Sistema Interamericano.	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), órgano del SICA.
Cobertura geográfica	Todos los países miembros de la OPS (Américas: Norteamérica, Centroamérica, Caribe y Sudamérica).	Ocho países miembros del SICA: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.
Base legal	Resoluciones de la OPS/OMS y reglamentos internos del Fondo Rotatorio de Vacunas (1979) y del Fondo Estratégico (2000).	Resolución del Consejo de Ministros de Salud del SICA (2009) que institucionaliza la compra conjunta regional.
Objetivo principal	Garantizar acceso equitativo a vacunas, medicamentos esenciales y suministros de salud pública mediante precios solidarios y compras consolidadas.	Reducir costos y mejorar el acceso a medicamentos de alto costo y de difícil adquisición mediante negociación regional.
Mecanismo de operación	La OPS actúa como agente de compra: negocia precios, firma contratos globales, adquiere y distribuye directamente a los países.	COMISCA coordina la licitación regional; los países adjudican y firman contrato directamente con el proveedor bajo las condiciones negociadas.
Financiamiento	Los países realizan un prepago o usan línea de crédito OPS; el costo incluye precio negociado + costos administrativos mínimos.	Cada país financia su compra directamente con su presupuesto nacional, usando los precios y condiciones de la adjudicación regional.
Productos adquiridos	Vacunas (Fondo Rotatorio de Vacunas).	Variados.

Referencias

CEPAL. (2022). Cadenas regionales de valor en América Central. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://www.cepal.org

CEPAL, CENPROMYPE, & SIECA. (2018). *Articulación productiva y cadenas regionales de valor: Una propuesta metodológica para la región SICA*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Centro para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica; Secretaría de Integración Económica Centroamericana. https://www.researchgate.net/publication/327644735_Articulacion_Productiva_y_cadenas_regionales_de_valor_una_propuesta_metodologica_para_la_region_SICA

COMISCA. (2021). Informe técnico sobre la estrategia de compra conjunta. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana. https://www.sica.int/comisca

COMISCA. (2023). *Compra conjunta de medicamentos*. Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana. Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). https://www.sica.int/comisca/compra-conjunta

Guzmán Mendoza, N. (2014). La negociación conjunta y compra de medicamentos en Centroamérica y República Dominicana: un modelo para generar beneficios a los países miembros del SICA. Revista Centroamericana de Administración Pública, (66-67), 293–303.

OPS/OMS. (2020). Estrategias de cooperación en salud para la región de Centroamérica. Organización Panamericana de la Salud. https://www.paho.org

Organización Panamericana de la Salud. (2024). *Fondos Rotatorios Regionales*. OPS/OMS. https://www.paho.org/es/fondos-rotatorios-regionales

OPS/OMS Costa Rica. (2024, 22 de agosto). *Los Fondos Rotatorios Regionales de la OPS comprenden el Fondo Estratégico y el Fondo Rotatorio de Vacunas*. OPS/OMS Costa Rica. https://www.facebook.com/ops.oms.costarica/posts/927688446071191

24

REVITALIZACIÓN DE LA IDENTIDAD CENTROAMERICANA EN LA ERA POSTGLOBAL: CULTURA, DEPORTE Y TURISMO COMO MOTORES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Alejandro José Espinoza Arias

Introducción

La idea de una Centroamérica unida ha sido, desde los tiempos de Francisco Morazán, una aspiración recurrente en la historia política y cultural del istmo. No obstante, el proyecto integracionista ha evolucionado en medio de profundas tensiones derivadas de asimetrías económicas, intereses nacionales divergentes y contextos geopolíticos cambiantes. En las últimas décadas, la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha consolidado avances en materia de comercio, seguridad, salud y medio ambiente; sin embargo, la percepción de una identidad centroamericana compartida parece haberse diluido en amplios sectores de la población, particularmente en las nuevas generaciones.

Pese a ello, la identidad regional no ha desaparecido del todo: se manifiesta con fuerza en ámbitos donde la conexión emocional y simbólica trasciende las fronteras políticas. El fútbol, la música, la producción audiovisual, el turismo y otras expresiones culturales continúan articulando imaginarios de pertenencia colectiva que, aunque fragmentarios, revelan la existencia de un "sentimiento centroamericano" latente. Estos espacios de interacción cultural y social constituyen un terreno fértil para repensar la integración desde la base social, complementando los esfuerzos institucionales con una dimensión más humana y cotidiana.

En este contexto, el artículo plantea que los sectores cultural, deportivo y turístico pueden desempeñar un papel estratégico en la revitalización de la identidad centroamericana, actuando como vectores de

cohesión, proyección internacional y desarrollo económico sostenible. Para ello, se propone analizar la relación entre identidad y desarrollo regional desde un enfoque integrador, en el cual la cultura y el deporte no se conciban como actividades accesorias, sino como pilares fundamentales para construir una visión compartida de futuro.

Contexto histórico y conceptual de la identidad centroamericana

El ideal de una Centroamérica unida hunde sus raíces en el siglo XIX, cuando los procesos independentistas de las antiguas provincias del Reino de Guatemala desembocaron en la creación de la República Federal de Centroamérica (1823–1840). Este proyecto político, inspirado en los principios republicanos y federales que se expandían en América Latina, representó el primer intento de consolidar una identidad compartida basada en la historia, la geografía y la cultura común de los pueblos centroamericanos. Sin embargo, las tensiones internas, las diferencias económicas entre los Estados y las ambiciones de las élites locales condujeron rápidamente a su disolución, dando paso a la formación de repúblicas independientes con trayectorias nacionales diferenciadas.

A pesar del fracaso de la Federación, la idea de la integración centroamericana persistió como un anhelo recurrente en los discursos políticos, culturales y sociales del siglo XX. Diversas iniciativas —como el *Tratado de Integración Económica de 1960*, la creación del *Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)*, el *Parlamento Centroamericano (PARLACEN)* y posteriormente el *Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)* en 1991— reflejan la búsqueda de una arquitectura institucional capaz de articular la cooperación regional en torno a metas de desarrollo común. Sin embargo, estas estructuras, aunque valiosas, se han caracterizado por su débil anclaje en la conciencia ciudadana. La integración ha sido más un proyecto de élites políticas y tecnocráticas que un sentimiento socialmente internalizado.

Desde un punto de vista teórico, la identidad regional puede entenderse como un proceso dinámico de construcción colectiva, en el cual los individuos y comunidades se reconocen como parte de un mismo espacio cultural, histórico y simbólico. Autores como Benedict Anderson (1983), al conceptualizar la nación como una *comunidad imaginada*, ofrecen una base para comprender cómo los medios de

comunicación, las narrativas históricas y los símbolos compartidos pueden crear un sentido de pertenencia supranacional. En el caso centroamericano, la identidad común se manifiesta en rasgos lingüísticos, gastronómicos, artísticos y deportivos similares, pero también en la memoria colectiva de conflictos, migraciones y resiliencia compartida.

La teoría del regionalismo cultural sostiene que las regiones pueden consolidar su cohesión no solo mediante acuerdos económicos o políticos, sino también a través de la promoción de valores, imaginarios y prácticas culturales compartidas. En este sentido, autores como Hettne y Söderbaum (2000) plantean que el regionalismo contemporáneo debe entenderse como un proceso multidimensional donde la identidad, la cultura y los vínculos sociales desempeñan un papel tan relevante como las dinámicas económicas o institucionales.

Desde esta perspectiva, la diplomacia cultural, entendida como el uso estratégico de la cultura, el arte, el deporte y los medios audiovisuales para fortalecer los lazos y fomentar la comprensión mutua entre pueblos, puede desempeñar un papel decisivo en la revitalización de la identidad centroamericana. Este enfoque ha sido adoptado con éxito por bloques regionales como la Unión Europea o la Comunidad Andina, que han convertido la cultura y el turismo en instrumentos de integración social y proyección internacional, demostrando que la identidad compartida es un componente esencial de toda integración sostenible.

No obstante, en Centroamérica persiste una fractura entre la institucionalidad regional y la identidad ciudadana. Mientras los organismos del SICA han avanzado en temas de comercio, seguridad, salud y medio ambiente, la dimensión simbólica y cultural de la integración ha sido marginal. En países como Costa Rica, por ejemplo, la distancia política con la región se ha traducido en una erosión del sentido de pertenencia centroamericano, que contrasta con la fuerte afinidad cultural que se evidencia en espacios como el fútbol, la música o el turismo. Esta paradoja revela la necesidad de replantear el paradigma integracionista: no basta con construir estructuras institucionales si no se consolidan las bases culturales y emocionales que sostienen una identidad común.

En síntesis, el proceso histórico y conceptual de la identidad centroamericana muestra que el regionalismo no puede reducirse a acuerdos técnicos o económicos. Requiere también de una narrativa compar-

tida, de símbolos, de experiencias y de espacios de interacción que conecten a los y las ciudadanas centroamericanas. La construcción de esa identidad renovada, en el contexto de la desglobalización y del auge de los nacionalismos, demanda un enfoque donde la cultura, el deporte y el turismo actúen como puentes entre los pueblos y como motores de un nuevo ciclo integracionista, más inclusivo, participativo y sostenible.

Elementos socioculturales de cohesión regional

A pesar de las divisiones políticas y de las asimetrías económicas que caracterizan a Centroamérica, diversos ámbitos de la vida social y cultural continúan actuando como puentes de conexión entre los pueblos centroamericanos. Estos espacios, particularmente el deporte, la música, el sector audiovisual y el turismo, operan como vehículos de integración simbólica, generando sentimientos de cercanía, rivalidad fraterna y orgullo compartido que contribuyen a mantener viva la noción de una identidad centroamericana. Desde una perspectiva sociológica, estos fenómenos se inscriben en lo que Pierre Bourdieu (1984) denominó *campos de producción simbólica*: escenarios donde las prácticas culturales producen y reproducen significados que refuerzan la pertenencia colectiva.

