



**“RED PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA”**

“CENTROAMÉRICA EN EL 2040: UNA VISIÓN PROSPECTIVA”

(Una invitación a iniciar el debate sobre el futuro de la región)



Con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos

Con objeto de contribuir al conocimiento de nuestros países centroamericanos y apoyar técnicamente el estudio de nuestra realidad y los procesos de diálogo regional, la Fundación Esquipulas tiene mucho gusto en poner a la disposición del público interesado el presente documento "Centroamérica en el 2040: una visión introspectiva", elaborado dentro del proyecto REDINT, apoyado por el Gobierno de los Países Bajos y que en 2017 creara la RED REGIONAL DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO (REDInt), espacio que fue coordinado por la Fundación Esquipulas, de carácter estratégico como grupo de alto nivel académico en Centroamérica, necesario para alimentar los estudios, diálogos programáticos y propuestas de desarrollo e integración para los países que conforman el Sistema de la Integración regional (SICA).

El Proyecto REDINT, apoyado por el Gobierno de los Países Bajos, contempla la formación y el mantenimiento de una plataforma regional de estudio, análisis, propuesta e incidencia en temas de desarrollo sostenido e integración de los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

La Red está conformada por importantes instituciones centroamericanas de estudio e incidencia (think tank), a saber:

- ESTADO DE LA REGIÓN, Costa Rica.
- FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (FUNDE), El Salvador.
- FUNDACIÓN SALVADOREÑA PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO (FUSADES), El Salvador.
- FUNDACIÓN ESQUIPULAS PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL, Guatemala.
- ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES (ASIES), Guatemala.
- FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA INNOVACIÓN EN CENTROAMÉRICA (FUNDACION I), Guatemala.
- UNIVERSIDAD AMERICAN COLLEGE, Nicaragua.
- UNIVERSIDAD THOMAS MORE, Nicaragua.
- CENTRO INTERUNIVERSITARIO PARA ESTUDIOS DE INTEGRACIÓN (CIPEI), UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE NICARAGUA, León, Nicaragua.
- CONSULTORES PARA EL DESARROLLO EMPRESARIAL S.A, Nicaragua.

Participan además los siguientes organismos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y del poder legislativo regional:

- INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ICAP), Costa Rica.
- CENTRO DE ESTUDIOS PARA LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA (CEIE), SIECA, Guatemala.
- PARLAMENTO CENTROAMERICANO, Guatemala.
- FORO DE PRESIDENTES Y PRESIDENTAS DE PODERES LEGISLATIVOS DE CENTROAMÉRICA Y LA CUENCA DEL CARIBE (FOPREL), Nicaragua.

Los principales objetivos específicos del proyecto, son:

- a. Desarrollar una plataforma regional (con sus vinculaciones nacionales) de reflexión y análisis para la propuesta y acción. Constituirse en un instrumento que produzca insumos de apoyo que sirvan de base y orientación para los decisores políticos regionales y nacionales.
- b. Establecer alianzas con universidades, centros de investigación, fundaciones y entidades públicas, privadas e internacionales, para el mejor conocimiento del proceso de la integración regional, su estudio, la capacidad de hacer propuestas e incidir sobre el desarrollo del mismo.

- c. Poner a disposición del público en general la información y formación necesaria para mejorar el conocimiento del proceso de integración regional y aumentar el grado de sensibilización sobre este tema entre la población en general. Para ello se establecerá una estrategia regional de comunicación.
- d. Realizar acciones de comunicación e incidencia para sensibilizar sobre cambios normativos e institucionales como resultado de análisis técnico y amplios procesos de diálogo participativo a nivel nacional y regional.
- e. Análisis, elaboración y difusión de documentos técnicos y celebración de encuentros y foros públicos nacionales y regionales sobre la problemática centroamericana a la luz del desarrollo sostenible.

Temas y acciones consideradas:

- Integración Regional (promoción, formación, reflexión y participación ciudadana, institucional y política).
- Incidencia política: cabildeo; apoyo al fortalecimiento institucional regional; análisis de coyuntura y propuesta para la acción estratégica (legislación, políticas públicas, tratados y alianzas programáticas, entre otras).
- Espacios de reflexión y diálogo socio político, empresarial y académico entre los distintos actores y sectores que hacen parte de los procesos de desarrollo de una región integrada.
- Fortalecimiento de la vinculación social, con énfasis en la integración centroamericana a través de un nuevo estilo de desarrollo, con participación de la sociedad civil.
- Relaciones con terceros: alianzas estratégicas con universidades con balance de pluralidad. Convergencia estratégica interinstitucional con diversos centros de pensamiento tanto de Centroamérica como de Latinoamérica, Norteamérica y Europa. Interacción y cooperación entre las organizaciones políticas, empresariales y sindicales de la región.
- Campañas de formación e información y desarrollo de cultura integracionista.
- Implementación de herramientas para facilitar el dialogo, el consenso y la convergencia en el seguimiento operativo de las metas del proyecto: diálogo regional para la generación de consensos y análisis prospectivo.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	9
2. EL ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS ACTUALES.....	12
2.1. Las tendencias del contexto.....	14
2.2.La perspectiva regional.....	18
3. LAS PROSPECCIONES DE LARGO PLAZO.....	25
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	36
4.1. En relación con el ejercicio de la prospectiva.....	36
4.2. En relación con el horizonte de tiempo propuesto (2040)	38
4.3. En relación con las ideas fuerza y una agenda para la visión estratégica.....	39
4.4. En relación con la necesidad de la acción.....	42
ANEXO I.....	44
SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE CENTROAMÉRICA EN EL CORTO PLAZO	47
SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	49

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Interpretación de tendencias del entorno global.....	23
Tabla 2: Interpretación de tendencias en el contexto regional.....	24
Tabla 3: Tres escenarios de futuro para la región	29
Tabla 4: Prospección estratégica: ideas fuerza para el largo plazo.....	35
Tabla 5: Síntesis de ideas-fuerza y variables para el análisis prospectivo	40

“...en el amanecer del tercer milenio, la humanidad se despierta a una sorprendente revelación. Mucha gente raras veces piensa en ello, pero en las pocas últimas décadas hemos logrado controlar las hambrunas, las plagas y la guerra. Por supuesto, estos problemas no han sido completamente resueltos, pero han dejado de ser fuerzas naturales incomprensibles e incontrolables para transformarse en desafíos manejables. No necesitamos orar a ningún dios o santo para rescatarnos de ellas. Sabemos muy bien qué es lo que es necesario hacer a fin de prevenir el hambre, la plaga y la guerra...y usualmente tenemos éxito”

1. INTRODUCCIÓN

Harari

A lo largo de los años setenta y ochenta, bajo la amenaza de conflagraciones mundiales de todo tipo, pensar en el futuro significó explorar horizontes lejanos e idear métodos que permitieran ponderar los derroteros de la humanidad y del planeta. En un contexto de mayor intervención de los Estados, los ejercicios políticos e intelectuales que llevaron a grandes estudios prospectivos o de futuros adquirieron una gran significación.

La inflexión marcada por el final de la Guerra Fría afectó no solo la percepción del mundo sino de su futuro y, por consiguiente, alteró el imaginario de estrategias disponibles para incidir en el cambio global y en los cambios particulares. A lo largo del último cuarto de siglo algunos de los cataclismos anticipados

por las generaciones anteriores parecieron conjurarse.

Por otra parte, como lo señala Harari, arribamos a este momento del siglo XXI con un panorama aparentemente más positivo para la humanidad, por lo menos desde la perspectiva global y desde el punto de vista del potencial científico, cultural, social y hasta político¹. Este no es un panorama que debe tomarse por dado, ya que indica las tendencias del mundo desde la perspectiva de quienes producen el progreso y se benefician de él, aunque quienes habitamos esferas menos privilegiadas del complejo mundo actual, vivimos preocupaciones y expectativas menos optimistas.

Si algunas visiones distópicas propias de la generación

1. Yuval Noah Harari (2017): Homo Deus. A Brief History of Tomorrow. Haper Collins Publishers, New York.

anterior parecen haberse disipado, otras han entrado en el mundo de la generación actual, internada en el nuevo siglo y enfrentándose crecientemente a un cambio en las tendencias mundiales que todavía no es capaz de aprehender.

Entre otras cosas, hemos olvidado cómo pensar en términos del largo plazo, de horizontes temporales más lejanos, de generaciones. La prospección, el futuro, se ha convertido en una preocupación de muy corto alcance, normalmente el próximo año cuando no los meses o las semanas siguientes. Este cambio de percepción es producto de la gran revolución en las tecnologías de comunicación, de la dinámica de los mercados, de la reducción virtual de las distancias y de los horarios que ponen el mañana literalmente en el instante siguiente. Salvo probablemente en el caso de la amenaza del calentamiento global, esta preocupación por el futuro inmediato ha diluido totalmente la preocupación por el futuro más largo, el que afectará a la siguiente generación, el que compromete no solo el espacio físico y biológico de la sociedad humana sino sus relaciones, su organización y la calidad de su supervivencia.

La aplicación de métodos tradicionales de prospectiva en Centroamérica no se dio en el pasado, aunque intentos por generar visiones o proyectos de país fueron propios de los esfuerzos de planificación del desarrollo que también se agotaron en la última década del siglo anterior. Probablemente los esfuerzos por superar la crisis regional de los ochenta produjeron

un importante cuerpo de propuestas de distintas fuentes que, bajo distintas metodologías, aportaron a una visión de Centroamérica como región de paz y desarrollo plasmada de alguna forma en el nuevo proyecto de integración y en los intentos de construir estrategias y políticas comunes para la región.

La noción de Centroamérica como idea de futuro ha sido evasiva, en una forma que contrasta, por ejemplo, con la visión de Europa como foco del esfuerzo europeo, que según Le Goff lleva doce siglos construyéndose². Regionalmente lo centroamericano es un adjetivo operativo, pero no asume su rol central: no pensamos en Centroamérica, no la definimos, no la proponemos como proyecto de futuro o como objetivo último. Tampoco fijamos los horizontes temporales de los objetivos de la acción regional, esto es, las etapas que debemos seguir para alcanzar la Centroamérica que tampoco definimos. El ejercicio que se propone aquí significa empezar a romper esa barrera y atreverse a pensar en la idea de Centroamérica en un horizonte de tiempo largo, el que corresponde a la generación que en este momento de grandes inflexiones mundiales entra en el escenario de la acción y las decisiones y que habrá alcanzado su madurez hacia el 2040. Es una preocupación que ha sido recurrente, aunque incipiente en varios momentos recientes: en torno a la crisis de los ochenta, como parte del proceso de Esquipulas y finalmente en el cambio de siglo. Más recientemente, la proximidad del segundo centenario de la independencia de los antiguos miembros de la

2. Jacques Le Goff (1995): *La vieja Europa y el mundo moderno*. Alianza Editorial, Madrid.

Unión Centroamericana ha dado la pauta para la reflexión.

