



Estado de la Región



V E R S I Ó N C O M P L E T A

Sexto Estado de la Región 2021

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES

www.conare.ac.cr

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

APDO. 1174-1200 PAVAS, COSTA RICA

www.estadonacion.or.cr

303.44
P964s

Programa Estado de la Nación

Sexto Estado de la Región 2021 : versión ampliada / Programa Estado de la Nación.--
Datos electrónicos (1 archivo : 10,5 mb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2021.
(Informe Estado de la Región ; no. 06 – 2021)

ISBN 978-9930-607-13-8

Formato PDF, 476 páginas.

1. DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. 2. CENTROAMÉRICA. 3. DEMOGRAFÍA. 4. ECONOMÍA. 5. ASPECTOS SOCIALES. 6. ASPECTOS POLÍTICOS. 7. MEDIO AMBIENTE. 8. INTEGRACIÓN REGIONAL. 9. COVID-19. 10. VARIABILIDAD CLIMÁTICA. 11. CONFLICTOS AMBIENTALES. 12. EVOLUCIÓN POLÍTICA. 13. ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS. 14. FORMACIÓN TÉCNICA. 15. HOMICIDIOS. 16. MIGRACIÓN. 17. DEMOCRACIA. 18. NACIONES UNIDAS. I. Título

Primera edición: Julio, 2021.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/ Insignia | ng.

Ilustración de cubierta: Verónica Navarro / Erick Valdelomar.

Litografía e imprenta: Imprenta y litografía LIL.

Equipo responsable

Consejo Consultivo

Jorge Arosemena, Néstor Avendaño,
Harry Brown, Angel Cal, Leonor Calderón,
Carlos Fernando Chamorro,
José Alvaro Cáliz Rodríguez,
Luis Fernando Carrera,
Arturo Condo, Luis Cosenza Jiménez,
Félix Cristiá, Ramón Abad Custodio López,
Héctor Dada Hirezi, Mario García,
Alta Suzzane Hooker Blandford, Jaime Incer,
Otilia Lux de Cotí, Angélica Maytin,
Stanley Motta, Filiberto Penados,
Sonia Picado, Hugo Noé Pino,
Adriana Prado Castro, Ana Quirós,
Reina Rivera Joya, Carlos Santos, Alex Segovia,
Ricardo Sol, Alida Spadafora,
Carlos Tünnermann, Elaine White,
Ana Evelyn Yacir de Lovo.

Director del Programa

Jorge Vargas Cullell.

Coordinadores de investigación

Alberto Mora Román

Investigadora

Marisol Guzmán Benavides

Asistentes de investigación

Sebastián González Rosales
y Stwarth Piedra Bonilla

Consejo editorial

Jorge Vargas Cullell, Alberto Mora,
Marisol Guzmán.

Equipo técnico del Programa

Ronald Alfaro, Katherine Barquero,
Karen Chacón, Esteban Durán, Steffan Gómez,
Vladimir González, Miguel Gutiérrez (director
fundador), Marisol Guzmán, Mario Herrera,
Pamela Jiménez, Jennyfer León,
Leonardo Merino, Alberto Mora,
Natalia Morales, Dagoberto Murillo,
Susan Rodríguez, Isabel Román, María Santos,
Rafael Segura, Jorge Vargas Cullell
y Evelyn Villarreal.

Mesa de Ciencia de datos y visualización

Steffan Gómez, Esteban Durán,
Kenneth Obando.

Área de Estadística

Natalia Morales y Rafael Segura.

Área de Difusión

Vera Brenes, Manuel Alfaro, Guido Barrientos,
Arlene Méndez y María Laura Brenes (consultora
asociada).

Área Administrativa

Susan Rodríguez, Karol Arroyo, José Montero,
Giselle Rojas.

Editor

Programa Estado de la Nación.

Edición de textos y corrección

Laura Flores y Juan Bejarano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar | Insignia | ng.

Índices

EQUIPO RESPONSABLE	3
ÍNDICES	5
PRESENTACIÓN	21
PRÓLOGO	23
Un instrumento para el análisis	23
El mandato del Estado de la Región	23
Auspiciadores y red de cooperantes del Sexto Informe Estado de la Región	23
Una estrategia participativa de investigación y deliberación	25
La difusión: componente clave del proceso	25
Limitaciones y comentario final	25
SECCIÓN I	
SINOPSIS	31
CAPÍTULO 1	
SINOPSIS	33
Valoración general	33
Encuadre del informe	35
Principales conceptos	35
<i>El concepto del desarrollo humano regional</i>	35
<i>Los conceptos de región, integración regional y la inclusión de República Dominicana</i>	36
Período de análisis	37
Temas del informe	37
<i>Sobre el proceso de selección de temas</i>	37
<i>Los capítulos de esta edición</i>	38
Asuntos relevantes no investigados en profundidad en esta edición	38
Principales mensajes	41
Primera idea fuerza: la región cerró la segunda década del siglo xxi sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas	41
<i>Durante el periodo 2015-2019 la región dejó de ser la de mayor violencia homicida del mundo, mejoró en sus logros educativos y redujo sus niveles de pobreza, pero, aún así, se agudizaron amenazas y riesgos al desarrollo humano sostenible</i>	42
<i>La pandemia indujo rápidos retrocesos en el desarrollo humano sostenible, facilitado por la debilidad institucional, fiscal y productiva de los países</i>	55
Segunda idea fuerza: el impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado generó logros tangibles de desarrollo humano, pero muestra claras señales de agotamiento político	59
<i>Falta de compromiso de los estados miembros agudizó los problemas endémicos del diseño institucional y la operación del SICA</i>	60
<i>Pese al insuficiente apoyo de los Estados miembros, existen ámbitos de la integración con capacidades institucionales robustas y logros tangibles</i>	62

<i>En las áreas de la integración con mejor desempeño se lograron concretar apoyos efectivos a los países, pero no fue suficiente para que los estados cooperaran de manera sostenida en el manejo de la crisis inducida por la pandemia</i>	64
Tercera idea fuerza: las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración	67
<i>Amplio respaldo de la población regional a la integración económica puede dar fundamento a una identidad compartida</i>	67
<i>El apoyo a la democracia favorece el respaldo a visiones más profundas de integración</i>	68
Cierre	70
SECCIÓN II	
PANORAMA REGIONAL	75
CAPÍTULO 2	
Resumen	77
Introducción	79
Fuentes y limitaciones de la información	80
Panorama ambiental	80
Se agudiza la variabilidad climática	81
La deuda ecológica de la región sigue creciendo	82
Matriz energética continúa dependiendo de hidrocarburos importados	83
<i>Leña y caña de azúcar concentran la oferta de energía primaria renovable</i>	83
Emisiones de gases de efecto invernadero	84
Cobertura forestal sigue reduciéndose, con importantes diferencias nacionales	86
Importantes diferencias intrarregionales en la protección del territorio	86
Panorama demográfico	87
Quince millones de habitantes más que en el año 2000	89
Avanza la transición demográfica, pero a distinto ritmo	90
Flujos crecientes de población en edad productiva abren oportunidad histórica	91
Se acelera el envejecimiento poblacional y continúa cayendo la fecundidad	92
Panorama económico	93
Desaceleración del crecimiento y mayores brechas en el desempeño económico de los países	94
Sector externo es clave, pero su importancia en relación con el PIB decreció	96
<i>Portafolios de socios comerciales marcadamente distintos entre los países de la región</i>	96
<i>Pérdida de dinamismo exportador de bienes y disminución de desequilibrio comercial externo</i>	97
<i>Menores flujos de inversión extranjera directa</i>	98
<i>Remesas familiares aumentan en los países al norte del Istmo</i>	99
Debilidades estructurales en el mercado de trabajo	99
Inestabilidad en las finanzas públicas y estrechamiento del espacio fiscal	102
<i>Baja carga tributaria y déficits fiscales persistentes</i>	102
<i>Un mayor endeudamiento público fue la respuesta a los crónicos desequilibrios fiscales</i>	102
Panorama social	102
Mejora cobertura de agua y saneamiento en la región	104
Mortalidad infantil muestra tendencia decreciente	104
No hubo avances regionales significativos en acceso y logro educativo	104
<i>Coberturas insuficientes y evoluciones dispares en la matrícula</i>	105
<i>Bajos niveles de conclusión de la educación secundaria y terciaria</i>	106
Pobreza se redujo, pero los niveles siguen siendo elevados	106
Alta y persistente desigualdad de ingresos con mejoras temporales en algunos países	107
La malnutrición y subalimentación sigue siendo un grave problema social	108
<i>Sobrepeso y obesidad aumentan continuamente mientras la desnutrición disminuye</i>	108
<i>Zonas rurales sufren alto rezago en crecimiento peso-talla en todos los países</i>	108
<i>Salario rural es insuficiente para comprar la canasta básica alimentaria en la mayoría de los países</i>	109
Gasto social es insuficiente e inferior al del resto de América Latina	109
Panorama político	110
Se reforzó la tendencia a la erosión de la democracia	111
Primer factor erosionador: las persistentes irregularidades electorales	112
Segundo factor erosionador: la debilidad del estado de derecho	114
Tercer factor erosionador: retrocesos en la libertad de prensa	115
Cuarto factor erosionador: el fortalecimiento de los ejércitos en el contexto de débiles controles civiles	117
La reducción de espacios políticos parece estrujar la protesta social	117

CAPÍTULO 3	
TENDENCIAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL	121
Hallazgos relevantes	121
Importancia del tema	121
Resumen	123
Introducción	125
Metodología y fuentes de información	128
Hallazgos de investigación	128
Evolución de las capacidades de la institucionalidad regional y su implicación para enfrentar los desafíos regionales	128
<i>La toma de decisiones desde arriba y los desencuentros políticos en la región</i>	128
<i>Reformas recientes buscan la transformación funcional del SICA</i>	131
<i>Recursos humanos y financieros insostenibles</i>	134
<i>Poca publicidad y rendición de cuentas: limitaciones en el órgano contralor</i>	138
La agenda formal versus la agenda con financiamiento de la institucionalidad regional	140
<i>Alineación temática en la agenda estratégica priorizada (AEP)</i>	141
<i>"Des-seguritización" de la agenda regional: ESCA, con proyectos en cierre o sin financiamiento</i>	143
<i>La realidad del cambio climático concentra recursos</i>	144
<i>Unión aduanera y facilitación del comercio con modestos avances</i>	145
<i>Salud sobresale en el pilar social y destaca durante la pandemia</i>	147
CAPÍTULO 4	
LA PANDEMIA DE COVID-19: EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y MEDIDAS TOMADAS PARA ENFRENTARLA	151
Hallazgos relevantes	151
Importancia del tema	151
Resumen	153
Introducción	155
Fuentes y aspectos metodológicos	155
Principales hallazgos	156
Salud	156
<i>Diferencias importantes en la cantidad de casos registrados</i>	156
<i>Medidas adoptadas por los gobiernos ante la pandemia</i>	157
<i>Pruebas y positividad</i>	161
<i>La covid-19 pasa a ser una de las principales causas de muerte en la región</i>	162
<i>Lento avance de la vacunación</i>	164
<i>La debilidad de los sistemas de salud limita la capacidad de respuesta a la pandemia</i>	166
Desempeño económico	167
<i>Severos impactos macroeconómicos a raíz de la pandemia</i>	167
<i>Graves efectos de la pandemia en los hogares</i>	168
<i>La afectación económica varía según sectores y países</i>	170
<i>El parón mundial afecta al comercio, al turismo y a la inversión extranjera directa</i>	172
<i>La reducción de los ingresos y los gastos extraordinarios empeoraron la situación fiscal</i>	173
<i>Aumento del endeudamiento durante la pandemia</i>	174
<i>Una recuperación económica paulatina y desigual</i>	176
Empleo	176
<i>La pérdida de empleo y el aumento del desempleo golpean a la región</i>	176
<i>Lenta recuperación en los mercados laborales</i>	178
Bienestar social	178
<i>Aumento generalizado de la pobreza</i>	179
<i>La distribución del ingreso se vuelve más desigual</i>	179
<i>La seguridad alimentaria se ve comprometida por el impacto de la covid-19</i>	180
Democracia, libertades y derechos humanos	182
<i>Cinco países de la región experimentan un deterioro democrático</i>	182
<i>Pese a su valoración positiva, las medidas gubernamentales para enfrentar la pandemia generaron tensiones</i>	183
<i>Las instituciones regionales generan iniciativas de coordinación para atender la pandemia</i>	183
<i>Durante la pandemia, la delincuencia se traslada del espacio público al privado</i>	185
Migración	187
<i>Adopción de medidas migratorias similares en la región</i>	187
<i>La reducción mundial de remesas afectó menos a la región</i>	187
Ambiente	188
<i>Las medidas de contención del virus inciden en la reducción del consumo eléctrico</i>	188
<i>Movilidad reducida por la adopción de medidas para enfrentar la covid-19</i>	188
Educación: respuestas de los gobiernos e impactos esperados	189
<i>Respuestas similares de los gobiernos</i>	190
<i>Sistemas educativos poco preparados para la transición a la virtualidad</i>	191

SECCION III	195
DILEMA ESTRATÉGICO	
CAPÍTULO 5	
VISIONES SOBRE CENTROAMÉRICA Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL	197
Hallazgos relevantes	197
Importancia del tema	197
Resumen	199
Introducción	201
Antecedentes de investigación en el Estado de la Región	203
Metodologías y fuentes de información	204
Revisión documental del pensamiento contemporáneo sobre Centroamérica	204
Procesamiento de entrevistas en profundidad a actores claves	205
Procesamiento multivariado del <i>Test identidades</i>	205
Cuestionario en línea	205
Alcances y limitaciones de los datos	206
El pensamiento centroamericano sobre Centroamérica	
Resultados: visiones sobre Centroamérica y la integración regional en el bicentenario de la independencia	209
Centroamérica: las dificultades para dotar de contenido a una idea necesaria	210
Visiones sobre la integración regional	212
<i>Los alcances y marcos de acción de la integración</i>	213
<i>Perfiles de la disposición integracionista</i>	216
<i>Factores que ayudan a estimar los perfiles de la disposición integracionista</i>	220
Conclusiones e implicaciones	224
Anexo 1. Datos relevantes de las técnicas de investigación y análisis empleadas	227
Anexo 2. Análisis discriminante para el estudio de la disposición integracionista	231
SECCIÓN IV	
MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO	233
CAPÍTULO 6	
ANÁLISIS ESPACIAL DE DESASTRES EN EL LARGO PLAZO: APROXIMACIÓN SOBRE EL RIESGO A PARTIR DE VARIABLES SELECCIONADAS	235
Hallazgos relevantes	235
Importancia del tema	235
Resumen	237
Introducción	239
Antecedentes	241
Metodología y fuentes de información	242
Fase I. Análisis de base de datos DesInventar	242
Fase II. Identificación de territorios críticos	242
Fase III. Análisis de otras variables	243
Algunas limitaciones metodológicas	244
Principales hallazgos	244
Panorama general del registro de desastres en Centroamérica y República Dominicana	244
Distribución espacial y temporal según la base DesInventar	244
Los registros señalan múltiples territorios críticos a los desastres en la región	249
Algunas variables relacionadas con la incidencia de desastres	250
<i>Precipitación</i>	251
<i>Relieve y altitud</i>	257
<i>Población</i>	258
<i>Uso del suelo</i>	260
Territorios susceptibles a desastres por diversas condiciones	262
Implicaciones: oportunidades y desafíos	263

CAPÍTULO 7	
CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL: UNA APROXIMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRESIONES SOBRE LOS ECOSISTEMAS Y SUS RECURSOS	267
Hallazgos relevantes	267
Importancia del tema	267
Resumen	269
Introducción	272
Antecedentes	272
Metodología y fuentes de información	274
Principales hallazgos	276
Conflictividad socioambiental evidencia fuertes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio en Centroamérica y República Dominicana	276
<i>Minería y uso de la tierra motivaron el 54% de los conflictos socioambientales identificados</i>	277
<i>Empresas e instituciones públicas figuran entre los principales actores de los conflictos socioambientales</i>	279
<i>El 70% de los conflictos socioambientales no se han resuelto</i>	280
<i>Alta judicialización y represión caracterizan protesta socioambiental en Centroamérica y República Dominicana</i>	282
<i>Escasa información sobre los factores asociados e impactos de los conflictos socioambientales</i>	284
Implicaciones	285
CAPÍTULO 8	
EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL (1900-2018)	287
Hallazgos relevantes	287
Importancia del tema	287
Resumen	289
Introducción	291
Metodología	292
Períodos históricos para el análisis	292
Décadas analizadas en las trayectorias de los países	292
Principales hallazgos	293
Cambios en las condiciones “materiales” de las democracias centroamericanas en el largo plazo	293
Tras lograr avances, algunos países involucionan en materia de elecciones limpias	294
Democracias y Estados débiles: una combinación desafortunada	295
Persisten las debilidades de los Estados de derecho en la región	296
Esfuerzos insuficientes para combatir la corrupción	296
Implicaciones: oportunidades y desafíos	297
SECCIÓN V	
MIRADAS A PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES	299
CAPÍTULO 9	
REDES Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y DE EMPLEO	301
Hallazgos relevantes	301
Importancia del tema	301
Resumen	303
Introducción	305
Antecedentes	306
Metodología y fuente de datos	306
Abordaje metodológico para el análisis de las redes productivas	308
Principales hallazgos	308
Bajo crecimiento económico afectaba a la región de Centroamérica y República Dominicana antes de la crisis	308
Estructura productiva de países CARD tiene un alto componente de sectores que demandan insumos locales	312
Interactividad estructural sectorial: redes productivas tienen alta densidad de conectividad, pero relaciones comerciales débiles	315
Potencial para multiplicar empleo está concentrado en pocos sectores	320
Implicaciones	322

CAPÍTULO 10	325
PERTINENCIA DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL	
Hallazgos relevantes	325
Importancia del tema	325
Resumen	327
Introducción	329
Importancia del asunto en la agenda pública	329
Conceptos básicos, fuentes de información y metodología	331
Principales hallazgos	333
Modelo mixto de proveedores en el sector de formación técnica profesional	333
Empleadores y trabajadores participan en el gobierno y financiamiento de la FETP	334
Persiste una oferta de formación concentrada en modalidades que limitan el acceso a grupos vulnerables	337
Alta concentración de la matrícula en áreas de servicios empresariales y administración	340
Predominio de una valoración positiva sobre la FETP	343
El personal técnico calificado es muy valorado, pero persisten debilidades en habilidades blandas	344
El perfil de personal técnico requerido es en su mayoría joven y se concentra en áreas relacionadas con las TIC	346
Implicaciones: oportunidades y desafíos	349
CAPÍTULO 11	353
DINÁMICAS TERRITORIALES DE LA VIOLENCIA HOMICIDA	
Hallazgos relevantes	353
Importancia del tema	353
Resumen	355
Introducción	357
Conceptos básicos y antecedentes de investigación	358
Metodología y fuentes de información	358
Principales hallazgos	360
Las tendencias temporales y territoriales de la violencia homicida	360
<i>Las altas tasas de violencia homicida en la región tienden a disminuir</i>	360
<i>Las armas de fuego siguen siendo las más utilizadas para cometer los homicidios</i>	361
<i>Se identifican territorios con altas y persistentes tasas de homicidio en todos los países</i>	362
<i>Se identifican distintos patrones de movilidad de la violencia homicida en los países</i>	364
<i>Existen particularidades de la violencia y los homicidios contra las mujeres</i>	368
Factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida	370
<i>Centroamérica: un puente entre puntos de producción y consumo de drogas</i>	370
<i>El conflicto entre pandillas y la presencia de grupos de narcomenudeo: dos de las problemáticas que más inciden en el aumento de la violencia homicida en la región</i>	371
<i>La necesidad de fortalecer la confianza en el sistema de justicia por su impacto para contener la violencia homicida</i>	
<i>Las medidas preventivas no son suficientes para disminuir la violencia homicida</i>	372
Implicaciones: oportunidades y desafíos	373
CAPÍTULO 12	377
NUEVAS DINÁMICAS MIGRATORIAS	
Hallazgos relevantes	377
Importancia del tema	377
Resumen	379
Introducción	381
Antecedentes	382
Conceptos básicos, metodología y fuentes de información	383
Conceptos básicos	383
Metodología y fuentes de información	384
Limitaciones	385
Principales resultados	385
Los espacios de la migración centroamericana	385
<i>El “corredor norte”: las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos y México</i>	386
<i>El “corredor sur”: las migraciones hacia Costa Rica y Panamá</i>	387
El resurgimiento del perfil migratorio de los desplazados forzados internos	389
<i>Falta de información impide conocer la verdadera magnitud del desplazamiento interno</i>	389
<i>Territorios de origen y destino de los desplazados internos se superponen</i>	389
<i>Distintos tipos de violencia originan el desplazamiento interno y hacen vulnerable a la población migrante</i>	390
Las políticas públicas migratorias: parte del problema, pero no de la solución	391
<i>Fuerte endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos</i>	391

<i>Cambios en las políticas de migración en la Administración López Obrador alinean a México on los Estados Unidos</i>	393
<i>Fragilidad institucional, políticas públicas restrictivas y escasa implementación de estrategias regionales en Centroamérica</i>	394
Acciones y estrategias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil	395
Implicaciones de política pública	397

CAPÍTULO 13

PERFILES DE APOYO A LA DEMOCRACIA

399

Hallazgos relevantes	399
Importancia del tema	399
Resumen	401
Introducción	403
Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia	404
Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo	405
Metodología empleada en la construcción de los perfiles	406
La democratización no ha significado más demócrata en Centroamérica y ha debilitado a sus defensores	408
Bases sociales del apoyo al sistema político hostiles a la democracia	416
Implicaciones: oportunidades y desafíos	416

CAPÍTULO 14

VOTACIÓN DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS Y REPÚBLICA DOMINICANA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2000-2020)

419

Hallazgos relevantes	419
Importancia del tema	419
Resumen	421
Introducción	423
Antecedentes	424
Metodología	425
Principales hallazgos	427
Coincidencias altas en la votación, excepto en las resoluciones relativas a conflictos específicos	427
Diversos patrones de votación de los Estados en las resoluciones sobre conflictos específicos	428
<i>Cambios de gobierno en Guatemala, Honduras y Panamá suelen implicar cambios en los patrones de votación en resoluciones de constante repetición en la Asamblea</i>	430
Centroamérica y República Dominicana votan distinto las resoluciones sobre conflictos específicos en relación con las potencias globales	431
Centroamérica y República Dominicana concuerdan con socios latinoamericanos en la mayoría de las resoluciones estudiadas, excepto en las relacionadas con conflictos específicos	435
Los países del Istmo y República Dominicana aumentan su coincidencia con socios europeos en las resoluciones sobre conflictos específicos	436
Implicaciones	437

SIGLAS

443

BIBLIOGRAFÍA

457

Índice de cuadros

0.1	Sexto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras	27
1.1	Capítulos del Sexto Informe Estado de la Región 2021	39
1.2	Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año	
1.3	Proyectos de cooperación registrados en el SICOR, según eje de integración. 1992-2020	62
1.4	Planes, estrategias o políticas regionales aprobados por eje	62
1.5	Número de días transcurridos entre el primer caso de covid-19 detectado y la emisión de medidas	66
1.6	Avance de la vacunación contra covid-19 a mayo 2021, según país	67
2.1	Temperaturas promedio por país, según década. 1921-2020	82
2.2	Proporción de sitios de importancia para la biodiversidad terrestre, de agua dulce y marina que constituyen áreas protegidas, por país, según año	88
2.3	Estimaciones y proyecciones del porcentaje que representa la población de 60 años y más, según país	92
2.4	PIB consolidado de Centroamérica y República Dominicana. 2010, 2015 y 2019	94
2.5	Indicadores seleccionados del PIB real per cápita, según país	95
2.6	Producto por trabajador, según país y región. 2010-2019	100
2.7	Acceso de la población a servicios de saneamiento y a fuentes básicas de agua, según país	104
2.8	Proporción de mujeres electas en las últimas elecciones, según país.	114
3.1	Resumen de indicadores básicos del proceso de integración regional, por período	124
3.2	Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010-2020	131
3.3	Normativa aprobada por ente que la emitió y eje de integración. 2015-2020	132
3.4	Principales hitos relacionados con la reforma institucional del SICA	132
3.5	Proyectos de cooperación registrados en el Sico, según eje de integración. 1992- 2020	134
3.6	Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares. 2010- 2020	134
3.7	Cooperantes en proyectos de órganos del SICA. 2015-2020	136
3.8	Personal de la SG-SICA, según categorías de puestos. 2019	138
3.9	Titulares del SICA, según nacionalidad y período de gestión. 2021	139
3.10	Objetivos de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA, por eje de integración. 2017	141
3.11	Cantidad de instrumentos regionales, por consejo. 2015-2021	146
3.12	Ejes del Plan de Contingencia Regional del SICA. 2020	148
4.1	Número de días transcurridos entre el primer caso de covid-19 detectado y la emisión de medidas	160
4.2	Mortalidad asociada con covid-19 en la región y en otras zonas y países del mundo. Mayo de 2021	163
4.3	Tasas de mortalidad por covid-19 y los tres principales grupos de enfermedades, según país. 2016	164
4.4	Dosis de vacunas contra covid-19 pactadas a febrero del 2021, según país	165
4.5	Avance de la vacunación contra covid-19, según país. A mayo, 2021	166
4.6	Estrategias de vacunación contra covid-19, según países de la región	166
4.7	Participación porcentual en el PIB de los sectores productivos, por nivel de afectación1	170
4.8	Tipos de medidas macroeconómicas adoptadas por los gobiernos, por país. 2020	176
4.9	Programas educativos implementados por los ministerios de educación de la región a raíz de la pandemia 2020	191
4.10	Condiciones digitales base para los sistemas educativos en países de América Latina y el Caribe	192
5.1	Dimensiones de la disposición a la integración e ítems incluidos en los índices del <i>Test Identidades</i>	218
5.2	Entrevistas en profundidad: distribución de las personas entrevistadas por país, según sector	227
5.3	Test Identidades: indicadores sociodemográficos de las personas que lo respondieron según país, 2021	227
5.4	Cuestionario en línea: distribución de las respuestas por país, 2021	228
5.5	Descripción de los principales indicadores estadísticos de los clúster de visiones de la integración regional centroamericana	229
6.1	Cantidad de desastres registrados en DesInventar, según país y tipo. 1950-2020	245
6.2	Resultados del cálculo del I de Moran global y la G de Getis-Ord para inundaciones, deslizamientos y sequías	249
6.3	Centroamérica: Distribución altitudinal de territorios críticos de inundaciones, deslizamientos y sequías	258
6.4	Población total, por país, según década. 1950-2020	258
7.1	Componentes de las fichas sobre conflictos socioambientales	275
8.1	Dimensiones utilizadas para abordar las condiciones materiales, según índices que la componen	292
9.1	Sectores productivos homologados en la MIPCA2011	307
9.2	Descripción de los tipos de encadenamientos productivos	312
9.3	Descripción de los tipos de encadenamientos productivos	321
10.1	Centros de educación técnica y formación profesional. 2019	333
10.2	Instituciones de formación técnica profesional mencionadas por el sector empresarial. 2019	334
10.3	Conformación de las Juntas Directivas o Consejo de Dirección de los institutos de formación técnica profesional, por sector de representación, según país. 2020	335
10.4	Principales fuentes de financiamiento de los institutos de formación técnica profesional, según país. 2020	336
10.5	Financiamiento, capacidad instalada y cantidad de participantes en los cursos impartidos por los institutos de formación técnica profesional, según país. Alrededor del año 2020	337
10.6	Diez especialidades con mayor cantidad de matrícula en formación técnica profesional, según país. 2018	342

10.7	Cambios relevantes en la oferta de FETP en los últimos diez años desde la perspectiva del sector empresarial. 2019	343
10.8	Cantidad de especialidades de FETP demandadas en cada país, según sector económico. 2019	348
10.9	Perfil del personal de nivel técnico que contratan las empresas. 2019	350
11.1	Principales políticas de prevención primaria de la violencia identificadas en los municipios estudiados, según percepciones de las personas consultadas en estudios nacionales	374
12.1	Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año	
13.1	Criterios para la clasificación de los individuos en la taxonomía de personas demócratas	387
13.2	Cambio en las probabilidades de pertenecer al perfil de demócratas liberales, por país, según indicador	407
13.3	Cambio en las probabilidades de pertenecer al perfil de ambivalentes, por país, según indicador	416
14.1	Áreas temáticas utilizadas en el análisis de las resoluciones votadas por los países centroamericanos y República Dominicana en la AGNU	426
14.2	Formas de medir la coincidencia de votación en la AGNU	
14.3	Tipos de coincidencia de los países centroamericanos y República Dominicana en las votaciones de la AGNU	427
14.4	Cantidad de las resoluciones seleccionadas en que los países realizaron cambios en la forma de votación. 2000-2020	431
14.5	Variaciones de votación de los países en resoluciones seleccionadas, según presidente y partido político gobernante. 2000-2020	432

Índice de recuadros

1.1	Eventos relevantes sucedidos tras la conclusión de las investigaciones del <i>Sexto Informe Estado de la Región</i>	38
3.1	Conceptos básicos	126
4.1	Medidas macroeconómicas adoptadas por los países frente a la pandemia	175
4.2	Teletrabajo como alternativa a la crisis	178
4.3	Un acceso a la justicia limitado durante la pandemia	183
4.4	Las medidas nacionales crisparon las relaciones binacionales	184
4.5	Las pandillas del Triángulo Norte adaptan sus comportamientos a la pandemia	186
5.1	Grado de acuerdo y desacuerdo con las afirmaciones contenidas en el <i>Test Identidades</i>	216
6.1	Autocorrelación espacial para la identificación de territorios críticos por tipo de evento	249
7.1	Áreas protegidas, actividades productivas y residuos motivan conflictos activos de mayor duración	281
7.2	Medidas de represión son un elemento habitual en la conflictividad socioambiental en Centroamérica	283
10.1	La educación y formación técnica y profesional (FETP) ante la crisis sanitaria por la covid-19	339
11.1	Es necesario fortalecer la disponibilidad de información comparable y de calidad sobre la violencia.	370
13.1	Variables utilizadas en el estudio sobre perfiles de apoyo a la democracia	406
14.1	Base de datos de votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas	425

Índice de gráficos

1.1	Capacidad instalada para producir energía eléctrica de fuentes renovables y no renovables, por país, según año	42
1.2	Acceso de la población a servicios de saneamiento y a fuentes básicas de agua, por año, según país	43
1.3	Tasa de mortalidad infantil, según país	43
1.4	Incidencia de la pobreza total y extrema, según país	44
1.5	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según país	44
1.6	Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad, según país	45
1.7	Principales razones que originaron los conflictos socioambientales, por país. 1990-2020	47
1.8	Pirámide poblacional de Centroamérica y República Dominicana. 2010, 2020 y 2030	48
1.9	Estimaciones y proyecciones de la población de 60 años y más, por país, según año	48
1.10	Matrícula neta en preescolar, primaria y secundaria, según país	49
1.11	Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por tipo de encadenamiento productivo, según país	49
1.12	Producto por trabajador, según año y país	50
1.13	Debilidades de la FETP, por país. 2019	51
1.14	Saldo presupuestario del Gobierno Central, según país	53
1.15	Instituciones públicas en Centroamérica por fecha de creación, según país	53
1.16	Evolución del Índice de Democracia, por año, según país	54
1.17	Distribución porcentual de ambivalentes y demócratas liberales, por año, según país	55
1.18	Distribución de la población según su posición sobre el rumbo del país. 2021	56
1.19	Variación interanual del IMAE. por mes, según país. Enero-diciembre, 2020	56
1.20	Variación interanual de actividad económica, por país, según sectores. 2020	57
1.21	Variación interanual de los ingresos y gastos totales públicos, por trimestres, según país. 2020	58
1.22	Incidencia de la pobreza total y extrema, según país. 2019-2020	59
1.23	Puntaje obtenido en el índice de percepción de la corrupción, por año, según país	59
1.24	Cantidad de reuniones presidenciales del SICA, por año	60
1.25	Inyecciones y retiros de energía en el mercado eléctrico regional (MER), por año, según país (megawatts/hora)	64
1.26	Acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, por resultado. Marzo-setiembre, 2020	65
1.27	Distribución del puntaje de las respuestas al <i>Test Identidades</i> , según dimensión de la integración regional. 2021	69
1.28	Distribución de los conglomerados de disposición integracionista en el eje ideológico del tipo de gobierno, a partir de las respuestas del <i>Test Identidades</i> . 2020	70
2.1	Precipitación anual, según país	81
2.2	Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad, según país	82
2.3	Estructura de la oferta de energía primaria renovable, por tipo de fuente, según país	84
2.4	Emisiones de dióxido de carbono por sectores, según país	85
2.5	Emisiones de CO2 del sector transporte, según país	86
2.6	Evolución de la cobertura forestal, según país	87
2.7	Áreas protegidas, según país	88
2.8	Población total, según país. 2000, 2010 y 2020	89
2.9	Porcentaje de la población que reside en zonas urbanas, según país	90
2.10	Estructura por sexo y edad de la población, según año y país. 2000, 2020 y 2030	91
2.11	Tasa global de fecundidad, según país	91
2.12	Evolución de la relación de dependencia demográfica, según país	92
2.13	Esperanza de vida al nacer, según país	93
2.14	Distribución del PIB de Centroamérica y República Dominicana, por país. 2019	94
2.15	Tasa de crecimiento del PIB real, según país	95
2.16	Distribución de las exportaciones de bienes de cada país centroamericano, por año, según principal destino	96
2.17	Balanza comercial, exportaciones e importaciones de bienes, según país	97
2.18	Distribución de la inversión extranjera directa, por país, según año	98
2.19	Evolución de la inversión extranjera directa, según país	99
2.20	Remesas familiares como porcentaje del PIB, según país	100
2.21	Tasa de desempleo total y por sexo, según país	101
2.22	Ingreso promedio laboral de las mujeres en relación con el de los hombres, según país	101
2.23	Saldo presupuestario del Gobierno Central, según país	103
2.24	Indicadores seleccionados de deuda pública total, según país	103
2.25	Tasa de mortalidad infantil, según país	105
2.26	Matrícula neta en preescolar, primaria y secundaria, según país	105
2.27	Tasas de conclusión de la educación primaria, secundaria y terciaria en Centroamérica (6 países) y América Latina (18 países), 2014-2016	106
2.28	Incidence de la pobreza total y extrema, según país	106