El deporte como catalizador emocional de la identidad regional

El fútbol ocupa un lugar privilegiado como espacio de interacción y reconocimiento mutuo entre los países centroamericanos. Torneos como la Copa Centroamericana o la Copa de Oro, organizada por la Unión Centroamericana de Fútbol (UNCAF) entidad subordinada de la Confederación de Fútbol de la Asociación del Norte, Centroamérica y el Caribe (CONCACAF), han servido desde 1991 como plataformas para visibilizar la región ante el mundo y fortalecer lazos entre las aficiones nacionales. Aunque las rivalidades deportivas, por ejemplo: entre Costa Rica y Honduras, o entre El Salvador y Guatemala, puedan parecer divisorias, en realidad configuran una rivalidad integradora, basada en el reconocimiento mutuo y en la experiencia compartida de pertenecer a un mismo entorno cultural y geográfico.

Además, los éxitos internacionales de selecciones o atletas centroamericanos tienden a generar un sentimiento regional compartido: el éxito de la selección de Costa Rica en el Mundial Brasil 2014, la leyenda del "Mágico" González (El Salvador) en Europa o el legado de Mariano Rivera (Panamá) en los New York Yankees, reactivan una narrativa colectiva del "pequeño istmo que puede", capaz de trascender sus limitaciones estructurales. Este tipo de orgullo transnacional no es meramente anecdótico; constituye una manifestación viva de integración social y emocional, difícil de replicar mediante mecanismos institucionales.

La música y el sector audiovisual como lenguajes de identidad compartida

En el terreno cultural, la música popular y las producciones audiovisuales han contribuido a delinear una estética y una sensibilidad común en el istmo. Ritmos como la salsa, la balada, el pop, el rock alternativo y la nueva música urbana comparten influencias que trascienden fronteras. Artistas como *Rubén Blades* (Panamá), *Luis Enrique* (Nicaragua), *Álvaro Torres (El Salvador), Ricardo Arjona* (Guatemala), *Debi Nova (Costa Rica) o Sech (Panamá)* han tejido redes de colaboración que expresan una identidad centroamericana plural y contemporánea.

De igual modo, el cine regional se ha convertido en un instrumento poderoso para representar realidades compartidas. El Festival Ícaro de Cine Centroamericano, nacido en Guatemala en 1998 y extendido a toda la región, ha consolidado un espacio de encuentro para cineastas, productores y públicos de Centroamérica, impulsando una narrativa común sobre la historia, los desafíos y la diversidad regional. O el Costa Rica Media Market, que busca posicionarse como un mercado audiovisual que sirva de canal para proyectar al sector audiovisual centroamericano al mundo y generar más sinergias intrarregionales. A través del audiovisual, la región ha comenzado a proyectarse internacionalmente como un bloque cultural coherente, capaz de dialogar con el mundo desde su pluralidad. Esta articulación de identidades culturales mediante la pantalla puede considerarse una forma contemporánea de *diplomacia cultural regional*, donde la cooperación entre cineastas, instituciones y festivales refuerza la visibilidad y el orgullo centroamericano.

El turismo como práctica integradora y experiencia de pertenencia

El turismo intrarregional constituye otro espacio clave de encuentro y conocimiento mutuo. Según datos del *Consejo Centroamericano de Turismo (CCT)* y la *Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)*, más del 40% de los visitantes en varios países de Centroamérica provienen de naciones vecinas. Esta movilidad no solo genera encadenamientos económicos, sino también interacciones cotidianas que consolidan lazos culturales y sociales. Iniciativas como *El Camino de Costa Rica*, Surf City (El Salvador) o la *Ruta Colonial y de los Volcanes (Centroamérica)* son ejemplos de proyectos que vinculan historia, naturaleza y patrimonio cultural compartido.

El turismo, además, facilita una forma de integración "desde abajo", al permitir que las comunidades locales interactúen directamente con visitantes de países vecinos, reconociendo en ellos similitudes lingüísticas, gastronómicas y de valores. En ese sentido, la experiencia turística centroamericana no se limita al consumo de destinos, sino que actúa como un proceso de reconocimiento cultural mutuo, donde la hospitalidad y la curiosidad se transforman en mecanismos de cohesión regional.

Cultura y emociones compartidas: la integración desde lo cotidiano

Más allá de los sectores específicos, lo que estos ejemplos revelan es la fuerza integradora de las emociones y de la vida cotidiana. Los símbolos deportivos, las canciones populares, las películas y las rutas turísticas son vehículos que reactivan la memoria colectiva y la empatía entre pueblos históricamente vinculados. La identidad centroamericana, aunque fragmentada, persiste como una *identidad emocional*, expresada en gestos, costumbres y narrativas que se repiten a lo largo de la región.

Este tipo de cohesión informal, simbólica y popular constituye una base sobre la cual las instituciones regionales pueden construir políticas públicas más efectivas. Reforzar la identidad desde la cultura y el ocio no solo promueve la integración social, sino que amplía el capital relacional de la región, mejora su posicionamiento internacional y sienta las bases para un desarrollo más equilibrado e inclusivo.

El papel de las instituciones del SICA, los gobiernos y la empresa privada

La revitalización de la identidad centroamericana no puede depender únicamente de los flujos culturales espontáneos o de las dinámicas sociales informales. Requiere también de una acción institucional articulada, capaz de traducir las afinidades culturales en políticas públicas, programas regionales y estrategias de desarrollo compartidas. En este sentido, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus organismos especializados poseen un potencial aún subutilizado para impulsar la cohesión regional a través de la cultura, el deporte y el turismo.

La dimensión cultural en la institucionalidad regional

La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA) ha sido uno de los pocos órganos regionales que ha abordado de manera explícita la dimensión cultural e identitaria de la integración. Desde su creación, ha promovido programas de cooperación educativa, movilidad académica y proyectos de patrimonio cultural. Sin embargo, su alcance ha estado limitado por la falta de recursos financieros y por la escasa articulación con otros sectores estratégicos del SICA, como el turismo, el comercio o la comunicación.

Una política integracionista moderna debería reconocer que la cultura no es un complemento del desarrollo, sino un componente estructural del mismo. La incorporación de la cultura y la identidad en las estrategias regionales podría fortalecer la diplomacia blanda de la región, mejorar su proyección internacional y generar cohesión interna en un contexto de creciente desafección ciudadana hacia las instituciones políticas. En este marco, la CECC/SICA podría desempeñar un papel más proactivo coordinando con el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT) y la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) para diseñar programas culturales-turísticos conjuntos, basados en rutas temáticas, festivales regionales o intercambios deportivos y artísticos.

Turismo, creatividad y economía como ejes de cooperación regional

El turismo regional es uno de los sectores con mayor potencial para articular identidad, sostenibilidad y desarrollo económico. En las úl-

timas décadas, la SITCA y el CCT han impulsado proyectos de marketing conjunto, como la marca "Centroamérica, tan pequeña… tan grande", destinada a promover la región como un destino único con múltiples experiencias. Este tipo de campañas ha contribuido a visibilizar la unidad de la región ante mercados internacionales, pero todavía enfrenta el reto de traducir esa narrativa en beneficios tangibles para las comunidades locales y en mayor sentido de pertenencia ciudadana.

De igual modo, la economía creativa que abarca el audiovisual, la música, las artes escénicas y las industrias culturales digitales representa una oportunidad estratégica para la integración. El fortalecimiento de circuitos como el *Festival Ícaro*, Costa Rica Media Market, o los proyectos de coproducción regional podría consolidar un ecosistema creativo centroamericano con valor económico y simbólico. Aquí, la articulación con instituciones como el BCIE y el Centro Regional de Promoción de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CENPROMYPE) sería clave para brindar financiamiento y apoyo técnico a emprendedores culturales, convirtiendo la creatividad en motor de desarrollo integrador.

El rol de los gobiernos y la diplomacia cultural

Los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad de incorporar la integración cultural dentro de sus políticas exteriores y de desarrollo. La diplomacia cultural puede ser una herramienta poderosa para proyectar una imagen compartida de Centroamérica en el mundo. Experiencias como las ferias regionales de artesanía, festivales de música regionales, los encuentros de juventudes centroamericanas o los programas de movilidad artística muestran que la cooperación cultural no solo fortalece la identidad, sino que también genera oportunidades económicas y educativas.

En este sentido, los ministerios de Cultura, Turismo, Educación y Relaciones Exteriores podrían coordinar acciones conjuntas bajo una visión común del SICA, integrando la cultura en los planes de reactivación económica postpandemia, en los programas de sostenibilidad y en la atracción de inversiones creativas. Asimismo, la creación de un Observatorio Regional de Cultura y Creatividad, con participación de universidades, sector privado y organismos de integración, permitiría generar datos, indicadores y diagnósticos que orienten las decisiones políticas con evidencia empírica.

La empresa privada como aliada estratégica

El sector privado desempeña un papel esencial en la materialización económica de la identidad regional. Empresas turísticas, medios de comunicación, productoras audiovisuales, clubes deportivos y marcas centroamericanas pueden actuar como embajadores de una identidad compartida a través de sus productos, narrativas y acciones de responsabilidad social. La colaboración público-privada es fundamental para escalar iniciativas culturales sostenibles y generar circuitos económicos integrados.

Ejemplos como la participación de cadenas hoteleras regionales en campañas conjuntas, las coproducciones audiovisuales entre países vecinos o los patrocinios deportivos con alcance centroamericano demuestran que el mercado también puede ser un motor de integración cuando se alinea con objetivos culturales y sociales. Fomentar incentivos fiscales, programas de cofinanciamiento y plataformas de intercambio empresarial con enfoque regional permitiría consolidar una red de cooperación económica basada en la identidad centroamericana.