Nuestro interés, entonces, es provocar la reflexión para un período más largo: el de la siguiente generación.

En este primer y modesto intento por llamar la atención hacia un horizonte de futuro más ambicioso, hemos querido hacer una primera revisión de la literatura disponible y llegar a algunas conclusiones generales sobre la situación actual de la región y sus tendencias de largo plazo.

Las metodologías clásicas de prospección parten de un buen conocimiento del presente para plantearse un abanico de futuros posibles, analizan estas posibilidades, establecen sus probabilidades de ocurrencia y determinan los caminos que es necesario recorrer desde el presente hasta cada una de esas probabilidades futuras³. A ese recorrido se le denomina escenario (a partir de su significado en francés equivalente a “argumento” o “trama”). Las sofisticadas metodologías de los sesenta y setenta, altamente cuantitativas y atendiendo a modelos de

gran intervención estatal, han sido reemplazadas en tiempos más recientes por recursos más cualitativos y participativos, aunque también metodologías como Delfos contemplaban en el pasado estas posibilidades. Aunque el recurso a las grandes comisiones se usa menos (fue utilizado en el marco de Esquipulas), la participación en ejercicios de prospección continúa exigiendo esta suerte de consulta a notables y expertos y una puesta en común de expectativas y previsiones. En algunos casos, como veremos, la prospección ha recurrido a técnicas más lúdicas, cuyo resultado mezcla lo metafórico con las tendencias posibles con el ánimo de generar sensibilidad y conciencia social en torno a las acciones a tomar⁴.

Este documento no pretende incursionar en ninguno de esos ejercicios; por el contrario, recurre a la literatura y a la información disponible con el ánimo de revisar las principales tendencias de la situación actual, llamar la atención sobre posibles prioridades en esas tendencias que determinarán las opciones de la próxima generación e invitar a una reflexión estructurada que permita el planteamiento de estrategias (escenarios) de largo plazo⁵.

3. Véase por ejemplo Michel Godet (2007): *Prospectiva Estratégica: Problemas y métodos* (<http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>).

4. Rubén E. Nájera (1983): “Los estudios prospectivos o de futuros”. UNESCO/ROSTLAC, Montevideo.

5. Aunque existen en línea múltiples recursos de información en torno a tendencias globales, las dificultades prácticas para sistematizar las proyecciones y filtrar adecuadamente las fuentes escapan a las posibilidades de este trabajo. En muchos casos, estos sitios son una derivación de metodologías que dieron inicio hace tres o cuatro décadas y evalúan tendencias (o megatendencias o tendencias globales) en base a encuestas y evaluación mediática, a lo que se ha sumado la exploración dentro de la red.

2. EL ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS ACTUALES

Con la conclusión del proceso de Esquipulas I y II, los países centroamericanos entraron en una fase histórica única caracterizada tanto por una generalizada pacificación como por un creciente fortalecimiento de las instituciones democráticas; una mayor apertura económica, programas de ajuste estructural y, en general, una readecuación de sus políticas públicas en casi todos los órdenes.

concomitantemente, la aparición gradual de una serie de problemas designados como globales), sirvió de marco para un período de evolución regional que se extiende hasta la fecha y que, aunque no careció de momentos críticos, ha significado una transformación de las sociedades centroamericanas en todas las dimensiones: política, social, económica y cultural.

El contexto internacional (la finalización de la Guerra Fría, el nuevo orden económico mundial y,

Los informes nacionales y regionales sobre el desarrollo de la región y los informes sobre

6 La regionalidad es un eje transversal para cualquier acción de integración en Centroamérica, proveniente probablemente del federalismo. En esta línea de pensamiento, el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, señala en su Artículo 1 que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica, o sea que desde el inicio establece una comunidad centroamericana. A continuación, el Artículo 4 recoge la identidad centroamericana como una “manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la Región”, pasando inmediatamente a hablar de la solidaridad centroamericana como expresión de una profunda interdependencia, origen y destino común.

temas transversales coinciden en el mejoramiento generalizado de las condiciones de la región, pero señalan claramente que en muchas áreas sustantivas los avances son insuficientes; que hay una creciente discrepancia entre los indicadores de los países con una concentración positiva en el sur y negativa en el norte, y que los problemas estructurales de algunos de los países continúan afectando su capacidad de desarrollo humano sostenible.

Centroamérica continúa siendo una región estudiada y observada, pero la abundancia de diagnósticos no se transforma necesariamente en acciones para superar los desafíos de fondo.

La noción de regionalidad⁶, impulsada a partir de 1991 con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), perdió dinámica y contenido conforme la región se estabilizaba. La búsqueda de estrategias y políticas comunes ha estado matizada

por contradicciones entre las dimensiones nacionales y regionales, y la práctica de un regionalismo abierto no siempre bien coordinado ha significado una dispersión del proceso de integración.

La percepción de Centroamérica como región y no como agregado de países aún continúa, pero es variable dependiendo de la fuente o de la representación de intereses específicos. Por otro lado, el distanciamiento de las características regionales a lo largo del último cuarto de siglo permite pensar en una región con tendencia a la diferenciación interna.

Las condiciones geopolíticas de Centroamérica, no obstante, ponen a los países del Istmo frente a condiciones comunes de contexto, aun cuando las formas de reacción a esas condiciones varíen de acuerdo a sus diferencias estructurales y al posicionamiento de sus políticas públicas.



2.1. Las tendencias del contexto

En consonancia con una visión optimista de la evolución mundial en los últimos veinticinco años, los indicadores de desarrollo han presentado una mejora significativa. La adopción de agendas mundiales, el compromiso y la cooperación de los países y una mayor interrelación en el ámbito global, han contribuido a indicadores positivos, aunque insuficientes en términos de distribución geográfica. Así, en aspectos de desarrollo humano, los indicadores reportan que desde 1990 más de 1.000 millones de personas han salido de la pobreza extrema, que la mortalidad infantil se ha reducido en más de la mitad y que el número de niños que no asisten a la escuela ha disminuido también en más de la mitad.

La situación mundial, sin embargo, se comprende mejor mediante la revisión de los nuevos objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁷, que establece diecisiete metas para ese horizonte de tiempo que reflejan los grandes problemas globales pendientes:

1. Eliminación de la pobreza.
2. Cero hambre (seguridad alimentaria, nutrición y agricultura sostenible).
3. Salud y bienestar universales.
4. Educación de calidad (inclusiva y equitativa).
5. Equidad de género y empoderamiento de mujeres y niñas.
6. Disponibilidad y gestión sostenible del agua y de la sanidad.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala, abril de 2017. (<http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/post-2015/sdg-overview.html>)

7. Acceso universal a energía barata, sostenible y moderna.
 8. Crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible; empleo universal productivo y decente.
 9. Infraestructura resistente, industrialización inclusiva y sostenible e innovación.
 10. Reducción de la inequidad dentro y entre los países.
 11. Asentamientos humanos inclusivos, seguros, resistentes y sostenibles.
 12. Consumo y patrones de producción responsables.
 13. Combate al cambio climático y sus impactos.
 14. Conservación y uso sosteniblemente de los océanos, mares y recursos marinos.
 15. Protección, recuperación y uso sostenible de los ecosistemas terrestres y la diversidad.
 16. Paz, justicia e instituciones fuertes.
 17. Alianzas para el alcance de las metas.
- para la Agenda Mundial⁸ en una perspectiva de corto y mediano plazo (prevalciente en la mayor parte de informes y ejercicios realizados actualmente), recoge aspectos que complementan la lista de la ONU. Las tendencias reportadas, en orden de relevancia, son:
1. La profundización en la inequidad de ingresos.
 2. El crecimiento persistente sin empleo.
 3. La falta de liderazgo.
 4. La competencia geoestratégica en aumento.
 5. El debilitamiento de la democracia representativa.
 6. La contaminación en aumento en el mundo en vías de desarrollo.
 7. El aumento de fenómenos meteorológicos graves.
 8. La intensificación del nacionalismo.
 9. El aumento del estrés hídrico.
 10. La creciente importancia de la salud en la economía.

La enumeración no es analítica, pero permite deducir los ámbitos sociales, económicos, políticos y ambientales que continúan y continuarán siendo relevantes en el mediano plazo.

En un sentido más crítico, las diez tendencias de la problemática mundial identificadas por el Consejo

Las dos primeras tendencias no requieren de mayor observación pues pueden aplicarse a nuestra realidad. En la tercera (falta de liderazgo), la explicación dada por el Consejo, en base a las encuestas, tiene que ver con el hecho de que en los últimos años *“la comunidad internacional no ha podido abordar ningún problema global importante. No ha podido atender el calentamiento global, y apenas pudo bregar con el*

8 Foro Económico Mundial, noviembre 2014. (<https://agenda.weforum.org/espanol/2014/11/10/las-10-principales-tendencias-mundiales-para-el-2015/>).

*fracaso de la economía global, la cual causó graves problemas en Norteamérica y Europa. Mientras tanto se ha permitido que la violencia se agudice en Medio Oriente, la región que nuestra encuesta demuestra como la más afectada y consternada por este problema*⁹. En relación a la cuarta tendencia, es fácilmente visible que la geopolítica está nuevamente liderando con fuerza el pensamiento y las acciones de las grandes potencias, militares y económicas. La número cinco (debilitamiento de la democracia representativa), afecta directamente a la región (llevará considerable tiempo en perfeccionar la democracia para convertirla en realmente representativa, con sus instrumentos y medios de acción fortalecidos). Las seis y siete guardan relación directa con el cambio climático, tema universal. La octava (intensificación del nacionalismo), tiene que ver con los efectos de la globalización, en el sentido de que *“parece que las personas están recurriendo a –y movilizándose en torno a– antiguas lealtades e identidades tradicionales a medida que buscan aislarse; ya sea en Cataluña o en Bélgica o en Lombardía, exigen protección en contra de lo que parece ser la disrupción económica y el desplazamiento social de la globalización, la cual amenaza con arrastrar consigo costumbres, valores y estilos de vida antiguos”*.¹⁰ La novena (aumento

del estrés hídrico) se conecta también directamente con la región centroamericana. La última (creciente importancia de la salud en la economía) se refiere básicamente a las cargas en los sistemas de salud por el envejecimiento de la población en los países desarrollados y a las inadecuadas

estructuras en los países en vías de desarrollo. Probablemente el fenómeno prospectivo más específico del siglo actual proviene del Foro Económico Mundial, al lograr el establecimiento la metodología pragmática más característica de la globalización mediante la interacción entre líderes de todos los ámbitos del sector empresarial y los líderes políticos más relevantes. El Foro no produce informes ni minutas, pero los temas que se debaten marcan el paso de las tendencias mundiales. Así, en el foro de este año los temas relevantes incluyeron¹¹:

1. Tecnologías de la llamada cuarta revolución industrial.¹²
2. La colaboración para el restablecimiento de la confianza en las instituciones, incluyendo la respuesta a las crisis humanitarias y sanitarias mundiales.