2.29	Evolución del coeficiente de Gini	107
2.30	Proporción del ingreso que perciben el primer y el quinto quintil	108
2.31	Tasas de desnutrición, obesidad y sobrepeso, según país	109
2.32	Proporción de la canasta básica alimentaria rural que cubre el salario mínimo agrícola, según país	109
2.33	Inversión social del gobierno central, total y per cápita, por país, según función social	111
2.34	Índice de Democracia, según país	112
2.35	Indicadores de gobernabilidad, por país, según dimensión	113
2.36	Gasto judicial por habitante, según país	115
2.37	Cantidad de casos entrados y terminados en el sistema de administración de la justicia, según país	116
2.38	Índice de libertad de prensa, según país	116
2.39	Gasto militar per cápita, según país	117
2.40	Cantidad de acciones colectivas por país	118
3.1	Cantidad de reuniones presidenciales, por año	128
3.2	Cantidad de participantes en las cumbres ordinarias y extraordinarias, por año, según cargo	129
3.3	Cantidad de mandatos presidenciales en ejecución, por cumbre. 2010-2019	130
3.4	Ingresos recibidos y gasto ejecutados por la SG-SICA	135
3.5	Cantidad de proyectos administrados, por entidades ejecutoras. 1992-2020	137
3.6	Cantidad de auditorías realizadas por el Consejo Fiscalizador del SICA, por entidad auditada. 2008-2019	140
4.1	Tasa de casos reportados acumulados por covid-19, según país. 2020	157
4.2	Cantidad de medidas emitidas para enfrentar la pandemia, por mes, según país. Marzo-noviembre de 2020	158
4.3	Cantidad de medidas emitidas para enfrentar la pandemia, por país, según principales entes emisores. Marzo-noviembre 2020	158
4.4	Evolución de la medida “cuarentena en el hogar” durante la pandemia del covid-19, según país y nivel. 2020-2021	160
4.5	Evolución de la medida de “testeo” durante la pandemia de covid-19, según país y nivel. 2020-2021	161
4.6	Promedio móvil de pruebas diarias de covid-19. 2020	162
4.7	Evolución de la tasa de letalidad asociada a covid-19, según país. 2020	163
4.8	Porcentaje de mortalidad en exceso, según país. 2020	164
4.9	Variación interanual del índice mensual de actividad económica (IMAE), por mes, según país. 2019-2020	168
4.10	Evolución de la medida de “cierres de lugares de trabajo” durante la pandemia del covid-19, según país y nivel. 2020-2021	169
4.11	Principales afectaciones de la pandemia en opinión de la población centroamericana, por país. 2021	170
4.12	Variación interanual de la actividad económica, por sector, según meses y país. Marzo-diciembre, 2020	171
4.13	Variación interanual del comercio exterior, según regiones del mundo. I semestre 2020	172
4.14	Variación interanual de los ingresos y gastos públicos totales, por país. Trimestres, 2019-2020	173
4.15	Proyecciones del balance fiscal, por país. 2020-2022	174
4.16	Deuda pública como porcentaje del PIB, por mes, según país. 2020	174
4.17	Proyecciones de deuda pública respecto al PIB, por país. 2020-2022	175
4.18	Proyecciones de crecimiento del PIB real, por país. 2020-2022	177
4.19	Tasa de desempleo, por país. 2019 y trimestres, 2020	177
4.20	Proyecciones de la tasa de desempleo, según país. 2021	178
4.21	Incidencia de la pobreza total y extrema, por país. 2019 y 2020	179
4.22	Variación porcentual en la distribución de la población por estratos (o clases) de ingreso asumiendo una disminución en el ingreso laboral y no laboral, según país	180
4.23	Acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, por resultado. Marzo-setiembre, 2020	185
4.24	Tasas de homicidios por 100.000 habitantes, según país. 2019-2020	185
4.25	Cambio porcentual interanual en cantidad de delitos seleccionados, por país, según tipo. Primer semestre del 2020	186
4.26	Variación interanual de remesas, por país. Trimestres del 2020	187
4.27	Variación interanual del consumo eléctrico, por mes, según país. 2019-2020	
4.28	Evolución de la medida de control sobre “viajes internacionales”, según país y nivel. 2020-2021.	188
4.29	Duración y severidad de las medidas de cierre de centros educativos, según país y nivel. 2020-2021	190
4.30	Acceso a computadora e internet en los hogares que tienen al menos una persona en edad escolar, por zona, según país. 2019	192
5.1	Distribución de opiniones de personas claves entrevistadas sobre la composición de Centroamérica que incluyen a los países CA5. 2021	210
5.2	Proporción de opiniones sobre Centroamérica que se extienden más allá del CA5, según país. 2021	211
5.3	Distribución de las respuestas del cuestionario en línea sobre percepciones de Centroamérica. 2020	212
5.4	Grado de acuerdo y desacuerdo con las afirmaciones de las personas que respondieron el <i>Test Identidades</i> , por nivel de polarización. 2021	217
5.5	Puntaje del índice de intensidad de la vocación integracionista de las personas que respondieron el <i>Test Identidades</i> . 2010	218
5.6	Distribución del puntaje de las respuestas al <i>Test Identidades</i> , según dimensión de la integración regional. 2021	219
5.7	Puntaje promedio de apoyo a la integración en el análisis de clústeres de apoyo a la integración, según dimensión de la integración regional. 2021	220

5.8	Puntuaciones promedio en los índices ideológicos, por país, según dimensión. 2021	221
5.9	Magnitud del efecto de las variables sociodemográficas en la discriminación del análisis de clústeres. 2021	222
5.10	Distribución de los clústeres de apoyo a la integración regional, por país. 2021	222
5.11	Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico de convivencia social. 2021	223
5.12	Distribución de los conglomerados de disposición integracionista en el eje ideológico del tipo de gobierno, a partir de las respuestas del <i>Test Identidades</i> . 2020	224
5.13	Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico del rol del Estado. 2021	224
6.1	Distribución de los desastres registrados en DesInventar para Centroamérica y República Dominicana, según tipo de evento. 1950-2020	245
6.2	Cantidad de desastres registrados en DesInventar, por año, según país. 1950-2020	246
6.3	Belice: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016	253
6.4	Guatemala: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016	253
6.5	Honduras: valor promedio del índice estandarizado de precipitación. 1950-2016	254
6.6	El Salvador: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016	255
6.7	Nicaragua: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016	255
6.8	Costa Rica: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016	256
6.9	Distribución del uso de suelo en Centroamérica, por tipo de uso, según año	261
7.1	Cantidad de conflictos socioambientales en Centroamérica y República Dominicana, según año de inicio. 1959-2020	276
7.2	Cantidad de conflictos socioambientales, por país. 1990-2020	277
7.3	Distribución porcentual de los conflictos socioambientales, según cobertura. 1990-2020	278
7.4	Principales razones que originaron los conflictos socioambientales, por país. 1990-2020	279
7.5	Distribución porcentual de conflictos socioambientales, por tema. 1990-2020	279
7.6	Cantidad de conflictos socioambientales, por actor. 1990-2020	280
7.7	Actores de los conflictos socioambientales, según su rol. 1990-2020	
7.8	Distribución porcentual de conflictos socioambientales por tema, según su estado. 1990-2020	281
7.9	Probabilidad de que un conflicto socioambiental se mantenga vigente después de 2.000 días, según tipo y característica. 1990-2020	282
7.10	Cantidad de conflictos socioambientales, según judicialización. 1990-2020	282
7.11	Cantidad de conflictos socioambientales por país, según tipo de represión. 1990-2020	283
7.12	Principales consecuencias asociadas a las acciones o actividades que generaron los conflictos socioambientales, según tipo. 1990-2020	284
8.1	Índice de elecciones limpias en países dentro y fuera de la región, años seleccionados	294
8.2	Índice de poder infraestructural en países dentro y fuera de la región, años seleccionados	295
8.3	Índice de Estado de derecho en países dentro y fuera de la región, años seleccionados	297
8.4	Índice de corrupción política en países dentro y fuera de la región, años seleccionados	298
9.1	Tasa de variación interanual del PIB real, por país	309
9.2	Composición del PIB, por sector económico, según país	310
9.3	Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por sector económico, según país	210
9.4	Estructura del valor bruto de la producción (VBP), por país, según sector económico y peso de algunos subsectores productivos destacados	311
9.5	Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por tipo de encadenamiento productivo, según país	313
9.6	Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores claves, por subsector productivo, según sector económico y país	313
9.7	Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores estratégicos, por subsector productivo, según sector económico y país	314
9.8	Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores impulsores, por subsector productivo, según sector económico y país	314
9.9	Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores independientes, por subsector productivo, según sector económico y país	315
9.10	Distribución de las transacciones de la MIPCA, por país, según categorías del valor bruto de la producción (VBP) en millones de dólares	316
9.11	Red productiva de Costa Rica, por tipo de encadenamiento productivo	316
9.12	Red productiva de Panamá, por tipo de encadenamiento productivo	317
9.13	Red productiva de República Dominicana, por tipo de encadenamiento productivo	318
9.14	Red productiva de El Salvador, por tipo de encadenamiento productivo	318
9.15	Red productiva de Guatemala, por tipo de encadenamiento productivo	319
9.16	Red productiva de Honduras, por tipo de encadenamiento productivo	319
9.17	Red productiva de Nicaragua, por tipo de encadenamiento productivo	320
9.18	Tasa de crecimiento del PIB y de las personas ocupadas. 2011-2018	321

9.19	Distribución porcentual del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, según capacidad para multiplicar el empleo	322
9.20	Estructura del valor bruto de la producción (VBP), por país, según el tipo de multiplicador del empleo y el encadenamiento productivo	323
10.1	Distribución de la población económicamente activa por quintiles de ingreso, según nivel educativo. 2019	330
10.2	Distribución porcentual de las menciones relacionadas con la FETP en Facebook, por país, según el tipo de centro mencionado. Agosto 2018-agosto 2020	335
10.3	Distribución porcentual de las opciones de estudio de formación técnica profesional, según horarios de las clases. 2019	339
10.4	Distribución de la oferta de formación técnica profesional, según la duración de los programas. 2019	341
10.5	Distribución de la matrícula total por país, según grupo de especialidades de FETP. 2018	341
10.6	Distribución porcentual de las menciones sobre FETP, por país, según análisis de sentimiento. Agosto 2018-Agosto 2020	344
10.7	Matriz de distribución de las menciones sobre FETP en Facebook, por país, según tema. Agosto 2018-Agosto 2020	345
10.8	Debilidades de la FETP, por país. 2019	347
10.9	Cantidad de especialidades de FETP demandadas en cada país, según sector económico. 2019	348
11.1	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según país	360
11.2	Distribución de la población económicamente activa por quintiles de ingreso, según nivel educativo. 2019	362
12.1	Migrantes centroamericanos, según destino	386
12.2	Población retornada de los países del norte de Centroamérica desde Estados Unidos y México	387
12.3	Cantidad de personas que migraron intrarregionalmente	388
12.4	Países de destino de la migración intrarregional, por años	388
13.1	Esquema gráfico de los distintos tipos de demócratas	408
13.2	Evolución de los principales tipos de demócratas en Belice. 2008-2014	410
13.3	Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 2004-2018	410
13.4	Evolución de los principales tipos de demócratas en El Salvador. 2004-2018	411
13.5	Evolución de los principales tipos de demócratas en Guatemala. 2004-2018	411
13.6	Evolución de los principales tipos de demócratas en Honduras. 2004-2018	412
13.7	Evolución de los principales tipos de demócratas en Nicaragua. 2004-2018	412
13.8	Evolución de los principales tipos de demócratas en Panamá. 2004-2018	413
13.9	Evolución de los principales tipos de demócratas en República Dominicana. 2004-2018	413
13.10	Distribución porcentual de ambivalentes y demócratas liberales, por año, según país	413
13.11	Razón de demócratas liberales con respecto a ambivalentes, por año, según país	415
13.12	Diferencia neta entre poblaciones crítica y defensora de la democracia, por año, según país	415
14.1	Cantidad de resoluciones votadas por los países centroamericanos y República Dominicana en la AGNU, por área temática. 2000-2020	426
14.2	Grados de coincidencia en las votaciones de la AGNU de los países centroamericanos y República Dominicana, por área temática. 2000-2020	428
14.3	Grados de coincidencia en las votaciones de la AGNU de los países centroamericanos y República Dominicana en el total de resoluciones y las resoluciones sobre conflictos específicos. 2000-2020	429
14.4	Distribución del tipo de votación de los países en resoluciones de la AGNU relacionadas con conflictos específicos y las demás áreas temáticas. 2000-2020	429
14.5	Proporción de abstenciones y ausencias en resoluciones de la AGNU sobre conflictos específicos. 2000-2020	430
14.6	Distribución porcentual de las votaciones de Guatemala, Honduras y Panamá, con respecto a Estados Unidos, China y Rusia, según tipo de relación y tipo de resolución. 2000-2020	433
14.7	Distribución porcentual de las votaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, con respecto a Estados Unidos, China y Rusia, según tipo de relación y tipo de resolución. 2000-2020	434
14.8	Tendencia de voto “no contradictorio” y “no coincidente” con Estados Unidos, según sesiones de la AGNU. 2000-2020	435
14.9	Patrón de votación de los países en relación con Estados Unidos, según tipo de conflicto específico. 2000-2020	436
14.10	Evolución de los porcentajes de votación en que los países no coinciden con Estados Unidos para el conflicto palestino-israelí y los demás conflictos específicos. 2000-2020	437
14.11	Distribución porcentual de las votaciones de Guatemala, Honduras y Panamá, con respecto a Brasil, México y Cuba, según tipo de relación y tipo de resolución. 2000-2020	438
14.12	Distribución porcentual de las votaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, con respecto a Brasil, México y Cuba, según tipo de relación y tipo de resolución. 2000-2020	439
14.13	Distribución porcentual de las votaciones respecto a España, Francia y Alemania, según tipo de relación y tipo de resoluciones. 2000-2020	440

Índice de figuras

1.1	Red semántica sobre la “cuestión centroamericana”. 2021	68
4.1	Tipo de medidas adoptadas en diversos ámbitos. Marzo-noviembre 2020	159
5.1	Visiones sobre Centroamérica en el pensamiento centroamericano contemporáneo	207
5.2	Red semántica sobre la “cuestión centroamericana”. 2021	211
5.3	Red semántica sobre la “agenda común de Centroamérica”. 2020	213
5.4	Red semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y sector privado”. 2020	214
5.5	Red semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y sociedad civil”. 2020	215
5.6	Red semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y gobierno y partidos políticos”. 2020	215
5.7	Dimensiones del <i>Test Identidades</i>	288
6.1	Rango de SPI según color en la cartografía	244
9.1	Representación de elementos de una red	308

Índice de mapas

1.1	Centroamérica: municipios de baja y alta violencia homicida con estabilidad en el tiempo. 2010-2017	45
1.2	Centroamérica y República Dominicana: distribución espacial de los desastres registrados en DesInventar. 1950-2020	46
3.1	Centroamérica: zonas rezagadas en crecimiento de la estatura infantil, según país	110
4.1	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: Estados y proyecciones de alerta de hambruna. 2020	181
6.1	Centroamérica y República Dominicana: cantidad de desastres registrados en DesInventar. 1950-2020	247
6.2	Centroamérica: distribución espacial de los desastres registrados en DesInventar, según grupo de países. 1950-2020	247
6.3	Centroamérica y República Dominicana: distribución espacial de las inundaciones registradas en DesInventar. 1950-2020	248
6.4	Centroamérica y República Dominicana: distribución espacial de sequías registradas en DesInventar. 1950-2020	248
6.5	Centroamérica y República Dominicana: territorios críticos para inundaciones y deslizamientos registrados en DesInventar. 1950-2020	250
6.6	Centroamérica y República Dominicana: territorios críticos para sequías registradas en DesInventar. 1950-2020	251
6.7	Centroamérica y República Dominicana: territorios multiamenaza/ según desastres registrados en DesInventar. 1950-2020	251
6.8	Interpolación espacial del promedio de precipitación anual. 1990-2010	252
6.9	Belice: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo	253
6.10	Guatemala: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.	254
6.11	Honduras: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con el valor más alto y más bajo	254
6.12	El Salvador: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo	255
6.13	Nicaragua: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo	256
6.14	Costa Rica: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.	257
6.15	Centroamérica y República Dominicana: rango de elevaciones	257
6.16	Centroamérica y República Dominicana: evolución de la densidad de población. 1960-2010	259
6.17	El Salvador, Honduras y Nicaragua: evolución de la densidad de población en territorios críticos para desastres. 1990-2010 (habitantes por kilómetro cuadrado)	260
6.18	Costa Rica y Panamá: evolución de la densidad de población en territorios críticos para desastres. 1990-2010	261
6.19	Centroamérica: ubicación de territorios críticos de desastre, según tipo de uso del suelo. 2018	262
6.20	Centroamérica y República Dominicana: territorios que cumplen varias condiciones para la alta ocurrencia de desastres	263

10.1	Centroamérica: niveles de matrícula de FETP, por país, según municipio. 2018	338
11.1	Tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, según municipio. 2017	361
11.2	Municipios de baja y alta violencia homicida con estabilidad en el tiempo. 2010-2017	363
11.3	Honduras: análisis de conglomerados (LISA) sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año	364
11.4	Guatemala: análisis de conglomerados (LISA) sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año	365
11.5	El Salvador: análisis de conglomerados (LISA) sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año	366
11.6	Costa Rica: análisis de conglomerados (LISA) sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año	367
11.7	Panamá: análisis de conglomerados (LISA) sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año	368
11.8	Centroamérica: análisis de conglomerados (LISA) de la tasa de homicidios de mujeres a nivel municipal, por país y año	369
11.9	Centroamérica: rutas de narcotráfico aéreas, marítimas y terrestres. 2020	371

Presentación

El *Sexto Informe Estado de la Región* es un nuevo aporte de la investigación académica al conocimiento y deliberación sobre la situación actual y los desafíos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y República Dominicana. Su publicación es el resultado de un esfuerzo colectivo de cerca de cuatro años, en el que colaboraron alrededor de seiscientos cincuenta personas de múltiples y diversos sectores del Istmo. En aquel tiempo, el mundo y nuestro país se preparaban para dejar atrás el siglo XX y cruzar el umbral esperanzador del año 2000. En ese período de transición entre dos siglos, se esperaba que el Estado de la Nación viniera a llenar ese vacío de información, lo que se consideraba esencial para valorar el avance de Costa Rica en la nueva era del conocimiento.

El Informe fue elaborado a partir de una estrategia participativa: muchas personas aportaron en la definición del enfoque, la elaboración del temario, el suministro de información y la preparación de insumos de investigación, la revisión y discusión de los avances e informes finales de investigación y los borradores de los capítulos del Informe, lo que contribuyó a mejorar la calidad y pertinencia del Informe y a hacer de esta iniciativa un esfuerzo *desde y para* la región.

Además de dotar a las sociedades de un instrumento para (re)conocer su realidad, el Informe busca contribuir al debate público y a la formulación de políticas y acciones regionales, mediante la identi-

cación y estudio de los desafíos y dilemas que actualmente enfrenta la región y su gente.

En una época de profundos y acelerados cambios, la información es una poderosa herramienta para analizar la realidad y fundamentar posiciones. El conocimiento pertinente y oportuno provee además un valioso insumo para facilitar la participación efectiva de distintos actores sociales en la definición de rumbos y la construcción de propuestas.

El desempeño reciente de Centroamérica y República Dominicana muestra un panorama complejo. El Istmo logró algunas mejoras, pero ellas fueron muy puntuales e insuficientes para revertir los rezagos históricos y el deterioro de los últimos años en diversos ámbitos, especialmente en materia político – institucional. Un evento altamente disruptivo, la pandemia por Covid 19, agudizó este deterioro. Como resultado, el Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países de Centroamérica encuentra a la región sumida en una de las peores crisis de las últimas décadas.

Para encarar esa situación, el presente Informe plantea que es tiempo de actuar, insta a las sociedades y gobiernos de la región a aprender del pasado, reevaluar los activos con que cuenta la región y a no perder la esperanza con el fin de impulsar iniciativas concretas a favor del desarrollo humano y la democracia, con la convicción de que el futuro está en construcción. Para ello la responsabilidad de

líderes sociales, económicos y políticos de Centroamérica y el Caribe es indelegable y determinante, pues los márgenes de maniobra para frenar el deterioro del desarrollo humano y lograr su recuperación son estrechos.

El *Estado de la Región* es una invitación académica para el diálogo social y político. El Consejo Nacional de Rectores de las universidades públicas de Costa Rica (Conare) encuentra en el Informe un idóneo espacio para fortalecer sus vínculos e intercambios con el resto de Centroamérica y reconoce el valioso aporte financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Unión Europea mediante el Programa

ATEPECA ejecutado por la Secretaría General del SICA, quienes permitieron viabilizar este esfuerzo. Además, agradece el apoyo de los demás auspiciadores y aprovecha la presentación de este Informe, para instar a organismos e instituciones nacionales, regionales e internacionales, a contribuir en la consolidación del Estado de la Región como un programa de seguimiento del desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana y una base fundamentada para el debate político y la formación de opinión pública, así como para discutir o sustentar políticas públicas en favor del bienestar de sus pueblos.



Francisco José González Alvarado
RECTOR
Universidad Nacional
PRESIDENTE DEL CONARE



Gustavo Gutiérrez Espeleta
RECTOR
Universidad de Costa Rica



Luis Paulino Méndez Badilla
RECTOR
Instituto Tecnológico de Costa Rica



Rodrigo Arias Camacho
RECTOR
Universidad Estatal a Distancia



Emmanuel González Alvarado
RECTOR
Universidad Técnica Nacional



Eduardo Sibaja Arias
DIRECTOR
Oficina de Planificación de la
Educación Superior (OPES)

Prólogo

Un instrumento para el análisis

Uno de los problemas más serios para la consolidación de Centroamérica como la región de paz, libertad, democracia y desarrollo visualizada por el Protocolo de Tegucigalpa, y reafirmada por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (Alides) a mediados de la década de los noventa del siglo anterior, es la escasez de sistemas de seguimiento del desempeño de los gobiernos y las sociedades en la atención de los desafíos compartidos.

Para atender el reto de una mayor transparencia en la gestión del desarrollo, resulta imperativo expandir la oferta de información y análisis, y ponerla al alcance de la ciudadanía. Una mayor claridad y difusión de datos relevantes para el diseño de políticas públicas contribuye al establecimiento de una institucionalidad más sensible a las expectativas y urgencias de la población.

La publicación de seis informes regionales, el primero de ellos en 1999, ha permitido consolidar una plataforma de información, observación, seguimiento y promoción del desarrollo humano sostenible en la región, que ha trascendido la preparación del Informe y comprende la elaboración periódica de diversos productos. Ello ha contribuido a crear redes de trabajo entre centros académicos, universidades y especialistas, fuentes de información y líderes sociales y políticos, que participan en la confección de cada entrega.

El reto de una publicación de esta naturaleza sigue siendo la construcción de un panorama regional, para contrarrestar una cultura de poca transparencia y rendición de cuentas en los países, donde usualmente se producen datos no comparables, sin controles de calidad y desactualizados, que además no suelen estar disponibles de manera oportuna, abierta y pública. Esta edición da continuidad a la misión que han tenido los Informes anteriores de fortalecer la participación ciudadana informada en los asuntos de interés regional.

El mandato del Estado de la Región

El propósito del *Informe Estado de la Región* es contribuir a la promoción del desarrollo humano sostenible mediante el aporte de información oportuna, veraz, completa y legítima sobre el desempeño de Centroamérica y República Dominicana, y el fortalecimiento de las capacidades de diálogo y negociación de diversos actores sociales, institucionales y políticos, tanto a nivel nacional como regional. Para ello, el *Estado de la Región* ofrece un sistema de medición y evaluación del desempeño regional que goza de amplio respaldo institucional, legitimidad y participación social.

El Informe no es un documento gubernamental u oficial, pero tampoco antigubernamental. No se especializa en la crítica a la acción pública, pero tampoco

en su defensa. El *Informe Estado de la Región* se concibe como un instrumento para:

- reflexionar de manera informada sobre el presente y el futuro de Centroamérica y República Dominicana,
- promover procesos efectivos de petición y rendición de cuentas,
- identificar posibles acciones para ampliar las oportunidades y potenciar las capacidades de la población, y
- proporcionar las bases técnicas para un diálogo social y político conducente a la promoción del desarrollo humano sostenible en la región.

Auspiciadores y red de cooperantes del Sexto Informe Estado de la Región

El Sexto Informe ha sido posible, principalmente, gracias al auspicio del Consejo Nacional de Rectores (Conare), institución que reúne a las universidades estatales de Costa Rica, así como al apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Unión Europea, mediante el Programa ATEPECA ejecutado por la Secretaría General del SICA, junto con las contribuciones puntuales de organismos internacionales y regionales especializados en diversos temas.

La preparación de este trabajo fue responsabilidad del Programa Estado de la Nación, una iniciativa del Conare, en consorcio con la Defensoría de los Habitantes de la República. El Equipo Técnico del Programa Estado de la Nación/Región se localiza en San José, Costa Rica.

El Estado de la Región contó con el valioso apoyo de otras instituciones que reconocieron en el Informe un espacio para enriquecer y proyectar su quehacer regional. En el ámbito de la investigación, el esfuerzo desplegado en el marco del *Estado de la Región* también es posible gracias a las contrapartidas que proveyeron muchas entidades, en temas en los que confluyen sus intereses con la perspectiva regional de esta publicación. Los proyectos desarrollados en esta ocasión fueron los siguientes:

- La Oficina para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) aportó recursos para las investigaciones sobre la inserción laboral de la población con bajo nivel educativo y la formación y educación técnico profesional. Esta última iniciativa también fue apoyada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Los estudios elaborados en este marco de cooperación sirvieron de insumo para el capítulo 10 “Pertinencia de la educación y formación técnica profesional”.
- El Wilson Center financió el estudio “Homicidios en Centroamérica: Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales”, investigación que sirvió de insumo para el capítulo 11 “Dinámicas territoriales de la violencia homicida”.
- La Panamerican Development Foundation (PADF) financió el proyecto de investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, el cual generó seis productos de investigación que permitieron la preparación del capítulo 12 “Nuevos flujos migratorios”.

- La Fundación AVINA apoyó financieramente la elaboración de dos investigaciones sobre políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea y Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración que también fueron utilizados como insumo del capítulo 12 “Nuevos flujos migratorios”.
- El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) permitió la ejecución del proyecto “Independencia de los Poderes Judiciales en Centroamérica: aproximación a partir del análisis de los procesos de selección de los magistrados de las Cortes Supremas de Justicia”. Como parte de esta iniciativa se elaboraron estudios de caso en Guatemala, Honduras y El Salvador. Los insumos generados por este proyecto se utilizaron en el capítulo 2 “Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible”.
- La Unión Europea, mediante el Programa ATEPECA, permitió la preparación de investigaciones sobre integración regional y violencia homicida, así como actualizar la plataforma de estadísticas de Centroamérica los años 2018 y 2019; el diseño, producción y difusión análisis de la herramienta *Test Identidades* y la encuesta *Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana*, información aplicada en siete de los ocho países de la región durante el primer semestre del 2021. Esta información fue utilizada para la elaboración de los capítulos 2 “Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible”, 3 “Tendencias del proceso de integración regional”, 4 “La pandemia de covid-19: efectos sobre el desarrollo humano sostenible y medidas tomadas para enfrentarla”, 5 “Visiones sobre Centroamérica y la integración regional” y 11 “Dinámicas territoriales de la violencia homicida”.
- La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) y la asistencia técnica del Centro Regional para América

Latina y el Caribe (PNUD LAC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante el Proyecto Regional Infosegura permitieron la implementación del proyecto “Determinantes de la violencia homicida: una mirada desde lo local” ejecutado por la Secretaría General de Flacso y sus sedes académicas en la región. Los productos de esta iniciativa sirvieron de insumo para el capítulo 11 “Dinámicas territoriales de la violencia homicida”.

Cabe mencionar tres iniciativas de investigación concebidas antes de la formulación del temario del presente Informe, sobre temas relevantes que han sido abordados en profundidad en anteriores ediciones:

- Walmart Centroamérica financió la realización del estudio Percepciones y actitudes con la corrupción en Centroamérica en el año 2018.
- La Red para la Lectoescritura Inicial para Centroamérica y el Caribe (RedLEI) del Programa de Capacidades LAC Reads (PLCR) de la Oficina de Usaid para América Latina y el Caribe solicitó en el 2018 al Estado de la Región desarrollar una investigación sobre el estado de la investigación educativa en Centroamérica, particularmente en el ámbito de la lectoescritura inicial.
- La Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC/SICA) con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) solicitó en el 2017 al Estado de la Región la actualización al año 2015 de la serie de indicadores educativos del Informe Completar la Escuela en Centroamérica: Los desafíos pendientes 2013.

Finalmente, las bases de datos de acciones colectivas, instituciones públicas y estadísticas judiciales, construidas por el Proyecto Estado de la Región como insumo para el Cuarto Informe, fueron actualizadas en el marco de un programa regional de pasantías en el cual participaron:

- La Universidad Tecnológica Centroamericana (Unitec) de Honduras.
- El Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE) de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala.
- Oscar René Franco y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.
- La Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanidades de la Universidad American College de Nicaragua.
- Claire Nevache de Panamá.

Una estrategia participativa de investigación y deliberación

Al igual que en ediciones anteriores, el presente Informe se preparó mediante una metodología que se basa en tres principios: rigor académico, legitimidad social y amplitud en la difusión. Se utiliza una estrategia de investigación descentralizada, con el fin de propiciar la participación de centros académicos, universidades y fuentes de información de distintos países centroamericanos. En esta ocasión el proceso tomó cerca de 48 meses, desde el inicio de la consulta para la definición del temario en el 2017 hasta la publicación del Informe.

El resultado de esa dinámica es un balance creativo de diferentes puntos de vista, un Informe que no ha sido hecho por un país u organismo internacional para la región, ni una suma de documentos nacionales preparados en los países para los países, tampoco un texto elaborado por un pequeño grupo de expertos con una única visión.

La estrategia de investigación se basó en la premisa de que un estudio regional es más que la suma de informes nacionales. Subyace a este enfoque un concepto distinto de región, la cual se entiende como un entramado de relaciones que enlaza sociedades, economías y sistemas políticos, por encima y por debajo de sus fronteras, por lo que el Informe es más que una recopilación comparativa de la evolución de los países. Así pues, se buscó

generar un valor agregado regional, lo cual se logró, en la práctica, mediante la combinación de cuatro medidas:

- Primero, el temario fue construido regionalmente, por medio de un proceso de consulta que involucró a cerca de 200 personas de todos los países durante el segundo semestre del año 2017 y hasta febrero del 2018.
- Segundo, el análisis de la información se hizo desde la perspectiva regional. Aunque el señalamiento de contrastes entre países resultó inevitable, no fue la única comparación, ni la más frecuente.
- Tercero, el involucramiento de fuentes de información y contrapartes de investigación de todos los países.
- Cuarto, la realización de cuatro talleres y reuniones de consulta (antes del inicio de la pandemia) y la solicitud de lecturas críticas de avances e informes finales de investigación y borradores de los capítulos del Informe. Este proceso involucró directamente a cerca de 300 personas de todas las naciones del Istmo, México, España y Estados Unidos. Sus comentarios y sugerencias permitieron mejorar la calidad y pertinencia de los textos.

El Consejo Consultivo del Informe es medular dentro de esta estrategia. Se conformó antes de iniciar el proceso y estuvo integrado por 32 destacadas personalidades de la región. Su función fue conducir sustantivamente la iniciativa: seleccionar y definir temas y abordajes, participar en los talleres de consulta y hacer comentarios y recomendaciones sobre los resultados de las investigaciones y los capítulos finales.