En síntesis, la integración cultural requiere de una gobernanza multinivel, en la que las instituciones regionales, los gobiernos nacionales, sociedad civil y el sector privado trabajen de manera complementaria. La identidad centroamericana no se decreta: se construye mediante políticas coherentes, narrativas compartidas y oportunidades tangibles que vinculen a las personas con su región. Revalorizar la cultura, el deporte y el turismo como ejes transversales de desarrollo puede marcar el inicio de un nuevo paradigma de integración, más emocional, inclusivo y sostenible.

Conclusiones

La integración centroamericana atraviesa una encrucijada que trasciende los marcos económicos y políticos. Más que una cuestión institucional, el desafío actual reside en la reconstrucción de una identidad colectiva, capaz de reactivar los vínculos entre los pueblos centroamericanos y otorgar legitimidad social al proceso integracionista. A lo largo del siglo XX, los avances del SICA y de otros organismos regionales consolidaron una arquitectura institucional importante; sin embargo, la desconexión entre esa estructura y la vida cotidiana de los ciudadanos ha debilitado el sentido de pertenencia regional.

En este contexto, los elementos socioculturales como: deporte, música, cine y turismo, emergen como instrumentos de cohesión que mantienen viva la idea de una comunidad centroamericana. Estas expresiones no solo transmiten valores compartidos, sino que también generan experiencias colectivas que articulan emociones, historias y símbolos comunes. La identidad centroamericana, por tanto, no ha desaparecido: se ha desplazado hacia los espacios donde la gente se reconoce, celebra y compite con sus pares de la región.

Revalorizar estos ámbitos implica comprender que la integración no puede imponerse "desde arriba". Debe ser vivida, sentida y recreada desde abajo, en las prácticas cotidianas, en la colaboración cultural y en la cooperación social. La verdadera fuerza de la integración no radica en los tratados, sino en las redes humanas y creativas que atraviesan las fronteras nacionales.

La diplomacia cultural y deportiva, junto con el turismo intrarregional, pueden convertirse en motores estratégicos para un nuevo ciclo de cooperación regional. No se trata de sustituir los mecanismos tradicionales de integración, sino de complementarlos con una dimensión simbólica que conecte directamente con las emociones y aspiraciones de los ciudadanos. Esa dimensión puede fortalecer la legitimidad de las instituciones regionales, generar confianza mutua y abrir espacios de desarrollo económico sostenible en torno a la cultura y la creatividad.

El desafío para los próximos años consiste en construir una agenda integracionista centrada en las personas y en ese "poder blando", que combine gobernanza regional con identidad cultural y solidaridad social. Centroamérica posee los recursos naturales, humanos y creativos necesarios para lograrlo; lo que falta es un relato compartido que transforme la diversidad en fortaleza y el pasado en punto de partida para un futuro común.

La identidad centroamericana no debe entenderse como nostalgia de la antigua Federación, sino como una construcción dinámica y contemporánea, capaz de adaptarse a las transformaciones del mundo postglobal. En un escenario internacional donde las regiones compiten por visibilidad e influencia, redescubrir lo que une a los centroamericanos, su historia, su creatividad y su resiliencia, puede ser el punto de inflexión hacia una integración más profunda, sostenible y humana.

25

GOBIERNO INTELIGENTE E INTEGRACIÓN: PAISAJES DE FUTURO

Erick Menjívar Escobar

Introducción

Ante la encrucijada de la integración centroamericana resulta oportuna una reflexión actualizada sobre las instituciones robustas y de pensar institucionalmente, con prospectiva y visión estratégica sobre el imperativo que tiene la región de transitar:

> ***Hacia el Buen Gobierno*** para hacer frente al problema medular de la región: *los desafíos en la búsqueda continua del desarrollo*. Y en esa línea, un llamado para recuperar el fin último del Estado: *Bienestar social*.

Justamente, las megatendencias tienen una connotación para la región en términos de olas y sus efectos. Ello demanda el abordaje de nuevos enfoques epistémicos y líneas de investigación, desde la perspectiva del buen gobierno.

En consonancia con el fundamento teórico del por qué y para qué del Gobierno Inteligente, se realiza una reflexión respecto a nuevas perspectivas sobre la gestión del desarrollo, mediante la identificación de las lógicas de innovación, la analítica predictiva y prospectiva, y su vínculo con la gestión del desarrollo. en un entorno de volatilidad, ambigüedad, complejidad e incertidumbre (VUCA, por sus siglas en inglés).

De fondo, el presente capítulo tiene el cariz de novedad, pues se trata de explicitar qué significa la gestión pública del desarrollo, desde la perspectiva del Buen Gobierno, mediante el Gobierno Inteligente y la construcción continua de escenarios; léase:

La construcción de un futuro aspiracional regional compartido

Perspectiva del Buen Gobierno y del Gobierno Inteligente

En la teoría y práctica política, desde el siglo XIV hasta la actualidad, para lograr el fin público del buen gobierno, gobernabilidad o governance se han estilizado distintos medios. Desde una mirada diacrónica, en el siglo XIV, los hermanos Lorenzetti, Pietro y Ambrogio, elaboraron *La Alegoría del Buen y del Mal Gobierno,* una pintura mural, en el Palacio Público de Siena, Italia. Como lo muestra la figura 1.

Figura 1. La Alegoría del Buen y del Mal Gobierno



Nota. Imagen descargada de Google, 2025.

En su momento, la pintura mural fue una ruptura conceptual y temática con la tradición gótica anterior. Junto a ello, el acento atemporal, el desafío para la clase política:

> Utilizar el poder porque hay un interés por la gente (al hacer el bien me rodeo de símbolos de poder); o, porque se ama tener o sentir el poder (ayudo a la gente, no porque me interese la gente, sino porque me gustan los símbolos de poder).

En coherencia con dicha ruptura, hoy en un entorno de mutación acelerada, desde la perspectiva del Buen Gobierno, el Gobierno Inteligente constituye una ruptura de enfoque, el cual se concibe como un diseño de gobernanza, cuyo fin último es:

> *El bienestar de la sociedad, y la construcción de un futuro aspiracional compartido*.

Megatendencias: gobernanza y gestión del desarrollo

Desde una lectura de tendencias mundiales, el Foro Económico Mundial de 2024 devela un listado de al menos treinta y dos riesgos globales en el corto plazo, presentados por gravedad como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Riesgos globales de corto plazo



Nota. Foro Económico Mundial. Davos, 2024.

Por tanto, ello tiene una connotación para la región en términos de olas y efectos:

- **Económicas**, como la crisis del costo de la vida, la cadena de abastecimiento;
- **Ambientales**, el cambio climático, desastres naturales;
- **Crisis social**, desde la migración involuntaria, la desconfianza y la polarización;
- **Cuarta revolución industrial (4 IR, por sus siglas en inglés)** genera cambios vertiginosos en un Estado, sociedad y economía digital;
- **Quinta revolución**, donde la administración pública enfrenta el desafío de la transformación digital

En el agregado, las grandes olas de megatendencias derivan en incertidumbres para la sociedad. De ahí, la pertinencia de un abordaje fresco, revitalizado respecto a la comprensión y gestión del problema medu-

lar de la región: *los desafíos en la continua búsqueda del desarrollo*. A la vez, es un llamado para recuperar el fin último del Estado: *Bienestar social*. Ello demanda nuevos abordajes epistemológicos y metodológicos, como el que se presenta seguidamente, a saber: El Gobierno Inteligente.

Gobierno Inteligente[1]

Los acontecimientos históricos, la gestión del desarrollo, y sus resultados, amalgaman el cambio institucional. Desde una perspectiva neoinstitucional, el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, lo cual es clave para entender el cambio histórico (North, 1990). Por ende, la presente sección constituye un esfuerzo para inducir los diseños propicios de cambio, desde la perspectiva del buen gobierno, mediante un Gobierno Inteligente.

Figura 3. Pilares del Gobierno Inteligente



Nota. Elaboración propia

Se entiende por Gobierno Inteligente un diseño sistémico/estructural donde sus componentes fundamentales se articulan en un modelo de

[1] La sección tiene como fundamento la investigación doctoral "Gobierno Inteligente: nueva gobernanza y gestión del desarrollo en El Salvador. Paisajes de futuro". Para una mayor profundización del constructo gobierno inteligente, ver la referida investigación.

gobernanza, que coadyuva a la gestión del desarrollo, así como a la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos, con énfasis en los resultados. Los componentes fundamentales del gobierno inteligente se plasman en la figura 3.

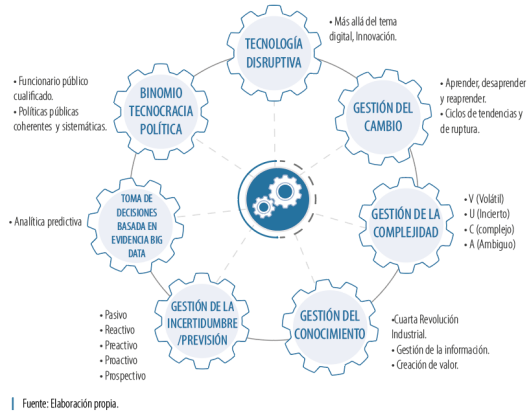
Los fundamentos del Gobierno Inteligente tienen como centro la sociedad; mediante un nuevo modelo de gobernanza, con un enfoque sistémico, así:

- **Pilar 1: Confianza**. El Gobierno Inteligente debe profundizar en la transparencia y rendición de cuentas, para transmitir confianza hacia los ciudadanos. El Gobierno Inteligente debe saber transmitir la información, la cual debe ser pertinente y oportuna, para legitimar su intervención.
- **Pilar 2: Flexibilidad**. En términos de su diseño institucional, por medio de la gestión del cambio, la gestión de la complejidad e incertidumbre. Por ende, el Gobierno Inteligente debe propiciar una mayor participación ciudadana para el abordaje, procesos y solución pertinente de los problemas públicos.
- **Pilar 3: Inteligente/adaptabilidad**. El Gobierno Inteligente debe adaptarse al entorno y a las demandas del ciudadano del siglo XXI, para lo cual se requiere el uso inteligente de herramientas tecnológicas disruptivas, toma de decisiones basada en datos y analítica predictiva, con la finalidad de brindar servicios inteligentes y adaptables.
- **Pilar 4: Estado de derecho**[2]. El Estado de derecho es un componente fundamental dentro del Gobierno Inteligente, desde la perspectiva de gobernanza.