9 Op. Cit.

10 Op. Cit.

11 World Economic Forum Annual Meeting (<https://www.weforum.org/events/world-economic-forum-annual-meeting-2017>)

12 The First Industrial Revolution used water and steam power to mechanize production. The Second used electric power to create mass production. The Third used electronics and information technology to automate production. Now a Fourth Industrial Revolution is building on the Third, the digital revolution that has been occurring since the middle of the last century. It is characterized by a fusion of technologies that is blurring the lines between the physical, digital, and biological spheres. Op. ct.

3. El crecimiento inclusivo y la acción preventiva contra las guerras.
4. El abordaje de las desigualdades en la edad de la precariedad, incluyendo aspectos éticos y morales de la economía de mercado.

De conformidad con el Banco Mundial¹³, la coyuntura actual se caracteriza por un crecimiento económico bajo (el menor desde la crisis de 2010) con una expectativa moderada de mejora en el siguiente año; una tendencia a la reducción de la brecha entre exportadores e importadores de productos básicos; un posible mayor crecimiento de la economía estadounidense gracias a medidas de estímulo fiscal; y, no obstante, grandes riesgos que “dominan las proyecciones de la economía mundial y que están asociados a una creciente incertidumbre política, presiones proteccionistas y posibilidad de perturbaciones del mercado financiero”.

La síntesis refleja la tendencia de los elementos básicos de la evolución global en los últimos años y las variables clave que definen las preocupaciones del sistema multilateral: crecimiento, comercio, estabilidad política, mercados financieros. En términos de riesgos, en particular, la incertidumbre

que afecta al mundo global está determinada por fenómenos recientes, como la nueva administración estadounidense o la crisis institucional europea, cuyos efectos amplificados en el futuro admiten muchas reservas.

Las consecuencias de la evolución reciente de la economía global para América Latina son poco halagüeñas según el Banco Interamericano de Desarrollo ¹⁴[x], de modo que se prevé un crecimiento negativo para la región (con Centroamérica entre las excepciones); más aún, el BID prevé que “habrá que esperar hasta el año 2020 para que las tasas de crecimiento [de América Latina y el Caribe] se acerquen a los niveles promedio que prevalecían desde 1980”. A este panorama negativo se contraponen algunas variables positivas: fortalezas macroeconómicas, institucionales y sociales; el crecimiento estadounidense; los precios del petróleo. Desde esta perspectiva, las propuestas de política incluyen la revisión del gasto público, impulso al crecimiento y la profundización de la integración regional (latinoamericana, un tema que empieza a ser relanzado desde la perspectiva de la renovación del regionalismo abierto).

13 World Bank Group: Global economic prospects. A fragile recovery. June 2017 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>).

14 BID: Caminos para crecer en un nuevo mundo comercial. Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2017 (<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8203/Informe-macroeconomico-de-America-Latina-y-el-Caribe-2017-Caminos-para-crecer-en-un-nuevo-mundo-comercial.pdf?sequence=10>).

2.2. La perspectiva regional

El reporte más comprensivo sobre la situación centroamericana es probablemente el Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, ERCA¹⁵, un ejercicio de diagnóstico y prospección participativa cuya quinta edición data de 2015.

Al sintetizar los avances logrados por la región en el quinquenio anterior, el ERCA resalta que “los países centroamericanos lograron mejoras económicas y sociales indiscutibles, pero insuficientes para que el desarrollo humano de la región en su conjunto avanzara de modo sustantivo. El limitado impacto de esa evolución se explica por su corto alcance y por el hecho de que no enfrentó desafíos medulares, históricamente no atendidos. Como las naciones mejor

posicionadas fueron las que, en general, consiguieron mayores progresos, se ampliaron las brechas entre un sur del Istmo más dinámico y desarrollado y un centro-norte con persistentes rezagos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizan a lo interno de los países y para ciertos grupos de población.”

La superación de los efectos de la crisis de 2008-2009 está relativizada por el hecho de que “ninguno de estos avances implicó cambios importantes en la estructura productiva, en los patrones de distribución de la riqueza, en la sobreutilización del patrimonio natural o en las capacidades de la institucionalidad para el desarrollo humano y la democracia. Por ello, no lograron contrarrestar los problemas crónicos

15 ERCA: Quinto Informe del Estado de la Región, 2015
<http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf>.

que lastran el progreso de Centroamérica vista en su conjunto. Casi la mitad de la población sigue afectada, como un lustro atrás, por la pobreza y la exclusión social, sobre todo en los países del centro y norte del Istmo, que además son los más populosos. Los niveles de desigualdad en la distribución de los ingresos en la mayoría de las naciones continúan estando entre los más altos de América Latina, la región más desigual del mundo. Las bajas cargas tributarias y su concentración en impuestos indirectos, impiden actuar sobre este estado de cosas, revertir la creciente insostenibilidad fiscal y adecuar la inversión a la magnitud de las necesidades sociales.”

El informe lista una serie de preocupaciones sobre la situación regional: incapacidad para brindar servicios básicos a su población, crecientes déficits fiscales que ponen en riesgo el equilibrio económico y limitan la capacidad para enfrentar la acción de poderosos actores del crimen organizado, abusos en el ejercicio del poder, persistentes altos niveles de violencia, caída en los indicadores de apoyo a la democracia y falta de respuestas satisfactorias a las demandas de representación, participación, transparencia, justicia y, en general, a las expectativas de bienestar y desarrollo de las y los centroamericanos.

El ERCA señala contradicciones en materia ambiental en términos de sostenibilidad de la biodiversidad, uso

de recursos, creciente deuda ecológica con incidencia en la pobreza, lenta implementación de una nueva matriz energética, conflictividad social en torno al acceso a los recursos, entre otros.

En aspectos políticos se subrayan el débil afianzamiento del sistema democrático, el fortalecimiento y desviación de ámbito de los ejércitos y el incremento de la violencia. En aspectos sociales, la desnutrición,



el envejecimiento de la población y los nuevos problemas de salud plantean nuevos retos.

En particular, el informe hace referencia al tema del bono demográfico, eje de análisis que se proyecta hacia el largo plazo, en los siguientes términos:

- “Estratégicamente, la cuenta regresiva que supone el agotamiento del bono demográfico –que ocurrirá en el año 2020 para Costa Rica

y Panamá y se prolongará hasta el 2050 en Guatemala— obliga a los países a introducir ajustes de fondo en sus estilos de desarrollo y crear una institucionalidad pública más eficiente y robusta, capaz de materializar el potencial del capital humano que hoy se desaprovecha, tal como lo demuestran los 5,4 millones de jóvenes de 15 a 24 años (60% del total) que hoy están fuera del sistema educativo. Esta es una barrera estructural que impide romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la exclusión social y apalancar el crecimiento económico.

- La transición demográfica está siendo acompañada por un crecimiento rápido y desordenado de las áreas metropolitanas que rodean las ciudades capitales y una intensa concentración de la población que genera, a su vez, mayor demanda de servicios de transporte, seguridad, vivienda, agua, saneamiento, empleo y servicios sociales, así como severos impactos ambientales y escenarios de riesgo y vulnerabilidad que superan las débiles capacidades institucionales de planificación y ordenamiento territorial.
- En las próximas décadas, el esfuerzo por cosechar los beneficios del bono demográfico impondrá retos diferenciados a los países. Los más rezagados en la transición enfrentarán una creciente demanda de servicios de educación,

salud, empleo y alimentos, pues tendrán contingentes de población infantil y joven que aumentarán muy rápidamente. Para estos, pero sobre todo para los más avanzados en el cambio demográfico, también será necesario promover la transformación de sus estructuras productivas, para aumentar la participación de actividades de alto valor agregado en la generación de empleo y dinamismo económico.” Finalmente, el ERCA destaca los limitados avances en el proceso de integración regional, los logros insuficientes, la dependencia de la cooperación internacional que se contrajo, y la debilidad para la implementación de políticas comunes.

Otros informes hacen énfasis sobre todo en las características económicas de la evolución regional, sobre las cuales hay alguna percepción positiva. Como lo indica un documento del ICEFI: “Todos los organismos internacionales coinciden en sus pronósticos de crecimiento económico al señalar que las economías de la región, a diferencia de las de Sudamérica, experimentarán tasas de crecimiento relativamente dinámicas, motivadas principalmente por la expansión económica de los Estados Unidos y por la recuperación de los precios de algunos de los commodities vinculados con ellas.¹⁶”

Sobre las proyecciones de corto plazo, el ICEFI

16 ICEFI: Perfiles Macrofiscales de Centroamérica (2017), No. 08, Año 4. ICEFI, Guatemala.

indica que el crecimiento económico regional será acompañado por bajos niveles inflacionarios por la disciplina monetaria de los países de la región y, además, por el mantenimiento de bajos precios internacionales de algunos de los insumos fundamentales como el petróleo y otros commodities de importancia para la región. En materia de comercio exterior, el ICEFI señala que los países centroamericanos han soportado reducciones de los precios internacionales de

algunos de sus principales productos de exportación y que la reducción de los precios internacionales del petróleo es el factor que ha impedido un deterioro de los términos de intercambio y de la balanza comercial. En consonancia con la CEPAL, se subraya que “la mayor parte de los países han reflejado en los últimos años un desempeño negativo de las exportaciones nacionales, en especial debido a la reducción de los precios de las materias primas. Afortunadamente, las manufacturas de las zonas francas y regímenes especiales, como consecuencia de un aumento en la demanda de los Estados Unidos, permitieron compensar de manera parcial esta caída.”

Finalmente, el ICEFI señala que “Llaman la atención los pronósticos de crecimiento de las importaciones de algunos países que tuvieron una dinámica significativa

hasta 2015. Posiblemente por la reducción de los precios internacionales de algunos commodities, los



países reportarán un relajamiento en las compras en el exterior. ... El comportamiento del comercio exterior podría estar vinculado con la trayectoria del tipo de cambio promedio nominal de los últimos tiempos en los países de la región, el cual parece estar razonablemente de acuerdo con los valores de la inflación de años previos”.

En su Informe Preliminar, la CEPAL reporta para los países de la región (incluyendo República Dominicana) un buen desempeño económico, aunque menor al período anterior, lo que contrasta con el resto de la región latinoamericana. La dinámica de la economía se deriva de la demanda interna (inversión y consumo) mientras que, como se indicó, las exportaciones tuvieron un crecimiento negativo. “El consumo privado, en particular, fue

favorecido por una menor inflación y un mayor ingreso disponible, producto a su vez de la caída interanual promedio de los precios internacionales de los energéticos, un aumento de las remesas familiares, menores tasas de interés y aumentos en salarios reales. Bajo déficit fiscal, reducción del déficit de cuenta corriente, baja inflación, alguna creación de empleo formal, incremento de salarios mínimos, constituyen indicadores positivos del comportamiento económico.”