En total, 102 investigadores e investigadoras elaboraron cerca de 47 ponencias y notas técnicas especializadas. En el cuadro 0.1 se consignan sus nombres. Todos ellos trabajaron con otros colaboradores; en algunos casos se integraron equipos de varios asistentes alrededor de un investigador para un solo estudio, en virtud de la complejidad de la tarea emprendida. A estas personas se les reconocen con gratitud sus aportes, lo mismo que las

que proporcionaron información, los lectores críticos y los editores finales, quienes se mencionan en la sección de agradecimientos, al final de cada capítulo.

La difusión: componente clave del proceso

En los últimos años se desarrolló una estrategia multidimensional para difundir los hallazgos del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016). Se efectuaron publicaciones especializadas; varias investigaciones fueron publicadas y difundidas con antelación, además de la actualización y seguimiento anual de las tendencias de indicadores clave del desarrollo humano sostenible en la plataforma de *Estadísticas de Centroamérica*.

La diseminación de resultados se basó en el diseño y publicación de nuevos productos (vídeos, animaciones digitales y documentos electrónicos) y se emplearon recursos como las conferencias virtuales, el *email marketing* y las redes sociales (Facebook, Twitter y YouTube) para divulgar esos contenidos en formatos atractivos y adecuados a las necesidades tanto de públicos masivos como de sectores y grupos específicos.

El Informe fue a cerca de 8.225 personas en forma directa en alrededor de 102 eventos. A ello se suma la participación de 104 periodistas quienes publicaron numerosos reportajes, noticias y artículos divulgados por los medios de comunicación, cuyo público receptor no es posible cuantificar. El principal instrumento de difusión fue el Informe mismo. Se imprimieron 3.000 ejemplares, de los cuales 740 fueron entregados puerta a puerta a los miembros de las redes de investigación y consulta, autoridades gubernamentales y no gubernamentales, instituciones regionales, cuerpo diplomático, líderes de la sociedad civil, organismos internacionales y centros académicos en universidades de Centroamérica, Estados Unidos y Europa.

Limitaciones y comentario final

Este Informe es un esfuerzo muy consciente de sus limitaciones. La primera de ellas es que el tratamiento de

la región, como unidad, es disparejo en diversas áreas, y la información es relativamente escasa, especialmente en Belice y Nicaragua. Además, en esta ocasión se incorporó por primera vez en la mayor parte de las investigaciones y productos de información a República Dominicana, lo cual implicó un reto importante.

En segundo lugar, la mayoría de las investigaciones se basa en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, en la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes de previo; no fue posible, dadas las restricciones de tiempo y recursos, y en el contexto provocado por la pandemia, apoyarse en investigación primaria en todos los temas; en cambio, fue muy frecuente el procesamiento específico de información secundaria.

En tercer lugar, la pandemia obligó a modificar la estrategia de consulta. En

esta ocasión se realizaron pocos talleres y reuniones presenciales y la mayor parte de las acciones consistieron en la lectura crítica de los documentos y sesiones virtuales.

Finalmente, no todos los asuntos de interés fueron analizados con la misma profundidad, debido a la escasez o ausencia de información, las limitaciones de recursos y porque algunos de ellos ya habían sido abordados con detalle en ediciones previas, como se describe en el capítulo 1 de este Informe. Cuando fue necesario se agregaron extensas notas, con el propósito de facilitar una adecuada interpretación de los datos.

El Equipo Técnico fue el encargado de coordinar las estrategias de investigación y acompañamiento social en la preparación del Informe. Pese a toda la colaboración recibida, que se reconoce de manera pormenorizada en las secciones respectivas, los errores en este trabajo son

de entera responsabilidad de ese Equipo. Las apreciaciones expuestas en el Informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de las instituciones auspiciadoras.

El *Informe Estado de la Región* constituye un sistema de seguimiento sobre los desafíos del desarrollo humano sostenible y los cursos de evolución de la integración regional. No es una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, mediante la cual se busca contribuir a la identificación de posibilidades de acción común. Ello lo hace consciente y respetuoso de la pluralidad social, económica, política, étnica y cultural del Istmo y República Dominicana. En esta edición no solo se reafirma esa pluralidad, sino que se reportan los cambios ocurridos en tiempos particularmente difíciles para la región.



Jorge Vargas Cullell
DIRECTOR
Programa Estado de la Nación



Alberto Mora Román
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN
Informe Estado de la Región (2021)

Cuadro 0.1 **Sexto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras**

Investigador	País	Nombre de la investigación
Panorama regional		
Stwarth Piedra Bonilla	Costa Rica	<i>Actualización de Estadísticas de Centroamérica y elaboración de insumos para el capítulo 2 "Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible"</i>
Ana Jimena Vargas	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 2 "Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible"</i>
Argentina Artavia Medrano, Percy Rodríguez Argüello y Gerald Solano Aguilar, Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional	Costa Rica	<i>Integración regional en Centroamérica: evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales</i>
Mario René Villalobos de la SG-SICA.	El Salvador	<i>Aporte especial: Los Mandatos de la Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)</i>
César Salazar Grande	Nicaragua	<i>Nota técnica: Producción Normativa en el SICA 2015-2020</i>
Evelyn Villarreal Fernández	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 3 "Tendencias recientes del proceso de integración regional"</i>
Sebastián González Rosales	Costa Rica	<i>Base de datos de políticas, estrategias y planes regionales (2000-2020)</i>
André Araya Olmedo	Costa Rica	<i>Covid-19 en Centroamérica: principales consecuencias e impactos</i>
Diana Camacho Cedeño	Costa Rica	<i>Medidas adoptadas por los países centroamericanos para hacer frente a la pandemia generada por el virus covid-19</i>
Diego Fernández Montero y Alberto Mora Román	Costa Rica	<i>Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana a inicios del año 2021</i>
André Araya Olmedo	Costa Rica	<i>Evolución de las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos ante la covid-19: base de datos de respuestas gubernamentales de la Universidad de Oxford</i>
Stwarth Piedra Bonilla	Costa Rica	<i>Covid-19 y la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): aproximación de las iniciativas regionales emprendidas</i>
Ana Jimena Vargas	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 4 "La pandemia de covid-19: efectos sobre el desarrollo humano sostenible y medidas tomadas para enfrentarla"</i>
Dilema estratégico		
Steffan Gómez Campos, Kenneth Obando Rodríguez y Marisol Guzmán Benavides	Costa Rica	<i>Análisis de texto de entrevistas en profundidad sobre las visiones de Centroamérica</i>
Diego Fernández Montero	Costa Rica	<i>Visiones de Centroamérica e Integración Regional</i>
Diego Fernández Montero y Marisol Guzmán	Costa Rica	<i>Análisis del "Test Identidades"</i>
Rafael González Ovaes	Costa Rica	<i>Bibliografía anotada sobre el pensamiento centroamericanista</i>
Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Culléll	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 5 "Visiones sobre Centroamérica y la integración regional"</i>
Miradas de largo plazo		
Rudy Muñoz Jiménez	Costa Rica	<i>Dinámicas territoriales del clima y los desastres en Centroamérica (1950-2019)</i>
Leonardo Merino Trejos	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 6 "Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas"</i>
Karen Chacón Araya	Costa Rica	<i>Conflictividad ambiental en Centroamérica: una aproximación para el análisis de las presiones sobre los ecosistemas y sus recursos</i>
Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales	Costa Rica	<i>Base de datos de conflictos ambientales en Centroamérica</i>
Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales	Costa Rica	<i>Manual de base de datos de conflictos ambientales en Centroamérica</i>
Anabella Barrios y Rosalito Barrios, del Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (CALAS)	Guatemala	<i>Fichas de conflictos ambientales en Guatemala</i>
Luis Alonso González, de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES)	El Salvador	<i>Fichas de conflictos ambientales en El Salvador</i>
Lucía Vijil, del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD)	Honduras	<i>Fichas de conflictos ambientales en Honduras</i>
Heizel Torres, Jueguen Guevara y Marjourie Martínez del Centro Humboldt	Nicaragua	<i>Fichas de conflictos ambientales en Nicaragua</i>
María Luisa Acosta y Rosario Sáenz del Grupo Cocibolca	Nicaragua	<i>Fichas de conflictos ambientales en Nicaragua</i>

Cuadro 0.1

Sexto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras

Jorge Cole Villalobos, Natalia Cordero Vargas y Bernardo Aguilar González de la Fundación Neotrópica	Costa Rica	<i>Fichas de conflictos ambientales en Costa Rica</i>
Carlos Escudero del Observatorio Panameño de Ambiente y Sociedad (OBPAS)	Panamá	<i>Fichas de conflictos ambientales en Panamá</i>
Karen Chacón Araya	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 7 "Conflictividad ambiental: una aproximación para el análisis de las presiones sobre los ecosistemas y sus recursos"</i>
Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán y Vianca Chinchilla	Costa Rica	<i>Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas</i>
Ronald Alfaro Redondo y Vianca Chinchilla	Costa Rica	<i>Mirada al contexto político centroamericano en el largo plazo (1900-2018)</i>
Ronald Alfaro Redondo	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 8 "Evolución político-institucional en el largo plazo"</i>
Miradas en profundidad sobre temas actuales		
Marisol Guzmán Benavides, Karla Meneses Bucheli y Gabriela Córdova Montero	Costa Rica, Ecuador	<i>Estimación de encadenamientos productivos, multiplicadores de empleo y redes productivas de la MIPCA2011</i>
Karla Meneses Bucheli y Gabriela Córdova Montero	Costa Rica, Ecuador	<i>Análisis de encadenamientos productivos y de empleo en Centroamérica</i>
Marisol Guzmán Benavides y Stwarth Piedra Bonilla.	Costa Rica	<i>Análisis de redes productivas de Centroamérica y República Dominicana</i>
Marisol Guzmán Benavides	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 9 "Redes y encadenamientos productivos y de empleo"</i>
Marcela Román Forastelli	Costa Rica	<i>Pertinencia de la formación técnica profesional en Centroamérica y República Dominicana</i>
Alberto Mora, Stwarth Piedra y Anthony Aguilar	Costa Rica	<i>Perfil educativo y de inserción laboral de la población económicamente en Centroamérica y República Dominicana, con enfoque de género</i>
Diego Fernández Montero	Costa Rica	<i>Demanda de educación y formación técnico profesional en Centroamérica y República Dominicana: identificación de especialidades y competencias requeridas por empleadores e informantes clave</i>
Diego Fernández Montero	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 10 "Pertinencia de la educación y formación técnico-profesional"</i>
Mario Herrera Rodríguez	Costa Rica	<i>Homicidios en Centroamérica: Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales</i>
Karla Salazar Sánchez y Magdalena Madrigal Herrera	Costa Rica	<i>Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local</i>
Mónica Alexandra Linares Láinez, Adriana Vanessa Bautista Portillo y Henry Oswaldo García Estrada	El Salvador	<i>Determinantes de la violencia homicida El Salvador: una mirada desde lo local</i>
Claudia Donis, Edgar Menchú y Carlos Mendoza	Guatemala	<i>Determinantes de la violencia homicida en Guatemala: una mirada desde lo local</i>
César Castillo	Honduras	<i>Determinantes de la violencia homicida en Honduras: una mirada desde lo local</i>
Azael Carrera y Samuel Pinto	Panamá	<i>Determinantes de la violencia homicida en Panamá: una mirada desde lo local</i>
Karla Salazar Sánchez, Magdalena Madrigal Herrera y Dioni Céspedes Bolaños	Costa Rica	<i>Determinantes de la violencia homicida en Costa Rica: una mirada desde lo local</i>
Diego Fernández Montero	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 11 "Dinámicas territoriales de la violencia homicida"</i>
Jafet Baca, Gloria Carrión, Katherine Centeno y Álvaro López-Espinoza de FUNIDES	Nicaragua	<i>Dinámicas de la migración y desplazamiento forzado de nicaragüenses en el contexto de la crisis sociopolítica</i>
Andreas Feldmann del Latin American and Latino Studies Program, Universidad de Illinois	Estados Unidos	<i>Políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea (2010-2019)</i>
Andreas Feldmann, Xóchitl Bada y Jorge Durand de la Latin American and Latino Studies Program, Universidad de Illinois	Estados Unidos	<i>Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración</i>
Carmen Guevara y Rina Montti de la Fundación Cristosal	El Salvador	<i>Desplazamiento forzado en El Salvador y Honduras: Perfil sociodemográfico de las víctimas y caracterización del tipo de violencia y atención institucional recibida</i>
Úrsula Roldán, Lizbeth Gramajo, Eduardo de León, Miguel Hernández, Sindy y Carol Girón del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar	Guatemala	<i>Dinámicas migratorias y desplazamiento forzado en Guatemala</i>
Jaime Flores y Bertilio Amaya de Casa Alianza	Honduras	<i>La Migración de niñas, niños y jóvenes en Honduras: desplazamiento forzado, deportaciones y Derechos Humanos</i>
Catalina García	Costa Rica	<i>Grupos focales con población migrante-refugiadas nicaragüense en Costa Rica</i>

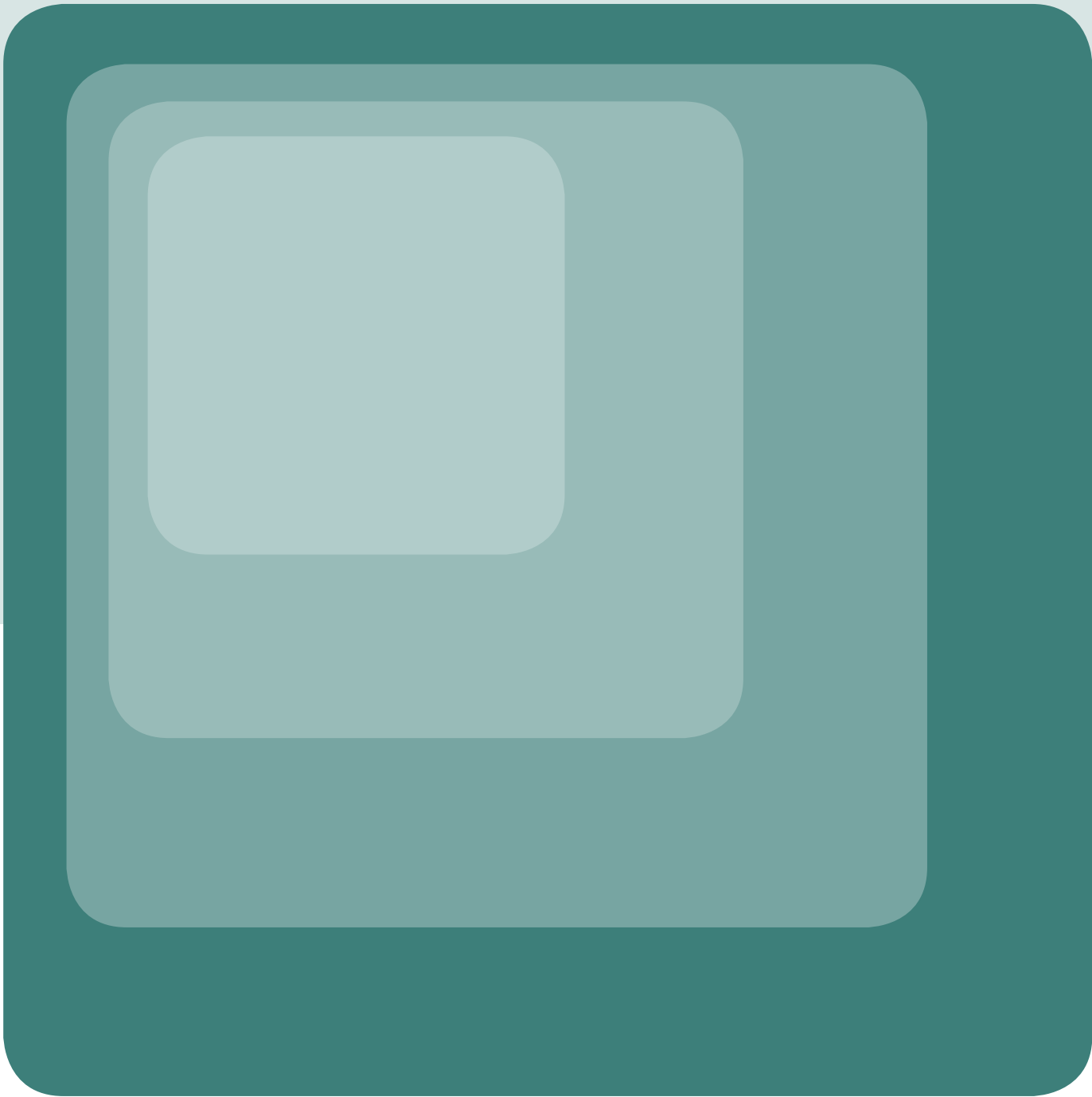
Cuadro 0.1

Sexto Informe Estado de la Región: red de investigadores e investigadoras

Marisol Guzmán y Alberto Mora	Costa Rica	<i>Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral</i>
Jorge Vargas Cullell	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 12 "Nuevas dinámicas migratorias"</i>
Jesús Guzmán	Costa Rica	<i>Perfiles de apoyo a la democracia en Centroamérica 2004-2018</i>
Ronald Alfaro Redondo	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 13 "Perfiles de apoyo a la democracia"</i>
Carlos Humberto Cascante Segura y Raúl Fonseca Hernández	Costa Rica	<i>Patrones de votación de los Estados centroamericanos y la República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)</i>
Carlos Humberto Cascante Segura y Raúl Fonseca Hernández	Costa Rica	<i>Base de datos de votaciones de los Estados centroamericanos y la República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)</i>
Carlos Humberto Cascante Segura	Costa Rica	<i>Borrador del capítulo 14 "Votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas"</i>

SECCIÓN I

Sinopsis



RECONOCIMIENTOS

Elaboración y edición técnica del capítulo

Marisol Guzmán Benavides, Alberto Mora Román y Jorge Vargas Cullell.

Se agradece el apoyo de Miguel Gutiérrez Saxe en el proceso de edición técnica final de este documento.

Lectores críticos:

El borrador de este capítulo fue presentado y discutido en una reunión virtual realizada el 17 de junio de 2021 en la que participaron:

- **Integrantes del Consejo Consultivo del Informe e invitados/as especiales.**

Ana Sojo, Jorge Arosemena Román, Ana Evelyn Jacir de Lovo, Alida Spadafora, Otilia Lux, Dante Mossi, Elaine White, Miguel Gutiérrez Saxe, Arturo Condo, Eduardo Núñez, Jaime Incer, Jonathan Menkos, Mauricio Chacón, Félix Cristiá, Mimi Prado, Ottón Solís, Pedro Caldentey, Álvaro Cálix, Ricardo Sol, Alberto Menghini, Alberto Cortés, Jaime Incer.

- **Integrantes del equipo del Programa Estado de la Nación.**

Alberto Mora, Marisol Guzmán, Sebastián González, Stwarth Piedra, Susan Rodríguez, Karol Arroyo, Ronald Alfaro, Evelyn Villarreal, Arlene Méndez, Karen Chacón, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell.

Además se realizaron reuniones bilaterales y se recibieron comentarios por escrito de: Juan Alberto Fuentes, Álex Segovia, Álvaro Cálix, Félix Cristiá, Alta Hooker, Héctor Dada Hirezi, Fabrice Lehoucq, Ronald Alfaro, Karen Chacón, Isabel Román, Miguel Gutiérrez Saxe.

Elaboración de ilustraciones y revisión de cifras

Sebastián González Rosales y Stwarth Piedra Bonilla.

Corrección de estilo y edición de textos:

Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

CAPÍTULO

1

/ Sinopsis

Valoración general

El Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países de Centroamérica encuentra a esta región sumida en la peor crisis en décadas, en concreto, desde la época en que los conflictos político-militares asolaban el área. Esta difícil situación ha sido provocada por la convergencia de tres factores. En primer lugar, las tendencias de largo plazo en la gestión (insostenible) del patrimonio natural, la profundización de las asimetrías estructurales de desarrollo entre los territorios de la región y la crónica debilidad en las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos para promover el desarrollo humano. En segundo lugar, tendencias desfavorables del desarrollo humano y la democracia durante la segunda década del siglo XXI, sobre las que se enfoca esta edición del Informe; y finalmente, los graves efectos de la pandemia de covid-19, que ha provocado crisis sanitarias, económicas, sociales y, en algunos casos, políticas.

Estas tres evoluciones se anudan en la presente coyuntura, lo que crea una compleja situación de pronóstico reservado en la región. Sin embargo, como se señala en esta edición, en el pasado reciente Centroamérica y su proceso de integración han tenido la capacidad para encontrar salidas progresivas a las crisis y, en nuestros días, poseen fortalezas que pueden apalancar la acción conjunta para enfrentar los urgentes desafíos regionales. En efecto, el impulso integracionista inaugurado por el Acuerdo de Esquipulas II en 1987 y consolidado por la fundación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

en 1991 fue clave para salir de la crisis de los años ochenta y abrió una época de esperanza y cooperación entre Estados y sociedades. No obstante, el SICA muestra en la actualidad evidentes signos de agotamiento político, pese a los logros obtenidos, sobre todo en materia económica y energética.

En el período 2015-2019, Centroamérica experimentó ciertos avances económicos y sociales. Sin embargo, el ritmo de ese progreso fue, en el balance, claramente inferior si se lo compara con el registrado durante la primera década del siglo. Desde una óptica regional, esos avances fueron específicos y dispares entre las naciones. Los países más rezagados tuvieron un peor desempeño en desarrollo humano, lo que amplió las brechas estructurales entre un sur del Istmo más desarrollado y un centro-norte con persistentes atrasos económicos, sociales y políticos. Estas diferencias se agudizan a nivel interno en los diferentes países y en ciertos grupos de población, como se ha reportado en las sucesivas ediciones del Informe Estado de la Región. La inclusión de República Dominicana en el estudio, por su condición de Estado miembro del SICA, reforzó estas brechas pues, junto con Panamá y Costa Rica, constituyen las economías más desarrolladas y dinámicas del área.

En los años inmediatamente anteriores a la pandemia, la crónica debilidad de la mayor parte de los estados centroamericanos para promover el desarrollo humano, ya analizada en anteriores ediciones del Informe, se vio agudizada por importantes retrocesos político-institucionales. En varios países

se revirtieron los avances en materia de democracia electoral experimentados después del cese de los conflictos armados a finales del siglo pasado. Fueron evidentes los retrocesos en la gestión electoral, la calidad de los padrones electorales y las cortapisas al derecho de elegir y ser electo. Todo ello coincidió con el deterioro de la independencia entre los poderes del Estado debido al dominio y la creciente concentración del poder en el Ejecutivo. Unido al robustecimiento de las fuerzas armadas y su involucramiento en actividades civiles y a un menor apoyo de la población a la democracia, la situación política regional al cierre del año 2019 implicaba riesgos importantes para la tutela efectiva de la libertad y los derechos humanos en la región.

En este panorama ya frágil y desfavorable, la pandemia indujo rápidos deterioros en los mercados laborales y en el nivel de ingresos de las poblaciones, con los consecuentes aumentos en el desempleo y la pobreza. Los países, que ya tenían limitados márgenes de maniobra fiscal fruto de los elevados déficits, tuvieron que recurrir a un todavía mayor endeudamiento público para financiar las intervenciones necesarias para hacer frente a la crisis sanitaria. En paralelo, la coyuntura fue instrumentalizada en ciertos Estados para ensayar prácticas autoritarias, restringir las libertades ciudadanas y evadir la transparencia y la rendición de cuentas, lo que agudizó el retroceso institucional y político.

→ Valoración general > continuación

En efecto, la pandemia activó de manera oportuna distintos mecanismos e instrumentos de acción del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se aprobó un Plan de Contingencia Regional, con múltiples objetivos y frentes de acción, que abrió paso a actuaciones regionales concretas de apoyo a la situación fiscal, la actividad económica y el mantenimiento del intercambio comercial en el área. Sin embargo, en temas claves para el manejo de la crisis sanitaria, como los de política de salud, educativa y ambiental, las acciones de la institucionalidad de integración quedaron limitadas a esfuerzos de coordinación o de información, sin mayor incidencia ni articulación con las políticas productivas, sanitarias y sociales nacionales.

En la práctica, cada uno de los gobiernos del área se concentró en atender los problemas de la manera que creyó más conveniente. Ello impidió potenciar el alcance de las medidas promovidas a nivel regional, sobre todo en lo relacionado con la contención de los contagios y la posibilidad de optimizar los limitados recursos disponibles en los países para enfrentar la pandemia.

La necesidad y los beneficios potenciales de la acción regional contrastan con las asimétricas capacidades del SICA. Robustas instituciones y marcos de acción en las áreas de financiamiento del desarrollo y la integración del mercado eléctrico coexisten con múltiples entidades con débiles capacidades de acción y escasos resultados. A este hecho se suma, crucialmente, la falta de voluntad política de los Estados miembros para honrar los compromisos que suscriben y su desinterés en concebir la integración como una plataforma para la implementación concertada de políticas públicas. Buena parte de la institucionalidad regional continúa dependiendo de la cooperación internacional para viabilizar su funcionamiento, lo que suele inducir la dispersión de su quehacer para responder a las agendas de los cooperantes, y no a las prioridades y necesidades de acción regional.

El carácter global de los efectos de la covid-19 se suma a otras dinámicas del desarrollo que trascienden las fronteras entre los países y que es evidente que requieren ser atendidas de manera conjunta. Esta edición del Informe provee insumos para dimensionar la importancia de la acción regional en temas como la gestión del riesgo y la vulnerabilidad a desastres, encadenamientos productivos y de empleo, la pertinencia de la educación y formación técnico-profesional y las dinámicas de la violencia homicida.

En la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países del Istmo, el Informe constata que Centroamérica y República Dominicana no han logrado construir un círculo virtuoso entre la acción nacional y la regional para impulsar su desarrollo humano sostenible. Esta posibilidad se ve limitada por la ausencia, en amplios sectores de población, de una robusta identidad regional, lo que deja la atención de los retos compartidos a la voluntad política de los gobiernos de turno. A pesar de esta difícil situación, el Informe logra identificar fortalezas reales en el accionar de la integración regional y en las disposiciones integracionistas de la población, a los que rescata como valiosos activos para el establecimiento, por parte de Estados y sociedades, de un marco más efectivo de cooperación para atender los desafíos estratégicos de la región.

En ese contexto, la presente edición del Informe formula tres ideas principales, o ideas fuerza, que hilvanan los hallazgos de las múltiples investigaciones efectuadas para la preparación del documento. Estas ideas proponen una lectura estratégica sobre la situación actual y perspectivas del desarrollo humano, la democracia y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana.

Las ideas fuerza no solo actualizan el diagnóstico del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), sino que además constituyen una guía para identificar los nuevos temas, datos y análisis que los capítulos del Informe aportan para entender la compleja realidad

por la que atraviesa el área. Sin embargo, en lo fundamental, configuran la secuencia narrativa básica de la historia contemporánea regional documentada en esta edición. Así mismo, plantean un relato que se mueve desde el diagnóstico de la situación hasta la identificación de claves para construir, con el apoyo ciudadano, una integración regional más profunda y efectiva. Las tres ideas principales planteadas en este Informe son:

- Centroamérica cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas.
- El impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado obtuvo logros tangibles de desarrollo humano en años recientes, pero muestra claras señales de agotamiento político.
- Las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración de Centroamérica y República Dominicana.

A partir del nuevo conocimiento generado por la presente edición del Informe, el cierre del capítulo invita a la reflexión estratégica a partir de la formulación de una pregunta acuciante: desde el punto de vista de la acción regional concertada entre Estados y sociedades de Centroamérica y República Dominicana, ¿qué cabe hacer ante las regresiones en el desarrollo humano sostenible y la democracia experimentadas, y frente al agotamiento político de la integración regional?

El Informe no puede dar una respuesta completa y definitiva a esta cuestión, una tarea imposible. Sin embargo, sí aporta propuestas concretas que pueden ayudar a la (re)construcción de la esperanza de que Centroamérica podrá, como lo hizo hace cuarenta años, encontrar salidas a favor del progreso y la democracia cuando parece que la oscuridad se apodera del presente.

CAPÍTULO

1

/ Sinopsis

INDICE	Encuadre del Informe
Valoración general 19	
Encuadre del informe 21	
Principales conceptos 21	
Período de análisis 23	
Temas del informe 23	
Asuntos relevantes no investigados en profundidad en esta edición 24	
Principales mensajes 27	
Primera idea fuerza: la región cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas 27	El <i>Informe Estado de la Región</i> valora el desempeño de Centroamérica y República Dominicana en materia de desarrollo humano desde la publicación de la última edición, en 2016. Este ejercicio supone un conjunto de definiciones conceptuales y metodológicas que encuadran el alcance del documento, su enfoque, temas, así como su cobertura temporal y geográfica. En esta sección se explica este encuadre de manera resumida, con el propósito de aclarar desde un inicio las claves de lo que el Informe es y lo que no es.
Segunda idea fuerza: el impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado generó logros tangibles de desarrollo humano, pero muestra claras señales de agotamiento político 45	Principales conceptos Centroamérica, región e integración regional conforman la tríada conceptual sobre la que se sustentan las investigaciones del <i>Informe Estado de la Región desde 1999</i> . El concepto del desarrollo humano fija la perspectiva desde la cual se examina la evolución de Centroamérica y República Dominicana. Por su parte, los conceptos de región e integración delimitan el objeto de estudio del Informe. Con frecuencia estos términos han sido empleados como sinónimos, pero, como se explica en este acápite, refieren a objetos distintos, aunque muy entrelazados. Además, en esta ocasión es importante aclarar, desde un inicio, las razones por las cuales se incluye por primera vez a República Dominicana en el análisis, un país que históricamente no forma parte de Centroamérica.
Tercera idea fuerza: las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración 53	sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Amartya Sen (1999, 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994). Se trata de una visión alternativa y contrastante de las corrientes que predominaron hasta hace unos años, que reducían el concepto de desarrollo al mero crecimiento económico.
Cierre 56	Desde esta perspectiva, el desarrollo humano está vinculado de manera muy estrecha con la democracia y los derechos humanos (O'Donnell, 2007, 2010) e implica enfocarse en las condiciones de vida de los seres humanos, en reconocimiento de la multiculturalidad de las condiciones y la atención a las demandas y aspiraciones. En el caso del Estado de la Región, el estudio del desarrollo humano sostenible no se aplica a un solo país,
	El concepto del desarrollo humano sostenible regional El presente Informe se basa en el concepto de desarrollo humano

sino a una delimitación espacial más amplia que comprende varias sociedades y Estados nacionales.

Los conceptos de región, integración regional y la inclusión de República Dominicana

Desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se ha trazado una distinción entre los conceptos de región e integración regional, dos términos que no se presuponen mutuamente pero que, por razones políticas e históricas, han sido empleados como sinónimos en Centroamérica.

Una región es la expresión territorial de procesos históricos, casi siempre no planificados, mediante los cuales grupos de población desarrollan vínculos cotidianos, aunque asimétricos y hasta contradictorios, capaces de crear una unidad funcional territorial delimitada y delimitable. La conformación de una región (a modo de una red cohesiva de relaciones sociales, económicas, políticas e institucionales y ambientales) puede ser propiciada por la geografía del territorio: los accidentes naturales pueden facilitar los intercambios o, por el contrario, crear barreras a ellos. Sin embargo, desde la perspectiva que interesa al Informe, la región es una construcción histórica y no una ontología natural y es, además, un constructo susceptible a diversas definiciones y escalas espaciales dependiendo de los criterios específicos de interés (Suorsa, 2014; Schmitt-Egner, 2002; Kasala y Sifta, 2017; Agnew, 2018).

En este Informe se emplean como sinónimos los conceptos región y Centroamérica. En ambos casos se está incluyendo a siete países: Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, aunque es necesario reconocer que, en la práctica, no siempre fue posible incorporar a Belice en los análisis, debido a la falta de información comparable. Esta definición de Centroamérica privilegia el criterio de las interrelaciones históricamente construidas entre estas naciones, teniendo como telón de fondo la contigüidad geográfica, pues incluye a las siete naciones que ocupan la estrecha franja de tierra entre el océano Pacífico y el mar Caribe

y las grandes masas continentales de América del Sur y América del Norte. Sin embargo, aquí se reconoce que esta singularidad geográfica ha propiciado el surgimiento de territorios con fuertes lazos entre sí y cierta cohesividad en sus dinámicas compartidas. El capítulo 5 de esta edición aporta evidencia de que Centroamérica, sus contornos y definiciones, constituye un concepto “disputado” tanto en el pensamiento de destacados intelectuales centroamericanos e internacionales, como a los ojos de la población.

Por su parte, el proceso de integración regional es el resultado de políticas y estrategias cuyo fin es enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional común (no necesariamente un gobierno común) que establece reglas y modos de operación comunes. Como tal, se trata de un proceso multidimensional que supone un vector de ingeniería social e institucional: las acciones deliberadas y concertadas por parte de una constelación de agentes. En tanto diseños sociales, los procesos de integración social puede ser sujetos a métricas y evaluaciones de cumplimiento (Ghica, 2013; Maza y Villaverde, 2011; De Lombaerde et al., 2012).