Por consiguiente, el Gobierno Inteligente posee una genética, un ADN[3] particular; desde una perspectiva sistémica, prospectiva y estratégica; los elementos centrales de la genética del Gobierno Inteligente se articulan respecto a la búsqueda de una gestión pública efectiva, para coadyuvar a la gestión del desarrollo, mediante la interacción de los atributos plasmados en la figura 4.

[2] Organización política de la comunidad orientada a la limitación del poder para preservar una esfera autónoma de acción y de realización de los ciudadanos. En línea. Real Academia Española.
[3] El ADN es el nombre químico de la molécula que contiene la información genética en todos los seres vivos (National Human Genome Research Institute).

Figura 4. El ADN del Gobierno Inteligente



Nota. Elaboración propia

A la luz de la figura 4, el Gobierno Inteligente es una nueva gobernanza para coadyuvar a la gestión del desarrollo, mediante la interacción de los siguientes atributos, a saber:

- **Tecnología disruptiva. Innovación**. La construcción de una gobernanza digital, junto a la creación de un ecosistema de innovación. Esto requiere una doble acotación: en primer lugar, la tecnología no es un fin; es un medio, una herramienta en torno a una estrategia de digitalización del Estado; así como, de un Gobierno apto para la era digital. En segundo lugar, es imperativo institucionalizar la innovación; y, crear un ecosistema de innovación. Por consiguiente, "en la época actual no se habla únicamente de modernización. La innovación se transforma en una necesidad cuando una institución se plantea hacer las cosas de manera diferente: crear valor, modificando la manera de hacer las cosas, replantear los procesos internos de la institución e innovando la calidad en la prestación de los servicios" (ICAP, 2015, pág. 197).
- **Binomio tecnocracia política**. Los cargos públicos deben ser conducidos por especialistas. Revela una institucionalidad robusta, con visión de largo plazo, léase implementación de políticas coherentes y sistemáticas de nación, en torno a un objetivo de país, el cual cambia una vez que se alcanza dicho objetivo.

- **Analítica predictiva**. Toma de decisiones basada en datos, no en emociones, en decisiones improvisadas, carentes de evidencia no tiene razón de ser en el marco de la digitalización, de la sociedad del conocimiento, de las disrupciones tecnológicas que acontecen a una velocidad exponencial. Los datos se utilizan para resolver problemas reales, y crear beneficios económicos y sociales.
- **La gestión del cambio**. Desde un enfoque sistémico y de prospectiva, las grandes tendencias ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para gestionar sistemas cada vez más complejos, con mayor grado de incertidumbre, al mismo tiempo que se gestiona las crisis; evitando la trampa del cortoplacismo. Por ende, la mirada gubernamental de anticipación a la acción debe guiarse por la gestión del cambio.
- **La gestión del conocimiento**. Es un reto y oportunidad para la mejora de la función pública. En el primer caso, el reto es al interior de la propia institucionalidad de las entidades públicas, las cuales deben establecer sinergias estratégicas a nivel intra e interinstitucional para la gestión del conocimiento y la gestión de la información. En el segundo caso, la gestión del conocimiento debe ser una oportunidad para las organizaciones públicas, entendida como una nueva forma de aproximación y relación del accionar público hacia los ciudadanos.
- **La gestión de la complejidad**. El Gobierno Inteligente debe desarrollar la capacidad de adaptación a un entorno altamente volátil, complejo, incierto y ambiguo, por sus siglas en inglés VUCA[4]. De fondo, la gestión de la complejidad demanda una transición en la forma de gestionar entornos desde un gobierno tradicional, siglo XX, hacia una gestión en el contexto del siglo XXI, desde un nuevo diseño de gobierno, para reducir la brecha de la complejidad[5].
- **La gestión de la incertidumbre**. Gobierno con la capacidad de previsión y anticipación. Es una característica que le per-

[4] Un mayor detalle del desafío que compone el acrónimo VUCA, lo brindan Bennet & Lemoine (2014).
[5] La brecha de la complejidad es la desconexión entre los problemas complejos de hoy y las herramientas que las organizaciones utilizan para resolverlas, (OCDE, 2020).
Por su parte, Castillo Carmona (2021) brinda una profundidad sobre el desafío del sector público respecto a la adaptabilidad permanente.

mite gestionar un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre.

A la luz de los atributos esbozados, se presenta una secuencia natural del Gobierno Inteligente:

- **Tecnológico**. Gobierno apto para la era digital. El uso de tecnologías disruptivas en sintonía con plataformas relevantes como el Internet de las Cosas, el Big Data, la robótica, el Block Chain, la impresión 3-D, entre otros. El gobierno debe adoptar y adaptar dichas herramientas, y cualquier tecnología que le permita mejorar su funcionamiento, lograr metas de corto y largo plazo; por ende, debe crear una infraestructura digital moderna.
- **Innovador.** El Gobierno Inteligente con mentalidad abierta para hacer frente a sus desafíos. La innovación debe tener un impacto, nuevas técnicas, nuevas formas de organización, para plantear cambios institucionales (forma de hacer las cosas). Para ello, se pueden utilizar distintos enfoques, desde el propio gobierno, aplicaciones del sector privado para brindar servicios públicos, inclusivo (gobierno y ciudadanos).
- **Estratégico y táctico**[6]. La gestión del binomio complejidad e incertidumbre por parte del Gobierno Inteligente demanda una combinación inteligente entre lo estratégico y lo táctico. Por ende, no cabe una gestión de inercia (pasiva); frente a ello, sí una gestión reactiva (táctica), proactiva (combinación entre táctico y estratégico) y prospectiva (estratégico).
- **Eficiente**. Gobierno que mejora el valor del gasto. Implica un uso eficiente de los recursos para brindar los mejores beneficios posibles.
- **Abierto**. Gobierno transparente, con el que es fácil tratar. Promueve el valor de la confianza ciudadana en el gobierno.
- **Resiliente**. Gobierno que enfrenta los cambios para coadyuvar a la gestión del desarrollo.

[6] En entornos VUCA, la gestión por Objetivos y Resultados Clave (OKR, por sus siglas en inglés) se ve alterada.

Gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente

En consonancia con el fundamento teórico del por qué y para qué del Gobierno Inteligente, se realiza una reflexión respecto a nuevas perspectivas sobre la gestión del desarrollo, mediante la identificación de las lógicas de innovación, la analítica predictiva y prospectiva; y su vínculo con la gestión del desarrollo. De fondo, se trata de explicitar qué significa la gestión pública del desarrollo, desde la perspectiva del Buen Gobierno, mediante el Gobierno Inteligente, en un entorno VUCA.

En un entorno VUCA[7], las sociedades se vuelven inestables. Por tanto, el rol del Estado es transformar incertidumbres en certidumbres, lo cual genera mayor tensión al Estado, a la administración pública y a los gobiernos de turno. En ese sentido, sin la pretensión de hacer un diagnóstico exhaustivo; la evidencia empírica de variables claves que cada vez más constriñen la gestión del desarrollo son:

- **El cambio climático**. La región es una de las zonas más golpeadas por desastres naturales.
- **La explosión migratoria**. Los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), Nicaragua y Haití evidencian una expulsión considerable de sus ciudadanos; que ven en la migración forzada, un mejor horizonte para sus vidas.
- **La heterogeneidad estructural de la región.** La cual devela que al interior de cada país existe un dualismo respecto al grado de desarrollo urbano frente al rural.

En sintonía con lo destacado, conviene retomar el aporte de Elinor Ostrom, premio nobel de economía, en la tragedia de los comunes a los dilemas de lo colectivo, donde se hace un llamado de alerta temprana: no ser indiferente ante los problemas de los países que conforman la región. Caso contrario, los costos de transacción a futuro serán más onerosos en el agregado.

En esa línea de complejidades, también es válido destacar áreas de mejora respecto a:

[7] Para una profundización de la perspectiva VUCA, ver sector público en un entorno VUCA: el desafío de la adaptación permanente. ICAP.

- Tiempos de decisión (qué les da ventaja competitiva a los gobiernos). Se pone a prueba la capacidad de respuesta y de coordinación entre los Estados, como al interior de cada nación.
- En un marco de prioridades regionales, la disyuntiva entre la inmediatez y la capacidad de acción.
- Infraestructura (5G) y transformación digital, adopción y adaptabilidad de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las instituciones públicas.
- Las administraciones públicas y sus gobiernos desarrollen habilidades analíticas y operativas en prospectiva y visión estratégica.