Las previsiones de corto plazo apuntan a crecimiento económico con riesgos derivados de “un entorno menos favorable: y una desaceleración del consumo privado y la inversión. Si bien persiste la incertidumbre sobre el impacto que tendrán las políticas del nuevo gobierno de los Estados Unidos, se espera reduzcan aún más el dinamismo del comercio internacional, la inversión extranjera y las remesas”. En breve, según la CEPAL: “Los motores tradicionales de crecimiento de CARD (Centroamérica y República Dominicana) estarán amenazados en el corto y mediano plazo, y comenzarán a desacelerarse ya en 2017. Por un lado, la demanda interna perderá gradualmente impulso ante las nuevas condiciones internacionales. Por otro lado, la materialización de nuevas políticas comerciales, migratorias y de inversión de los Estados Unidos afectaría significativamente la demanda externa. Ante ello, se enfrenta la necesidad de fortalecer el mercado interno, no sobre la base

de factores coyunturales como baja inflación y tasas de interés, sino con incrementos sostenidos de la productividad y del poder adquisitivo de los trabajadores. El apuntalamiento de la integración centroamericana y la diversificación de mercados también son imperativos.”

Las predicciones económicas del informe más reciente del Banco Mundial, *Global Economic Prospects (GEP)*, en lo que toca a la región, han sido destacadas por el Director para Centroamérica y se resumen en el crecimiento de la región contrastado con la prevalencia de la pobreza promedio (40% de la población) y con la diversidad de comportamientos nacionales “El crecimiento económico es vital para el desarrollo, sobre todo si es inclusivo, de manera que todos los miembros de la sociedad, y particularmente los más desfavorecidos, se beneficien de él. El reto de Centroamérica es el de seguir trabajando para acelerar ese crecimiento y hacerlo cada vez más inclusivo, un objetivo que desde el Banco Mundial apoyamos y vamos a seguir apoyando.”¹⁷

Un esfuerzo por identificar los principales elementos comunes de estos informes y evaluaciones de situación permite resumir las tendencias prevalecientes en el contexto global y en la región de la siguiente forma

17 José Humberto López (2016): La importancia de que Centroamérica siga creciendo” (<http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/977505-330/la-importancia-de-que-centroamerica>)

Ámbito	Desarrollo sostenible	Agenda mundial	Foro económico mundial	Bancos multilaterales
Político	<ul style="list-style-type: none"> Inequidad entre países Paz, justicia e instituciones débiles Alianzas para el desarrollo sostenible 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de liderazgo Debilitamiento de la democracia representativa Creciente competencia geoestratégica 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de confianza en instituciones, incluyendo crisis humanitarias y sanitarias mundiales Ausencia de acción preventiva contra las guerras 	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de confianza en las instituciones
Económico	<ul style="list-style-type: none"> Crecimiento económico sin empleo Infraestructura, industrialización e innovación deficientes Irresponsabilidad en el consumo y la producción 	<ul style="list-style-type: none"> Profundización de la inequidad en los ingresos Crecimiento persistente sin empleo Creciente importancia de la salud en la economía 	<ul style="list-style-type: none"> Cuarta revolución tecnológica Crecimiento no inclusivo Aspectos éticos y morales de la economía de mercado 	<ul style="list-style-type: none"> Cuarta revolución tecnológica Crecimiento volátil
Social	<ul style="list-style-type: none"> Inequidad dentro de los países Hambre, pobreza, deficiente salud y bienestar Educación de baja calidad Agua y sanidad no disponibles 		<ul style="list-style-type: none"> Desigualdades "en la edad de la precariedad" 	<ul style="list-style-type: none"> Desigualdades
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> Inequidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> Intensificación del nacionalismo 		
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Energías no sostenibles Cambio climático Uso no sostenible de océanos, mares y recursos marinos Uso no sostenible de ecosistemas terrestres y biodiversidad Agua y sanidad no gestionadas sosteniblemente 	<ul style="list-style-type: none"> Estrés hídrico Aumento de la contaminación en países en desarrollo Aumento de fenómenos meteorológicos 		

Tabla 1: Interpretación de tendencias del entorno global

Ámbito	ERCA	CEPAL	ICEFI	OTROS
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo humano diferenciado en términos de indicadores (norte/sur) • Estancamiento institucional para el desarrollo humano y la democracia • Altos niveles de violencia • Limitados avances en proceso de integración 	<ul style="list-style-type: none"> • Desempeño económico positivo pero decreciente: menor inflación y mayor ingreso • Bajo déficit fiscal, inflación, etc. • Creación de empleo formal • Desempeño negativo de las exportaciones nacionales • Riesgos a motores de crecimiento en el corto plazo • Efecto EE.UU. sobre demanda • Necesidad de mejorar integración y mercado interno 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento económico con baja inflación • Reducción en los precios internacionales del petróleo y otras commodities • Reducción en precios de productos de exportación • Aumento en demanda de productos de zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento con pobreza (exclusión)
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Estancamiento en la estructura productiva • Insostenibilidad fiscal 			
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Estancamiento en las tendencias de la distribución de la riqueza (distribución de ingresos) • Pérdida del bono demográfico • Pobreza y exclusión social con crecimiento demográfico • Inadecuado gasto social • Incapacidad de los servicios básicos • Conflictividad en torno a acceso a recursos naturales 			
Cultural				
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Sobreutilización del patrimonio natural • Insostenibilidad de la biodiversidad • Creciente deuda ecológica • Matriz energética rezagada 			

Tabla 2: Interpretación de tendencias en el contexto regional

3. LAS PROSPECCIONES DE LARGO PLAZO

El principal antecedente de un estudio prospectivo realizado para el presente siglo fue elaborado, en ocasión de la conclusión del milenio, bajo la coordinación de Victor Bulmer Thomas y Douglas Kincaid para la FLACSO, con financiamiento de varios cooperantes. El proyecto se basó en una serie de talleres con expertos y notables de la región cuyos resultados fueron sistematizados por los coordinadores. El informe final¹⁸ se basaba en un diagnóstico de situación y perspectivas de la región y proponía un nuevo modelo de desarrollo. Aunque faltan únicamente tres años para alcanzar el horizonte de tiempo que el proyecto asumía hay muchas consideraciones que es importante rescatar, sobre todo por su naturaleza estructural y otras que es importante comentar en función de los elementos

posteriores que modificaron la prospección.

El informe se realizó cuando habían transcurrido diez años desde el proceso Esquipulas y daba cuenta de que, en ese período, pese a la creciente pérdida de la atención internacional en la región, era inevitable "reconocer los considerables avances económicos, sociales y políticos concretados en el curso de los últimos diez años. La región ha recuperado la estabilidad macroeconómica y tuvo un ritmo de crecimiento positivo durante los 90. Las exportaciones dentro y fuera de la región se han ampliado y se han diversificado. La alternancia en el poder por medio de procesos electorales se ha convertido en la norma, en tanto que en toda la región la desmilitarización registra importantes

18 Victor Bulmer-Thomas y A. Douglas Kincaid (2000): Centroamérica 2020: Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Regional; FLACSO; Cuaderno de Ciencias Sociales 121, San José.

avances. Si bien persisten las tensiones entre Estados, la crisis regional de los 80 ha quedado muy atrás... Estos avances son bienvenidos, pero insuficientes por dos motivos: primero, América Central todavía no logra revertir muchos de los problemas heredados del pasado. La pobreza es todavía un fenómeno generalizado, la distribución del ingreso y la riqueza sigue siendo desigual, y persisten poderosos intereses sectoriales que con frecuencia obstaculizan todo intento por introducir reformas fundamentales. Los sistemas educacionales y de salud de algunos países siguen siendo deficitarios; el medio ambiente está en un estado de extrema precariedad y los estilos de desarrollo de la región aún no se pueden catalogar como sostenibles. La seguridad ciudadana se ha deteriorado ante una ola de violencia y delincuencia que el sistema judicial no ha sido capaz de afrontar con la diligencia necesaria. Por último, las instituciones democráticas aún se encuentran circunscritas por la falta de participación ciudadana y legitimidad popular." Con matices que es importante reconocer, la preocupación manifestada por el ERCA en 2015 reitera muchas de las preocupaciones manifestadas por el proyecto Centroamérica 2020 hace diecisiete años.

El modelo propuesto se basó en cuatro áreas de prospección: la integración regional como respuesta al desafío de la globalización y a la escala de los países, el manejo de los recursos ambientales, la inversión en capital humano y la relación entre Estado y sectores sociales.

El fortalecimiento del regionalismo centroamericano (con un fuerte referente al modelo europeo) se concebía en base a una unión aduanera con una puesta en común de los ingresos arancelarios, una unión monetaria, una reforma institucional y el acceso a nuevos miembros del proceso; en este ámbito hacía referencia a temas laborales, migraciones y delincuencia como dimensión social del proceso.

Las medidas propuestas en relación a los recursos ambientales incluían la cuantificación de los recursos naturales, los impuestos verdes y la normalización de la propiedad rural. Además, resaltaba los aspectos ambientales del comercio internacional y el esfuerzo internacional por combatir los efectos del calentamiento global. En particular señalaba que "Salvo que se logre un grado significativamente mayor de conciencia ambiental por parte del ciudadano común y una mayor participación de los organismos de base, la alarmante destrucción ambiental de América Central continuará a pasos agigantados. El sistema educacional tiene un rol fundamental que cumplir en hacer conciencia de la fragilidad del medio ambiente regional y de la necesidad de implementar medidas para su protección. Igualmente, fundamental es hacer conciencia sobre la relación que existe entre pobreza y degradación ambiental y dar a los sectores de bajos recursos incentivos para modificar sus prácticas. Capital humano y social." El proyecto consideró el capital humano como variable clave para un nuevo modelo de desarrollo regional, enfatizando ampliamente las reformas institucionales en los sectores de la salud y la

educación, así como el diseño de una estrategia de potenciación de la fuerza laboral a nivel regional y la implementación de instituciones para el tratamiento de las migraciones regionales.

La cuarta dimensión de la propuesta era el Estado y participación ciudadana en términos de inclusión y diálogo, fortalecimiento de los partidos políticos, estabilidad y legitimidad de las instituciones, reformas que incluían la reforma fiscal, la violencia y el Estado de derecho.

Uno de los insumos para el informe final de Centroamérica 2020 hizo referencia particular a la situación del proceso de integración regional¹⁹ concluyendo “que la integración centroamericana, si bien ha experimentado una importante actualización a partir de 1991, sufre una serie de graves problemas que le impedirán responder exitosamente los retos

que el Istmo enfrentará a principios del siglo XXI”. Los principales factores que se percibían como obstáculos para la integración centroamericana en ese documento incluían:

- “El predominio en las estructuras de poder de toda la región de élites económicas y políticas históricamente opuestas a la integración, cuyos intereses no se ven beneficiados de manera directa por el Mercado Común y más bien propugnan por el desarrollo de vínculos bilaterales de sus países con contrapartes externas.
- “La debilidad manifiesta del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuya solvencia institucional y financiera es imprescindible para la consolidación del proyecto regional.



- “La resistencia de los países miembros del SICA de otorgarle grados crecientes de supranacionalidad.
- “La marcada preferencia de los gobiernos de la región por esquemas parciales de integración orientados por criterios de competitividad, que se apartan de la visión integral establecida en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).”