Desde un punto de vista temático, la multidimensionalidad de un proceso de integración comprende los diversos ámbitos de acción en los que intervienen los actores que la impulsan para crear marcos de cooperación supra y transnacional. Estos entornos pueden ser ambientales, económicos, sociales, políticos y culturales, como se da cuenta en las sucesivas secciones del Informe Estado de la Región. Por otra parte, un proceso de integración regional tiene dimensiones institucionales y no institucionales, distinción reconocida ya desde el *Primer Informe Estado de la Región* (1999).

La primera dimensión comprende a las instancias e instituciones creadas por los Estados centroamericanos (y más recientemente, República Dominicana) con la autoridad y responsabilidad para llevar a cabo políticas supranacionales aprobadas por medio de tratados internacionales

y reconocidas de manera explícita por la legislación interna de los países. La segunda dimensión incluye a los lazos que, en la práctica, unen a las diversas sociedades, por medio de los esfuerzos empresariales de inversión, las migraciones intrarregionales y las vinculaciones de las organizaciones de la sociedad civil, influidas por los marcos normativos y las políticas públicas, a la vez que independientes de ambos. Por lo general, esta dimensión tiene poca visibilidad, pero es parte medular de la dinámica regional, incluso cuando los Estados desatienden sus obligaciones para con el proceso de integración. Como se explica más adelante, esta segunda dimensión no ha sido suficientemente estudiada.

La distinción entre región/Centroamérica e integración regional permite explicar la inclusión de República Dominicana, por primera vez, en los estudios del Estado de la Región. Esta incorporación obedece a un dato de la realidad: República Dominicana es un socio pleno del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) desde el año 2013. En la medida que el Informe no versa solo sobre la región, sino también sobre la integración, ha sido necesario efectuar un primer esfuerzo para recopilar, analizar y comparar datos de ese país con el resto de la región, sin asumir que República Dominicana sea parte de Centroamérica. Así, el título “Centroamérica y República Dominicana”, utilizado de manera reiterada en los contenidos de este Informe (tanto en el texto como en las visualizaciones) refleja que este último país no forma parte de Centroamérica, pero sí del proceso de integración regional. En la medida que, como se señaló con anterioridad, una región puede construirse a partir de procesos deliberados de política pública, República Dominicana pudiera llegar a convertirse en una pieza de una región más amplia que incluya tanto al Caribe continental como a parte del Caribe insular, territorios con un denso entramado de lazos que interconecten las distintas partes. Sin embargo, todavía no es así.

Para finalizar, la definición de los conceptos “región” e “integración regional”

tiene consecuencias para el estudio del desarrollo humano sostenible que realiza este Informe. Si Centroamérica, como región, es una unidad distinta a los países y territorios que la componen, entonces el estudio de su desarrollo humano sostenible no puede reducirse a la suma y comparación de promedios nacionales. El valor agregado del Estado de la Región es, precisamente, desentrañar las tendencias que dinamizan a la región sin diferenciar fronteras ni nacionalidades. Las comparaciones país por país se efectúan cuando ello es necesario para enfatizar algún punto, pero se procura privilegiar los hallazgos y tendencias regionales. Esta decisión tiene el costo de obviar especificidades por nación, pero gana y aporta una interpretación del conjunto.

Período de análisis

El presente Informe se enfoca en el estudio de la evolución de Centroamérica y República Dominicana durante el período comprendido entre 2015 y 2019, es decir, a la segunda mitad de la década anterior. El año 2019 es la fecha de término, pues en la mayoría de los indicadores del desarrollo humano la última información disponible está actualizada a esa fecha. Debe recordarse que la edición anterior, publicada en 2016, contenía información actualizada hasta el año 2014, por lo que este Informe da continuidad a las tendencias identificadas hasta ese momento, aunque no se agota en el estudio de los años indicados.

En primer lugar, el Informe acostumbra a generar series temporales de varias décadas, cuya extensión varía según la información que es posible recabar para cada tema, con el objeto de ofrecer un contexto de más largo plazo sobre el desempeño reciente de Centroamérica y República Dominicana. Por ejemplo, en dos capítulos, la ampliación del enfoque permitió estudios de largo plazo: el capítulo 6, “Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas”, cubre un período de más de setenta años y el capítulo 8, “Evolución político-institucional (1900-2018)”, más de un siglo. Lo usual, sin embargo, es que las series temporales cubran las dos primeras

décadas del presente siglo, especialmente en la mayoría de los asuntos económicos, sociales, políticos y ambientales.

La ampliación del lente temporal obedece a la naturaleza misma del Informe: no se trata de un estudio de coyuntura, sino de las tendencias estructurales que moldean el desempeño del desarrollo humano sostenible y la integración regional. En ese sentido, ofrece un marco de interpretación para entender (y, en algunos casos, explicar) los eventos más recientes, dado que el ejercicio analítico en todos los capítulos se guía por la siguiente pregunta: ¿en qué medida las tendencias de corto plazo del período 2015-2019 modifican (o no) las tendencias de más largo plazo?

En segundo lugar, en esta edición se efectuó un esfuerzo especial por incluir información del año 2020 y, en ciertos temas, del primer trimestre de 2021. Ello fue posible, en algunas ocasiones, por el acceso que los Institutos de Estadística de los países concedieron a las cifras de 2020. En otros casos, para realizar el Informe se llevó a cabo un esfuerzo especial de investigación para levantar información de primera mano a partir de encuestas a la población, recopilación de registros administrativos y noticias de medios de comunicación para elaborar estudios inéditos.

El empeño por llevar esta edición del Informe al tiempo más actual posible se fundamenta en dos razones. La primera y principal es la pandemia de covid-19 que, a partir de inicios de 2020 impactó profundamente a Centroamérica y República Dominicana (como al resto del mundo) y supuso cambios en las tendencias que se venían observando durante los años previos en las materias económica y social. Por esta razón, el Informe procura documentar, allí donde fue posible, los primeros efectos de la pandemia sobre el desarrollo humano sostenible regional e incluye el capítulo 4, dedicado a esa materia en especial. La segunda razón es la celebración en 2021 del Bicentenario de la Independencia en cinco países centroamericanos, que implicó investigaciones especiales en asuntos sobre los cuales no existía casi información.

La situación en Centroamérica y República Dominicana es muy dinámica. A finales de 2020 y a lo largo del presente año han sucedido acontecimientos que han modificado el estado actual y las perspectivas del desarrollo humano sostenible y la integración regional. En algunas ocasiones, estos eventos profundizan tendencias que el Informe ya había identificado; sin embargo, en otras, suponen puntos de giro con el potencial de inaugurar nuevos senderos de evolución. En cualquier caso, es importante subrayar que, pese a su relevancia, dichos eventos no fueron incluidos en el análisis, pues cuando sucedieron, las investigaciones para la preparación del Informe ya habían concluido. Para mayor información sobre esos acontecimientos, ver el recuadro 1.1; la relevancia y repercusiones de estos eventos serán objeto de análisis en las próximas ediciones.

Temas del Informe

El *Sexto Informe Estado de la Región* recorre una extensa gama de asuntos relevantes del desarrollo humano sostenible y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana. Su temario es resultado de una amplia consulta realizada en 2018 a personas de todos los países de la región y aprobado en su versión final por el Consejo Consultivo en una sesión celebrada en julio de ese año. En este acápite se describe el proceso que llevó a la escogencia de los contenidos de la presente edición.

Sobre el proceso de selección de temas

La consulta que sirvió de base para la selección del temario se basó en 175 entrevistas y sesiones de grupo en las que participaron alrededor de doscientas personas de todos los países centroamericanos, Estados Unidos, España, Chile, México, Reino Unido y Suiza durante el segundo semestre de 2017 y el primer semestre de 2018. Ello permitió recabar una amplia gama de opiniones y sugerencias sobre la situación y los asuntos que la nueva edición del Informe debía tratar.

El procesamiento y análisis de los resultados de la consulta partió de las notas de las entrevistas y sesiones de

Recuadro 1.1

Eventos relevantes sucedidos tras la conclusión de las investigaciones del Sexto Informe Estado de la Región

Desde finales de 2020 y durante el primer semestre de 2021 se han desarrollado acontecimientos de alto perfil con potencial para impactar no solo dinámicas socio-políticas en los países centroamericanos, sino también de afectar la dinámica de los procesos regionales. La siguiente es una selección con fines indicativos de algunos de ellos:

- Impactos ambientales y sociales del inédito doble golpe de los huracanes Iota y Eta en noviembre de 2020, que afectó con especial dureza al Caribe nicaragüense. El capítulo 6 –“Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas”– ofrece un contexto de largo plazo sobre el tema.
- Cambio en las políticas migratorias de Estados Unidos por el inicio de la administración del presidente Joe Biden. En el capítulo 11 –“Nuevos flujos migratorios”– se efectúa un estudio de las políticas migratorias hasta el gobierno de Donald Trump, e identifica algunos cambios introducidos por el nuevo gobierno.
- Elecciones parlamentarias en El Salvador que dan mayoría absoluta al partido del

Ejecutivo y que son sucedidas por la destitución y reemplazo de magistrados de la Sala de lo Constitucional. El capítulo 8 –“Evolución político-institucional (1900-2018)”– y el capítulo 13 –“Perfiles de apoyo a la democracia”– permiten enmarcar estos acontecimientos dentro de la dinámica política regional.

- Identificación y sanciones de altos funcionarios de gobiernos centroamericanos por parte de la administración Biden por su vinculación con actos de corrupción y narcotráfico.
- Nuevos flujos migratorios generados durante la pandemia.
- Escándalo de corrupción pública en varios países, ligados a la compra de vacunas, el uso de recursos destinados a políticas sociales y en la contratación de obra pública.
- Arresto de opositores políticos en Nicaragua durante mayo y junio de 2021. El capítulo 8 –“Evolución político-institucional (1900-2018)”– identifica las regresiones democráticas en la región durante la última década.

grupo, la mayor parte de las cuales fueron revisadas y completadas con la transcripción de las conversaciones grabadas. A partir de ese material, el equipo técnico del PEN-Conare elaboró una propuesta que fue discutida y modificada por el Consejo Consultivo. El Consejo propuso estudiar, como tema especial, los retos y oportunidades de la acción regional frente a las crisis internas de los países en un contexto internacional hostil y en determinar si las tendencias señaladas por el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) se mantenían o, por el contrario, surgían nuevas evoluciones y desafíos.

Es un hecho que la pandemia de covid-19 afectó al proceso de preparación del Informe e introdujo nuevas prioridades.

Por una parte, ha sido inevitable tratar la crisis sanitaria, por haber significado profundas disrupciones sobre las dinámicas nacionales, regionales e internacionales. Por otra, la postergación de las fechas de cierre de edición introdujo un asunto que no estaba previsto: la convergencia temporal con la celebración del Bicentenario de la Independencia en cinco países de la región, un acontecimiento muy apropiado para la reflexión sobre la actualidad y el futuro de esas sociedades. Este hecho llevó a una reformulación del tema especial del Informe en los términos que finalmente se plantean en el capítulo 5 de este Informe, titulado “Visiones sobre Centroamérica y la integración regional”.

Los capítulos de esta edición

El presente Informe está formado por trece capítulos, además de esta sinopsis, que se distribuyen en tres secciones: panorama regional, dilema estratégico y miradas sobre la región (cuadro 1.1).

En la sección “Panorama regional” se da seguimiento a las tendencias recientes de evolución de Centroamérica y República Dominicana y de la institucionalidad de integración regional. Consta de tres capítulos cuyo análisis se centra en el período 2015-2019, con una extensión a 2020 e inicios de 2021 para documentar los primeros efectos de la crisis inducida por la pandemia de covid-19.

En la sección “Dilema estratégico” se presentan los resultados de un estudio novedoso sobre las creencias y actitudes de decenas de miles de centroamericanos sobre el significado de Centroamérica y la integración regional. Este aporte permite aproximarse a una cuestión crucial: ¿cómo concitar apoyo popular a favor de identidades regionales compartidas que propicien una profundización de la acción conjunta entre países y sociedades para resolver desafíos estratégicos? Esta pregunta es especialmente oportuna ante la muy difícil situación por la que atraviesan Centroamérica y República Dominicana.

En la sección “Miradas sobre la región” se abordan estudios en profundidad sobre asuntos relevantes del desarrollo humano sostenible sugeridos por el Consejo Consultivo. En estos casos, las investigaciones fueron más allá de dar seguimiento a tendencias: procuraron examinar nuevos temas y fuentes de información con el fin de ampliar el conocimiento y la deliberación regional.

Asuntos relevantes no investigados en profundidad en esta edición

El *Informe Estado de la Región* no es una radiografía exhaustiva sobre la situación y las perspectivas de la región. En efecto, algunos asuntos de gran importancia no han sido incluidos en esta edición. Más allá del hecho evidente de la imposibilidad de retratar la realidad en toda su complejidad, las decisiones específicas que explican la ausencia de

Cuadro 1.1

Capítulos del Sexto Informe Estado de la Región (2021)

Sección	Capítulo	Título	Temas
Panorama regional	2	Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible	Ambiente, demografía, economía, equidad social, política
	3	Tendencias del proceso de integración regional	Instituciones del SICA
	4	La pandemia de covid-19:	Crisis sanitaria, impactos, medidas adoptadas
Dilema estratégico	5	Visiones sobre Centroamérica y la integración regional	Cultura política, identidades
Miradas sobre la región	6	Análisis espacial de desastres en el largo plazo	Riesgo y vulnerabilidad, uso del suelo, variabilidad climática
	7	Conflictividad ambiental	Ambiente, gestión ambiental, política
	8	Evolución político-institucional (1990-2018)	Régimen político, estado de derecho
	9	Redes y encadenamientos productivos y de empleo	Estructuras económicas y patrones sectoriales de las economías, creación de empleo
	10	Pertinencia de la educación y formación técnica profesional	Educación, mercado laboral
	11	Dinámicas territoriales de la violencia homicida	Violencia social
	12	Nuevos flujos migratorios	Migración, políticas migratorias, derechos humanos, desplazamiento forzado, refugio
	13	Perfiles de apoyo a la democracia	Cultura política
	14	Votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de Naciones Unidas	Política exterior

ciertos temas de innegable interés son, en cada caso, resultado de una combinación de los siguientes motivos:

- No existía información actualizada y comparativa para un tratamiento sistemático de la materia que arrojará un panorama sobre la situación prevaleciente.
- El asunto se había tratado en profundidad en una edición anterior del Informe y la situación no ha variado sustancialmente desde la publicación respectiva.
- El presupuesto de investigación no permitía abordarlos otra vez sin afectar al tratamiento de nuevos temas, no estudiados con anterioridad, que permitirían ampliar la frontera de conocimiento sobre la región.

En este acápite se presenta una lista de asuntos que no fueron incluidos dentro del presente Informe, con una breve mención de las razones específicas que lo impidieron y, cuando corresponde, un recordatorio de la edición en la que

fueron abordados. En lo fundamental, se procurará que estas materias formen parte de la agenda de investigación de próximos Informes.

El carácter multiétnico y pluricultural de las sociedades centroamericanas y de República Dominicana

En estas páginas no se ha incluido un estudio sobre la multiétnicidad y pluriculturalidad de las sociedades en la región, con énfasis en las poblaciones originarias y afrodescendientes. La principal razón ha sido la falta de estadísticas, en la mayoría de los países, con el nivel de desagregación requerido para establecer los perfiles específicos, valorar los cambios ocurridos desde inicios de siglo y medir las asimetrías entre diversos grupos étnicos. En los casos en los que existen esas desagregaciones, la mayoría no se encuentran actualizadas, sobre todo por la falta de implementación de censos recientes.

El tema ha sido tratado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En el Primer Informe (1999) se analizaron las visiones de Centroamérica, una de las cuales fue denominada “visión

ausente”, la de actores históricamente excluidos de las decisiones políticas y de los intercambios económicos y sociales, sobre todo las poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes fuera de la región. Se dijo que, para ellas, cualquier definición de la región es posible pero poco relevante; incluso, para varios líderes indígenas, no existe Centroamérica como entidad supranacional, pues, en muchos casos, no se ha resuelto siquiera su inclusión en la nación que habitan. Para la población migrante, Centroamérica es donde reside su familia (o parte de ella), pero el futuro está en otro lugar.

El capítulo 8 –“El desafío de la multiculturalidad”– del *Segundo Informe Estado de la Región* (2003) estudió el tema con las fuentes más actuales a esa fecha. Con base en fuentes censales, determinó la composición étnica de la población centroamericana y el reconocimiento de la multiculturalidad por parte del Estado (reconocimiento legal) y de los distintos grupos étnicos (grado de organización). Se dio especial énfasis a las poblaciones afrodescendientes e indígenas.

Las dimensiones no institucionales del proceso de integración

En las últimas ediciones, el tratamiento del Informe sobre la situación y las perspectivas del proceso de integración regional se ha enfocado en las dimensiones institucionales de la integración: capítulo 7 –“Integración regional”– del Cuarto Informe (2011) y Quinto Informe (2016), y capítulo 3 –“Tendencias del proceso de integración regional”– en el presente Informe. Se ha procurado identificar fuentes de información novedosas que permitan valorar el desempeño de la institucionalidad y las dinámicas del proceso de integración promovido por los Estados centroamericanos.

Las dimensiones no institucionales de la integración no han sido objeto de un tratamiento similar por parte de las últimas ediciones del *Informe Estado de la Región*. En realidad, fueron abordadas con especial atención en el Primer Informe (1999): capítulo 12 –“Los esfuerzos empresariales para la integración regional”–; capítulo 13 –“Los esfuerzos de la sociedad civil para la integración regional”– y capítulo 14 –“Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica”–. No obstante, desde esa ocasión, con excepción del tema de la migración intrarregional, no se han vuelto a estudiar. Constituye una omisión que fue señalada en la sesión del Consejo Consultivo del Informe realizada en junio de 2021 y que queda como materia pendiente para una futura agenda de investigación.

La exclusión social

En el Cuarto Informe (2011) se desarrolló una conceptualización y una medición novedosa para medir la exclusión social en Centroamérica, distinta a las mediciones de la pobreza utilizadas para analizar las carencias que viven las personas y los hogares. En el capítulo 10 –“El dilema estratégico de reducir la exclusión social”– se abordó en profundidad este tema desde distintas perspectivas: económica, social, política e institucional. Se la identificó como un problema estructural en la región y una modalidad de la desigualdad social extrema.

En el Quinto Informe (2016) se actua-

lizaron las estimaciones de la exclusión económico-social, lo que permitió obtener una visión sobre el panorama vigente en Centroamérica durante la primera mitad de la década anterior y constatar pocos cambios en los altos niveles de exclusión que habían sido detectados en la cuarta edición.

En virtud de la escasa variación encontrada en esta materia, en el presente Informe no se incluyó un abordaje específico sobre la exclusión social; sin embargo, su actualización será tratada en la próxima edición.

Debilidad infraestructural de los Estados centroamericanos

En el capítulo 8 del Cuarto Informe Estado de la Región (2011) se efectuó un estudio pionero a nivel regional sobre las capacidades institucionales de los Estados centroamericanos para promover políticas de desarrollo humano y garantizar libertades y derechos democráticos. El texto utilizó como referencia los conceptos de poder infraestructural (Mann, 1986, 2008) y la vinculación entre Estado, democracia y desarrollo humano (O'Donnell, 2010, 2007).

La principal fuente de información de la investigación fue inédita, desarrollada por el PEN-Conare especialmente para esa edición: la “Base de datos de entidades públicas en Centroamérica”, que contenía una recopilación detallada sobre la naturaleza jurídica, estructura y presupuestos de las instituciones estatales. Se realizó un análisis estructural sobre la configuración y las capacidades de los Estados.

En ese Informe se identificó “un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los

sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países”.

La presente edición no efectuó un nuevo estudio sobre la materia, pues más allá de las inevitables modificaciones que siempre ocurren, el diagnóstico del Cuarto Informe mantiene una amplia vigencia. Lo que sí se hizo fue actualizar la base de datos sobre entidades públicas, ahora con información actualizada hasta el año 2018 (puede consultarse en www.estadonacion.or.cr); en este capítulo se efectúa una breve referencia sobre el tema.

A pesar de que hubiera sido relevante, con el estallido de la pandemia de covid-19 se decidió no realizar un nuevo estudio sobre el estado de los sistemas públicos de salud en la región, cuya precariedad en la mayor parte de los países se convirtió en una traba para ofrecer una respuesta más efectiva a la crisis sanitaria experimentada.

La cuestión de los sistemas de salud solo ha sido tratada específicamente en el Informe publicado en 2008 (capítulo 4 –“El desafío regional de contar con personas saludables”– y capítulo 5 –“El desafío regional de garantizar alimentos a los habitantes”–), y en los sucesivos Informes el análisis se ha limitado al seguimiento de los indicadores generales. Este es un tema pendiente que será investigado en una futura edición.

El desempeño de los sistemas nacionales de educación

Ampliar el acceso y la calidad educativa es clave para el desarrollo humano. En esta ocasión este tema se aborda en general, mediante la actualización de los indicadores más elementales sobre la matrícula y el logro educativo en Centroamérica y en República Dominicana. La principal razón para esta falta de profundidad es que este

asunto ya fue tratado de manera especial en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016).

En esa ocasión, el dilema regional seleccionado tenía que ver con la situación y las perspectivas de la educación en la región. Se aportó información amplia y novedosa para responder la siguiente pregunta: ¿cómo mejorar rápidamente la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en un contexto regional caracterizado por una baja capacidad fiscal para incrementar los niveles de inversión pública y poca voluntad para ajustar las políticas educativas?

El presente Informe no contiene otro análisis en profundidad sobre la educación, pero los indicadores sugieren que, hasta inicios del año 2020, antes de la pandemia, no ha habido cambios significativos en esta materia durante el período transcurrido. Lo que sí incluye es un capítulo enfocado en la pertinencia de la oferta de la educación y formación técnico-profesional (capítulo 10). Esta es una manera de seguir avanzando en el conocimiento, mientras se realiza otro estudio de amplio espectro sobre este tema.

La corrupción en la función pública

La corrupción ha sido identificada de manera reiterada como un grave y endémico problema en la gestión pública en Centroamérica y en República Dominicana, que conspira contra el desarrollo humano sostenible y contribuye a la erosión de la democracia y su Estado de derecho. En años recientes, los escándalos de corrupción han provocado la caída de gobiernos (Guatemala), el encarcelamiento de expresidentes de la República (El Salvador y Costa Rica) y, más recientemente, ha afectado las relaciones de los países con Estados Unidos.

En esta edición se efectúa un estudio sobre las calificaciones que obtienen los países en índices internacionales que valoran la situación de las naciones (capítulos 2 y 8). Sin embargo, este Informe no contiene una investigación que sistematice los perfiles, resultados y consecuencias específicas de los principales eventos de corrupción que se han identificado en los últimos años sobre la vida política y

social. Estos asuntos serán abordados en la próxima edición del Informe.

La última vez que este tema se trató en profundidad fue en el capítulo 8 del Tercer Informe (2008), titulado “El desafío regional de la lucha contra la corrupción”. La investigación procuró identificar factores legales o institucionales que obstaculizan la lucha contra la corrupción. Se concluyó que el carácter ilícito y encubierto de la corrupción hace imposible cuantificar su extensión en Centroamérica. En general, las naciones no contaban con registros históricos sobre denuncias o casos presentados ante diversas instancias, lo cual imposibilitaba también el análisis de tendencias en esa materia. Además, se encontraron grandes diferencias entre distintos indicadores, y además entre mediciones sobre corrupción y su percepción. Así mismo, pese a la promulgación de nuevas leyes, se reportaron muy pocos avances en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de lucha contra la corrupción en la función pública.

Aunque esta materia no se aborda específicamente en la presente edición, durante su preparación se comisionó un estudio sobre las percepciones y actitudes acerca de la corrupción en Centroamérica (Solórzano, 2020), algunos de cuyos resultados se publican en este capítulo. Destacan, entre otros, que ésta no es considerada por las ciudadanías como el principal problema de sus países y que, pese a una percepción sobre su aumento y al severo enjuiciamiento sobre la integridad de diversos funcionarios e instituciones, existe una aquiescencia de ciertas prácticas corruptas entre amplios segmentos de la población y una extendida experiencia de pago de sobornos para acceder a servicios públicos.

Principales mensajes

En esta sección se desarrolla la lectura estratégica que la presente edición del *Informe Estado de la Región* efectúa sobre la evolución reciente y la situación actual del desarrollo humano sostenible y la integración regional en Centroamérica y República Dominicana. El contenido se organiza a partir de tres ideas principales,

o ideas fuerza, que procuran hilvanar los hallazgos más relevantes documentados en los sucesivos capítulos, como fue indicado en el apartado de valoración general, y actualizan el panorama trazado por el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016).

En lo fundamental, las ideas fuerza configuran la secuencia narrativa básica de la historia contemporánea del área que este Informe propone y, como tal, deben leerse en su conjunto, como una unidad de sentido y no como partes separadas. Plantean un relato que va desde el diagnóstico de la situación hasta la identificación de claves para construir, con apoyo ciudadano, una integración regional más profunda y efectiva.

Cada idea fuerza se desagrega en mensajes claves, las afirmaciones más específicas que anclan el relato general del Informe en los análisis y evidencia empírica de los distintos capítulos. Se trata, por supuesto, de una selección del amplio material que el Informe contiene, de manera que a lo largo del texto se hacen constantes referencias a los capítulos en los que se pueden encontrar datos y análisis más detallados sobre los distintos temas.

Primera idea fuerza: la región cerró la segunda década del siglo XXI sumida en la peor crisis de las últimas tres décadas

Centroamérica y República Dominicana (países CARD) cierran la segunda década del siglo XXI con una preocupante evolución en materia de desarrollo humano sostenible que los aleja de la aspiración planteada por la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides) en 1994: construir una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y de los compromisos internacionales suscritos durante los últimos años por los países, en especial los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Las realidades del desarrollo humano sostenible en Centroamérica y República Dominicana muestran avances, también retrocesos y en algunos casos estancamientos, pero en general, no se modificaron las condiciones estructurales que han limitado las oportunidades de bienestar para amplios sectores de población.

Tampoco se han fortalecido las capacidades institucionales en los países CARD más rezagados para avanzar hacia la consolidación de la democracia y la promoción del bienestar económico y social. Por el contrario, durante el lustro inmediatamente anterior a la pandemia de covid-19 se desaceleró el ritmo de los avances experimentado a inicios del presente siglo, en especial en producción y empleo, y hubo claros retrocesos sobre todo en materia ambiental y política, en un contexto de involuciones en el conjunto del continente americano.

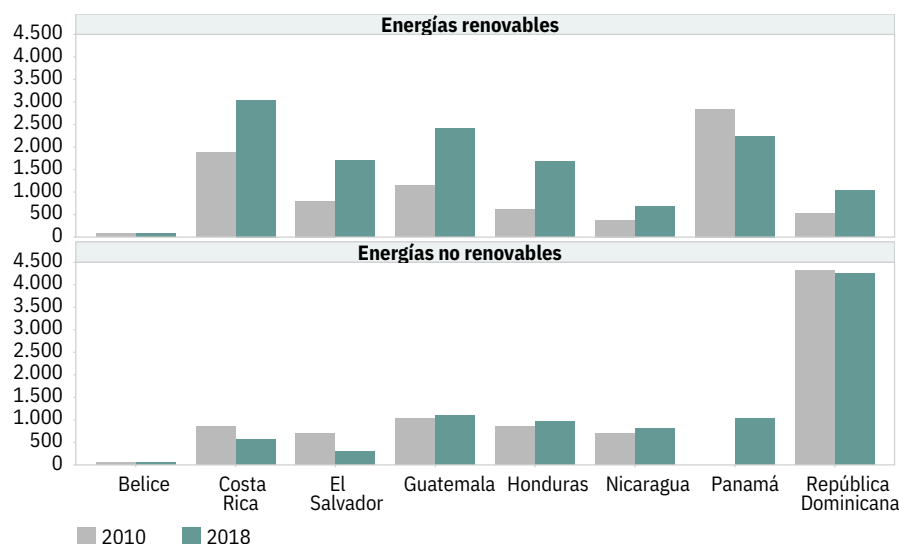
Durante el período 2015-2019 la región experimentó algunas mejoras, pero también se agudizaron determinadas amenazas y riesgos sobre su desarrollo humano sostenible

A pesar de la difícil situación por la que atraviesa la región CARD, algunas luces se desprenden de las mejoras observadas en algunas áreas del desarrollo humano sostenible regional en los años previos a la pandemia de covid-19. Estas mejoras se registraron sobre todo en materia de generación de energías renovables, el acceso a servicios básicos como el agua y la infraestructura de saneamiento. Además, cabe notar la reducción de la mortalidad infantil y de los niveles de pobreza, junto con caídas recientes en las tasas de violencia homicida en la mayor parte de los países de Centroamérica.

Un primer ámbito de progreso fue el incremento de la participación de fuentes renovables en la matriz de generación eléctrica en la región. Entre los años 2010 y 2018 se observó que la capacidad instalada para producir energía eléctrica con fuentes renovables creció en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (gráfico 1.1). En 2018, Costa Rica contaba con la mayor capacidad instalada de energía renovable de la región: 3.046 megavatios, mientras que República Dominicana tenía la mayor capacidad instalada no renovable: 4.244 megavatios. Por otro lado, en este período se observó un importante crecimiento en la capacidad instalada en El Salvador (112,8%), Guatemala

Gráfico 1.1

Capacidad instalada para producir energía eléctrica de fuentes renovables^{a/} y no renovables^{b/}, por país, según año (megavatios)



a/Fuentes renovables incluyen: hidroeléctrica, térmica renovable, geotermia, eólica, solar y otras.

b/Fuentes no renovables incluyen: térmica no renovable.

Fuente: González, 2021, con datos de la Olade.

(109,5%) y Honduras (172,5%). En efecto, el país más rezagado en este ámbito es República Dominicana.

Las tres principales fuentes de energía renovable (la hidráulica, la generada a partir de la caña de azúcar y sus derivados, así como la energía producida con leña) han tenido un importante posicionamiento en la matriz energética. La leña es de uso destacado en Guatemala, Honduras y Nicaragua, con una presencia superior al 50% de la energía renovable, mientras que la hidroenergía es la principal fuente en Costa Rica y Panamá, y la caña de azúcar en Belice.

Otro aspecto medular para el bienestar de las personas es el acceso a agua potable y a infraestructuras de saneamiento. Este Informe identifica una mejora generalizada en la cobertura a estos servicios básicos en todos los países CARD. Entre los años 2010 y 2017, en todos los países de la región y en República Dominicana se incrementó el acceso a servicios de saneamiento, con la excepción de Guatemala (gráfico 1.2). En 2017, en todos los Estados salvo Guatemala y Nicaragua, el 80% o más

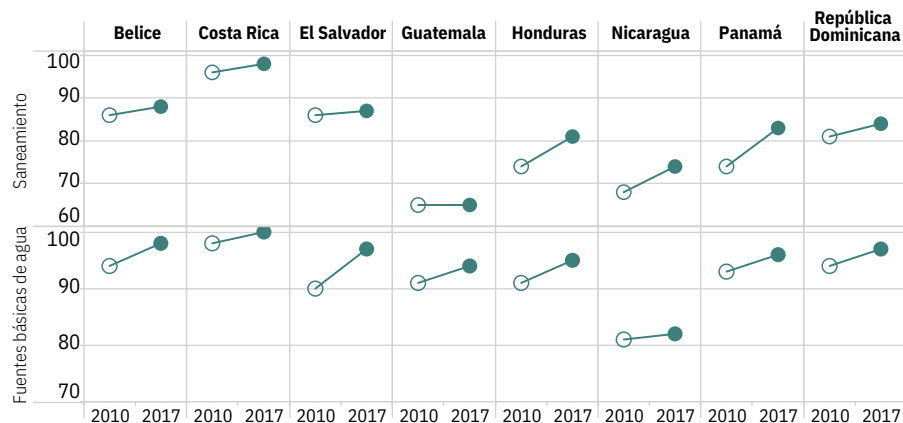
de la población tenía acceso a servicios de saneamiento. En cuanto al acceso a fuentes básicas de agua, la cobertura es mayor. En este mismo año, Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana tenían una cobertura superior al 95%. Es importante destacar también que en el período del cual se tienen datos disponibles, Nicaragua presenta un rezago importante, especialmente en el acceso a fuentes básicas de agua.

De acuerdo con el Global Water Partnership (2017), los avances que se muestran sobre el acceso a estos servicios básicos son el resultado de una mayor atención por parte de los gobiernos, los cuales se suscribieron a las iniciativas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la declaratoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento de 2010.