Por lo anterior, las administraciones públicas enfrentan el desafío de la transformación; de fondo, una ruptura de pensamiento: cómo transitar de la gestión de conflictos públicos hacia la capacidad predictiva y prospectiva en las políticas públicas. En esa línea, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) hace un doble llamamiento para la zona de América Latina y el Caribe (ALCA):

- ***En primer lugar***, a transitar de la inmediatez; donde las políticas de corto plazo tengan una visión de largo plazo y sean coherentes entre sí.
- ***En segundo lugar***, la CEPAL destaca que la región no cuenta con una visión estratégica para adaptarse a estos cambios profundos en el entorno mundial, en un contexto VUCA.

De ahí, la importancia de las lógicas de innovación en la gestión del desarrollo desde el Gobierno Inteligente, a saber:

- **Lógicas de innovación en contextos de incertidumbre**. Apuesta decidida por la capacidad de previsión y anticipación.
- **Lógicas de innovación por aprendizaje**. Innovación en la forma de hacer las cosas para la creación de valor público, así como innovación en la calidad de los servicios públicos.
- **Lógicas de innovación disruptivas**. Adopción y adaptación de tecnologías disruptivas que contribuya a mejorar la función pública, así como el logro de metas de corto y largo plazo.

- **Lógicas de innovación predictiva**. Toma de decisiones basada en evidencia, en el Big Data; en lugar de la intuición, de emociones. Los datos se utilizan para resolver problemas reales, y crear beneficios económicos y sociales.
- **Lógicas de innovación prospectiva**. Trascender la administración de asuntos públicos; innovar en las formas de entender y operar las crisis.

Teniendo ello en consideración, el acento gira en torno a la gestión pública del desarrollo, desde la perspectiva VUCA:

- **La gestión de la incertidumbre y de la ambigüedad**. El principal elemento identitario de la gestión pública debe ser su capacidad de previsión y anticipación (Vargas & Ramírez, 2021). Ello implica una integración respecto a la toma de decisiones en el presente; así como, anticiparse a los cambios y provocar el cambio.
- **La gestión de la complejidad**. La gestión de los asuntos públicos se desenvuelve en un contexto de complejidad e incertidumbre, lo cual demanda a los gobiernos de turno una alta capacidad para reducir la brecha de la complejidad, entendida como la desconexión entre los problemas complejos de hoy y las herramientas que las organizaciones utilizan para resolverlas, (OCDE, 2020).
- **La gestión del cambio**. La gestión pública no solo debe gestionar el escenario de complejidad e incertidumbre; también debería anticiparse a los ciclos de ruptura; para gestionar los desafíos que enfrenta la sociedad.

Disrupciones futuras[8]. ¿Y ahora? ¿Qué necesita la región?

A partir del análisis, reflexión y fundamentación realizado, se procede al esbozo de disrupciones futuras.

Como bien destacan el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Atlantic Council[9], en un mundo ideal, la prospectiva serviría para fun-

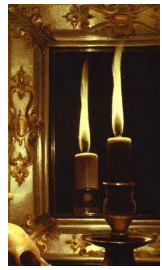
[8] Para una mirada profunda se sugiere una revisión obligada de las escuelas de prospectiva; herramientas de prospectiva; y, análisis prospectivo.
[9] Marczak, Jason et al. América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros.

damentar tanto la planificación estratégica como las políticas públicas. En esta línea, la prospectiva estratégica es relevante para orientar a un país o una región en la dirección correcta; para mejorar su posición mundial, como ya lo ha hecho Asia, tal como lo destaca Burrows (2016). Ello requiere superar la disyuntiva o tentación de privilegiar el corto plazo frente a pensar y planificar el futuro. Si bien es cierto que los gobiernos enfrentan problemas que demandan una respuesta inmediata, ello no debe ser óbice para mirar hacia el futuro. De fondo hay un debate en alcanzar avances multiniveles progresivos y el estancamiento derivado por no actuar en los tiempos precisos (Vargas & Ramírez, 2020).

Desde la analítica predictiva y prospectiva, se privilegia la formulación de escenarios, los cuales permiten: conocer, diseñar e implementar. Por ende, no se busca predecir, ni determinar el futuro; sí, un esfuerzo con una perspectiva y pretensión de novedad para inducir los diseños propicios de cambio respecto al sistema de estudio, con un enfoque sistémico, donde la visión debe ser estructurada, realista y transformadora.

A continuación, el esbozo de dos escenarios: el primero, prospectiva de corto plazo; el segundo, la construcción de un escenario regional aspiracional compartido.

Horizonte inmediato claroscuro: La encrucijada de la integración centroamericana[10]



Nota. Imagen descargada de Google, 2025

"donde lo viejo no termina de morir; y, lo nuevo no termina de nacer; momentos de monstruos"
Gramsci

[10] El presente escenario se construye con un escaneo de tendencias externas, centro de pensamiento y autores, a saber: Vargas, Jean Paul (2025); Revista Centroamericana de Administración Pública No. 87 y 88; Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2025); Center for China Analysis Report (2025).

El horizonte claroscuro se construye con prospectiva de corto plazo; junto, a un escaneo de tendencias externas e internas; acá los principales impulsores o drivers develan:

En el ámbito regional:

- Desde el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se ha generado un problema de la silla vacía (acefalía de la Secretaria General), en dos momentos: julio 2021 hasta agosto 2022; posteriormente, desde noviembre de 2023; lo cual evidencia problemas *de diseño y de contexto* (Nájera & Ordóñez, 2024).
- La adopción e implementación de modelos, marcos cognitivos como recetas. Desde su génesis en 1951, el proceso de integración centroamericana ha ido sorteando cuellos de botella internos y externos, en términos de ciclos económicos frente a ciclos políticos; de igual manera, una escaza producción científica en torno a la integración regional. Frente a ello, la pertinencia en el esbozo de *marcos cognitivos propios del proceso de integración regiona*l (Vargas & Viales, 2024).

En el ámbito internacional:

Un entorno caracterizado por la complejidad e incertidumbre, en términos geoeconómicos y geopolíticos:

1. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) destaca que América Latina y el Caribe enfrentan tres trampas para el desarrollo: i) baja capacidad para crecer; ii) alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social; iii) bajas capacidades institucionales y débil gobernanza ((CEPAL) C. E., 2024).
2. Primer viaje inaugural del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América (USA). Marco Rubio[11] visitó por seis días Centroamérica, excepto Honduras y Nicaragua. La política exterior de USA centrada en: "*es mejor ser amigo, que enemigo; es mejor ser aliado que alguien que crea problemas*" (Rubio, en su visita a Costa Rica). En su recorrido dejo por sentado los siguientes tópicos:

[11] Primer latino en dicho cargo; es cubano americano; exiliado por el régimen castrista.

3. Control del Canal de Panamá, bajo el supuesto que China controla el Canal de Panamá construido por USA y traspasado a Panamá en 1999.
4. Creación de un aeropuerto e infraestructura en el Darien.
5. Delimitación de las empresas chinas en Centroamérica (Huawei, con la tecnología 5-G en Costa Rica; y, Hutchison Holdings opera dos puertos en el canal de Panamá, por medio de Panamá Ports Company).

Teniendo en consideración lo anterior, las principales implicancias son:

- Resurgimiento hegemónico de USA en Centroamérica (exclusión países de izquierda), donde la cooperación está condicionada a intereses estadounidenses.
- Iniciativa de la "Liga de Naciones" abanderada por los presidentes de El Salvador y Costa Rica, como un mecanismo de la interlocución política con USA.
- Vaciamiento de la capacidad de interlocución política de la Secretaría General del SICA; sobre todo, inoperancia en la toma de decisiones claves.
- Capacidad de acción, en un marco de prioridades regionales para dar paso a una agenda colectiva sustentada en beneficios e incentivos nacionales (alineación de intereses nacionales).

En suma, desde una prospectiva de corto plazo, los principales *drivers calientes* configuran una encrucijada en el proceso de la integración centroamericana.

Dicha lectura, no es óbice para una apuesta decidida por la revigorización del proceso de integración, desde el Gobierno Inteligente.

Paisaje de futuro: gobiernos inteligentes para coadyuvar a la revitalización regional

"Con la misma voluntad, podemos lograr todo lo que procuramos"

Antiguo dicho chino. Anónimo

Acá, el escenario de transición se construye con un horizonte temporal hacia el 2030. El sentido del paisaje refleja una periodicidad o un

ínterin de lo que pudiera acontecer en dicho horizonte; de fondo, no es una mirada del presente hacia el futuro; más bien, una mirada desde el futuro hacia el presente.

Teniendo lo anterior en consideración, se abre una gran diversidad de interrogantes, que van más allá de los fines del presente esfuerzo. A partir de dicha aclaración, el énfasis gira en torno a una pregunta para trazar la posible evolución de la región, desde la perspectiva future-proof strategy[12]; léase, la perspectiva de políticas públicas de futuro y estrategia de futuro, a saber:

> ¿Los gobiernos que conforman el SICA tendrán la capacidad de trabajar por políticas públicas que orienten a la región de forma correcta, y que responda al conjunto de necesidades de la población para hacer frente a los desafíos en la búsqueda continua del desarrollo?

Figura 5. Estrategia de futuro regional



Nota. Elaboración propia.

[12] Perspectiva pertinente plasmada por distintos centros de pensamiento, institutos de investigación y universidades alrededor del mundo Tales como Center for futures studies, University of Dubai; University of Sussex, Reino Unido; Finnish Enviroment Institute SYKE, Finlandia; Utrecht University Centre for Global Challanges, Países Bajos; Copernicus Institute of Sustainable Development, Países Bajos; ARUP foresight, London; World Bank Group; UNDP Global Centre for Public Service Excellence; Institute of Systems Science; National University of Singapore; Institute for Public Policy Research, InterAmerican Dialogue; CEPAL; Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Más que brindar una respuesta a la interrogante, la misma se plantea en coherencia con lo desarrollado a lo largo del presente artículo, así como de centrar la dinámica en el eje de mayor trascendencia para la vida política, social y económica de la región, a saber: la procura del desarrollo económico y social; cuya finalidad última es el bienestar de la sociedad. Por tanto, el acento gira hacia una estrategia de futuro; ver la figura 5.