El documento concluía en que la integración, la gobernabilidad y el crecimiento de la región son la clave para hacer viable la región, lo que significaba ampliar las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión, la recuperación del “equilibrio perdido frente a las fuerzas del mercado, que han irrumpido incontrastadas en casi todos los países del área tras el fin de la Guerra Fría.” Otros tópicos señalados incluían la superación de problemas limítrofes, la consolidación del Estado de derecho.

La mayor parte de los esfuerzos prospectivos posteriores al proyecto Centroamérica 2020 se han concentrado en las dimensiones económicas, particularmente el entorno empresarial, y han tenido horizontes de muy corto plazo, aunque

algunos centros de pensamiento han tratado de mantener el ejercicio anual. La introducción de metodologías cualitativas y participativas también ha sido frecuente, incluyendo iniciativas de organismos de Naciones Unidas, pero en general se han orientado a la prospección nacional. Una excepción es el ejercicio realizado por la Fundación Friederich Ebert que publicó en 2012 el informe *Brújula Centroamericana 2021*, proponiendo tres escenarios de futuro para la región²⁰. “Los Escenarios” indica la metodología del informe, “no constituyen pronósticos ni predicciones, aun cuando algunos de sus elementos puedan obtenerse de estimaciones probabilísticas o, en general, de los métodos clásicos de predicción. Son suposiciones plausibles sobre futuros cambios que podrían ocurrir en una realidad determinada”. Su implementación comprendió cinco pasos: identificación de factores clave, elaboración de un modelo sistémico simple, interpretación del modelo y selección de factores para los escenarios, desarrollo de escenarios y conclusiones estratégicas. El resultado son tres escenarios (optimista, tendencial y pesimista) cuyas principales variables sintetizamos de la siguiente forma:

19 Luis Guillermo Solís Rivera: “Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas” (http://ca2020.fiu.edu/Themes/Luis_G_Solis/Solis.pdf).

20 Friedrich Ebert Stiftung: *Brújula Centroamérica 2021. Escenarios y nuevos enfoques de desarrollo* (<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/09634.pdf>).

Escenario optimista	Escenario tendencial	Escenario pesimista
<ul style="list-style-type: none"> • Nuevos liderazgos con equidad de género a nivel nacional y regional. • Se han tomado medidas políticas institucionales para una trayectoria de desarrollo más consistente. • Centroamérica está comprometida con los Derechos Humanos, la diversidad cultural y a la sostenibilidad de sus recursos naturales gracias a que la democratización tuvo un impulso notable a partir del empoderamiento de los jóvenes, las mujeres, los grupos étnicos y los sindicatos. • El nuevo pacto social ha posibilitado acuerdos básicos que privilegian las políticas redistributivas, respaldadas por administraciones tributarias capaces, sistemas tributarios progresivos y un aparato público más transparente en la asignación y ejecución del gasto. • Se han fortalecido bienes públicos esenciales como la educación, salud, justicia y seguridad, tomando en cuenta a los grupos más vulnerables y han reducido la pobreza y la desigualdad. • La integración económica es más complementaria y una mayor competitividad sistémica que permite la reducción gradual de la precariedad laboral y del empleo informal. • Mejor capitalización del bono demográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centroamérica avanza a tientas y resiente la poca profundidad de las bases de su desarrollo humano. Medidas paliativas y algunos acuerdos prioritarios la han salvado del desmembramiento. • Amplias capas de población no podrán acceder a una inserción social y laboral decente. • En el plano internacional otros actores y bloques presionan al Istmo con riesgos para la cohesión social y democrática. • Las élites financieras ligadas a los capitales transnacionales siguen dominando la correlación de fuerzas, pero varios movimientos sociales las han forzado a ceder a fin de garantizar una gobernabilidad e institucionalidad democrática básica. • La apertura relativa a nuevos mercados, el mantenimiento del peso del mercado común regional y las medidas para aumentar los ingresos estatales compensan los efectos más dramáticos del mal desempeño económico y de la incapacidad del Estado de proveer bienes públicos. • Se avanzó muy poco en adaptar el sistema de educación a las necesidades de innovación y requerimientos tecnológicos. • Hay condiciones potenciales para que la región pueda despegar hacia una sociedad más cohesionada y con mejor nivel de bienestar, pero el orden establecido ha logrado hasta ahora obstaculizar un mayor despliegue de los agentes portadores de cambio. • La gente que promueve demandas no escuchadas por los medios masivos de comunicación, han explorado con relativo éxito las vastas posibilidades que ofrecen las redes sociales y los medios locales. • El futuro plantea amenazas de violencia estructural y como consecuencia del cambio climático. • La infraestructura y la sobrevivencia alimentaria de la mayor parte del territorio centroamericano está en grave peligro, con especial afectación para las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> • Centroamérica se cae a pedazos y ha desaprovechado su bono demográfico. • Se ha profundizado la intervención externa en los países del norte y centro de la región, en medio de una creciente balcanización de estos territorios. • Las élites han tratado preservar sus privilegios. • Se ha bloqueado la representación de los sectores excluidos y el descontento social hacia los partidos políticos tradicionales y la violencia, amenazan a la frágil institucionalidad de la mayoría de los países. • En al menos un país se anuncia para los próximos meses la entrada de una misión internacional de paz. • Los países de mayor desarrollo relativo no pueden contener los flujos migratorios de los países del norte de Centroamérica. • La capacidad para enfrentar los desafíos del deterioro ambiental y del cambio climático es menor que en 2010. • Los Estados están descapitalizados por los bajos niveles de recaudación. • Incluso la estrategia de inserción internacional, basada en bajos costos salariales, se ha visto afectada por los crecientes niveles de violencia y de conflictividad social. • La economía informal avanza a paso creciente ante el desplome de la inversión y de la capacidad estatal para garantizar seguridad social.

Tabla 3: Tres escenarios de futuro para la región
FUENTE: Elaboración propia a partir del trabajo de la FES.

Consecuente con la valoración de la situación del desarrollo humano reportada por el ERCA²¹, el informe propone una estrategia que, aunque no constituye en sentido estricto una prospección, igualmente define la reacción a las tendencias identificadas. Dos grandes líneas de acción, específicas, son las planteadas para la acción de largo plazo: la educación y la acción regional.

La propuesta relativa a la educación está designada como una apuesta, se fundamenta ampliamente y posee una dimensión regional: “La premisa básica del capítulo es que un amplio acceso de las personas a una educación de calidad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que la región eleve la productividad de sus economías, mejore la equidad social e impulse la habilitación ciudadana que, a su vez, lleva al fortalecimiento de la democracia. Específicamente, el Informe propone aumentar la cobertura y la calidad de la educación – lo que en la mayoría de los países supone ampliar la inversión en este rubro– e implementar sistemas de gestión por resultados, a fin de que la educación se constituya en el principal mecanismo para asegurar el bienestar de las actuales generaciones, incrementar la productividad regional, impulsar actividades productivas de mayor valor agregado y promover una ciudadanía más activa en la toma de decisiones pública.

“La educación no es una “varita mágica para el

desarrollo”, pero sí una estrategia de eficacia probada para impulsarlo. Se trata, en concreto, de una apuesta que busca, mediante la educación, dinamizar y transformar los mercados laborales, promover la creación de empleos de calidad, generar nuevas y mayores oportunidades para las personas y enfrentar.”

El segundo ámbito, el de la acción regional, se refiere a “la importancia de promover acciones concretas, desde la institucionalidad de la integración, como complemento de los esfuerzos que realizan los Estados para impulsar su desarrollo humano. Ha sido un llamado a una integración con sentido práctico, ligada a metas claras y verificables, ajena a los ampulosos discursos que siguen caracterizando las agendas regionales.” El informe considera que el mejor ejemplo de acción concreta en el marco de la integración ha sido el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), y propone que “La definición de un conjunto reducido de tareas concretas, asociadas a metas verificables y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, puede ayudar a combatir la falta de voluntad política de los Estados para cumplir los compromisos suscritos en el ámbito regional; además es una estrategia para evitar que los conflictos binacionales paralicen el proceso de integración, como desafortunadamente ocurrió en la última década. Se requiere de los países miembros un análisis y una revisión profunda del SICA, a fin de fortalecerlo y, sobre todo, adecuarlo a

21 Op.cit.

las necesidades y capacidades de acción regional de cada uno de ellos.”

Reportes anteriores del ERCA, sin embargo, dan cuenta de una visión prospectiva mucho más amplia. En el informe de 2008, se plantearon dilemas estratégicos del Istmo que mantienen plena vigencia:

“El primero de ellos se relaciona con las posibilidades de proveer, en democracia, un bien público fundamental: un orden público que, basado en el respeto a los derechos y libertades de las personas, garantice la seguridad ciudadana. En cuanto al segundo dilema, frente a la conjunción de rezagos históricos y un contexto internacional más complejo, se valoran las posibilidades de reorientar los estilos de inserción de las naciones centroamericanas en el sistema económico internacional, para generar crecimiento y rápidos progresos en el desarrollo humano y la equidad social. La situación actual de la (in)seguridad ciudadana y las vulnerabilidades de la inserción internacional generan importantes amenazas y riesgos para la región. Estas amenazas y riesgos tienen un carácter estratégico porque, en mayor o menor grado, afectan al istmo en su conjunto y bloquean severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático. Son dilemas porque resolverlos implica superar disyuntivas, reales o percibidas, entre objetivos deseables pero difíciles de conciliar en la práctica.”²²

El informe de 2011, en parte por la cercanía a la crisis internacional que le antecede, pero reiterando las tendencias del contexto con la persistencia de desafíos estructurales, elaboró sobre una serie de amenazas a la región que conllevan el mismo sentido de prospección estratégica y que solo enumeramos: la intensificación de la violencia y la consecuente vulnerabilidad del orden político, los riesgos derivados de los efectos del cambio climático, las oportunidades del bono demográfico reiteradas en el Quinto Informe, el crecimiento del déficit público y su efecto sobre las políticas de desarrollo, y el impacto que tendrán las “brechas” en la evolución de los países sobre la dimensión regional y el proceso de integración. El informe destaca, en efecto, las oportunidades regionales de desarrollo en ámbitos como, en el ámbito económico, la interconexión eléctrica, la infraestructura de carreteras, la seguridad y el sector pesquero y acuícola; y en el ámbito global, la seguridad y la narcoactividad, el cambio climático y la seguridad alimentaria²³.

En la perspectiva del segundo centenario de la independencia centroamericana, la fecha simbólica de 2021 ha sido utilizada como un referente de prospección de mediano plazo. De un ejercicio realizado con esa tónica por la Fundación Esquipulas rescatamos estas reflexiones sobre situación presente y futura, elaboradas por el Director General del

22 <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iii-estado-region>.

23 <http://www.estadonacion.or.cr/informe-iv-estado-region>.