Otra buena noticia del desempeño de los países CARD en materia de desarrollo humano es la sostenida disminución de la mortalidad infantil. Esta es una tendencia muy relevante, pues se c

Gráfico 1.2

Acceso de la población a servicios de saneamiento^{a/} y a fuentes básicas de agua^{b/}, por año, según país (porcentajes)



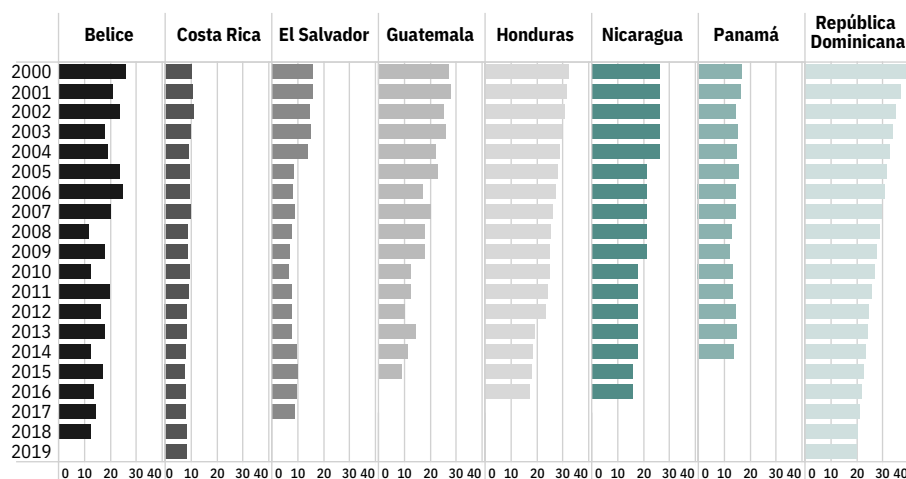
a/ Infraestructura que no se comparte con otros hogares y permiten un manejo seguro de los servicios sanitarios.

b/ Consumo de agua de una fuente mejorada que no tome más de 30 minutos para conseguir. Una fuente mejorada consiste en tuberías, pozos protegidos, nacientes protegidas o agua empaquetada.

Fuente: Guzmán, 2021 con datos de la OMS.

Gráfico 1.3

Tasa de mortalidad infantil, según país (tasa por mil nacidos vivos)



Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

considera que la mortalidad infantil es un indicador sintético del estado de salud de la población, cuyo análisis debe hacerse con una perspectiva de largo plazo.

En las últimas décadas, la mortalidad infantil por cada mil nacimientos vivos ha tenido un decrecimiento importante

en la mayoría de los países (gráfico 1.3). Costa Rica, El Salvador y Guatemala cerraron el período con tasas inferiores a diez fallecimientos por cada mil nacidos vivos. En los demás Estados, con excepción de República Dominicana, los valores oscilaron entre 12,6 y 17,5. En

República Dominicana se observó una destacable reducción de casi el 50% entre los años 2000 y 2019; sin embargo, continúa teniendo el mayor índice de mortalidad infantil.

La Cepal (2021a) identifica que este avance es el resultado de varios procesos de mejora de la atención primaria, programas de vacunación masiva, mejor control médico de los infantes y de la expansión de los cuidados prenatales. Aunado a esto, se encuentra el mejoramiento a la cobertura de acceso a servicios básicos, como los descritos anteriormente, y progresos en materia nutricional y en logros educativos de las mujeres, que también han reducido las tasas de fecundidad.

La mejora en ciertos indicadores del desarrollo humano regional en los años prepandemia se extiende al ámbito de la pobreza, que se redujo de manera sustantiva entre 2005 y 2019. De los seis países de los que se cuenta con información, en cinco se observó una tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza, medida según el método de línea de pobreza¹. Esta evolución es especialmente notable en El Salvador y en República Dominicana entre los años 2015 y 2019 (gráfico 1.4). Pese a estos hechos positivos, en 2019 el nivel de pobreza continuaba siendo alto en la mayoría de los países, y en el caso de Honduras era superior al 60%. Por otro lado, la pobreza extrema mostró una tendencia decreciente desde 2005, excepto en Costa Rica, que alcanzó su punto máximo del 7,16% en 2015.

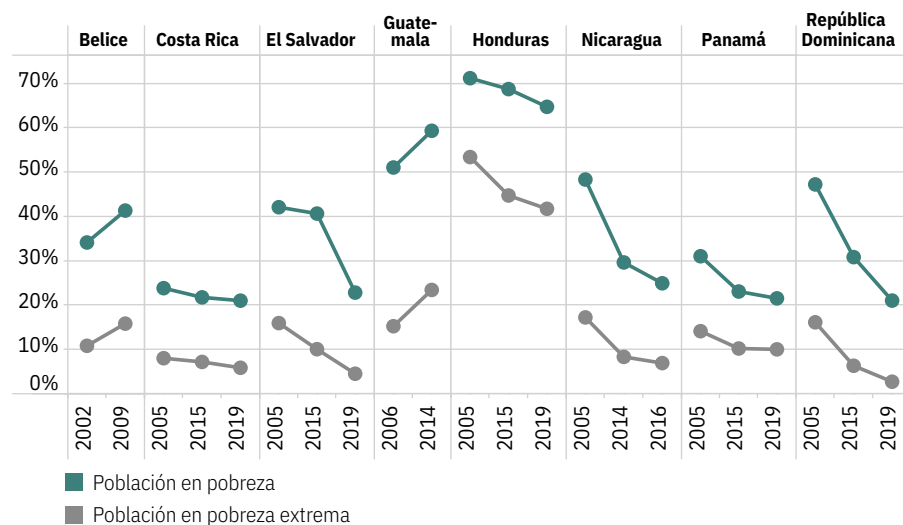
La mejora en estos ámbitos del bienestar ha sido acompañada por reducciones en los niveles de algunos tipos de violencia en las sociedades. En efecto, Centroamérica continúa siendo una de las regiones más violentas a nivel mundial, sin contar las naciones en guerra; sin embargo, durante los últimos años y sobre todo a partir de 2015, la mayor parte de los países han experimentado un fuerte descenso en las tasas de homicidios (gráfico 1.5).



Para más información sobre **tendencias del desarrollo humano sostenible**, ver el **capítulo 2** de este Informe.

Gráfico 1.4

Incidencia de la pobreza total y extrema^{a/}, según país (porcentaje de personas)



a/ Según el método de la línea de pobreza oficial de cada país.

Fuente: Guzmán, 2021, a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

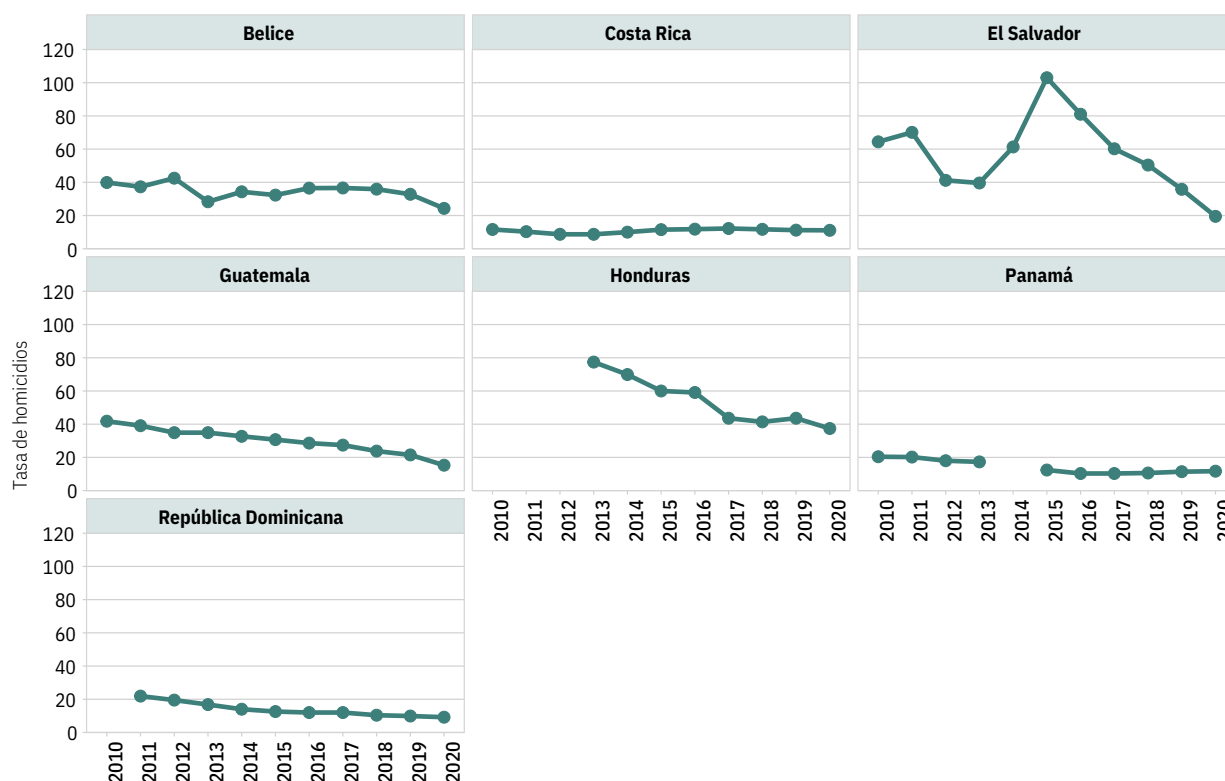
Este Informe identifica además patrones espaciales en las tasas de homicidio a nivel local. En todos los países de la región existen municipios con altas tasas de homicidios (más de veinticinco homicidios por cada 100.000 habitantes) y también territorios con bajas tasas (cerca o menores a diez por cada 100.000 habitantes). Los niveles son mayores en áreas urbanas, fronteras y costas, y suelen ser menores en las zonas rurales y en las que habita población indígena (mapa 1.1).



Para más información sobre **violencia homicida en Centroamérica y en República Dominicana**, ver el **capítulo 11** de este Informe.

Gráfico 1.5

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según país



Fuente: González, 2021 a partir de Salazar y Madrigal, 2021 con datos de Infosegura, PNUD; y el Ministerio Público de Panamá, 2021.

Mapa 1.1

Centroamérica: Municipios de baja y alta violencia homicida con estabilidad en el tiempo^{a/}. 2010-2017



a/ Se mide como aquellos municipios que muestran una desviación estándar inferior al promedio de Centroamérica de todas las localidades que tienen alta/baja tasa de homicidios entre 2010 y 2017.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

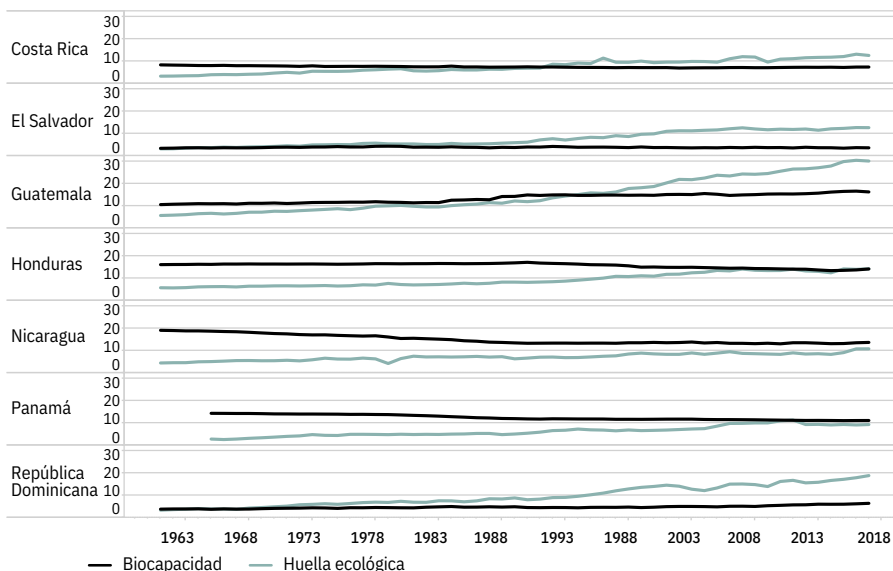
A pesar de las buenas noticias descritas, cuando se observa la evolución regional en conjunto, la principal conclusión es que, tras la llegada de la pandemia de covid-19 se han agudizado las amenazas y riesgos que ponen en peligro el desarrollo humano en los países CARD.

En el capítulo 2 del Informe se presenta un examen más detallado sobre este tema mediante la metáfora del desarrollo humano sostenible como si se tratara de un edificio de varios pisos, desde el uso del patrimonio natural, la demografía, la creación de riqueza, su distribución y, finalmente, las reglas y métodos para la toma de decisiones colectivas en una sociedad. En este capítulo no se reproduce en profundidad ese análisis, pero se destacan de manera selectiva algunas constataciones que fundamentan el panorama negativo.

En primer lugar, pese al reconocimiento de lo invaluable que son los recursos naturales, la persistencia de patrones de uso insostenible del territorio y los recursos han generado mayores presiones ambientales y han aumentado la huella ecológica. Estas presiones han generado un desbalance que propicia el deterioro ambiental y compromete las bases materiales del desarrollo humano sostenible.

Gráfico 1.6

Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad, según país (millones de hectáreas globales)



Fuente: Piedra, 2021b con datos de Global Footprint Network, 2021.

Durante los últimos años, los países han continuado incrementando el consumo de recursos y la contaminación, lo que generó una deuda ecológica que en 2017 (último dato disponible), a nivel regional era un 20% mayor a la del año

2011. Aunque cerca de una cuarta parte del territorio de la región está protegido, el aumento de la deuda ecológica evidencia la erosión de su rico patrimonio natural (gráfico 1.6).

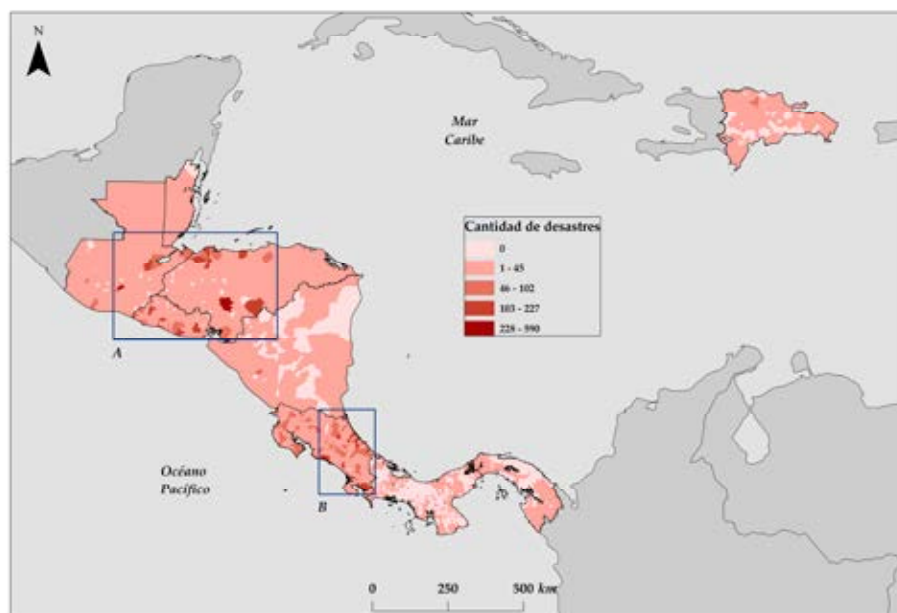
Si bien, como ya se ha dicho, los países CARD han avanzado en la sostenibilidad de sus matrices eléctricas, la electricidad es solo uno de los componentes de las fuentes de energía que mueven a las diferentes naciones. Este Informe señala que uno de los principales motivos del uso insostenible de este patrimonio natural son las conformaciones de las matrices energéticas en la región (ya no solo las eléctricas). Estas matrices siguen dependiendo en su mayoría de hidrocarburos importados, que es la principal fuente energética para el sector de transporte y la industria. Este hecho se manifiesta en especial en Belice, Honduras, Costa Rica y Nicaragua, en los que más de la mitad de la oferta energética proviene de esa fuente, mientras que solo Guatemala tiene una dependencia menor (38%). Cabe destacar que el consumo energético total de la región creció a un ritmo del 3% anual entre 1990 y 2018, y conforme avanza la electrificación en la región, aumenta la importancia de la energía eléctrica renovable y no renovable tanto en el sector industrial como en el residencial (Cepal y Olade, 2019).

El acelerado y desordenado crecimiento urbano durante las últimas décadas, unido al aumento en la concentración de población en esos territorios, ha agudizado la vulnerabilidad y el riesgo, en un área que a través de la historia ha estado expuesta a sufrir los impactos de fenómenos extremos de la naturaleza y es hoy altamente vulnerable a sufrir los efectos del cambio climático. Seis de los ocho Estados de la región se ubicaron entre las primeras cuarenta posiciones (las de mayor nivel de exposición al riesgo) en el *ranking* del Índice de Riesgo Climático 2019 que evaluó 180 países a nivel mundial. El riesgo y la vulnerabilidad se materializan en cada temporada de lluvias, huracanes o sequía en recurrentes pérdidas humanas y económicas, así como de infraestructura pública y de los hogares.

Tanto el riesgo climático como los desastres son amenazas latentes en todos los países CARD. En el capítulo 6 de este Informe se aporta un análisis espacial sobre los desastres en el largo plazo, el cual permite identificar territorios críticos y factores asociados a la vulne-

Mapa 1.2

Centroamérica y República Dominicana: cantidad de desastres registrados en DesInventar. 1950-2020



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

rabilidad para fortalecer la gestión del riesgo y reducir las recurrentes pérdidas humanas y económicas que se derivan de estos fenómenos. Aunque el SICA ha generado mecanismos e instrumentos para la gestión mediante órganos especializados como el Cepredenac, la Comisión Centroamericana de Recursos Hídricos (CCRH) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), las dinámicas de esos fenómenos se expresan de manera diferenciada entre los países y, sobre todo, a nivel interno en cada uno de ellos. No obstante, existen elementos compartidos: la mayor incidencia de eventos se concentra en zonas metropolitanas, ciudades secundarias y las costas (mapa 1.2). Esa aproximación territorial en cada país permite priorizar los esfuerzos de inversión y gestión del riesgo.

Las presiones sobre el patrimonio natural han creado problemáticas asociadas a los conflictos socioambientales en la región. El capítulo 7 de esta edición presenta un estudio sobre el tema, cuyo objetivo es dar a conocer las disputas y presiones que existen en relación

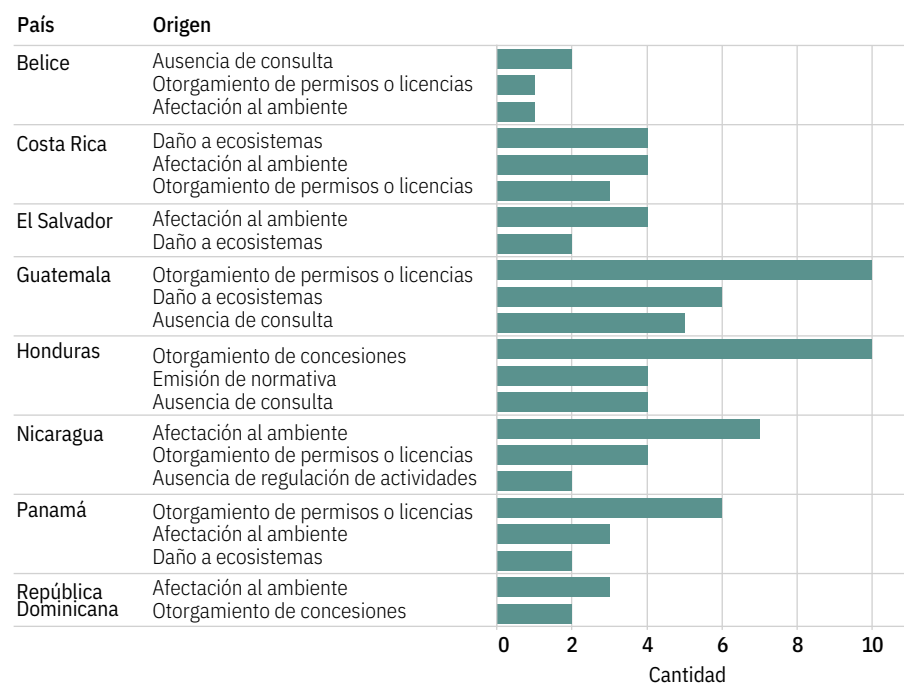


Para más información sobre **desastres en Centroamérica y República Dominicana**, ver el **capítulo 6** de este Informe.

con el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. En él, se evidencia que los Estados no están logrando intervenir de manera oportuna para garantizar una adecuada gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, especialmente en el ámbito local. Ese rezago suele generar disputas entre diversos actores que compiten por el aprovechamiento de los recursos (gráfico 1.7). Dos terceras partes de los conflictos socioambientales registrados durante el período 1990-2020 en los países CARD están relacionados con acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública y tienen un alcance local (comunal, cantonal o municipal). Además, en ocho de cada diez casos las

Gráfico 1.7

Principales razones que originaron los conflictos socioambientales, por país. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

empresas figuran como principal actor. La violencia y represión recurrente de las protestas, así como la judicialización de los casos evidencian las necesidades de lograr una intervención institucional más adecuada que minimice los costos sociales, económicos y políticos de los procesos y evite el daño ambiental.

Así mismo, existen dinámicas de largo plazo asociadas a las estructuras demográficas, que tienen implicaciones serias en el desarrollo humano y las capacidades de los Estados para potenciar el desarrollo. Como se explicó en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) y se reitera en la presente edición, los países CARD se encuentran en plena transición demográfica. Este es el período que corresponde al denominado "bono demográfico", cuando los Estados tienen la mayor proporción de personas en edad productiva, y bajos (y mayoritariamente jóvenes) contingentes de personas

no productivas. Una vez concluido ese bono, las sociedades experimentan un rápido proceso de envejecimiento, que requiere el desarrollo de robustos sistemas de protección social.

El riesgo para el desarrollo humano regional es que ese bono no está siendo aprovechado plenamente mediante avances rápidos en educación y oportunidades laborales para la población joven. De hecho, los países CARD aún cuentan con un porcentaje importante de población en esa condición (gráfico 1.8), pero la base de la pirámide poblacional se irá reduciendo cada vez más. Cuanto más tiempo pase, más reducidos serán los márgenes de maniobra para generar las oportunidades educativas y laborales requeridas para elevar el desarrollo y la equidad social.

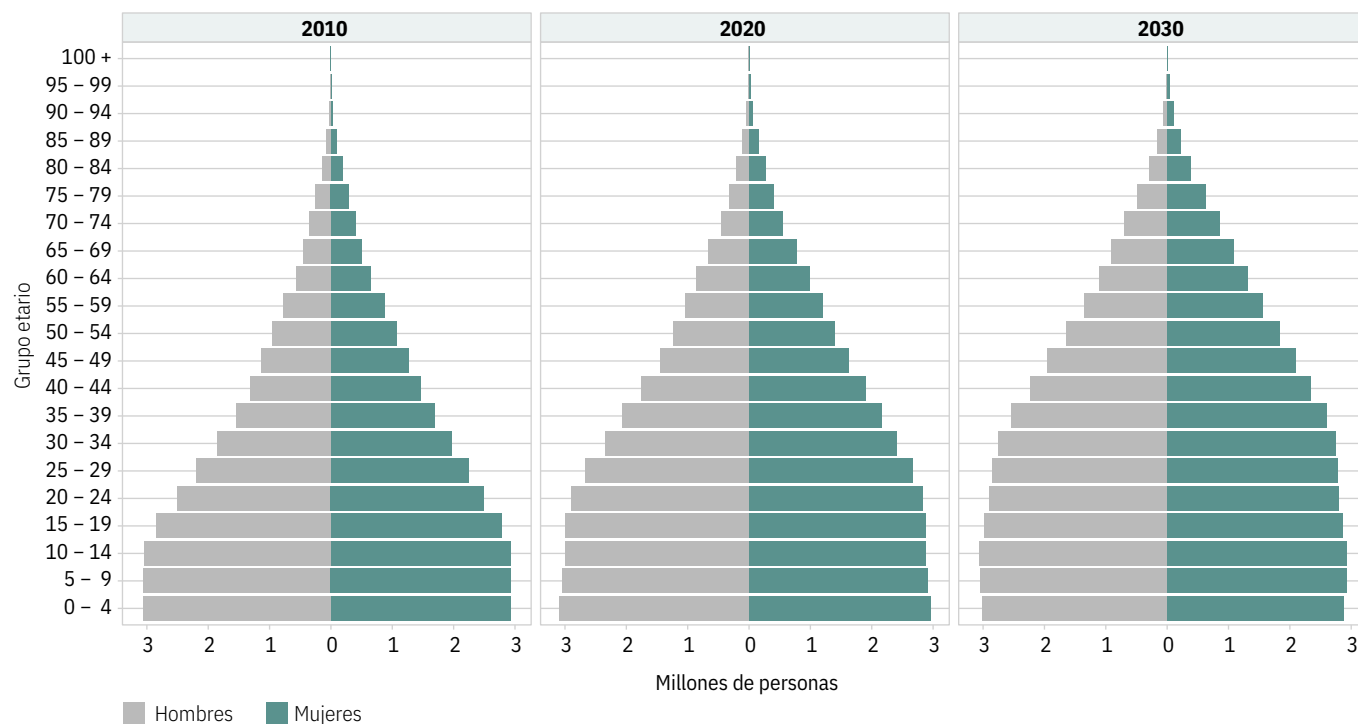
En efecto, la proporción de personas de 60 años y más está aumentando en la región, sobre todo en Costa Rica (gráfi-

co 1.9). En ese país, dicho grupo incrementó su peso relativo en el total de la población en 9,5 puntos porcentuales en el período 2000-2020 y continuará creciendo hasta el año 2030, cuando se estima que una cuarta parte de la población de esa nación estará en dicho grupo de edad. Aunque en Panamá, República Dominicana y El Salvador el conjunto de habitantes envejecerá a un ritmo menor, en 2030 alrededor de una quinta parte de su población será mayor de 60 años y en los demás Estados la proporción será menor al 16%. Es de suma importancia anotar que este envejecimiento de la población de Centroamérica y de República Dominicana se enfrenta a sistemas de protección social poco robustos en casi todos los países del área, con escasa cobertura, importantes problemas de sostenibilidad financiera y reducida calidad en sus servicios. Aunque este tema no se trata en esta edición, existe una abundante literatura al respecto (ver capítulos 1 y 2 en PEN, 2016). Esa debilidad es un dato clave, por cierto, para entender las escasas opciones de política pública que los gobiernos de los países CARD tuvieron para enfrentar la crisis sanitaria provocada por la pandemia de covid-19.

El acceso a la educación es, pues, una precondition para el desarrollo humano, en beneficio de la generación de oportunidades laborales e ingresos de la población. En Centroamérica, todos los gobiernos se han comprometido a nivel internacional a mejoras sustantivas en materia educativa: desde el año 2000 con los Objetivos del Milenio y más recientemente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya meta es el año 2030. Pese a dichos compromisos, este Informe reporta que, en los años inmediatamente anteriores a la pandemia, las tendencias regionales no apuntan al cumplimiento de las metas suscritas, lo cual genera nuevos retos para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana.

Las mejoras en el logro educativo y las tasas de matrícula fueron insuficientes para tener efectos transformativos en la población joven. El gráfico 1.10 muestra

Gráfico 1.8

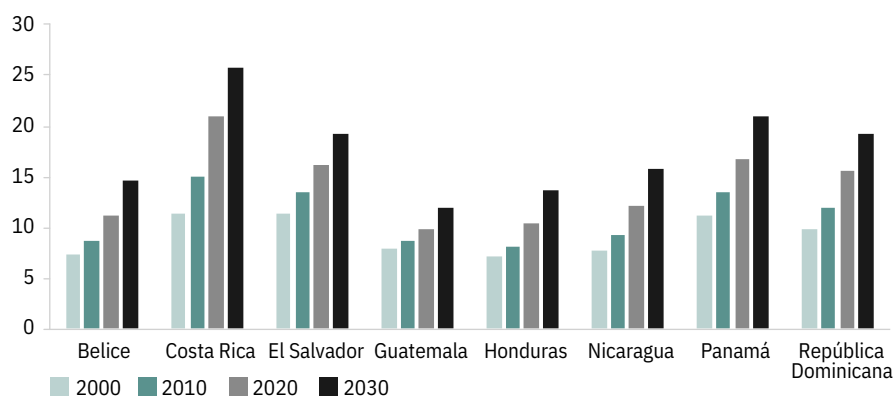
Pirámide poblacional de Centroamérica^{a/} y República Dominicana. 2010, 2020 y 2030

a/ Centroamérica incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. No fue posible incluir a Belice por falta de datos.

Fuente: Guzmán, 2021, con datos del Celade.

Gráfico 1.9

Estimaciones y proyecciones de la población de 60 años y más, por país, según año (porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de Cepal-Celade.

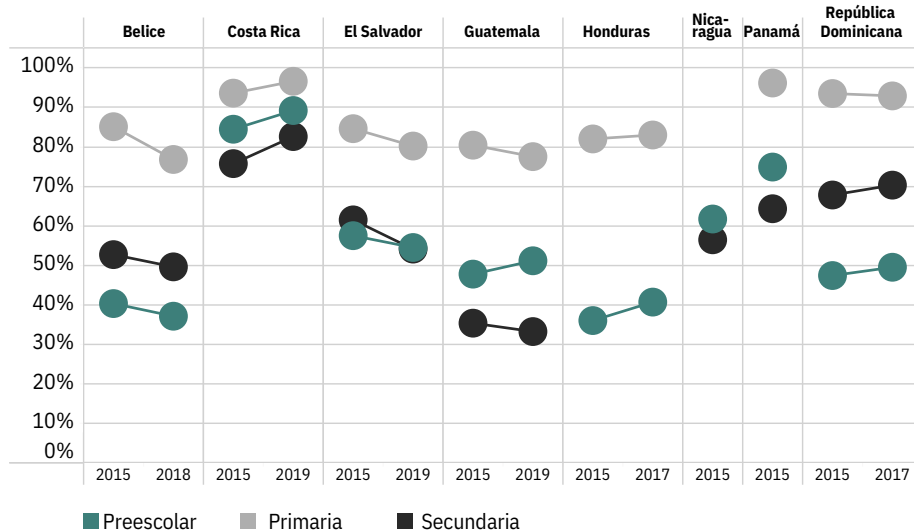
mejoras puntuales en las matrículas netas (el porcentaje de personas inscritas en un nivel educativo comparado con la población total con edad normativa para cursar ese nivel). Cuando se considera el promedio regional de preescolar, primaria y secundaria para aquellos países en los que había dos puntos de referencia dentro del período 2015-2019, se observa que no hubo cambios significativos en los últimos años.



Para más información sobre **tendencias del desarrollo humano sostenible**, ver el **capítulo 2** de este Informe.

En tercer lugar, las estructuras productivas de los países de la región muestran una importante desconexión entre la capacidad de generar crecimiento económico y la creación de empleo en pleno período de bono demográfico.

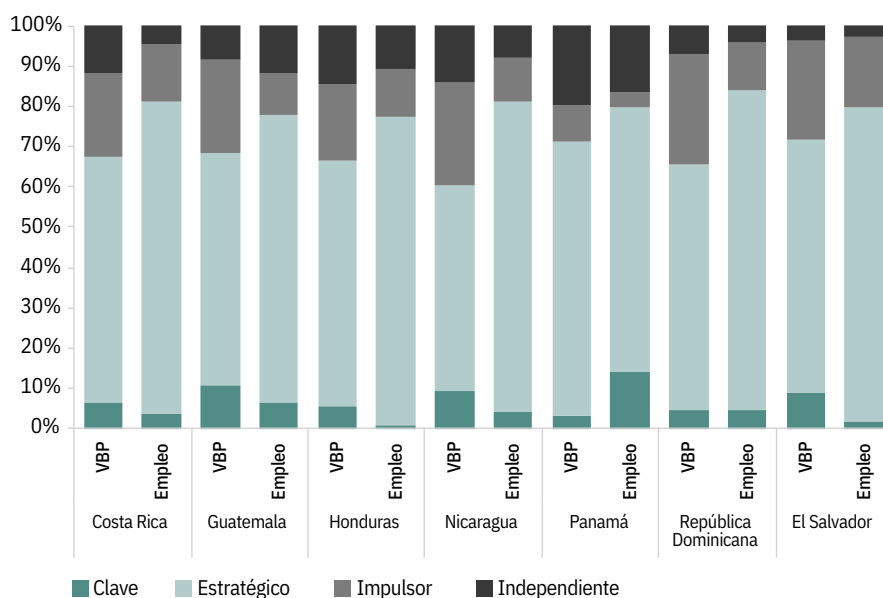
Gráfico 1.10

Matrícula neta^{a/} en preescolar, primaria y secundaria, según país

a/ Cantidad de estudiantes como porcentaje de la población en edad de estudiar correspondiente a cada ciclo de cada país.

Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los ministerios de educación e institutos de estadística de los países.

Gráfico 1.11

Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por tipo de encadenamiento^{a/} productivo, según país

a/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

El presente Informe profundiza en dicha problemática en el capítulo 9, en el que se estudian las relaciones entre los distintos sectores productivos, su capacidad de encadenarse para impulsar el crecimiento económico, y a su vez, para crear más oportunidades de empleo. Para ello, se utilizan clasificaciones del tipo de encadenamiento, es decir, la aptitud que tiene un sector productivo para empujar a otros sectores de la economía cuando éste experimenta un aumento en su demanda.