Centroamérica es una región de importancia geopolítica y estratégica para el mundo. Es una zona de contrastes respecto a su desarrollo económico y social; sin embargo, desde 1986 la región ha apostado por la paz. Justamente, la COVID-19 evidenció las brechas sociales que enfrenta la región, como al interior de cada nación. Por ende, la gestión del desarrollo ha sido insuficiente para revertir dicha realidad.

Bajo esa trayectoria inercial daría la impresión de que es imposible trazar una línea recta hacia el futuro; en ausencia de ello, sí es posible diseñar una estrategia de futuro, la cual se concibe como una combinación inteligente entre lo estratégico y lo táctico, léase una gestión reactiva (táctica), proactiva (integración de lo táctico y lo estratégico) y prospectiva (estratégico). Los ejes transversales giran en torno a:

- **Crecimiento económico inclusivo**. Entendido como un "crecimiento capaz de contribuir a la reducción de la heterogeneidad estructural, mediante un aumento del empleo, la productividad y el ingreso, mejorando el bienestar de la mayoría y reduciendo la desigualdad" (CEPAL, 15); donde la *visión económica* debe ser la transición de una economía tradicional hacia una digital.
- **Gobernabilidad democrática**. Los retos y desafíos que tiene planteados la región podrían enfrentarse de una mejor forma en la medida que haya mayor involucramiento y confianza entre los distintos sectores de la sociedad; ello, pasa por una condición base: la construcción de capacidades de sus ciudadanos; léase una *visión social* centrada en la gobernabilidad democrática.
- **Gobierno Inteligente**. Desde una perspectiva sistémica, la región enfrenta desafíos urgentes e impostergables, como al interior de sus respectivos países. Dicha panorámica imprimirá presión a los gobiernos de turno, pues se pondrá a prueba su capacidad de gestión. En dicho proceso, la tentación de buscar

atajos pudiera ser doble: en primer lugar, para dar respuesta inmediata a eventos coyunturales, convirtiendo a los mismos en el centro de gravedad del gobierno; en segundo lugar, como una vía, carente de analítica predictiva, para atender problemas económico-sociales del pasado en el presente, con lo cual se incrementa la brecha entre las soluciones dadas y las transformaciones de los déficits sociales.

Teniendo en consideración lo anterior, la interrogante de fondo es si la región corre el riesgo de cambiar de dirección respecto a un objetivo colectivo, a saber: la gestión del desarrollo. Y en ese marco, si el Estado pudiera desviar su atención de su razón última de ser: bienestar social. No hay garantía que ello suceda o no; pero, sí es posible trazar una mejor estrategia de cara al futuro. A la luz de lo anterior, el Gobierno Inteligente se concibe como una nueva gobernanza para la gestión del desarrollo, desde la perspectiva del Buen Gobierno.

Discusión final

Etimológicamente, la palabra Utopía proviene del latín "Uhtopus" que significa "imaginario e imposible". Desde una lectura retrospectiva, los hermanos Lorenzetti realizaron un viaje de futuro hacia su presente (siglo XIV); de igual forma los ciudadanos centroamericanos que en 1951 tuvieron la capacidad de realizar un viaje de prospectiva, respecto a la integración regional.

Desde sus ámbitos de influencia, el Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica (CIHAC/UCR) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) contribuyen de manera táctica y estratégica, a enfrentar los retos y desafíos del contexto mundial, y su incidencia en la región. Por tanto, resulta oportuno celebrar el cariz de las instituciones sanas, robustas y de pensar institucionalmente.

En esa línea, asumimos el reto de contribuir a dicho proceso, tal como lo hicieron en su momento los ciudadanos centroamericanos que dignamente nos anteceden. Prueba de ello, constituye la presente obra insignia, que tiene un enfoque holístico, caracterizado por el análisis, la reflexión y la fundamentación; con un atributo, la mirada de distintos especialistas e intelectuales.

También, es un tiempo inmejorable para esbozar nuevas perspectivas epistemológicas y metodológicas en la comprensión del problema medular de la región. En esa línea, surge el presente esfuerzo. Por ende, la apología hacia la obra de los hermanos Lorenzetti, no ha sido una casualidad; en realidad, constituye una referente no solo por *La Alegoría del Buen y del Mal Gobierno, si no por la ruptura temática y conceptual* que plasmaron.

Con ese cariz, para lograr el fin último del Buen Gobierno, hoy el Gobierno Inteligente en el marco de las grandes tendencias, en un entorno VUCA, se presenta como un diseño, como una herramienta de gobernanza en la gestión del desarrollo.

En suma, con una mirada prospectiva, el *indirizzo* es la construcción de un futuro aspiracional regional compartido:

Bienestar Social.

Referencias

(CEPAL), C. E. (2015). *Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2010-2014.*

(CEPAL), C. E. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo.* Lima: CEPAL.

(OCDE), O. p. (2020). *From Transactional to strategic: systems approaches to public service challenges.*

Borrows., M. J. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios Futuros. .* Banco Interamericano de Desarrollo.

ICAP, I. C. (2015). Gobernanza y gestión pública en Centroamérica: algunos aspectos cualitativos y cuantitativos. *Revista Centroamericana de Administración Pública.*

North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.*

Vargas, P. &. (2020). *¿Cómo gobernar los problemas del mañana? En Políticas Públicas en el Mundo Post COVID.* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Vargas, P. &. (2021). *Cómo gobernar en tiempos de incertidumbres.*

Sobre las personas autoras

CHAVARRÍA CAMACHO, David. (Costarricense). Es historiador, Máster en Historia por la Universidad de Costa Rica y estudiante del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Se desempeña como docente en la Escuela de Historia e investigador en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica. Sus líneas de investigación se han centrado en la historia social de la ciencia y la tecnología, el análisis de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en Centroamérica y la construcción socio-ambiental de los parques nacionales en Costa Rica. Recientemente, ha publicado estudios sobre la producción de literatura académica entre China y América Latina y las transformaciones organizacionales en el sector público regional.

CORDERO VENEGAS, Marysol. (Costarricense). Marysol Cordero Venegas es estudiante del Doctorado en Gestión Pública y Empresarial del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y Máster en Gestión y Políticas Públicas por la misma institución. Cuenta con más de diecisiete años de experiencia en la Administración Pública del Gobierno Central de Costa Rica, con especialización en presupuestos y contratación administrativa. Su trayectoria articula la gestión técnica con la planificación y administración de los recursos públicos, orientadas al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gestión gubernamental. Actualmente desarrolla investigación doctoral sobre gestión estratégica de datos y tecnologías de análisis aplicadas a la planificación y la asignación presupuestaria.

CUX VÁSQUEZ, Alma Gabriela. (Guatemalteca). Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Cuenta con una amplia experiencia en procesos de participación ciudadana con diversas organizaciones de la sociedad civil así como en procesos de observación electoral. Sus líneas de investigación sobre las poblaciones migrantes, la mejora de las políticas públicas desde la participación ciudadana y el proceso de la integración centroamericana. ORCID 0009-0003-2856-2961

DELCID ULATE, Josué Miguel. (Hondureño). El Dr. Josué Miguel Delcid Ulate es Comisionado de la Comisión de Control de Gestión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), nombrado por la Junta de Dirección Universitaria. Posee un Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y una Maestría en Formulación, Gestión y Evaluación de Proyectos. Ha ejercido funciones en el sector público, académico y privado, destacando como jefe de planificación en la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) y como docente universitario en pregrado y posgrado. Su trayectoria combina la gestión institucional, la gobernanza, la transparencia y la investigación aplicada en políticas públicas, energía y desarrollo sostenible. Es socio fundador de la empresa Farkell Sport dedicada a rubro textil.

ESPINOZA ARIAS, Alejandro. (Costarricense). Especialista en comercio internacional y proyectos de cooperación internacional, con amplia experiencia en integración regional centroamericana y exportaciones. Durante más de siete años formó parte del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), donde lideró procesos de formación y asistencia técnica para gobiernos y organismos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Asimismo, dirigió el Centro de Innovación y Formación (CIF) del ICAP en Panamá, desde donde coordinó iniciativas regionales en temas de cambio climático, equidad de género y políticas públicas. Actualmente, se desempeña como Desarrollador de Negocios en la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER), apoyando la internacionalización de empresas en diversos sectores productivos. A nivel internacional, es Vicepresidente del Consejo Mundial de Turismo Rural (WRTC) y Presidente de la región de América, iniciativa liderada por la Academia de Turismo Rural de China, con sede en Huzhou, desde donde impulsa la cooperación entre América Latina y Asia, promoviendo modelos de desarrollo sostenible y articulación estratégica mundial.

GALLEGOS MEJÍA, Emilia. (Salvadoreña). Emilia Gallegos Mejía es Doctora en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, ex becaria del Programa Regional del

DAAD, con una Licenciatura en Ciencias Jurídicas y una Maestría en Dirección de Empresas, ambas de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA). Cuenta con experiencia profesional de más de quince años que abarca la dirección y asesoría en políticas públicas, la gestión de proyectos sociales complejos con financiamiento internacional y la facilitación de procesos participativos multisectoriales. Su trayectoria incluye especialización en monitoreo y evaluación, así como investigación aplicada con metodologías mixtas.