ICEFI²⁴, primero en términos de la sintética descripción de las tendencias de la situación actual que subrayan: un crecimiento desigual; la desigual diversificación de las exportaciones; concentración diferenciada de producción y bienestar (“el 75% del PIB centroamericano se genera en Costa Rica, Guatemala y Panamá”); un complejo panorama demográfico con mayoría de jóvenes, deficientes condiciones de vida (pobreza) y limitado acceso a servicios; empleo de baja calidad, con poco acceso a los jóvenes; política fiscal débil; y gasto público deficiente. En breve, ‘Si las tendencias revisadas a lo largo de este análisis se mantienen en los próximos años, Centroamérica llegará al 2021, bicentenario de su independencia (con excepción de Panamá), inmersa en un modelo económico poco dinámico, orientado a la exportación de productos de bajo valor agregado y a pocos mercados. Asimismo, los niveles de desigualdad y exclusión harán que el valor de la democracia se deprecie.’”

El mismo autor propone las siguientes acciones de futuro:

- Acordar una agenda para el desarrollo y la consolidación democrática, basada en tres pilares: crecimiento económico sostenible, construcción de la igualdad y efectividad del Estado;

- Garantizar una reforma responsable de la política fiscal ante cualquier acuerdo político para cambiar la estructura económica y social;
- Tomar como punto de partida para el desarrollo económico sostenible: la transformación productiva, la integración regional, la sintonización de la política monetaria con las necesidades de crecimiento económico y la política fiscal;
- Aprovechar mejor el mercado doméstico, y desarrollar un modelo de protección social,
- Lograr la construcción de la igualdad mediante tres elementos potenciadores: la generación de bienes públicos con carácter universal con priorización, el desarrollo de un modelo de protección social progresivo y sostenible, y la emancipación de la mujer,
- Mejorar la efectividad del Estado mediante: políticas públicas efectivas en la búsqueda de la progresividad y la equidad; una transparencia fiscal que legitime lo público frente a la ciudadanía; la rendición de cuentas, para acercar a los ciudadanos a la información sobre el quehacer del Estado; y el fortalecimiento del sistema político.

Elementos complementarios a estas reflexiones sobre el futuro de la región pueden derivarse de

24 Jonathan Menkos Zeissig (2014): “La Centroamérica de hoy, frente a la Centroamérica del 2021: la búsqueda de una región próspera, sostenible y democrática” (http://misionpresidencial.com/wp-content/uploads/2014/09/BEF-Centroamerica-2021_icefi.pdf).

25 Juan Alberto Fuentes Knight, Mauricio Herdocia Sacasa y José Miguel Alfaro (2007): “Hacia un pacto centroamericano de integración con equidad”. El Salvador: PAIRCA, Documento de trabajo.

otras fuentes. A lo largo de los últimos veinticinco años, en el marco del proceso de integración, diversos intentos por darle contenido al proceso han generado propuestas interesantes, acaso de aplicación limitada, pero representativas de las preocupaciones percibidas en torno a la región y a sus instituciones comunes. La estrategia para la competitividad, la ALIDES y diversas declaraciones presidenciales en distintos momentos que recogen bajo la designación de agendas regionales las intenciones de los órganos políticos del SICA son un reflejo de un pensamiento de futuro, aunque sea poco eficaz. Un ejemplo interesante de organización temática de las variables regionales fue el informe "Hacia un pacto de integración para la competitividad con equidad social en América Central", elaborado en el marco del proyecto PAIRCA²⁵, elementos de cuya versión sinóptica copiamos abajo. La propuesta partía de la necesidad de establecer un pacto entre los actores del proceso (Estado, sector privado, sociedad civil) para implementar una agenda estructurada en tres niveles de acción (macro, meso y micro).

En el nivel MACRO, los elementos de diagnóstico se referían a la debilidad del Estado de Derecho y la inseguridad; el deterioro ambiental, contrario a una visión de competitividad sostenible; el impacto de los desastres naturales que reflejan la vulnerabilidad y falta de equidad; una integración económica que percibida como bien público regional incide en la competitividad regional, que se ve afectada por los acuerdos comerciales (ausencia de una

política comercial externa común); los obstáculos a la inclusión del criterio de equidad; y la debilidad fiscal para enfrentar globalización y para financiar bienes públicos regionales con equidad. Como consecuencia de este análisis, los bienes públicos regionales globales a los que debe darse prioridad (en el marco de la integración) para contribuir a un marco económico, político y social estable, con reglas claras y con recursos, serían: 1. Seguridad Democrática, 2. Mercado único de bienes y servicios. 3. Medio ambiente, 4. Prevención de Desastres y 5. Cooperación en Política Fiscal (financiamiento de bienes públicos regionales, con énfasis en la equidad y cohesión social).

En el nivel MESO, referido a instituciones y políticas sectoriales, el diagnóstico encontraba sub-espacios segmentados y paralelos, no articulados, con débil conducción pública; servicios de apoyo insuficientes para los productores, emprendedores, empresarios y peligros de polarización ante los acuerdos comerciales; y políticas sectoriales débiles y dispersas. La dimensión regional de este panorama (la integración) actuaría como interlocutora para facilitar convergencias y sentido estratégico y para facilitar apoyo institucional y de políticas en un sentido estratégico. Las prioridades en este caso serían sectoriales (1. Desarrollo rural 2. Turismo 3. Migraciones 4. Infraestructura 5. Educación, cultura y desarrollo tecnológico) y transversales o institucionales (administración pública, asociatividad y enfoque de género).

Finalmente, el nivel micro hacía referencia a las empresas exitosas centroamericanas que han aprovechado la integración, pero sobre todo a la relación de la integración con los emprendedores regionales en términos de:

- Democratizar la capacidad empresarial: programas para apoyar empresas innovadoras (jóvenes, migrantes e inmigrantes, articulación con extranjeras): ejes del éxito
- Contribuir a compromisos de responsabilidad compartida: Estado, sector privado,

organizaciones sociales y académicas

- Impulsar la responsabilidad social empresarial (apoyo a la comunidad, respeto a derechos laborales y cumplimiento de responsabilidades tributarias)
- Articular cadenas productivas en el ámbito centroamericano

Un esfuerzo por sintetizar ideas fuerza de las proyecciones analizadas se presenta en el siguiente cuadro:

Prospección estratégica: ideas fuerza para el largo plazo.

Ámbito	CENTROAMERICA 2020	FES (escenario optimista)	ERCA	ICEFI	PACTO
Político	<ul style="list-style-type: none"> Participación ciudadana Partidos políticos Estabilidad y legitimidad institucional Violencia Estado de derecho 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento institucional Compromiso con derechos humanos Alianzas estratégicas con partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> Remilitarización y debilidad crónica de los Estados: presencia territorial, administración de justicia, partidos políticos 	<ul style="list-style-type: none"> Agenda para el desarrollo y la consolidación democrática Efectividad del Estado: progresividad y equidad, transparencia, sistema político 	<ul style="list-style-type: none"> Seguridad democrática
Económico		<ul style="list-style-type: none"> Competitividad sistémica (reducción de empleo precario e informal) 	<ul style="list-style-type: none"> Bajos niveles de productividad laboral Déficit fiscal y endeudamiento Baja carga tributaria 	<ul style="list-style-type: none"> Cambios en política fiscal para acuerdo económico Transformación productiva Integración Política monetaria sintonizada con crecimiento económico y política fiscal Mercado interno 	<ul style="list-style-type: none"> Competitividad con equidad Desarrollo rural Turismo Infraestructura Desarrollo tecnológico
Social	<ul style="list-style-type: none"> Inversión en capital humano: reformas institucionales en salud y educación 	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo pacto social Políticas redistributivas Fortalecimiento de educación, salud, justicia y seguridad, emprendimiento y empleo de calidad Reducción de la pobreza Capitalización del bono demográfico 	<ul style="list-style-type: none"> Amplio acceso a educación de calidad: Productividad Equidad Democracia Bono demográfico 	<ul style="list-style-type: none"> Equidad: acceso a bienes públicos, protección social, género Creciente concentración de la riqueza Baja inversión social 	<ul style="list-style-type: none"> Migraciones Educación
Cultural		<ul style="list-style-type: none"> Equidad de género Empoderamiento de jóvenes, mujeres, grupos étnicos y sindicatos Compromiso con diversidad 			<ul style="list-style-type: none"> Cultura
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Cuantificación de recursos Impuestos verdes Normalización de la propiedad rural Comercio verde 	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso con la sostenibilidad 			<ul style="list-style-type: none"> Prevención de desastres
Integración	<ul style="list-style-type: none"> Escenario positivo: Unión aduanera Unión monetaria Reforma institucional Nuevos miembros Políticas comunes para empleo, migraciones y delincuencia 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento del proceso de integración Complementariedad de la integración económica 	<ul style="list-style-type: none"> Acción regional: integración con sentido práctico 		<ul style="list-style-type: none"> Mercado único de bienes y servicios Cooperación en política fiscal Relación entre integración y emprendedores

Tabla 4: Prospección estratégica: ideas fuerza para el largo plazo.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. En relación con el ejercicio de la prospectiva

A casi medio siglo de su emergencia, el vocabulario y las metodologías de la proyección, la prospectiva o los estudios de futuro (la designación reflejaba escuelas tanto como usos particulares) continúa afectando nuestra forma de pensar en un contexto en que el rol del Estado y su capacidad y estrategias de incidencia han variado sustancialmente. La reiteración de ejercicios como los emprendidos en el pasado resultaría demasiado onerosa, en particular desde la perspectiva de países de menor desarrollo. Herramientas más razonables y un entorno en el cual la información y la comunicación fluyen en cantidades y velocidades a veces vertiginosas, presentan nuevos retos para imaginar y construir un futuro en el cual tendencias irreversibles como el cambio climático se contraponen a desafíos estructurales ante los

cuales la acción humana tiene diversas opciones de respuesta.

De conformidad con las metodologías estándar, el futuro presenta muchas posibilidades, de las cuales es necesario discriminar las más probables y optar por las más deseables. Estas visiones (o imágenes) de futuro pueden construirse con mayor o menor grado de precisión, pero se basan en la evidencia y las tendencias del presente. El camino que lleva del presente a un futuro dado es, precisamente, lo que se designa como escenario (como se entiende del término en francés que significa, textualmente, argumento); esto es, el escenario es una propuesta dinámica, programática.

En la práctica actual el rigor del concepto²⁶ se ha relajado de modo que en la designación de escenarios convergen tanto los elementos estáticos del futuro posible, probable y deseable, como los elementos programáticos y estratégicos de las acciones que llevan a ese destino.

Los elementos con que contamos en la actualidad para el caso regional son insuficientes para la construcción formal de un ejercicio de esta naturaleza, con un horizonte temporal como el propuesto, y es probable que las experiencias más ligeras, más metafóricas, producto de dinámicas grupales, contengan menos precisión que eficiencia mediática. Godet mismo había previsto, en efecto,

que una vez publicada la prospección el mensaje social altera la evolución de las variables sobre las cuales se ha efectuado el análisis.