En términos generales, los sectores con mayores capacidades para generar encadenamientos no son los más intensivos en empleo (gráfico 1.11). Ello da especial prioridad a las políticas de fomento productivo. En efecto, la desconexión estructural entre crecimiento económico y empleo sugiere que no bastan las políticas monetarias y fiscales expansivas para generar desarrollo económico. Se hacen necesarias acciones específicas en el ámbito del fomento productivo y la creación de empleo, de manera que una mayor dinámica económica se traduzca en oportunidades para la población.



Para más información sobre relación entre producción y empleo, ver el capítulo 9 de este Informe.

En el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) se advirtió que la poca capacidad de las economías regionales para generar cantidad y calidad de empleo impide impulsar el desarrollo humano a largo plazo. Si bien tras la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 se logró cierta recuperación en el crecimiento económico, durante el período 2015-2019 hubo un incremento en el desempleo y no se lograron reducir las brechas internas de los Estados en el acceso al empleo por parte de jóvenes y de mujeres, dos grupos fundamentales para potenciar el crecimiento económico en las próximas décadas. Más bien, la desaceleración económica experimentada en ese período por los países CARD

acentuó las debilidades y asimetrías indicadas.

La desconexión estructural entre crecimiento y empleo explica que la evolución positiva en el producto generado por trabajador no se traduzca en mejores desempeños del mercado laboral. En efecto, en cinco países de la región, el producto por trabajador creció en los últimos diez años. Las excepciones fueron El Salvador, que tuvo un comportamiento fluctuante, y Belice, donde el indicador cayó en los años de los que había disponible información. Cabe destacar que en 2019 el producto por trabajador en Panamá (el más elevado de la región) superó en más de cinco veces el de Nicaragua y Honduras, reflejando brechas de desarrollo económico. Sencillamente, la generación de mayor riqueza no se tradujo en ampliaciones sustantivas en las oportunidades laborales (gráfico 1.12).

Una de las estrategias para dar un mejor aprovechamiento al bono demográfico es la ampliación de las oportunidades para

la formación y educación técnico-profesional (FETP) de las personas jóvenes, o bien de personas adultas que pueden ser reentrenadas, con el fin de reinsertarlas en los mercados laborales y desarrollar contingentes de trabajadores en sectores económicos claves para la modernización productiva de los países y atender los requerimientos de los mercados laborales futuros, todos ellos asuntos tratados en el capítulo 10 de este Informe.

El estudio reveló importantes disparidades entre la oferta de FETP entre los Estados. Algunos cuentan con ofertas amplias, como Costa Rica y República Dominicana, cuya diversidad más que duplica la oferta de otros como Guatemala, Honduras, Panamá y El Salvador. El capítulo también hace énfasis en las oportunidades de mejora, al enumerar las principales debilidades de la FETP en los países (gráfico 1.13). Además, en todos los casos las ofertas se concentran en áreas urbanas, limitando el acceso a poblaciones históricamente

apartadas de los sistemas educativos nacionales (sobre todo en las zonas rurales).

En el capítulo se sugiere la posibilidad de pensar de manera conjunta, desde la integración regional, estrategias para aprovechar recursos y complementariedades que permitan a su vez ampliar la cobertura y alinear mejor la oferta a las necesidades reales de los mercados laborales. Dicha alineación es fundamental para impulsar apuestas productivas que respondan a la reactivación pospandemia y el cambio tecnológico a nivel global, así como las mejoras en la productividad que necesita la región para enfrentar los retos de la transición demográfica.

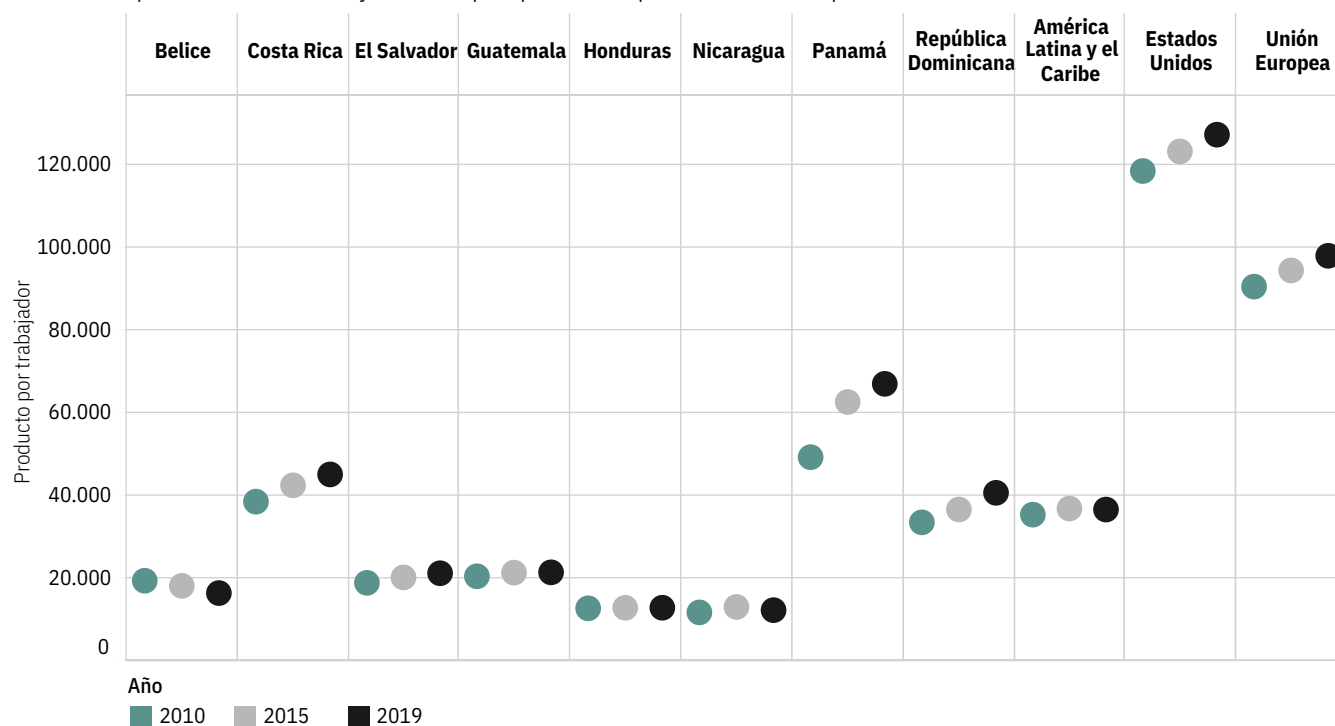


Para más información sobre **sistemas de educación técnica y profesional**, ver el **capítulo 10** de este Informe.

Gráfico 1.12

Producto por trabajador, según año y país

(dólares a precios de 1990 ajustados por poder de paridad de compra)



Fuente: Guzmán, 2021, con datos del Banco Mundial.

Gráfico 1.13

Debilidades de la FETP, por país^{a/}. 2019

a/ Excluye las debilidades que fueron mencionadas una sola vez en un único país.

Fuente: Fernández, 2021, con base en criterio de experto a partir de entrevistas a empleadores.

La desconexión entre crecimiento económico, productividad y empleo tiene consecuencias sobre la distribución de los beneficios de la actividad económica. Desde esta perspectiva, los países CARD mantienen altas y persistentes desigualdades de ingreso, que reflejan las barreras para redistribuir estos beneficios. Esos altos niveles desigualdad, junto a las bajas cargas tributarias en la mayoría de los Estados (menos del 25% del PIB) impiden que el crecimiento se traduzca en mejores condiciones de vida para amplios sectores de la población. De esa manera,

en 2018 el 20% de la población con mayores ingresos concentró entre el 47 y el 55% del ingreso total.

La desprotección social y una débil creación de oportunidades alientan nuevos flujos emigratorios que agudizan la pérdida de capital humano y tienen profundos efectos desarticuladores sobre las sociedades de los países CARD. Además, es un generador de tensiones políticas dentro y entre los Estados centroamericanos, y de estos con México y Estados Unidos.

Este es un asunto reiteradamente

estudiado en sucesivas ediciones del *Informe Estado de la Región* y que de nuevo se aborda en el presente. El capítulo 12 advierte sobre las nuevas dinámicas asociadas a los flujos migratorios, su vínculo con el agravamiento en la situación de bienestar social en los países del centro-norte del istmo y el consecuente aumento en la cantidad de solicitudes de refugio de personas en búsqueda de mayor seguridad y resguardo de sus derechos humanos, acceso a trabajo y a mejores ingresos (cuadro 1.2).

Un tema novedoso que se examina en

este Informe son las políticas migratorias en Centroamérica y la intervención de las organizaciones de la sociedad civil para procurar un trato más digno y respetuoso con los derechos humanos de las poblaciones migrantes. Un hallazgo preocupante es que estas políticas son por lo general de carácter represivo y policial, con muy poca presencia de herramientas de política social.



Para más información sobre migración regional, ver el capítulo 12 de este Informe.

En un contexto de baja capacidad para la creación de oportunidades y altos niveles de desigualdad, los países centroamericanos experimentaron una creciente inestabilidad fiscal y un persistente bajo poder infraestructural de los Estados del área.

La inestabilidad está alimentada por la baja carga tributaria de los gobiernos centrales. Según datos del Icefi (2021), la carga tributaria en Centroamérica (indicador que relaciona la base imponible de los ciudadanos y los impuestos que pagan al Estado) osciló entre el 13,6 y el 14,1% en el período 2015-2019. Las recaudaciones con respecto al PIB se mantuvieron muy por debajo de las de los países de la OCDE (34,3%), donde solo Belice se acercaba a ese nivel (con 29,7%), mientras que Costa Rica (24%), Nicaragua (23%), Honduras (22,3%) y El Salvador (21,1%) estuvieron muy cerca de los niveles promedio en América Latina y el Caribe. Por su lado, Panamá (14,6%), República Dominicana (13,2%) y Guatemala (12,1%) ocuparon tres de los últimos cuatro puestos en Latinoamérica (OCDE, 2020). La combinación de mayor gasto público y estancamiento o leve aumento de los ingresos elevó el déficit fiscal en todos los países CARD durante la segunda década del siglo XXI, con excepción de algunos años de superávit en Belice, Nicaragua y República Dominicana (gráfico 1.14).

Cuadro 1.2

Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año

Países de origen del solicitante	2015	2018	2019
Belice	96	219	278
Costa Rica	213	548	744
El Salvador	31.450	119.271	136.422
Guatemala	26.951	86.875	119.577
Honduras	19.456	76.526	123.011
Nicaragua	1.232	32.265	67.150
Panamá	59	141	240
Total general	79.457	315.845	447.422

Fuente: Acnur, 2020.

Se profundizó el deterioro de la democracia, acompañado por un debilitamiento del apoyo ciudadano a ella

Por otra parte, los indicadores generales del bajo poder infraestructural de los Estados centroamericanos disponibles, es decir, sus persistentes débiles capacidades técnicas, operativas y financieras para implementar políticas públicas, sugieren que no hubo mayores modificaciones en relación con la situación descrita en el capítulo 8 –“El desafío de los Estados de y para la democracia”– del *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011). Más recientemente, Vargas Cullell y Durán (2016) desarrollaron un estudio de la estructura institucional y el tamaño presupuestario de los Estados centroamericanos con una perspectiva regional. Con excepción de la disección del poder infraestructural del Estado guatemalteco abordado en el Informe de Desarrollo Humano de ese país (PNUD, 2010), no existen estudios de caso tan detallados para los demás países CARD. La actualización al año 2018 de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica, del Programa Estado de la Nación, apunta a que el diseño institucional de los Estados de la región no cambió durante la segunda década del presente siglo, pues no hubo modificaciones sustanciales en la estructura de sus aparatos institucionales. Un indicador general de esta

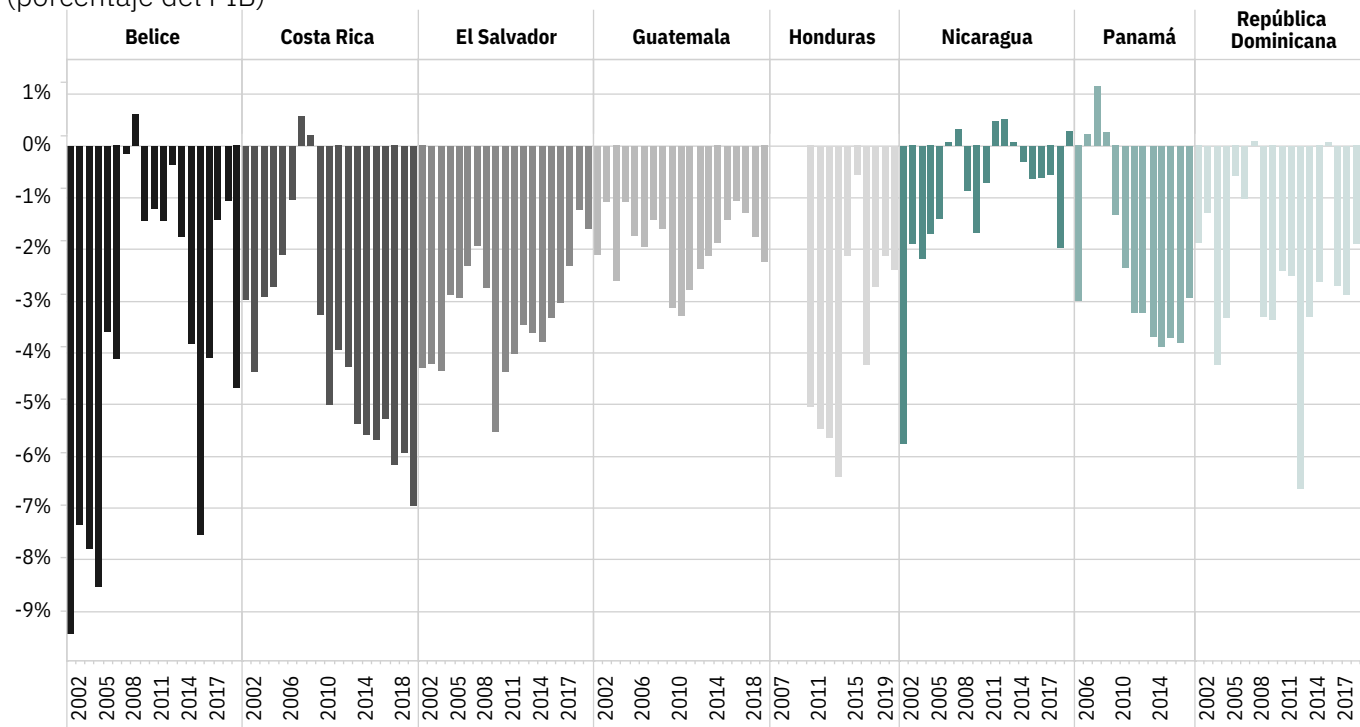
estabilidad es la cantidad de instituciones públicas que componen los Estados, que en la última década se mantuvo estable, en comparación con décadas anteriores (gráfico 1.15)

Finalmente, en el ámbito político, en anteriores ediciones del Informe se ha indicado que Centroamérica experimentó una transición incompleta o trunca del autoritarismo a la democracia y que ello incubó condiciones propicias para regresiones en materia electoral, la independencia de poderes y el Estado de derecho (PEN, 2008, 2011, 2016). Más aún, ya se había señalado que, desde los años iniciales del presente siglo se estaban observando signos claros, primero de un estancamiento del progreso y, luego, de francos deterioros en el respeto al régimen de garantías de libertades y derechos de la población y, en especial, al Estado de derecho y la separación republicana de poderes. Cabe mencionar que no corresponde aquí hacer una recapitulación de estos análisis, que están disponibles en el sitio web www.estadonacion.or.cr. Por otro lado, en esta edición se dedica un capítulo a examinar este tema con una perspectiva histórica de largo plazo.

En resumen, durante las dos primeras décadas del siglo XXI, Centroamérica no logró que la transición desde las guerras civiles a la paz iniciada a finales del siglo anterior culminara en una

Gráfico 1.14

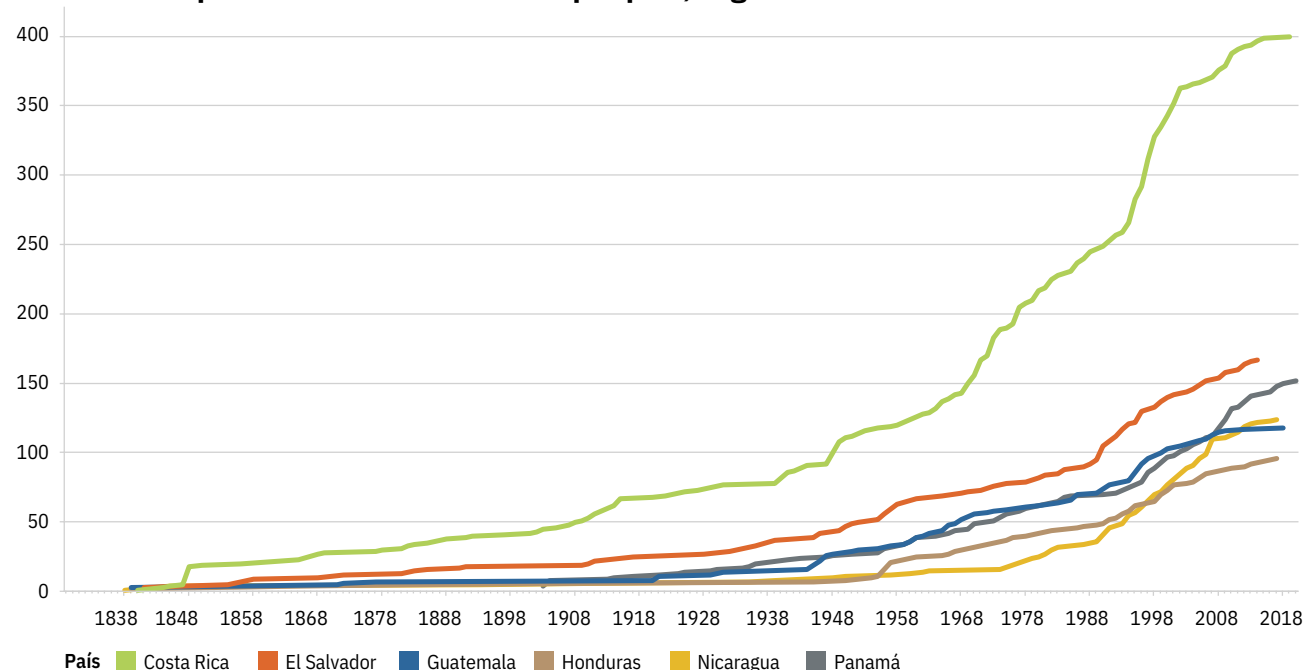
Saldo presupuestario del Gobierno Central, según país (porcentaje del PIB)



Fuente: Piedra, 2021b a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales de cada país.

Gráfico 1.15

Instituciones públicas en Centroamérica por país, según su fecha de creación. 2018



Fuente: Piedra, 2020b, con información de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica del PEN.

consolidación de la democracia en la región. Ello provocó que se sigan arrastrando crónicas debilidades de los sistemas de administración de justicia y una baja capacidad de los Estados para lograr un control efectivo del territorio e implementar políticas públicas, al tiempo que se agregaron regresiones autoritarias y populistas en varios países, junto con el deterioro en la gestión de los procesos electorales, un debilitamiento de la independencia de los poderes del Estado y el fortalecimiento de las fuerzas armadas (PEN, 2016, y capítulos 2 y 8 de este Informe).



Para más información sobre los sistemas políticos CARD, ver el capítulo 8 de este Informe.

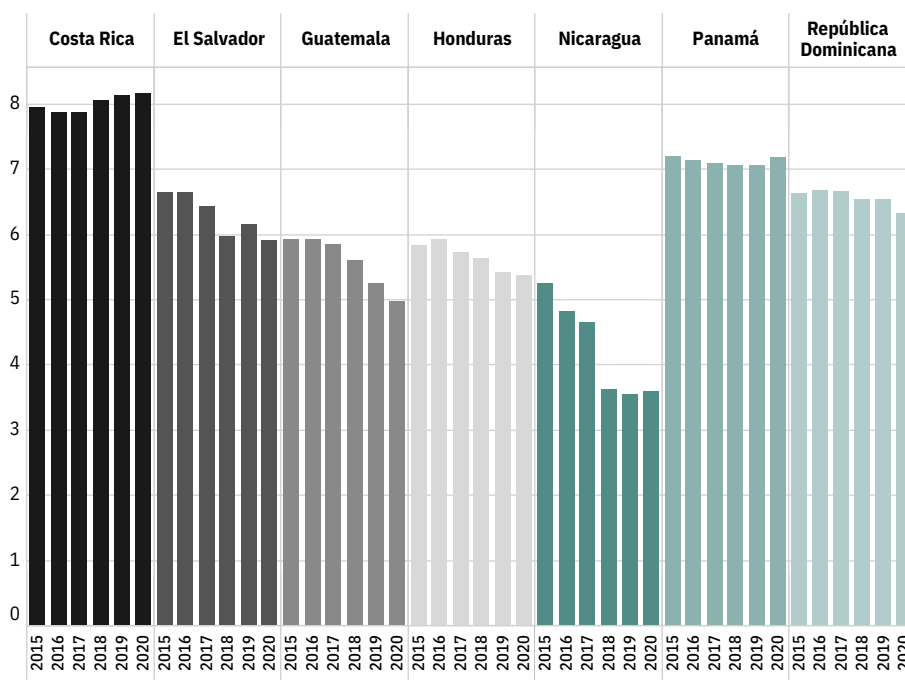
Más concretamente, las señales de deterioro democrático se profundizaron en el período 2015-2019. El índice de democracia que calcula la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* para 165 Estados alrededor del mundo, evidencia una generalizada caída en su puntaje en la mayor parte de los países CARD (gráfico 1.16). En el año 2020, El Salvador pasó de la categoría “democracia imperfecta” a “régimen híbrido”, Nicaragua fue calificado de “régimen autoritario”, Panamá y República Dominicana como “democracias imperfectas” y Costa Rica fue catalogada como la única “democracia plena” de la región.

El capítulo 13 de este Informe analiza los perfiles de apoyo ciudadano a la democracia con el fin de examinar si el deterioro democrático en Centroamérica y República Dominicana ha encontrado algún asidero en la aquiescencia de la población. Se logró constatar que el esfuerzo para democratizar los sistemas políticos no creó una base amplia de demócratas en la región.

De acuerdo con los perfiles de apoyo a la democracia construidos con base en el Barómetro de las Américas (Lapop), en el período 2004-2018 en seis de los ocho países CARD (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana) el aumen-

Gráfico 1.16

Índice de Democracia^{a/}, según país



a/ El índice corresponde a un puntaje que toma valores entre 0 y 10, donde 10 representa una democracia sólida y 0 un régimen autoritario.

Fuente: Piedra, 2021b con datos de *The Economist*.

to de los grupos más escépticos con la democracia coincide con preocupantes reducciones en los perfiles más afines a dicha manera de convivencia política, en particular en los denominados “demócratas liberales” (gráfico 1.17).

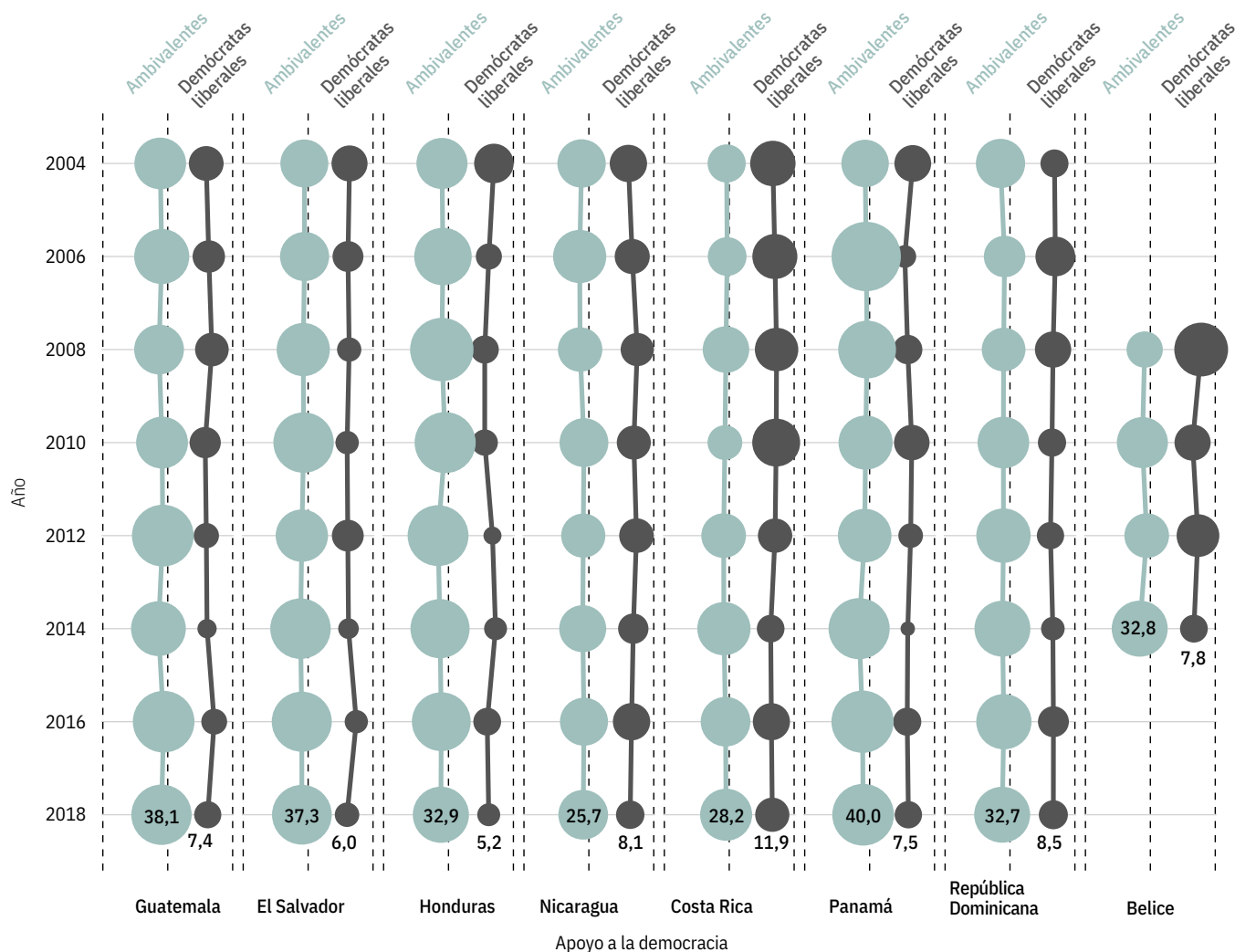
En términos generales, puede afirmarse que ha habido una convergencia temporal entre los retrocesos sistémicos en los países CARD y el creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia. Las explicaciones sobre esta correlación pueden ser varias, desde la falta de resultados sociales y económicos favorables para la población, el malestar ciudadano con los escándalos de corrupción, o la crisis de representación política debido a la erosión de los partidos, entre otras. El Informe no procura verificar ninguna de estas hipótesis en particular, esfuerzo que requeriría un estudio comparativo de amplio espectro y perspectiva temporal. El objetivo, más modesto, es alertar sobre la pérdida de apoyo a la democracia entre las ciudadanías de la región.



Para más información sobre perfiles de apoyo a la democracia, ver el capítulo 13 de este Informe.

La frustración generada por décadas de postergación ha alimentado el malestar ciudadano y erosiona el apoyo a la democracia. En una encuesta realizada como insumo para este Informe a inicios de 2021, más de la mitad de la población indicó que el rumbo de los países era equivocado (gráfico 1.18). La excepción fue El Salvador, donde solo el 12% de la población mantenía esa posición, coincidiendo con la amplia victoria electoral obtenida por el partido del presidente Nayib Bukele y sus aliados en las elecciones legislativas de marzo de 2021 (Fernández y Mora, 2021).

Gráfico 1.17

Distribución porcentual de *ambivalentes* y *demócratas liberales*, por año, según país

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

La pandemia indujo rápidos retrocesos en el desarrollo humano sostenible

La pandemia de covid-19 golpeó rápida y significativamente a Centroamérica y República Dominicana, al igual que el resto de América Latina, y generó importantes retrocesos en los logros del desarrollo humano. En este contexto, se activaron tensiones y conflictos a lo interno y entre los países. A este punto no es posible discernir si estas caídas serán de corto plazo, seguidas por una rápida recuperación, o bien, si tendrán efectos de largo plazo.

El primer caso detectado del virus SARS-COVID-19 en Centroamérica y República Dominicana se registró el 1 de marzo de 2020 en este último país. A partir de la declaratoria de emergencia, los Estados de la región evidenciaron importantes dificultades y asimetrías entre ellos en la gestión y preparación para atender los efectos de la pandemia. Las dificultades y necesidades no previstas en atención a la pandemia propiciaron golpes inmediatos y profundos en los débiles cimientos sociales en los que yacía el desarrollo de la región.

La pandemia afectó a cada uno de los

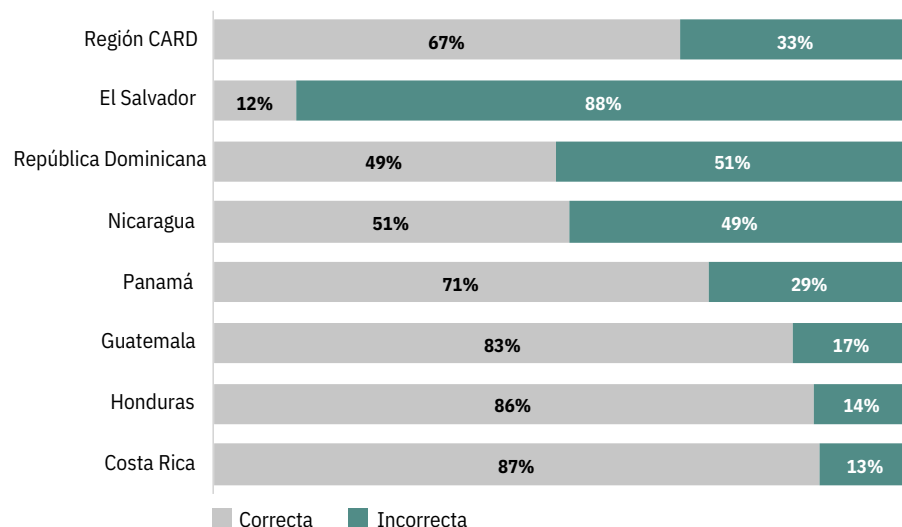
países del orbe; en el caso de la región CARD provocó fuertes impactos, aunque con distinta profundidad según el Estado, que se comenzaron a observar desde la detección de los primeros casos. Durante el año 2020, las cifras de contagios se mantuvieron en niveles similares o menores del promedio de América Latina y el Caribe, con la excepción de Panamá, que mostró cifras superiores al promedio regional.

Entre las medidas de contención, los exámenes o testeos de la población, se aplicaron con alcances distintos. En el caso de Nicaragua, estos fueron muy

Gráfico 1.18



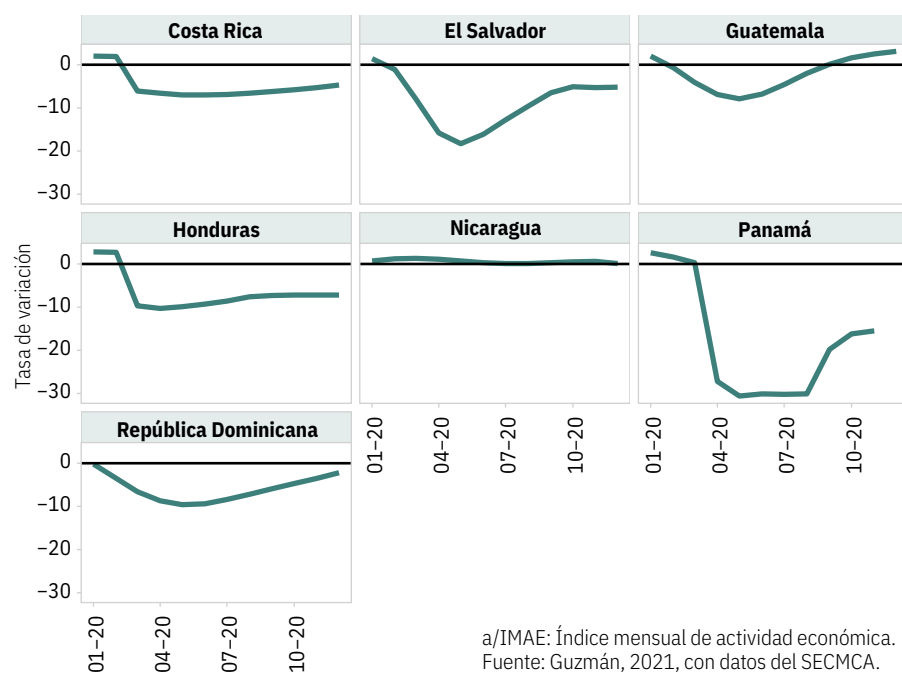
Distribución de la población según su posición sobre el rumbo del país. 2021



Fuente: Fernández y Mora, 2021 con datos de Borge y Asociados, 2021.