JIMÉNEZ ZELEDÓN, Mariano. (Costarricense). Mariano Jiménez Zeledón es PhD en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP-SICA), profesor Catedrático de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, Máster en Derecho Comunitario de la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en Administración de Empresas con énfasis en Mejoramiento de la Calidad y Productividad y Máster en Administración de Empresas ambos del Instituto Tecnológico de Costa Rica, Máster en Derecho Tributario y Máster en Derecho Empresarial ambos de la Universidad de Cooperación Internacional, Licenciatura en Derecho, Licenciatura en Ciencias Políticas y Bachillerato en Literatura Inglesa de la Universidad de Costa Rica. Suma más de 20 publicaciones en revistas científicas en temas jurídicos y políticos, incluyendo un premio Accésit por ensayo del Centro de Estudios Financieros de Barcelona.

JIMÉNEZ REYES, Raymond Antonio. (Costarricense). Farmacéutico costarricense con más de veinticinco años de experiencia en farmacia hospitalaria de la CCSS. Especialista Farmacéutico académico en gestión de servicios y establecimientos de salud. Director del Consultorio de Atención Farmacéutica Fármaco-Logía. Docente de Farmacología en la carrera de Enfermería de la Universidad Santa Lucía, USL. Actualmente cursa un Doctorado en Gestión Pública y Empresarial del ICAP. Su objetivo es investigar la compra conjunta de medicamentos por medio de COMISCA en los países de la región SICA para seguir impulsando el acceso a la salud y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

KIM, Jin-Eun. (Surcoreana). Universidad de Hankuk de Estudios Extranjeros. Licenciada en Estudios Hispánicos Latinoamericanas por la Universidad de Ulsan. Magister en Economía por la Universidad de Hankuk de Estudios Extranjeros. Especialización en Administración de Empresas y Economía por la Universidad de Hankuk de Estudios Extranjeros. Especialista en análisis de las economías latinoamericanas. Consultora internacional quien ha laborado para diversas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de Corea del Sur. Investigadora sobre los procesos de integración, modelos de inserción económica global, análisis y gestión de datos económicos, entre otros.

LISHALANG, Qin. (China). Candidata a doctora en el Instituto de Estudios Internacionales y de Área (en chino: 清华大学国际与地区研究院) en la Universidad de Tsinghua, Pekín, República Popular China. Su investigación se centra en la historia de América Latina, la historia de la salud en Centroamérica y las relaciones entre China y América Latina. Ha realizado una estancia de investigación doctoral en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en Costa Rica, donde llevó a cabo dos años de trabajo de campo y recopilación de archivos históricos y testimonios orales. Su formación académica incluye una licenciatura en Historia por la Universidad de Pekín y una sólida preparación en estudios regionales, historia global y lengua española. Durante su trayectoria universitaria ha participado en proyectos de investigación premiados y en actividades de intercambio académico y práctica social. Además, domina el inglés y el español, y cuenta con amplia experiencia en investigación interdisciplinaria y escritura académica. Contacto: tlsl22@mails.tsinghua.edu.cn

MARÍN SERRANO, Noelia Daniel. (Costarricense/Nicaraguense). Noelia Daniel Marín Serrano es consultora estratégica multidisciplinaria con Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales; Máster en Ciencia de Datos (énfasis en Business Intelligence) y MBA cursados en España; así como certificaciones profesionales en Project Management (PMI–Certiport), Professional Communication/English for IT y un Diplomado en

Ecosistemas Emprendedores (CENPROMYPE–SICA/UE). Ha coordinado proyectos ambientales y sociales, asesorado PYMES y colaborado con entidades como Zaragoza Activa y la Confederación de Empresarios de Aragón en España. Residente en los Países Bajos, actúa como consultora corporativa para empresas industriales transnacionales y en iniciativas de inteligencia de negocios, aportando una visión holística, operativa y orientada a resultados. Su línea de investigación examina las dinámicas subyacentes de la geopolítica contemporánea y el papel de las narrativas estratégicas como "ruido de fondo" (mecanismos de distorsión y catalizadores de decisiones), enfoque que desarrolla en su formación doctoral (ICAP). Ha sido conferencista sobre integración regional SICA y temas empresariales, panelista en encuentros de negocios y autora de diagnósticos sobre ecosistemas emprendedores; además, cuenta con especializaciones acreditadas por la Fundación SICA–CEDDET en seguridad democrática, derecho comunitario e integración centroamericana. Este recorrido combina práctica y teoría para traducir señales débiles en inteligencia accionable para organizaciones públicas y privadas.

MENJÍVAR ESCOBAR, Erick. (Salvadoreño). Post-Doctorado en Gobernanza Económica Mundial de la Universidad de Salamanca (España) en donde se especializó en gobernanza económica digital y procesos de transformación en países en vías de desarrollo. Philosophical Doctor (Ph.D.) en Gestión Pública, Ciencias Empresariales y Relaciones Económicas Internacionales del ICAP (SICA) donde obtuvo distinción y graduación con honores. Especialización en Modernización y Transformación Tecnológica en el Sector Público por la Academia de Gobernanza de Hunan (República Popular China). Post-grados de la Universidad Francisco Gavidia (El Salvador). Becario de la Organización de Estados Americanos (OEA). Miembro e investigador asociado del Laboratorio de Innovación para el Desarrollo Sostenible (LabIDS). Miembro de la Red Iberoamericana de Gobernanza Pública y Privada. Miembro del Claustro de docentes del Programa Regional Doctoral del ICAP/SICA. Entre sus investigaciones se destacan análisis de entornos económicos en Centroamérica, Gobernanza inteligente y políticas públicas, Análisis predictivo y construcción de escenarios, Reforma y

modernización del Estado, Globalización y (des)globalización en Centroamérica. Profesor visitante en diversas universidades públicas y privadas de la región centroamericana.

NAVARRO DE LA O, David. (Costarricense). Centroamericano nacido en Costa Rica. Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Cuenta con amplia experiencia en investigación, colaborando con importantes centros como el Observatorio de la Política Nacional (OPNA-UCR), el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y el Programa Estado de la Nación. Además, se ha desempeñado en el área de consultoría en asuntos públicos, asesorando clientes en políticas regulatorias y relacionamiento estratégico a lo largo de la región centroamericana. Se ha centrado en temas como política regulatoria; migración; políticas públicas; políticas sociales; análisis de datos; cambio climático y procesos parlamentarios. Actualmente se desempeña como consultor internacional en análisis de datos y labora para la ONG Habitat para la Humanidad en su oficina regional de Latinoamérica en el proyecto de construcción de un Observatorio Regional de Datos; además, es pasante dentro del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en las áreas de Cooperación Internacional y proyectos, y Docencia e Investigación.

ORDÓÑEZ GAITÁN, Johnathan Enrique. (Nicaragüense). Johnathan Enrique Ordóñez Gaitán (Nicaragua, 1988), tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales, una maestría en políticas públicas y un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Milán (Italia). Ha trabajado en diversos tanques de pensamiento (think tanks) y organismos internacionales de América Latina y Europa en temas de desarrollo económico y administración pública. Ha sido "SELA FELLOW" de la Universidad de Stanford (2010), e "INCASI FELLOW" de la Universidad de Córdoba en Argentina (2017). Actualmente es profesor asociado del programa de Relaciones Internacionales y Asuntos Globales, Director del Departamento de Investigación e Innovación de la Universidad de Keiser (Campus Latinoamericano) y consultor internacional en temas de integración económica y administración pública.

PAZ MACÍAS, Jenssy Carolina. (Hondureña). La LL.M. Jenssy Carolina Paz Macías es Abogada y Notaria egresada de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), con Maestrías en Derecho Tributario (Universidad de Toledo, España, y Universidad Tecnológica de Honduras) y Derecho Mercantil (UNAH). Es Profesora Titular II de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNAH y se desempeñó como Jefe del Departamento de Derecho Administrativo entre 2017 y 2024. Actualmente cursa el Doctorado en Derecho en la misma universidad. Asimismo, ha participado activamente en procesos de reforma curricular, diseño de posgrados y en la coordinación académica de diversos diplomados en materia de transparencia, datos abiertos, derecho electoral, gobierno abierto y políticas públicas, en colaboración con instituciones nacionales e internacionales. Actualmente ejerce como Jefe de Asuntos Legales Internos de la Gerencia Legal de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS). Su experiencia profesional combina la función pública, la docencia universitaria y la investigación jurídica. Es autora de artículos científicos publicados en revistas de alto reconocimiento, entre ellos *"Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID-19"* y *"Análisis de las políticas públicas del sistema electoral hondureño y la democracia representativa y participativa*", y ha participado como revisora académica y ponente en congresos internacionales de Derecho Administrativo y Electoral.

PEÑA RUBIO, Luis Roberto (Salvadoreño). Luis Roberto Peña Rubio es investigador, docente y columnista salvadoreño. Doctorando en Gestión Pública y Empresarial (ICAP), con Maestría en Gestión Estratégica por la Japan University of Economics. Sus líneas de trabajo se enfocan en la teoría administrativa, metodologías de mejora continua y cultura organizacional. Es columnista de La Prensa Gráfica, donde aboga por la cultura cívica y el fortalecimiento democrático.

PETRI, Dennis. (Neerlandés/Mexicano/Costarricense). Dennis P. Petri (mexicano-neerlandés-costarricense) es politólogo, investigador y consultor internacional con amplia experiencia en América Latina, Europa, África y Medio Oriente. Es profesor

de Relaciones Internacionales en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) de Costa Rica, y también enseña en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y en el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Dirige el International Institute for Religious Freedom y es fundador del Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina. Posee un doctorado en Humanidades por la Vrije Universiteit Amsterdam y maestrías en Ciencia Política y Política Comparada por Sciences Po París. Realizó investigaciones posdoctorales en la Universidad Bar-Ilan y en la Universidad de Ámsterdam. Autor de nueve libros y de más de un centenar de publicaciones académicas, sus investigaciones abordan el diálogo social, la reforma parlamentaria, la relación entre religión y política, y la asistencia democrática.