Importa, en consecuencia, devolver el rigor a la perspectiva mediante una efectiva manipulación de datos duros y análisis fundamentados, a fin de adaptar las metodologías disponibles a un ejercicio razonable de prospección estratégica que, más allá de alertar y sensibilizar a los responsables de la toma de decisiones, a los líderes económicos, sociales y políticos, permitan un trabajo conjunto para la construcción de futuros viables y deseables para la región.



26 Véanse, sobre todo, las obras de Michel Godet, concebidas en un contexto de rigurosa planificación, en particular Miche Godet (1977): *Crise de la prévision, esspor de la prospective*. Presses universitaires de France.

4.2. En relación con el horizonte de tiempo propuesto (2040)

Los últimos veinticinco años, bajo el signo de la globalización y el neoliberalismo y, en sentido práctico, de la revolución en las tecnologías de información y comunicación han contribuido, como se señaló al principio, a que la perspectiva de futuro en el mundo actual, salvo por aspectos como el cambio climático y el agotamiento de los combustibles fósiles, se haya reducido a horizontes de muy corto plazo.

Como se ve en la información analizada en las páginas anteriores, las previsiones de futuro suelen tener un alcance o semestral o anual, mientras que las visiones de más largo plazo (veinte años en un caso, pero en general no más de diez años) son imprecisas en la proyección de tendencias o se apoyan en la inamovilidad de condiciones estructurales. En esta perspectiva, la prospección se torna a la vez estratégica: significa enfrentar las grandes tendencias planetarias y romper las inercias estructurales. Hasta en el caso de esquemas triópticos (los tres escenarios:

uno positivo, otro negativo, otro intermedio), la lógica subyacente es unidimensional: se analiza la tendencia y se especula sobre las consecuencias de su empeoramiento, mejoramiento o mantenimiento; el objeto es crear conciencia, no necesariamente conducir a la acción o a la adopción de políticas.

Ante la posibilidad de abordar un enfoque de prospección estratégica, la definición de hitos temporales (horizontes sucesivos) es la única forma objetiva de construir sobre la evidencia, sobre el debate y sobre la concertación. Estos horizontes graduales (por ejemplo, quinquenales) permitirían la continuidad y el ajuste necesario para que la construcción de las opciones deseables para el 2040 evolucionaran coherentemente. La construcción de una visión corresponsable, con hitos parciales, haría viable el ejercicio de una prospectiva más larga y mejor instrumentada, basada en la articulación de actores representativos de las tendencias y las ideas fuerza dominantes.

4.3. En relación con las ideas fuerza y una agenda para la visión estratégica

En la propuesta de imaginar una Centroamérica para el 2040 subyace la posibilidad de embarcarse en una dinámica más profunda, más fundamentada y más orientada en sentido estratégico. La identificación de las ideas fuerza que determinarán la situación de la región cuando la siguiente generación esté en control, la posibilidad de articular un mecanismo de seguimiento de las variables clave del desarrollo centroamericano bajo un marco estratégico dado, puede aportar herramientas invaluable para enfrentar los desafíos que impiden, finalmente, la construcción de una Centroamérica moderna, próspera, equitativa, inclusiva, sostenible e integrada.



Dos grandes ámbitos de trabajo (ideas implícitas) surgen de la lectura de las tendencias y proyecciones analizadas en este documento y toman en cuenta los ejercicios prospectivos realizados en función de la región y su contexto. Una síntesis nomotética de las principales ideas-fuerza identificadas y las principales variables que las definen se ha intentado en el cuadro siguiente.

Síntesis de ideas-fuerza y variables para el análisis prospectivo

Ámbito	GLOBAL			REGIONAL	
	IDEAS FUERZA	VARIABLES	IDEAS FUERZA	VARIABLES	PROSPECCIÓN ESTRATÉGICA
Político	<ul style="list-style-type: none"> • Debilitamiento de la democracia • Instituciones no confiables ni efectivas 	<ul style="list-style-type: none"> • Inequidad • Paz y justicia • Liderazgo • Conflictividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Diferenciación nacional (triángulo norte vs otros) • Condiciones estructurales y desarrollo humano sostenible • Instituciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Violencia • Integración regional 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema político • Violencia y seguridad • Desarrollo y democracia
Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento volátil, sin impacto social ni ambiental • Cuarta revolución tecnológica 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo • Infraestructura • Responsabilidad y ética 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura productiva estancada • Insostenibilidad fiscal • Crecimiento con pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Estabilidad macroeconómica • Empleo • Comercio • Integración económica 	<ul style="list-style-type: none"> • Competitividad sistémica y equitativa • Desarrollo sectorial • Reforma fiscal • Mercado interno (incluido el regional)
Social	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza • Desigualdad 	<ul style="list-style-type: none"> • Inequidad y exclusión • Hambre • Salud • Educación • Agua 	<ul style="list-style-type: none"> • Persistencia de la pobreza • Distribución de la riqueza • Pérdida de bono demográfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto social • Exclusión • Acceso a servicios • Acceso a recursos naturales 	<ul style="list-style-type: none"> • Inversión en capital humano y gasto social • Políticas redistributivas y reducción de la pobreza • Acceso a educación • Equidad • Migraciones
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> • Inequidad de género • Nacionalismo 		<ul style="list-style-type: none"> • Diversidad y exclusión 		<ul style="list-style-type: none"> • Empoderamiento de jóvenes, mujeres, grupos étnicos, etc.
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Energías no sostenibles • Calentamiento global • Recursos marinos y terrestres 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso sostenible • Estrés hídrico • Contaminación en países de menor desarrollo • Desastres 	<ul style="list-style-type: none"> • Patrimonio natural y biodiversidad • Matriz energética • Vulnerabilidad ante desastres 		<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso con la sostenibilidad • Estrategias y políticas específicas

Las preocupaciones globales en el ámbito político significan retos generalizados a las democracias y a las instituciones que garantizan su funcionamiento; la volatilidad de la economía, su falta de correlación con las dimensiones sociales y ambientales, se contraponen a una revolución tecnológica que transformará en las siguientes décadas la relación entre los Estados, las sociedades y la interacción con el ambiente; la inequidad y la pobreza seguirán siendo las grandes preocupaciones sociales, lo que se complementa en el ámbito cultural con aspectos preocupantes como el nacionalismo, con el efecto implícito en los patrones migratorios derivados de una creciente inestabilidad en diversas regiones, y como la equidad de género; en términos de ambiente, calentamiento global, manejo de recursos y sostenibilidad energética describen el espectro de preocupaciones globales. Los desafíos que plantean estas tendencias globales a la región son múltiples, exigen análisis y planteamientos de largo plazo.

Bajo una circunscripción regional, el análisis permite identificar ideas fuerza y las variables que las definen, pero también identifica visiones estratégicas de diferente proyección. En términos políticos, la persistencia de condiciones estructurales se suma a la cuota regional de debilidad institucional que afecta los procesos de democratización, se traduce en tendencias a la militarización y a la violencia; en

el ámbito de los procesos regionales significa una individuación nacional que exige una redefinición del regionalismo y una instrumentación de las capacidades del proceso hacia una acción dirigida a las condiciones actuales y esperables de la región, de donde la relevancia de retomar la prospectiva estratégica. En términos económicos el crecimiento con pobreza se asocia a estancamiento estructural, afectando variables macroeconómicas y sociales y a la dimensión económica del proceso de integración. El ámbito social regional registra la persistencia de la pobreza en varios países, una inadecuada distribución de la pobreza y el riesgo (en un plazo que, precisamente, abarca el planteado por el horizonte 2040) de perder el bono demográfico de la región. En el ámbito cultural, que exige una mayor profundización, la diversidad y la exclusión van de la mano con las variables sociales, pero sobre todo con los esquemas ideológicos que derivan de las debilidades políticas. El tema ambiental, finalmente, es un reflejo directo del contexto global, pero enfrenta a la región con limitadas capacidades de gestión de su patrimonio, de su matriz energética y de su extrema vulnerabilidad a los desastres. Este es el panorama prospectivo mínimo sobre el cual es necesario elaborar y plantear propuestas estratégicas.

4.4. En relación con la necesidad de la acción

Pensar el futuro en el horizonte de la próxima generación conlleva la necesidad de contar con espacios de debate permanente, de puesta en común y análisis de la información, de construcción de pensamiento y acciones estratégicas, como el que plantea la propuesta de Programa de Observación y Acción Regional para la Integración Regional de la REDINT, en cuyo mecanismo se ha incorporado la función prospectiva. Abordar la agenda como la que sugiere el cuadro anterior podría ser el punto de partida, en el entendido de que su ejecución requerirá:

a. El desarrollo de una metodología de análisis prospectivo estratégico

que permita a las instancias parte de la REDINT construir una acción prospectiva permanente, funcional para la cooperación e integración regionales y para la formulación e implementación de políticas públicas.

- b. El diseño de un plan de trabajo de largo plazo, con distribución de asignaciones, puesta en común y diseminación.
- c. La definición de hitos en la evolución de la prospección estratégica que permitan dimensionar adecuadamente el horizonte en función de la información objetiva y la evaluación permanente.

d. La generación de espacios de 1) profundización, 2) puesta en común, 3) diseminación, validación e inducción. En estos espacios, que la REDINT debe contribuir a generar y sostener, será posible construir una visión corresponsable de prospección estratégica orientada a la acción.

e. Finalmente, la construcción de un regionalismo renovado, basado en la cooperación y la integración regionales a partir de un horizonte anclado en el futuro, que alimente la institucionalidad disponible y necesaria y ayude a perfilarla como un recurso dinámico, no burocrático, de los procesos de desarrollo humano sostenible de Centroamérica.



ANEXO I

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE CENTROAMÉRICA EN EL CORTO

Durante 2016 la evolución económica global de la región centroamericana fue coherente con las tendencias del bienio anterior. La economía, en efecto, creció a una tasa promedio de 4,4% en la región de Centroamérica y República Dominicana, unos pocos puntos más abajo del ejercicio anterior, según estimaciones de la CEPAL. A nivel individual hay diferencias: Costa Rica mejoró su comportamiento, pero en los demás países hubo disminuciones del ritmo de crecimiento de distinto orden. Esta tendencia se mantendrá en 2017. Importa notar, sin embargo, que las tasas históricas evidencian distintas dinámicas en la región, con República Dominicana y Panamá

por encima del promedio, El Salvador en el límite bajo, pero con el resto por debajo del promedio. El llamado triángulo norte (Guatemala, El Salvador y Honduras) ocupan las tres posiciones más bajas²⁷.