Gráfico 1.19

Variación interanual del IMAE^{a/}. por mes, según país. Enero-diciembre, 2020



a/IMAE: Índice mensual de actividad económica.
Fuente: Guzmán, 2021, con datos del SECMCA.

limitados, en comparación a otros como Panamá, que tuvo procesos de testeo masivos. Por otro lado, la evolución de las tasas de mortalidad presentó un patrón similar: en los primeros meses de la pan-

demia se reportaron las tasas más altas y hacia finales de 2020 estas se estabilizaron. No obstante, hubo tasas reportadas notablemente distintas, entre el 1 y el 4%, que se supone son inferiores a las en

realidad ocurridas debido a las limitaciones en los sistemas de registro de los países.

Una de las respuestas a la crisis de la pandemia ha sido la aplicación de vacunas contra el virus. Para ello, todos los integrantes de la región CARD se adhirieron al mecanismo COVAX de la organización Mundial de la Salud. Además, Nicaragua recibió donaciones de vacunas de Rusia, mientras que Honduras y Guatemala las recibieron de Israel. Estos procesos de vacunación se han dado con distintas velocidades, tanto entre países como a nivel interno en cada uno de ellos.

Como se mencionó en el apartado anterior, desde el último Informe (2016) no se han registrado cambios significativos en materia de bienestar en la región. Esto implica que las capacidades de los Estados para atender las necesidades derivadas de la pandemia de covid-19 han sido muy limitadas.

Las distintas declaratorias de emergencia emitidas en los países implicaron una serie de medidas para contener los contagios. Este hecho supuso un freno económico y generó consecuencias inmediatas sobre el empleo y los niveles de ingresos y bienestar de la población. Los débiles aparatos productivos de los países que antes de la pandemia tenían un bajo dinamismo sufrieron una contracción importante (con excepción de Panamá y República Dominicana, que en período de prepandemia presentaron tasas de crecimiento económico superiores al promedio latinoamericano). Las afectaciones se evidenciaron en los niveles de actividad económica, donde el índice mensual de actividad económica mostró una marcada contracción a partir de marzo de 2020, con excepción de Nicaragua. Las caídas más grandes entre abril y mayo, donde destacan Panamá con una contracción del 31% y El Salvador con una del 18% en el trimestre inmediato posterior (gráfico 1.19).

La afectación económica además varió según sectores y países (gráfico 1.20). La Cepal (2020c) categorizó los sectores en tres grupos: los más afectados (sector servicios); los medianamente afectados, que corresponden sobre todo al sector

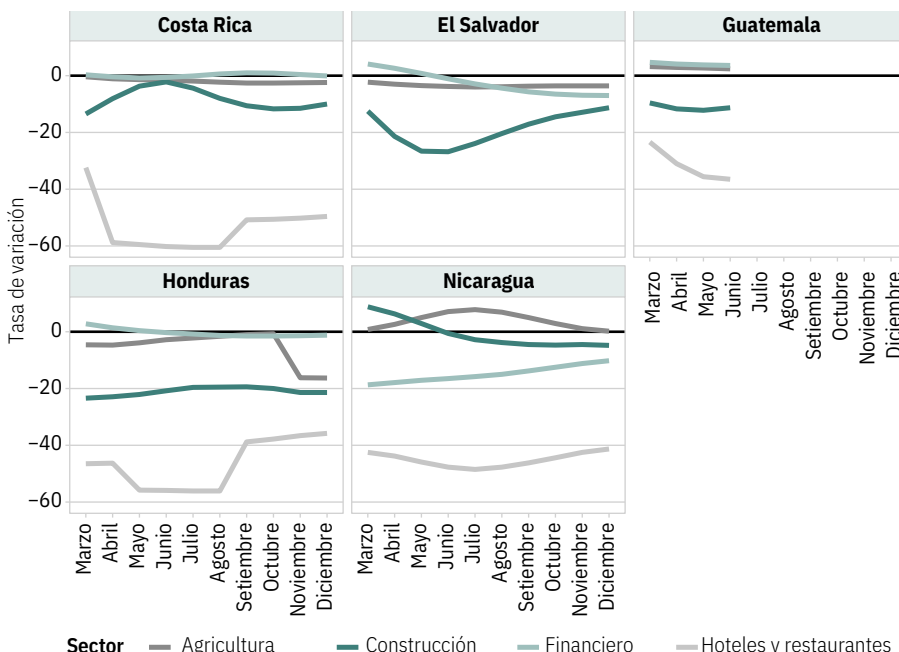
de manufactura, y los menos afectados, que corresponden sobre todo al sector agropecuario o silvicultura.

Esta evolución reprodujo la tendencia mundial de contracción del sector servicios, con caídas de entre el 41 y el 80%, particularmente agudas en los servicios de hostelería y restaurantes (OCDE, 2020a). Por otra parte, las áreas ligadas al sector primario, como la agricultura, sufrieron impactos menores, sin llegar al -10% de variación interanual, con excepción de Honduras, e incluso reportando crecimiento en algunos meses en Nicaragua y Guatemala. Sin embargo, las variaciones por actividad económica no son homogéneas a lo largo de la región, de manera que en Nicaragua, el sector construcción no llegó a contraerse más de un 4,8% respecto al año anterior, mientras que en Honduras y El Salvador la variación alcanzó entre el -23 y -27%. Adicionalmente, la afectación en el sector financiero varió mucho entre países: en Nicaragua hubo contracciones de casi un 20%, Guatemala experimentó un crecimiento y en Costa Rica y El Salvador la variación fue inferior al 3%. En todos los sectores se registró alguna recuperación parcial hacia finales del año 2020. En síntesis, además de que las estructuras productivas eran vulnerables, la pandemia propició un golpe del cual gran parte de las economías no se han logrado recuperar.

A la frágil realidad productiva se sumó la presión adicional sobre una ya muy comprometida situación fiscal en los países CARD. Desde el inicio de la crisis sanitaria, los gobiernos disponían de escasos márgenes de maniobra para financiar las medidas que paliaran los efectos de la pandemia. La contracción de los ingresos por la caída en la actividad económica, junto al aumento en el gasto público para la atención de la emergencia sanitaria ampliaron aún más los altos niveles de déficit fiscal (gráfico 1.21). Para atender este rápido deterioro los Estados tuvieron que recurrir al endeudamiento público. Panamá y El Salvador sufrieron el mayor aumento en su nivel de deuda pública (pasaron de un 56% del PIB a un 69,8% y de un 79,1% del PIB a un 90,2%, respectivamente). Por su parte, Costa Rica, Honduras,

Gráfico 1.20

Variación interanual de actividad económica, por país^{a/}, según sectores. 2020



a/ No se encontraron datos comparables para el resto de países de la región.

Fuente: Guzmán, 2021 con datos del SECMCA.

Guatemala y República Dominicana también aumentaron su deuda, aunque en menor magnitud.

La contracción económica impactó rápida y directamente en los mercados laborales. Con la destrucción de puestos de trabajo se dio un aumento del subempleo y el desempleo que generó reducciones en los ingresos de los hogares e incrementos en la pobreza en todos los países. En la mayoría de los Estados no ha sido posible cuantificar el alcance de las implicaciones en materia de empleo debido a la suspensión de encuestas nacionales que registran los datos de ocupación. Sin embargo, en aquellos en los que sí existe información, como en Costa Rica, en el segundo trimestre de 2020 se constató el mayor incremento en la tasa de desempleo desde que se tienen registros y una duplicación en la tasa de subocupación, que pasó de un 12,4% en el primer trimestre a un 25,8% en el segundo.

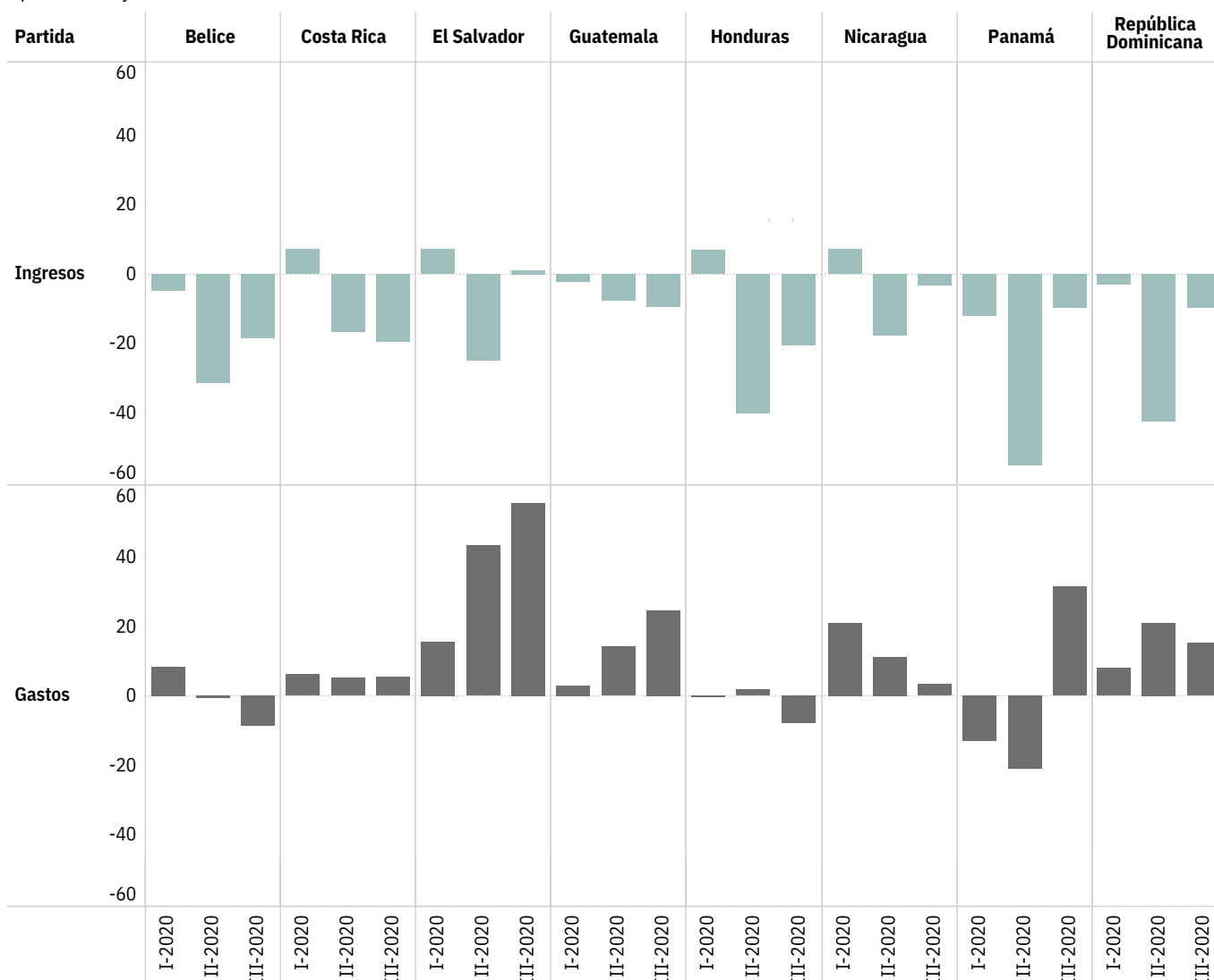
Las caídas subsecuentes en los ingresos en amplios segmentos poblacionales como consecuencia de los problemas en

los mercados laborales comprometieron aún más la seguridad alimentaria de los habitantes de la región. Las proyecciones de hambruna previas a la pandemia revelaban que Nicaragua, Guatemala y El Salvador se encontraban en situación de estrés alimenticio, al tiempo que en Guatemala se registraban varias zonas en condición de crisis (FEWS, 2020).

Ante la pandemia, varios países optaron por aplicar medidas como la distribución de alimentos y víveres, mientras que otros han priorizado transferencias en efectivo. La suspensión de clases presenciales, junto al bajo acceso a computadoras e internet también ampliaron los rezagos ya descritos en secciones anteriores. De acuerdo con una encuesta realizada por Borge y Asociados, menos de la mitad de las personas entrevistadas recibieron ayuda estatal, y el tipo más frecuente de apoyo fueron las donaciones de alimentos, especialmente en El Salvador y Honduras, en tanto que las transferencias fueron más comunes en Costa Rica.

Gráfico 1.21

Variación interanual de los ingresos y gastos totales públicos, por trimestres, según país. 2020 (porcentajes)



Fuente: Guzmán, 2021, con datos del SECMA y el Banco Central de Belice.



Para más información sobre actitudes ciudadanas y situación de los hogares ante la covid-19, ver Fernández y Mora, 2021, disponible en www.estadonacion.or.cr.

Finalmente, el cierre de fronteras decretado por varios países de la región en las primeras semanas del *shock* pandémico impactó los flujos migratorios, en particular los dirigidos hacia Estados Unidos, generando una caída temporal en el flujo de remesas durante el segundo trimestre de 2020 en la mayor parte de países receptores y un aumento de la migración clandestina, así como mayores riesgos de tráfico de personas. No obstante, hacia final de año los registros mostraban una recuperación de los niveles previos.

La suma de los efectos descritos (golpe a la productividad, finanzas públicas y mercados laborales) ha tenido implicaciones importantes en el bienestar social, sobre todo en la caída en los ingresos, desplazando a más personas a la pobreza de manera generalizada en la región CARD (gráfico 1.22). Con excepción de Panamá, en el año 2020 todos los países de la región superaron el 20% de población viviendo en condiciones de pobreza, y tres de ellos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) superaban el 50%. La pobreza extrema también superó el 10%, salvo

en Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

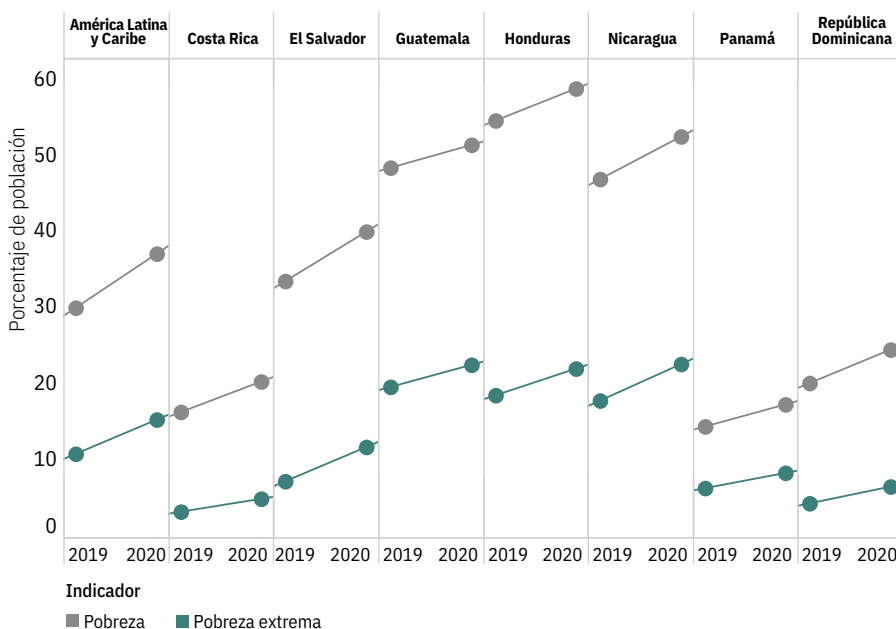
En el contexto de los serios rezagos en el desarrollo humano sostenible en la región, las graves consecuencias de la crisis derivada de la pandemia afectaron también a los sistemas democráticos y a la convivencia social. Los señalamientos de una serie de instituciones como el Institute for Democracy, Transparency International, la Cepal, el IDEA y otros autores (Repucci y Slipowitz, 2020) destacaron el deterioro en las democracias de los Estados de la región (sobre todo en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), afectaciones a la libertad de expresión (en especial en Nicaragua), y un aumento en la percepción de la corrupción en varios de los países (con excepción de El Salvador, donde se redujo, y Costa Rica, donde se mantuvo), mientras que el acceso a la justicia se limitó de manera generalizada durante la pandemia (gráfico 1.23).

Segunda idea fuerza: el impulso integracionista inaugurado a finales del siglo pasado generó logros tangibles de desarrollo humano, pero muestra claras señales de agotamiento político

El proceso de integración regional de los países CARD es uno de los más antiguos y avanzados del mundo, pues, en su versión moderna, data de mediados del siglo XX³. Tras las graves crisis económicas y político-militares que asolaron Centroamérica en la década de 1980, que habían desarticulado el Mercado Común Centroamericano, los países dieron un nuevo impulso a la integración regional mediante la firma de los Acuerdos de Esquipulas I (1986) y II (1987), así como el Protocolo de Tegucigalpa y la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en 1991. Estos instrumentos permitieron la creación de un robusto marco jurídico e institucional sostenible que ha generado resultados concretos en algunas áreas, aunque en otras es débil o no ha logrado consolidarse. Además de las asimetrías en capacidades y resultados, este Informe proporciona evidencia sobre la acumulación de señales sobre el agotamiento político del impulso

Gráfico 1.22

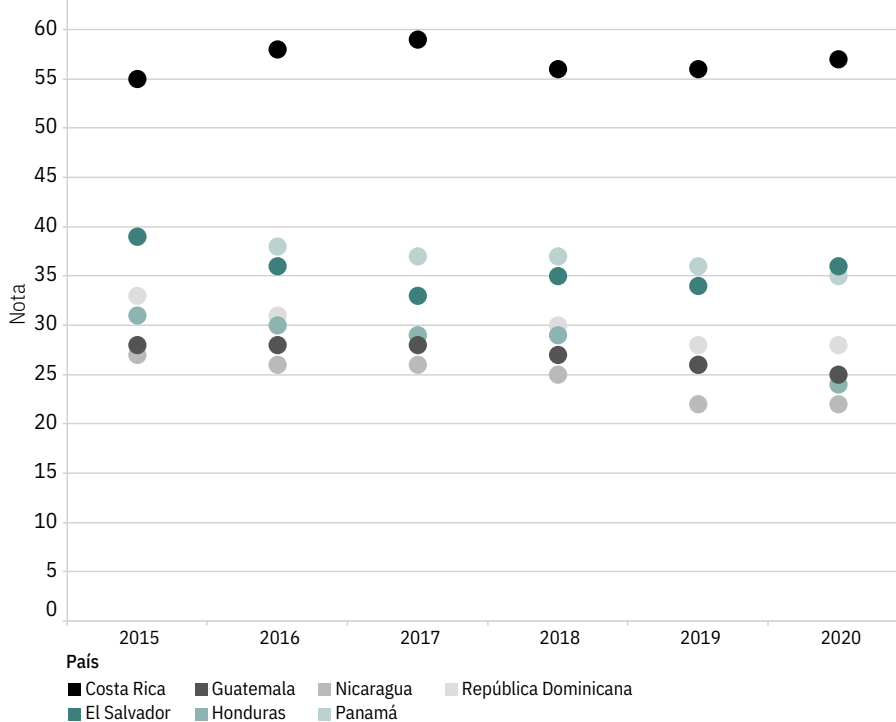
Incidencia de la pobreza total y extrema^{a/}, según país. 2019-2020



a/ Según el método de línea de pobreza extrema.
Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la Cepal, 2020b.

Gráfico 1.23

Puntaje obtenido en el índice de percepción de la corrupción^{a/}, por año, según país



a/ Entre mayor sea el valor, menor percepción de corrupción.
Fuente: Guzmán, 2021 con datos de *Transparency International*.

integracionista inaugurado a fines del siglo pasado.

Las diferentes naciones comparten recursos naturales e infraestructura, bienes públicos que podrían ser gestionados de manera conjunta para garantizar su adecuada protección, uso sostenible y mantenimiento oportuno. Centroamérica cuenta con veintitrés cuencas compartidas que representan el 37% del territorio de la región y posee más de un millón de km² de mar territorial (el doble de su superficie continental), así como ecosistemas marinos y terrestres que trascienden las fronteras territoriales entre las naciones (Funpadem, 2000). Además, la infraestructura vial y de transporte de los países configura corredores terrestres, marítimos y aéreos fundamentales para viabilizar las dinámicas de comercio, turismo y producción.

Si bien la voluntad expresada en esos instrumentos fundacionales del proceso de integración regional partió del reconocimiento de recursos e intereses compartidos entre los países, la implementación a nivel nacional de los compromisos suscritos en el ámbito regional es débil en muchas áreas.

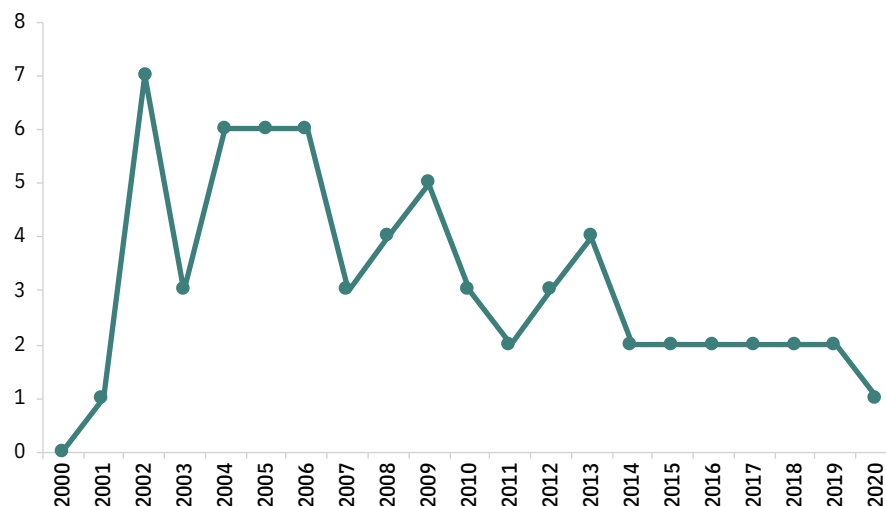
Los Estados nacionales son los socios principales del proceso de integración y tienen la obligación de dar direccionalidad a este proceso y garantizar las condiciones políticas y materiales para la “nacionalización” de los acuerdos y compromisos suscritos en el espacio regional. La falta de voluntad política agudiza los problemas endémicos del diseño institucional y la operación del SICA e impide su consolidación como plataforma para la aplicación de políticas públicas en temas de interés común para los países miembros.



Para más información sobre **evolución y desempeño reciente de la integración**, ver el **capítulo 3** de este Informe.

Gráfico 1.24

SICA: cantidad de reuniones presidenciales, por año



Fuente: PEN, 2021 con datos del SICA.

Falta de compromiso de los Estados miembros agudizó los problemas endémicos del diseño institucional y la operación del SICA

Durante los últimos años la integración regional ha perdido prioridad política entre los países miembros. Un indicador de ello es la disminución en la cantidad de cumbres presidenciales y la participación de representantes de menor rango en dichas reuniones.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) destacó que, durante el período 2010-2014 se había reducido la cantidad de reuniones de la Cumbre de Presidentes (órgano superior del SICA) en relación con el período 2004-2009. Esa tendencia se agudizó en los últimos años: a partir de 2014 solo se han realizado dos reuniones anuales y de las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión (2012, en Honduras) coincidieron presencialmente los ocho presidentes y jefes de Estado (gráfico 1.24).

Otro indicador de la falta de compromiso de los Estados miembros con la integración regional es la morosidad en el pago de cuotas de los gobiernos, lo que genera incertidumbre e inestabilidad en el quehacer de las instituciones. Se sabe que las cuotas anuales aportadas por los

Estados no son suficientes para sufragar siquiera los costos operativos mínimos de las instituciones (PEN, 2011). Aunque la disponibilidad de información sobre el monto y el cumplimiento del pago de las cuotas de los países es muy escasa, es conocida la falta de disciplina de varias naciones en este asunto. Una de las consecuencias de esta situación es que el personal de los organismos regionales se desempeña en un entorno poco estable, asociado a una lógica de proyectos incompatible con una planificación estratégica.

Tal como se señala en el capítulo 3 de este Informe, la SG-SICA es financiada por medio de dos subvenciones: los aportes de los países miembros y la cooperación internacional. En el caso de las cuotas de los Estados miembros, la demora en su pago genera inestabilidad e incertidumbre para la ejecución de los presupuestos. Por ejemplo, en su presupuesto ordinario de 2019, por 5,1 millones de dólares, al 31 de diciembre de ese año la SG-SICA solo recibió ingresos por 2,8 millones de dólares (54%), provenientes de las cuotas de los Estados miembros, es decir, fondos propios.

Para subsanar esta situación en el período 2010-2014, las autoridades de la integración desarrollaron una iniciativa para avanzar en el diseño de un mecanismo de financiamiento autónomo. La propuesta

realizada cubría inicialmente las once secretarías del sistema y planteaba, entre otros aspectos, los siguientes: i) el pago de las deudas de los países por concepto de cuotas atrasadas que superen los 10 millones de dólares, ii) la declaración de los bienes y servicios que producen las instituciones del SICA como bienes públicos regionales, iii) el encargo al BCIE de la administración de los recursos y iv) la conformación de un consejo de administración integrado por representantes de la SG-SICA, el BCIE y la Sieca (PEN, 2016). Sin embargo, durante los últimos años no se reportan avances en la implementación de este mecanismo dado que la propuesta no se ha sometido a discusión y aprobación en la Cumbre de Presidentes. Debe tomarse en consideración que, además, tras ese acuerdo, se requerirá la aprobación legislativa en cada país, lo que traslada a una fecha incierta su puesta en marcha.

La falta de compromiso no contribuye a la consolidación del proceso integracionista ni a buscar soluciones a problemas endémicos que limitan las capacidades y logros de la integración regional, entre ellos las importantes asimetrías en los esquemas de financiamiento entre las instituciones y los órganos. Aunque la información presupuestaria de la institucionalidad regional se encuentra dispersa, incompleta y no es accesible al público en general, con ocasión del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) fue posible contar con los presupuestos de funcionamiento (gastos básicos) de las secretarías del Sistema para el año 2014 (once entidades de un total de 122), que sumaban cerca de 12,5 millones de dólares. De ese presupuesto, las cuotas obligatorias de los Estados miembros apenas cubrían la mitad. Además, se evidencian importantes diferencias en el monto de las cuotas de una institución u órgano a otro y no existe un mecanismo solidario de traspaso de recursos intrasistema. En el año 2013, el Parlacen recibió de los países miembros 10 millones de dólares (1,7 millones cada uno), lo cual significa que esa sola entidad absorbe un monto equivalente a casi la totalidad de los presupuestos de las once secretarías.

La escasez de fondos presenta

excepciones, pues algunas entidades tienen fuentes de ingresos propias que les permiten contar con financiamiento suficiente e incluso sostenible (por ejemplo: BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional), pero otras no cuentan con lo mínimo para operar. Entre las secretarías más deficitarias sobresalen las de asuntos ambientales (CCAD, Cepredenac), hecho que contrasta con la magnitud de los aportes de la cooperación internacional a ese sector. El ICAP también encabeza la lista de entidades deficitarias, debido a que su financiamiento depende de los servicios que vende (capacitación y formación académica). De igual manera, las secretarías del área social tienen importantes brechas entre las cuotas recibidas y sus costos de operación (PEN, 2016). En resumen, se puede afirmar que la integración en materia ambiental y social está siendo sostenida básicamente por la cooperación internacional, mientras que en las instituciones económicas las contribuciones de los gobiernos tienen una importancia un tanto mayor.

Sin lugar a dudas, la dependencia de la cooperación internacional determina la agenda y el alcance del quehacer de la institucionalidad regional. Tal como se plantea en el capítulo 3 de este Informe, el SICA continúa dependiendo de la cooperación internacional y no del aporte de sus principales socios, los Estados nacionales. La gestión vía proyectos de cooperación limita la sostenibilidad de las acciones y el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones, dado que impide sustentar plataformas técnicas y organizativas en el largo plazo. Además, como ya se ha señalado, en algunos casos induce a priorizar los temas y mecanismos de ejecución de los cooperantes sobre las agendas y áreas estratégicas de intervención para impulsar el desarrollo humano sostenible en la región.

La dependencia de la cooperación internacional es tal que el presupuesto de solo uno de los proyectos de cooperación ejecutados por la SG-SICA durante los últimos años (Pairca II por 20.250.000 dólares) fue diez veces más lo que recibió esa secretaría por cuotas de los Estados miembros en el año 2019.

De acuerdo con el Sicor, durante el período 1992-2020 la institucionalidad regional recibió de la cooperación internacional 719,3 millones de dólares. De ese monto, casi la mitad (40%) fue destinado a proyectos relacionados con el cambio climático y la gestión integral del riesgo (cuadro 1.3). Aunque el eje de fortalecimiento institucional (al cual pertenece la SG-SICA) representó el 15,7% del total, cabe destacar que esa institución también participa en la ejecución de proyectos en otros ejes de integración y en el quinquenio más reciente se afianza la tendencia, ya destacada en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), a la concentración de proyectos en la SG-SICA. Dicha institución tuvo a su cargo 31 proyectos de cooperación desde 1992 hasta octubre de 2020, por un total de alrededor de 193,1 millones de dólares, que incluyen dieciocho proyectos de fortalecimiento institucional, ocho de seguridad y los demás de ambiente, e integración económica y social. En este aspecto, la SG-SICA solo es superada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que reporta 34 proyectos.

El *Quinto Informe Estado de la Región* (2016) destacó que la promulgación de estrategias, planes y políticas regionales contribuyó a darle direccionalidad al proceso de integración. Aunque este conjunto de instrumentos configura un segundo nivel de planificación estratégica, vinculado con las prioridades del Plan de Acción, muchos de estos instrumentos no brindan un adecuado marco para la implementación, pues no son acompañados por una asignación correspondiente de recursos financieros, organizativos y técnicos.

Durante el período 2000-2020 fueron promulgados cerca de ochenta planes, políticas y estrategias a nivel regional (cuadro 1.4). Sin embargo, la revisión realizada como parte del proceso de investigación para la preparación de este Informe evidenció que entre el 40 y el 50% de ellos no definen fuentes de financiamiento, plazos, metas, responsables, ni mecanismos de seguimiento y evaluación, lo que limita el logro de resultados tangibles en el cumplimiento

Cuadro 1.3

Proyectos de cooperación registrados en el SICOR^{a/}, según eje de integración. 1992-2020

Eje de integración	Cantidad	Presupuesto (en dólares)	Instituciones receptoras de la cooperación ^{b/}
Cambio climático y gestión integral del riesgo	66	286.921.735	CRRH, Csuca, Cepredenac, SG-SICA, CCAD, Trifinio ^{c/} , ICAP, SE-PT, Sieca
Fortalecimiento institucional	18	112.963.339	SG-SICA, CEF, MRREE-CA
Integración económica	77	138.319.153	Oirsa, Cenpromype, Sieca, Cefof ^{c/} , SE-CMCA, SG-SICA, Sitca, Ospesca, SE-CAC
Integración social	57	121.613.665	Incap, Commca, SG-SICA, SISCA, Comisca y MSCA. En Educación y Cultura: CECC/SICA, Csuca, ICAP, Incap y Zamorano ^{c/} .
Seguridad democrática	11	59.522.913	Oirsa ^{c/} , SG-SICA, Ilanud ^{c/} , OCAM
Total	229	719.340.805	

a/ El Sico clasifica y registra los proyectos en seis ejes temáticos: ambiental, económico, educación y cultura, político, seguridad y social. Para este cuadro se han unido el eje de Educación y Cultura con el eje Social.

b/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

c/ Cefof, Ilanud, Trifinio y Zamorano no son instituciones del SICA, aunque la información consignada se encuentra acreditada en el Sico. Oirsa no es estrictamente una institución del SICA.

Fuente: Solano et al., 2021 con base en Sico, 2020.

Cuadro 1.4

Planes, estrategias o políticas regionales aprobados por eje^{a/}

Indicador	Periodo		Variación entre periodos	
	2000-2010	2011-2020	Cantidad	Porcentaje
Cambio climático y gestión del riesgo	8	13	5	62,5
Fortalecimiento institucional	1	2	1	100,0
Integración económica	8	14	6	75,0
Integración social	4	26	22	550,0
Seguridad Democrática	1	1	0	0,0
Total	22	56	34	154,5

a/ No se incluyen los años 2000 y 2001.

Fuente: PEN, 2021 con base en Solano et al., 2021 y el sitio WEB del SICA.

de los objetivos para los que fueron elaborados. Ello alimenta la desconfianza y resistencia de los actores que participaron en su elaboración, incluidos los cooperantes. Además, aunque algunos de esos instrumentos se crearon a partir de la consulta de instancias de distintos pilares de la integración⁴, la mayor parte no establecen formas de articulación y coordinación intersectorial.

Pese al insuficiente apoyo de los Estados miembros, existen ámbitos de la integración con capacidades institucionales robustas y logros tangibles

La institucionalidad regional puede verse como un ecosistema diverso que

contiene importantes asimetrías en su interior. Desde esa perspectiva, es posible reconocer ámbitos con capacidades técnicas y financieras que le permiten sostenibilidad y logros tangibles y otros en los que la dependencia de la cooperación internacional genera incertidumbre e inestabilidad.