PRADO GUADAMUZ, Andy. (Costarricense). Investigador. Centroamericano nacido en Costa Rica. Encargado del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje -CRIA- del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Magister Scientiae en Gerencia de Proyectos para el Desarrollo en el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Graduado de la Universidad de Costa Rica en Licenciatura de Bibliotecología y Ciencias de la Información. Graduado de la Universidad de Costa Rica en Bibliotecología de Bibliotecas Educativas. Miembro de la comisión de Ciencia Abierta en Costa Rica. Autor de varias publicaciones académicas-científicas. Especialista en PC: *Hardware* y *Software* by CISCO *Networking*.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Rogelio. (Mexicano). Actualmente es Presidente del Instituto Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para América Latina (IEPPAL), y Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales (CEDPROS). Cuenta con Postdoctorado en Ciencias del Estado y Gobierno por la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS), Doctorado en Administración y Desarrollo Estratégico por el Centro de Investigaciones Sociales y Dirección Estratégica (CISDE), Doctorado en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Miembro de la Academia Nacional de Historia y Geografía (UNAM) y de la

Legión de Honor Nacional de México. Doctor Honoris Causa Luminosis Centenarium en Historia y Geografía, por la Academia Nacional de Historia y Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctor Honoris Causa otorgado por el Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia. Doctoratus Honorem Magnus, otorgado por la Conferencia Internacional de la Comunidad Universitaria. Ha sido promotor de Proyectos con organismos Internacionales en beneficio del Desarrollo Municipal Latinoamericano para la construcción de Políticas Públicas. Director de Asuntos Gubernamentales de la Región de América Latina de la "The Americas Conference of Mayors" con sede en U.S.

ROJAS MORALES, José Rodrigo. (Costarricense). Destacado académico e investigador costarricense dedicado al liderazgo en innovación, gerencia de proyectos, energías renovables y cambio climático. Es graduado de la Universidad Nacional de Costa Rica, cuenta con un Doctorado en Ciencias por la Universidad Austral de Chile y una Maestría en Gerencia de Proyectos de Infraestructura por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Cuenta con más de 50 publicaciones en docencia sobre innovación, sostenibilidad, biodiversidad y energías renovables. Se mantiene como académico en la Universidad Nacional de Costa Rica, en el ICAP y es tutor de tesis de doctorado y maestría en varias universidades de la región SICA. Es coordinador y miembro de redes temáticas sobre energías renovables no convencionales. Pionero en Costa Rica del portafolio de energías marinas.

ROJAS SABORÍO, Ingrid. (Costarricense). Ingrid Rojas Saborío es PhD en Gestión Pública y Ciencias Empresariales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP-SICA), Alta Gerencia para Administración de Empresas por INCAE Business School, Programa Derecho Financiero y Tributario por Universidad Complutense de Madrid, Licenciatura en Ciencias Políticas por Universidad de Costa Rica. Abogada y Notaria, Colegio de Abogados de Costa Rica. Autora de varias publicaciones en temas jurídicos y políticos.

SALAZAR RECINOS, Nelson. (Nicaragüense/Salvadoreño). Nelson J. Salazar Recinos es economista nicaragüense/salvadoreño doctor en Desarrollo Inclusivo y Sostenible por la Universidad Loyola Andalucía, con una investigación que explora los efectos macroeconómicos sectoriales del Proceso de Integración Profunda en el triángulo norte centroamericano. Actualmente se desempeña como Full Time Faculty para Keiser University Latin American Campus en Nicaragua. El doctor Salazar tiene más de una década de experiencia en temas relacionados al Pilar Económico del SICA. Fue el primer Jefe del Departamento de Investigación y Análisis de SIECA; y ha sido consultor de SIECA; SITCA; CENPROMYPE y el BID. Adicionalmente, el doctor Salazar fue Asesor Técnico de la Secretaría Ejecutiva del COSEFIN y tiene múltiples publicaciones académicas e institucionales en temas relacionados a la facilitación del comercio; el gasto tributario y el crecimiento económico. El doctor Salazar ha ocupado roles de liderazgo, de coordinación de equipos y roles altamente técnicos, por lo que su perfil posee una combinación de un entrenamiento académico de alto nivel con amplia experiencia institucional en instituciones multilaterales. Esa trayectoria se traduce en la dirección de proyectos regionales, el diseño y validación de instrumentos técnicos, y la articulación con gobiernos y organismos de cooperación para convertir evidencia en decisiones de política pública. A ello se suma su labor docente y de formación de capacidades (diseño de cursos, tutoría y evaluación), que refuerza su solvencia metodológica y su habilidad para comunicar con claridad a públicos no especializados. En conjunto, es un profesional que integra rigor analítico, gestión efectiva y enfoque orientado a resultados verificables.

SANTAMARÍA GARCÍA, Luis Javier. (Costarricense). Luis Javier Santamaría García es un Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales egresado con honores del ICAP/SICA, y aspirante a Post PhD en Innovación y Gerencia Pública. Su formación académica incluye un MBA/MSF con Mención de Honor, junto a programas especializados en Finanzas Corporativas y en Globalización, Crecimiento Económico y Estabilidad de un país. Posee una distinguida trayectoria profesional como consultor de alto nivel. Su experiencia se centra en el análisis

financiero, la gestión de riesgos, la estructuración fiscal y financiera de proyectos complejos, y la evaluación de fusiones y adquisiciones.

SUAZO LÓPEZ, Viviana Paola. (Hondureña). Es Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y cuenta con una doble Maestría en Diseño, Gestión y Dirección de Proyectos de Cooperación Internacional por la Universidad Internacional Iberoamericana de Puerto Rico y la Universidad Europea del Atlántico. Posee más de 19 años de experiencia en cooperación internacional, impulsando procesos participativos orientados al desarrollo sostenible, la planificación estratégica y el fortalecimiento institucional. Su especialización en Gestión por Resultados (GpR) y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) le ha permitido contribuir a la elaboración de manuales, metodologías y lineamientos técnicos enfocados en mejorar la eficiencia y transparencia de la administración pública, así como en promover la protección ambiental y la gestión integral del riesgo de desastres, entre otras áreas clave del desarrollo.

TORRES VINDAS, Javier Antonio. (Costarricense). Javier Antonio Torres-Vindas (nacido en 1974) posee un Doctorado en Investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México). Completó sus estudios de pregrado en Filosofía, Historia y Sociología en la Universidad de Costa Rica, donde posteriormente obtuvo una Maestría en Sociología. Desde el año 2000, ha trabajado como profesor e investigador en diversas instituciones académicas en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Bolivia, entre otros países. Ha sido profesor y asesor de tesis en el ICAP desde 2014 hasta la fecha. Actualmente, se desempeña como profesor e investigador a tiempo completo en la Escuela de Ciencias Administrativas de la Universidad Estatal a Distancia (UNED, Costa Rica). En su carrera académica, ha supervisado tesis de pregrado, maestría y doctorado. Sus intereses de investigación se centran en: ontología social e histórica, epistemología de la investigación, metodología de las ciencias sociales (métodos y técnicas

de investigación), gestión de calidad, sociologías especializadas (educación, arte, religión, política y organizaciones), Teología Política, gestión de proyectos y análisis de redes sociales.

VARGAS CÉSPEDES, Jean-Paul. (Costarricense). Centroamericano nacido en Costa Rica. Director de Cooperación Internacional y Asistencia Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Investigador del CIHAC. Postdoctorado de la Universidad de Salamanca, Nuevos Retos de la Gobernanza Pública. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Máster en Política Mediática "Sociedad, Estado y Comunicación" y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, ambos títulos por la Universidad Complutense de Madrid, también cuenta con un Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla – La Mancha, una Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, una Maestría en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Santa Lucía; así como un título de Experto en Análisis Político por la Fundación Ortega & Gasset–Gregorio Marañón y una especialización en Negociación Política por Harvard University. Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior por la Universidad Internacional de las Américas. Se ha desempeñado en diversos organismos internacionales, entre ellos Director de Integración en la Secretaría General del SICA, y en la función pública como Alto Consejero Presidencial de la Presidencia de la República de Costa Rica durante la Administración Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), ha laborado y sido consultor en diversos organismos internacionales, cuenta con una amplia diversidad de publicaciones especializadas en Centroamérica, en temas de gobernabilidad y políticas públicas, sistema de partidos, descentralización.

VIALES HURTADO, Ronny J. (Costarricense). Doctor en Historia y Máster en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona. Máster Historia por la Universidad de Costa Rica. Catedrático de la Escuela de Historia y del Posgrado en Historia. Director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica (UCR). Ha publicado varios libros y numerosos artículos

sobre historia económica, laboral, ambiental y de la ciencia y la tecnología en América Central y en Costa Rica en particular. En 1998 obtuvo el Premio Nacional de Historia Aquileo J. Echeverría, otorgado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de la República de Costa Rica; en 2003 el Premio Cleto González Víquez en 2003, otorgado por la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica y en 2012 el Premio al Investigador de la Universidad de Costa Rica en el Área de Ciencias Sociales. Entre sus últimos libros están: Viales Hurtado, Ronny J. (Editor). Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021. Viales Hurtado, Ronny J. El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990), San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 2022. Díaz Arias, David y Viales Hurtado, Ronny J. (Editores) COVID-19 e Historia en Costa Rica. Crisis y pandemias globales y locales (siglos XX-XXI), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2022. -Goebel Mc Dermott, Anthony; Montero Mora, Andrea; Viales Hurtado, Ronny J. e Infante Amate, Juan. Las huellas de la ganadería vacuna en Costa Rica. Transformaciones socioecológicas y cambios en el paisaje en Guanacaste (1890-2014), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2023.