Las tendencias optimistas de algunos indicadores se verán matizadas en los siguientes años y se prevé una desaceleración de las economías de la región, con la excepción de Panamá. Esto será resultado de “un entorno menos favorable y una desaceleración del consumo privado y la inversión”²⁸, así como del dinamismo del comercio internacional como consecuencia, sobre todo, de los cambios en Estados

27 CEPAL (2017): Centroamérica y la República Dominicana: evolución económica en 2016 y perspectivas para 2017. Balance preliminar con información al 31 de enero de 2017. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/40966-centroamerica-la-republica-dominicana-evolucion-economica-2016-perspectivas-2017>

28 Id.

Unidos que afectarán los ámbitos migratorios, de remesas y, eventualmente, comerciales de la región, particularmente en los tres países del triángulo norte. Como lo indica la CEPAL, esto exigirá enfrentar la “necesidad de fortalecer el mercado interno, no sobre la base de factores coyunturales como baja inflación y tasas de interés, sino con incrementos sostenidos de la productividad y del poder adquisitivo de los trabajadores. El apuntalamiento de la integración centroamericana y la diversificación de mercados también son imperativos”²⁹.

Las tendencias económicas para el corto plazo no afectarán el escenario más o menos invariable de los indicadores sociales regionales. Los problemas de pobreza, sobre todo en relación con el ámbito étnico y rural en algunos de los países de la región, se ven agravados por fenómenos cada vez más incidentes como la corrupción, el narcotráfico, los migrantes deportados, los problemas fiscales y de gasto público y, en general, los cuestionamientos al Estado de derecho en partes de la región. En contraposición, los movimientos ciudadanos, el rechazo a acciones que afectan el ambiente (las industrias extractivas o el tema del agua, para citar dos ejemplos), la lucha contra la impunidad y por la transparencia han cobrado una nueva dimensión en los países más afectados, demostrando una nueva fase de la participación de la sociedad civil.

Importa resaltar, sin embargo, que los desafíos

comunes que plantean temas globales como la seguridad regional, las migraciones y los desastres naturales, y que hacen imprescindibles acciones regionales, se enfrentan a dinámicas nacionales de diferente orden que ponen de manifiesto la heterogeneidad de los países en el marco del proceso de integración. En términos de relaciones internacionales, por ejemplo, como resultado de la crisis de 2009-2010, se hizo evidente que los países centroamericanos tuvieron distintas respuestas en función de una mayor incidencia del comercio, los servicios, las inversiones extranjeras y las remesas de los migrantes, lo que es relevante en términos del impacto que tendrán en el futuro inmediato los cambios del entorno internacional³⁰ |; en términos de indicadores sociales el contraste es marcado entre los países del triángulo norte y los tres del sur, lo que afecta su vulnerabilidad a situaciones de democracia, Estado de derecho, corrupción, transparencia y, en general, el contexto de seguridad; en términos de políticas públicas, finalmente, distintas orientaciones políticas afectan la búsqueda de acuerdos y la toma de decisiones regionales.

Esta compleja disparidad de situaciones, tendencias y relaciones nacionales determinan la eficiencia del proceso de integración en la medida en que la búsqueda de puntos de coincidencia mínima dificulta su marcha. Es también crucial en la búsqueda de la eficiencia de la cooperación regional.

29 Id.

30 Bruno Baroni (2008): Los nuevos desafíos de Centroamérica frente a la recesión de Estados Unidos. ICEFI, Boletín de estudios fiscales, Guatemala.

La estructura institucional vigente cuenta con más de veinticinco años. Durante buena parte de la existencia del Sistema de Integración Centroamericana, muchos esfuerzos se han focalizado en el desarrollo de visiones estratégicas de mediano y largo plazo que definen las acciones del proceso. La separación formal y real de los temas económicos, reducidos a la dimensión comercial y concentrada en la actualidad en una estrategia de facilitación del comercio, del resto de ámbitos del proceso (político, social, ambiental, cultural, de seguridad) continúa siendo un reto para el proceso. La proliferación de instancias regionales, aunque señalada como burocratizante, refleja las limitaciones de la estructura actual y probablemente las profundiza, pero también evidencia la necesidad de mecanismos, paradigmas y enfoques más flexibles y ágiles para apoyar una articulación regional que se da desde los actores de base. Esto ocurre tanto desde la sociedad civil como a través de las acciones de los sectores productivos y financieros (a los que se alude a veces como integración de hecho).

En síntesis, las perspectivas de la región en el mediano plazo implicarán:

- Una tendencia a una leve desaceleración económica de la mayor parte de países de la región asociada a cambios recientes en el entorno internacional;
- Persistencia de indicadores sociales y condiciones políticas que marcan diferencias en la orientación de las políticas públicas y repercuten en la adopción de acuerdos regionales;
- El contraste entre la presión por acciones regionales y la capacidad de respuesta del sistema y de sus instituciones ; y
- Una región diferenciada (y probablemente profundizando diferencias) a nivel de países y grupos de países en torno a variables económicas, políticas y sociales.

Situación y perspectivas de la integración regional

El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, creado a principios de los noventa, reúne en un solo marco jurídico instituciones de tres tipos: cuerpos y organismos creados desde los cincuenta bajo diferentes paradigmas de regionalidad y un enfoque de integración coherente con la época; organismos rectores creados específicamente como resultado del proceso Esquipulas y de diversas iniciativas convergentes en la consolidación de la paz y la democracia regionales; y nuevas instancias que se fueron generando conforme el proceso se consolidaba.

En términos jerárquicos la institucionalidad está dividida en niveles políticos de máxima decisión (expresión de los tres poderes tradicionales: la Reunión de Presidentes, un Parlamento Centroamericano y una

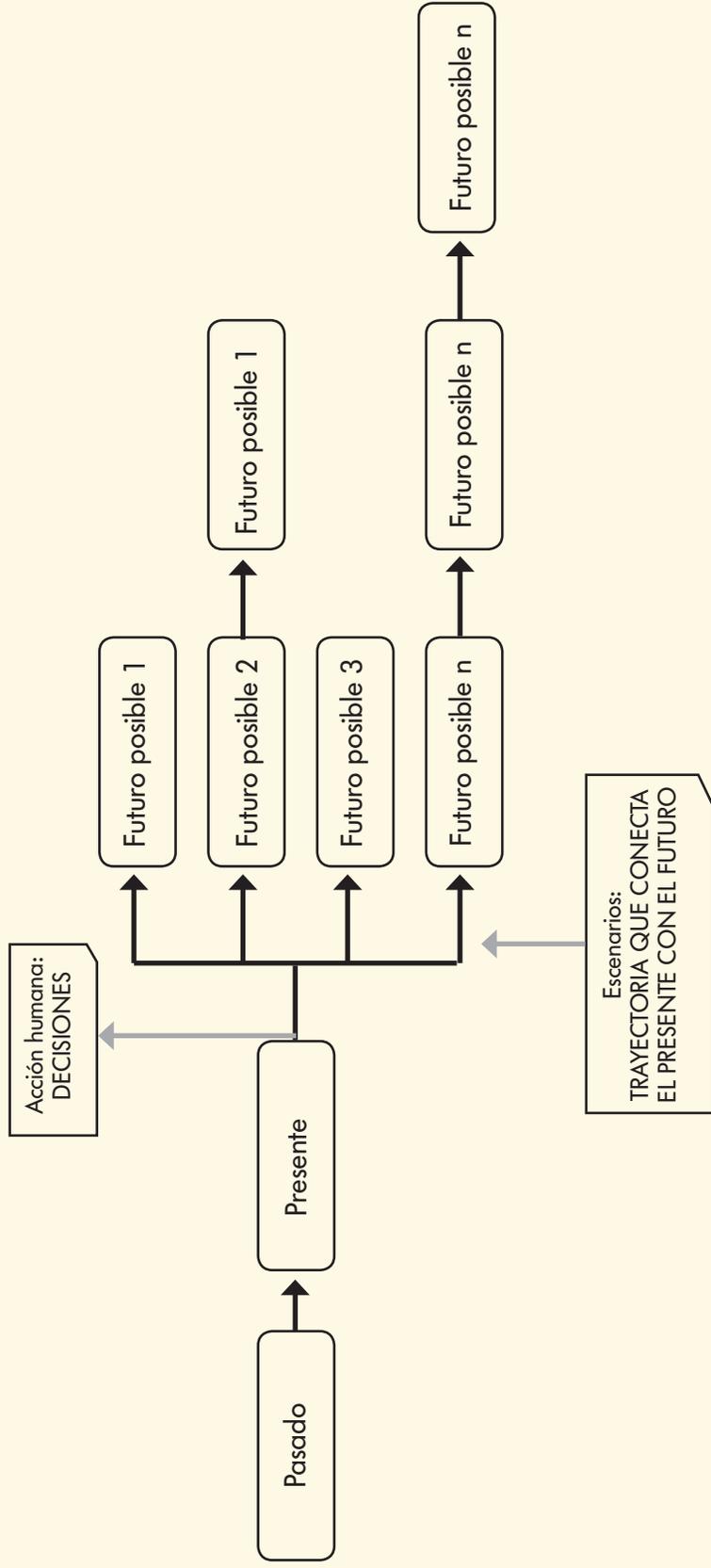
Corte Centroamericana de Justicia); órganos rectores de nivel ministerial (consejos), en particular la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Ministros de Integración Económica; secretarías técnicas o ejecutivas o asociadas a una estructura de subsistemas; organismos de nivel técnico; y órganos consultivos de la sociedad civil y el sector privado. En la coordinación del Sistema y sus foros se utiliza un mecanismo de rotación semestral, la Presidencia Pro Tempore (PPT), que se asigna a cada país miembro siguiendo un orden geográfico; aunque permite el involucramiento de actores nacionales en el proceso, significa en la práctica que la planificación y las metas del proceso tienden a tener un horizonte de corto plazo. El Sistema es también propenso a la sectorialización: los consejos ministeriales no suelen converger en una visión integral, algo que los

expertos atribuyen constantemente a la ausencia de un Comité Ejecutivo, una figura que data de los cincuenta y que se basa en que cada país designe a un comisionado o ministro de integración que coordine el nivel nacional y lo articule con el regional.

Esta enumeración simplificada no da cuenta de las muchas complejidades que experimenta la gestión del Sistema. El marco legal establece que cada entidad preexistente se regula por sus propios instrumentos; los esfuerzos por impulsar un instrumento único han permanecido en el nivel de propuesta. Tanto este aspecto de multiplicidad

de referentes como la proliferación de instituciones en diversos momentos y eventualmente algunos temas presupuestarios han sido tratados en por lo menos dos o tres ocasiones (la primera en 1997, la más reciente hace cuatro años) pero sin consecuencias prácticas. En la medida en que la implementación de las políticas regionales formuladas e implementadas desde distintos órganos depende de la cooperación, situaciones de competencia han contribuido a dificultar la coordinación regional. Es difícil esperar un cambio en estas tendencias en el corto plazo excepto si se da un cambio radical de orientación a la gestión del Sistema y de sus principales instancias.

ANEXO II
LA PROSPECCIÓN, PROSPECTIVA O ESTUDIOS DE FUTURO



Fuente: elaboración propia a partir de varias fuentes, en particular Michel Godet.



www.FundacionEsquipulas.org

Síguenos en:



© Para la presente edición
Fundación Esquipulas, septiembre 2019