Entre el primer grupo de instituciones cabe destacar las del subsistema económico. El Tratado General de Integración Económica Centroamericana (1960) permitió crear una zona de libre comercio para todos los productos originarios de los países signatarios y contribuyó a que el mercado intrarregional fuera el primer o segundo más importante en la mayor parte de los Estados centroameri-

canos. En 2020, El Salvador y Guatemala destinaron al resto de la región el 54,6 y el 37,5% de sus exportaciones totales, respectivamente. Para los demás países, ese mercado representó entre el 19 y el 23% de sus exportaciones, y para Panamá el 4%.

La operación del mercado intrarregional de la mano de la Sieca ha permitido la promulgación de 76 reglamentos para la armonización de la normativa técnica que propicia el mejoramiento de la calidad de la producción y la protección del consumidor, y la actualización del código aduanero uniforme centroamericano (Cauca V) y su Reglamento (Recauca V). Así mismo, ha conseguido el reconocimiento mutuo de los registros sanitarios

para alimentos y bebidas, medicamentos, cosméticos, productos higiénicos, medicamentos veterinarios, fertilizantes, alimentos para animales y plaguicidas de uso doméstico y uso profesional, e impulsado el proceso de unión aduanera (Sieca, 2021).

Otras instituciones del subsistema económico también han alcanzado importantes logros. El BCIE, institución multilateral de financiamiento del desarrollo, obtuvo a finales de 2020 la calificación AA (seguridad muy alta) con una perspectiva estable por parte de la agencia calificadora Standard & Poor's (S&P) y en 2019 alcanzó una cartera de 7.703 millones de dólares. El 81,6% de esos fondos fueron colocados en créditos del sector público en áreas tan diversas como la mejora y rehabilitación de carreteras, construcción de puentes, construcción y rehabilitación de aulas e infraestructura educativa y sistemas de alcantarillado sanitario y agua potable (BCIE, 2020a y 2020b). Además, la emisión de reglamentos por parte del Consejo de Ministros de Ospesca ha permitido resolver a nivel regional aspectos esenciales para el sector de pesca y acuicultura, como por ejemplo el control satelital de embarcaciones, el combate de la pesca ilegal y la prohibición del aleteo de tiburón (PEN, 2016). Tal como destacó Herdocia (2015), si otros consejos de ministros utilizaran esta facultad regulatoria, sin duda se podría ampliar sustantivamente el patrimonio de normas comunes en ámbitos que benefician y profundizan la integración.

Además, la operación de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa) ha sido vital para viabilizar actividades fundamentales para el crecimiento económico de la región como las exportaciones y el turismo. Fundada el 26 de febrero de 1960, la Cocensa es el organismo especializado de la integración que proporciona servicios de navegación aérea (Cocensa, 2021). Su quehacer comprende tanto lo relacionado con el cumplimiento de la normativa y protocolos de seguridad por parte de los Estados (autoridades de Aviación Civil) y los operadores aéreos (proveedores de servicios), como el opor-

tuno y adecuado mantenimiento de la infraestructura necesaria para la aviación civil y la capacitación del personal de la industria del transporte aéreo mediante el Instituto Centroamericano de Capacitación Aeronáutica (ICCAE), con sede en El Salvador.

De acuerdo con la Cepal (1998), la Cocensa es una de las iniciativas que evidencia los beneficios del establecimiento de una entidad común entre Estados pequeños. Esta instancia surgió porque los países, a modo individual, no podían ofrecer las instalaciones y servicios que exigía el Convenio de Chicago⁵ y por esa razón firmaron un convenio al amparo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Dicho organismo considera a la Cocensa como un modelo de cooperación regional en esta materia. El desarrollo de nuevas tecnologías basadas en el uso de satélites hace todavía más necesario el trabajo conjunto, pues la adquisición por separado de los componentes involucrados en los nuevos sistemas sería no solo enormemente costoso, sino también técnicamente innecesario, dado el alcance geográfico de los equipos.

La Cocensa es, además, una institución autosostenible. Su principal fuente de ingresos proviene de las tarifas fijadas para la provisión de servicios de protección que pagan los usuarios del espacio aéreo de la región y dado su carácter de organización no lucrativa, sus ingresos están destinados a cubrir los costos de operación y administrativos, así como a generar reservas para la reposición y la modernización de equipo, así como para la actualización con nuevas tecnologías.

El Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (Siepac) es otro de los ámbitos del proceso de integración en que es posible identificar logros importantes. El Siepac ha permitido el desarrollo de un mercado eléctrico regional (MER) y generado beneficios tangibles, puesto que se “ha reducido el costo de la electricidad en la región por la posibilidad de realizar compras y ventas entre países vecinos y aún fuera de la región⁶”. La red está completa y operativa, y evidencia la capacidad de los Estados de homogeneizar normativas y

coordinar la compleja institucionalidad involucrada en un tema tan complicado como este. En 2013 entró en vigor el reglamento del MER, que establece las “reglas del juego” para la integración energética a través de una empresa ad hoc con representación de todos los países centroamericanos, junto a ISA (Colombia), CFE (México) y Endesa (España). Así mismo, se aprobó un reglamento común que permitirá la inversión privada y también se crearon y están en funcionamiento la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) y el Ente Operador Regional (EOR).

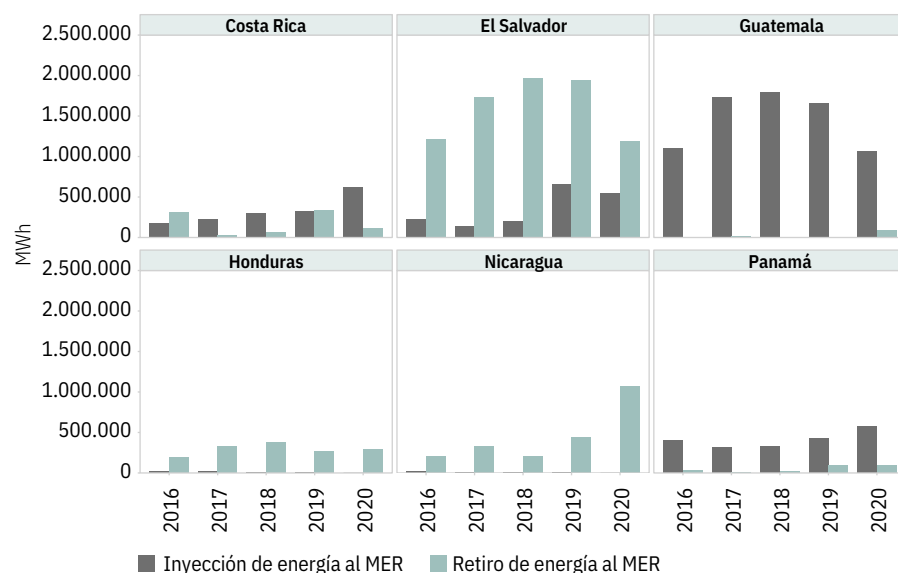
Si bien el desarrollo del MER ha tenido y continúa teniendo limitaciones (dificultades técnicas asociadas a los derechos de transmisión y el manejo de las asimetrías entre mercados más regulados, como el de Costa Rica, y otros más libres, como los de Guatemala y El Salvador), su operación ha permitido que Guatemala y Panamá coloquen sus excedentes de producción y que El Salvador, y en menor medida Nicaragua y Honduras adquieran energía para atender sus necesidades de consumo (gráfico 1.25). Además, tal como fue señalado en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), existe la posibilidad de consolidar la conexión del Sistema con Colombia y México y el Siepac podría ser la base para el desarrollo de otras iniciativas afines con impactos positivos para los países. Entre esos proyectos se contempla poner en operación la red de fibra óptica centroamericana, que permitiría brindar una amplia gama de servicios de comunicación y transmisión de datos útiles para el uso de internet, televisión, circuitos privados, así como telefonía fija y móvil (PEN, 2016).

Para finalizar, en el ámbito social es necesario destacar la compra conjunta de medicamentos. Desde el año 2006 ese mecanismo, coordinado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-Comisca), ha permitido que los países mejoren el acceso y optimicen los recursos dedicados a la compra de medicamentos, al lograr precios más bajos en el marco de negociaciones conjuntas con la industria farmacéutica.

Gráfico 1.25

Inyecciones y retiros de energía en el mercado eléctrico regional (MER), por año, según país

(megawatts/hora)



Fuente: González, 2021 con base en el Ente Operador Regional, 2020a y 2020b.

Los acuerdos se realizan mediante un proceso de precalificación de empresas y sus productos que posteriormente son incluidos en las sesiones de negociación de precios a través de subastas a la inversa o negociaciones directas entre las empresas precalificadas (SICA, 2021).

En el período 2011-2017 se han obtenido beneficios tangibles, que generaron un ahorro de 72 millones de dólares en la adquisición de medicamentos. En el año 2018, el monto total de las compras fue de 54,6 millones de dólares y generó un beneficio total cercano a los 12,4 millones de dólares para la región y un retorno de la inversión de 482,45 dólares por cada dólar invertido por las instituciones de salud. En 2019 el monto de las contrataciones ascendió a 24,5 millones de dólares y se tradujo en un beneficio total de cerca de 6 millones de dólares y un retorno de inversión de 176 dólares por cada dólar del aporte de las instituciones de salud (SICA, 2021).

Cabe destacar que desde el año 2018, el proceso de la negociación conjunta se volvió autosostenible con la contribución del 2% de los beneficios que el mecanismo

genera a los Estados miembros y fue ampliado para incorporar la compra de dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario.

En las áreas de la integración con mejor desempeño se lograron concretar apoyos efectivos a los países, pero no fue suficiente para que los Estados cooperaran de manera sostenida en el manejo de la crisis inducida por la pandemia

La atención de la pandemia ha activado importantes respuestas por parte de la institucionalidad de la integración regional. La identificación y la canalización de fondos a nivel regional permitió que los países CARD contaran con recursos complementarios para enfrentar la pandemia. En marzo de 2020, el SICA promulgó el Plan de Contingencia Regional, después de que la Secretaría General convocara una reunión extraordinaria con los jefes de Estado de la región el día 12 de ese mismo mes. Ese Plan tenía como propósito complementar las medidas tomadas por los Estados y fue

aprobado el 26 de marzo de ese año. En ese documento se establecieron además dos ejes transversales: la Comunicación Estratégica y la Gestión de la Cooperación Internacional. De esta manera, la cooperación se enfocó en tres áreas:

- Salud y Gestión del Riesgo.
- Comercio y Finanzas.
- Seguridad, Justicia y Migración.

Un inventario de las acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, realizado para este Informe, reveló que ella se enfocó principalmente en la coordinación con otras instituciones regionales (57 medidas), y, en segundo lugar, en la difusión de información (26 medidas). El resto de las acciones implicaron la creación de protocolos regionales, habilitación de fondos, recomendaciones, líneas de crédito, compras de equipo médico o insumos, y donaciones (gráfico 1.26 y Piedra, 2021a).

Entre las acciones regionales emprendidas cabe subrayar las ejecutadas por el BCIE, la Sieca, el Comisca y el Cepredenac. En el ámbito social, el Consejo de Ministros de Salud en Centroamérica y República Dominicana (Comisca) fue el marco de coordinación que emitió la mayor cantidad de medidas, seguido por la Secretaría General del SICA y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). En el ámbito económico, se centró en la habilitación de fondos y líneas de crédito por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para distintas instituciones de los países y con diversos fines que van desde compra de suministros médicos, hasta la estabilización de la moneda y un agresivo plan de apoyo para las mipymes en los Estados que desearan acceder a las posibilidades de crédito ampliado⁷.

En el marco del Plan de Contingencia el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) creó el “Programa de emergencia de apoyo y preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica” que incluye: i) ayuda de emergencia con fondos no reembolsables (donación)

Gráfico 1.26

Acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, por resultado. Marzo-setiembre, 2020



Fuente: Piedra, 2021a con datos recolectados del SICA.

por un monto de 8 millones de dólares y que ya fueron entregados a los países; ii) compra y suministro de medicamentos y equipo médico (2,1 millones de dólares); iii) crédito para apoyar la gestión de liquidez de los Bancos Centrales (1.000 millones de dólares), entre otros. Además, el programa incluye el apoyo específico a zonas específicas de la región como la del Trifinio para ejecutar campañas de prevención y contingencia (25.000 dólares) y prevé el apoyo al sector financiero (650 millones de dólares) para financiar sobre todo el sector de las mipymes y fortalecer el tejido empresarial de la región (BCIE, 2021).

En el contexto de la pandemia, el mecanismo de negociación conjunta del Comisca permitió adquirir 22.436 trajes de protección para el personal que se encuentra en primera línea en la lucha contra la covid-19, con un ahorro de 185.075 dólares, es decir una reducción del 61,4% en el precio de adjudicación de dicha indumentaria. Esta adquisición fue realizada con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la cooperación de la República de Turquía (SICA, 2021).

El resto de acciones conjuntas se concentraron en procesos de coordinación entre instituciones regionales en diversos

asuntos como el agrícola, el pesquero y el energético; campañas de información y protocolos en temas de salud y comercio, y en menor medida, sobre la educación a distancia, la habilitación de un corredor humano en materia migratoria y la sistematización de las experiencias que han tenido los Ministerios de Educación de los países de la región en las transiciones de la educación presencial a la remota.

En síntesis, más allá del ámbito económico, en el que se movilizaron importantes recursos para amortiguar los efectos de la pandemia sobre la estabilidad macroeconómica y fiscal de los países, la mayoría de las acciones de la institucionalidad regional quedaron limitadas a esfuerzos de coordinación entre instituciones regionales y el intercambio de información, pero sin mayor incidencia ni articulación sobre las políticas productivas, sanitarias, sociales y políticas nacionales.



Para más información sobre **consecuencias de la pandemia en la región**, ver el **capítulo 4** de este Informe.

Las acciones desde la integración también han contribuido a resolver controversias entre los países durante la pandemia. Las distintas restricciones adoptadas por los gobiernos para contener la crisis sanitaria han agudizado las dificultades de tránsito intrarregional de mercancías e incluso se han dado cierres unilaterales, con la consecuente paralización del transporte. En ese sentido, a partir del 8 de mayo de 2020 el gobierno de Costa Rica implementó rigurosos controles fronterizos para evitar el ingreso de transportistas de mercaderías infectados.

Como respuesta a los controles del gobierno costarricense, se generó un conflicto diplomático entre Costa Rica y Nicaragua, de manera que el gobierno de Nicaragua ordenó el cierre de la frontera, lo que significó la paralización de camiones procedentes de toda Centroamérica. Dado que el problema afectaba a toda la región y podría tener serias consecuencias económicas, a finales de mayo de 2020 se realizó un encuentro virtual entre ministros de Comercio y de Salud de la región auspiciados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca), en el que se acordó el desbloqueo de las fronteras y el restablecimiento del flujo comercial (DW, en línea). En este caso, la institucionalidad regional resolvió en tiempo récord el problema y aprobó un reglamento de bioseguridad en el transporte mediante el concierto de autoridades de salud, aduanas y comercio de los países que permitió minimizar la afectación del comercio regional (Cepal, 2020a). En esta línea, cabe destacar también el acuerdo bilateral suscrito entre Costa Rica y Panamá el 21 de mayo de 2020 para llevar a cabo un plan piloto de monitoreo constante de los transportistas.

Pese a las acciones conjuntas promovidas en el marco del proceso de integración regional, en lo fundamental, los gobiernos del área atendieron los efectos de la pandemia de la manera que cada uno creyó más conveniente, con un mínimo de coordinación y cooperación regional.

En efecto, todos los países CARD tomaron medidas para atender la crisis

sanitaria, pero con alcances, orientaciones y secuencialidades muy distintas. El período de mayor actividad en lo que respecta a la emisión de medidas fue entre los meses de febrero y abril del año 2020, durante la conmoción del impacto inicial de la crisis; el punto más alto se alcanzó durante marzo, coincidiendo con los primeros casos de la enfermedad en todos los Estados. En total, entre marzo y noviembre de 2020 se contabilizaron 285 medidas a nivel regional (Camacho, 2021). Mientras los temas económicos fueron priorizados en Nicaragua, El Salvador y Belice, los referidos a la educación tuvieron mayor peso relativo en Guatemala, Honduras y Panamá (donde también fueron relevantes los asuntos migratorios). Por su parte, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá también se implementaron una notable cantidad de medidas en lo laboral. Además, Nicaragua minimizó las acciones epidemiológicas y de salud pública como estrategia para contener la propagación del virus, al tiempo que, por ejemplo, Costa Rica hizo exactamente lo contrario.

Otra diferencia está determinada por el momento en el que los países aplicaron las medidas (cuadro 1.5). En promedio, República Dominicana fue la nación que más demoró en tomar medidas después de la localización del primer caso, mientras que El Salvador fue el más veloz, anticipándose a la detección del primer caso en diez de las catorce medidas listadas. Sin embargo, también cabe notar que este último país fue de los últimos en registrar casos positivos. Nicaragua destaca por no emitir medidas en más de la mitad de los temas, situación que ha suscitado diversos pronunciamientos de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)⁸.

La incapacidad de concretar un marco de cooperación regional entre los países para hacer frente a la pandemia se evidenció en un tema concreto de importancia capital: la vacunación. Pese a existir

mecanismos regionales para la coordinación y compra de medicamentos, el programa de vacunación fue definido y ejecutado de manera unilateral por cada Estado.

De esta manera, la vacuna contra la covid-19 se empezó a distribuir a nivel mundial a finales de 2020. Aunque todas las naciones se adhirieron a la iniciativa COVAX de la Organización Mundial de la Salud, que garantiza dosis de la vacuna contra la covid-19 para un 20% de la población de cada nación. Sin embargo, cada país definió su programa de vacunación y gestionó unilateralmente la donación de dosis. A febrero de 2021, Belice, Honduras y Nicaragua todavía no habían anunciado acuerdos formales para comprar vacunas fuera del mecanismo COVAX pese a que, como se indicó anteriormente, existe un mecanismo regional para la adquisición de medicamentos.

Como consecuencia de la situación descrita, se produjeron importantes diferencias en el avance del proceso de vacunación entre los países CARD. A mayo

Cuadro 1.5

Número de días transcurridos entre el primer caso de covid-19 detectado y la emisión de medidas^{a/}

Medida	País y fecha de 2020 en que se detectó el primer caso de covid-19							
	Belice (23/3)	Costa Rica (6/3)	El Salvador (18/3)	Guatemala (13/3)	Honduras (11/3)	Nicaragua (18/3)	Panamá (9/3)	República Dominicana (1/3)
Política de testeo		-44	-8	-1	-7	-27	0	21
Rastreo de contactos		-44	57	153	-7	58	0	11
Campañas informativas		-32	-56	-46	-9	-23	-49	1
Declaratoria de Estado de emergencia	7	10	-4	-8	-29		4	18
Cierre de lugares de trabajo		4	-3	3	5		6	18
Cancelación de eventos públicos		4	-8	-5	2		3	18
Cierre de centros educativos		6	-8	2	2	0	2	18
Restricciones al movimiento interno		11	-1	-8	5		13	19
Establecimiento de toques de queda	7		3	9	9		8	19
Cierre de aeropuertos y fronteras	-3	12	-1	1	4		13	15
Cierre del transporte público		15	-1	3	5		24	18
Restricción de reuniones		52	-8	3	5		3	16
Cuarentena en hogares		26	2	8	5		7	16
Cobertores faciales		108	20	25	71	334	84	61

a/ Un número negativo indica que la medida se adoptó antes del primer caso registrado.

Fuente: Elaboración propia con base en Araya, 2021 y Camacho, 2021.

de 2021 la región en su conjunto marchaba muy por detrás de los niveles de vacunación de Chile, Uruguay, Estados Unidos y la Unión Europea, y algo por detrás de otros Estados latinoamericanos como Brasil y México. Honduras, Nicaragua y Guatemala tenían menos del 3% de su población vacunada con primera dosis y los últimos dos países no registraban vacunación de segundas dosis (cuadro 1.6).

Tercera idea fuerza: las identidades regionales son claves para fortalecer el apoyo ciudadano a la integración

Una de las consecuencias previsibles del agotamiento político del impulso integracionista y de las persistentes asimetrías en la institucionalidad de integración regional, es la posibilidad de que este proceso quede a la suerte de gobiernos que han mostrado un creciente desinterés para dar una conducción política al SICA y para hacerse responsables, incluso, de dotar de los recursos financieros mínimos necesarios para la correcta operación de la mayor parte de las entidades del Sistema. Si tal escenario ocurriera, suponiendo que los Estados miembros no rectifiquen su indisciplina y falta de compromiso, se incrementaría el riesgo de que el proceso de integración quedara a la deriva, sin un liderazgo político colegiado al más alto nivel. Las entidades de integración con las más robustas capacidades financieras y técnicas continuarían operando de conformidad con sus mandatos específicos, pero la institucionalidad del SICA en su conjunto enfrentaría dificultades aún mayores para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible fijados por los países miembros desde la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides) en 1994.

Una estrategia para evitar que la integración regional quede de manera exclusiva en manos de los gobiernos es generar un amplio respaldo social a favor de las acciones conjuntas entre Estados y sociedades para enfrentar los desafíos compartidos en los países CARD, de modo que la movilización de demandas ciudadanas podría crear una sana presión sobre los

Cuadro 1.6

Avance de la vacunación contra covid-19, según país. A mayo, 2021

País	Porcentaje de población vacunada	Porcentaje de población completamente vacunada
Belice	15,1	2,6
Costa Rica	14,2	10,4
El Salvador	16,9	8,4
Guatemala	2,0	0,0
Honduras	1,4	0,3
Nicaragua	2,5	0,0
Panamá	14,4	7,4
República Dominicana	26,2	8,1
Centroamérica y República Dominicana	9,7	3,8
Estados Unidos	48,8	38,9
México	14,1	9,2
Brasil	18,5	8,7
Chile	50,3	40,3
Uruguay	45,3	28,1
Unión Europea	34,9	15,1
Mundo	9,8	5,0

Fuente: Araya, 2021a con base en Our World in Data, 2021.

Estados miembros. A ello se suma la pertinencia de esta consideración en el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia de cinco de los Estados centroamericanos, un momento especialmente propicio para la reflexión sobre el presente y futuro de la región.

Con tal perspectiva en el horizonte, el presente Informe comisionó un conjunto de estudios sobre las actitudes y creencias de la población acerca de lo que los países CARD son y significan para ellos y sobre la importancia y profundidad deseada para el proceso de integración regional. Los resultados proporcionan claves de utilidad para propiciar un mayor respaldo ciudadano a este proceso.

Un amplio respaldo de la población regional a la integración económica podría dar fundamento a una identidad compartida

Los habitantes de la región reconocen la existencia de fuertes vínculos que entrelazan e influyen mutuamente a los países integrantes. Sin embargo, uno

de los principales hallazgos de las investigaciones realizadas para este Informe (ver capítulo 5) es que Centroamérica no es un significante que genere un sentido claro de pertenencia e identidad a su población.

Para líderes sociales y políticos de Centroamérica, la noción de “lo regional” se limita a la sumatoria o agregación de las partes (los países) o a su asociación con ciertas dinámicas, sobre todo el comercio. La figura 1.1 muestra la red semántica derivada de la consulta a los diferentes líderes sobre lo que piensan que es Centroamérica. Se observó una falta de capacidad para elaborar un concepto de Centroamérica más allá de la enumeración de los países que, en opinión de cada uno de ellos, la componen. Además, cabe subrayar que, a la hora de enumerar las partes, las personas mencionaron distintas combinaciones de naciones: el grupo más numeroso señaló que Centroamérica está compuesta por los “cinco países históricos” (CA5) y Panamá, mientras que otro grupo ligeramente menor incluyó también a Belice.

Muy pocos incluyeron a República Dominicana, que fue mencionada sobre todo por personas vinculadas a las instituciones de la integración regional. En contraste, “desde fuera”, diferentes gobiernos y actores multinacionales han definido a la región como una unidad para efectos estratégicos y geopolíticos.

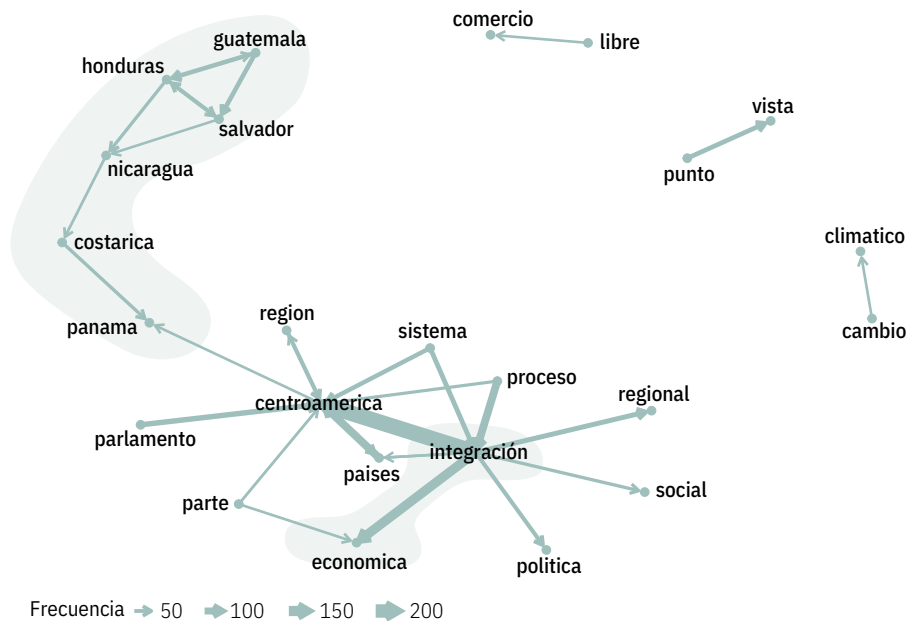
La falta de acuerdo sobre las partes componentes de Centroamérica resta potencia a la demanda por acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes sociales, políticos y ambientales. Si la población tiene dificultades para identificar un ámbito en el que el “nosotros los centroamericanos” es relevante, es difícil convencer a la ciudadanía sobre la necesidad de llevar a cabo acciones comunes. Sin duda, la noción de destino compartido es también importante para planificar nuevas fases en el proceso de integración regional. En este sentido, el presente Informe discute el vínculo entre la dimensión simbólica de la política centroamericana y la implementación de estrategias que permitan acercar a los pueblos de la región para encontrar terrenos comunes, todo ello con el objetivo de resolver desafíos y aprovechar oportunidades compartidas, cuya atención supera en muchos casos los territorios y capacidades de cada país actuando por separado.

A pesar de la falta de identidad clara como “centroamericanos” y “centroamericanas”, las más de 35.000 personas consultadas por el Estado de la Región mostraron una amplia disposición a favor de algún tipo de integración regional. En consecuencia, se identificó un apoyo generalizado a la integración económica, sobre todo en asuntos relacionados con el comercio y la integración aduanera. Ese apoyo fue robusto, independientemente de las condiciones sociopolíticas de los individuos. En cambio, el respaldo de la población a la integración social fue menos claro y, en el caso de la integración política, el tema se evidenció como profundamente divisivo (gráfico 1.27).

Como ya ha sido analizado en la sección anterior, ese apoyo ciudadano a la integración económica coincide con el ámbito de la institucionalidad de integración donde se ubican las entidades y regí-

Figura 1.1

Red^a/ semántica sobre la “cuestión centroamericana”. 2021



a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

menes más efectivos del SICA. En efecto, se identificaron fuertes apoyos a materias como la libre movilidad de mercancías y los aspectos que requieren coordinación para facilitar el comercio entre países como la unión aduanera⁹. Ello sugiere que las personas valoran la integración cuando ésta registra logros tangibles en la vida de los países.

El Informe reconoce que el amplio respaldo social a la integración económica puede ser una importante palanca para, mediante acciones complementarias, estimular el desarrollo de un sentido de pertenencia y destino compartido a la región.

El apoyo a la democracia favorece el respaldo a visiones más profundas de integración

Un aspecto que este Informe analiza en profundidad es la relación entre las posiciones ideológicas de las personas y su apoyo a la integración regional.

Mediante el análisis de los resultados obtenidos por la aplicación de un instrumento en línea denominado “*Test Identidades*” (respondido por más de 35.000 centroamericanos), se logró identificar tres grupos distintos de personas, según sus disposiciones a la integración, y luego se examinó sus posiciones con respecto al sistema político, el progresismo social y el liberalismo.

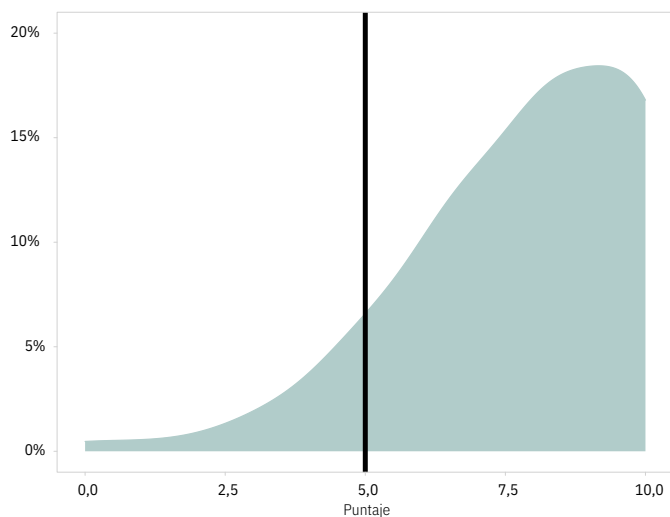
Un primer grupo (clúster 1 en el gráfico 1.28) son los “integracionistas plenos”, que apoyan la integración económica, social y política de la región; un segundo grupo son los “integracionistas socioeconómicos”, que se inclinan por recortar la integración a las materias económica y social, excluyendo los asuntos políticos (clúster 2). Finalmente, los “integracionistas selectivos” (clúster 3) apoyan las políticas de coordinación económica entre los países, pero no las acciones conjuntas en otras dimensiones del ámbito social y político.

Gráfico 1.27

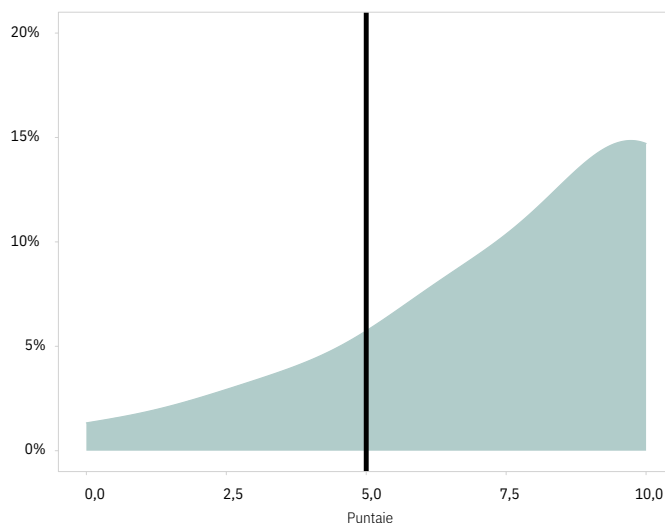
Distribución^{a/} del puntaje^{b/} de las respuestas al *Test Identidades*, según dimensión de la integración regional. 2021

(porcentaje del total de respuestas)

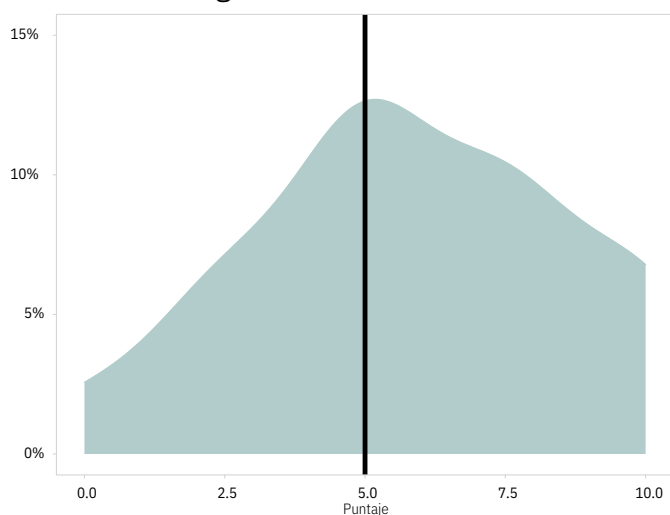
a. Coordinación económica



b. Tolerancia social



c. Política regional



a/Estos gráficos muestran la distribución de densidad de las respuestas. Entre más a la derecha de la línea vertical esté, mayor es la concentración de respuestas de apoyo a esa dimensión de la integración regional.

b/El puntaje va de 0-10 donde 10 es el máximo apoyo a esa dimensión, y se muestra en el eje horizontal.

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

En una época de regresión democrática en varios países CARD, un patrón de gran relevancia es la relación entre la disposición integracionista de las personas y su nivel de apoyo a la democracia. En términos generales, se encontró que a mayor propensión democrática, mayor es la probabilidad de pertenecer al grupo de los “integracionistas plenos”. También fue posible identificar otra relación sugerente: entre las personas más conservadoras socialmente, tiende a aumentar el número de los “integracionistas selectivos”, quienes poseen la noción más acota-

da o restringida del alcance del proceso de integración.

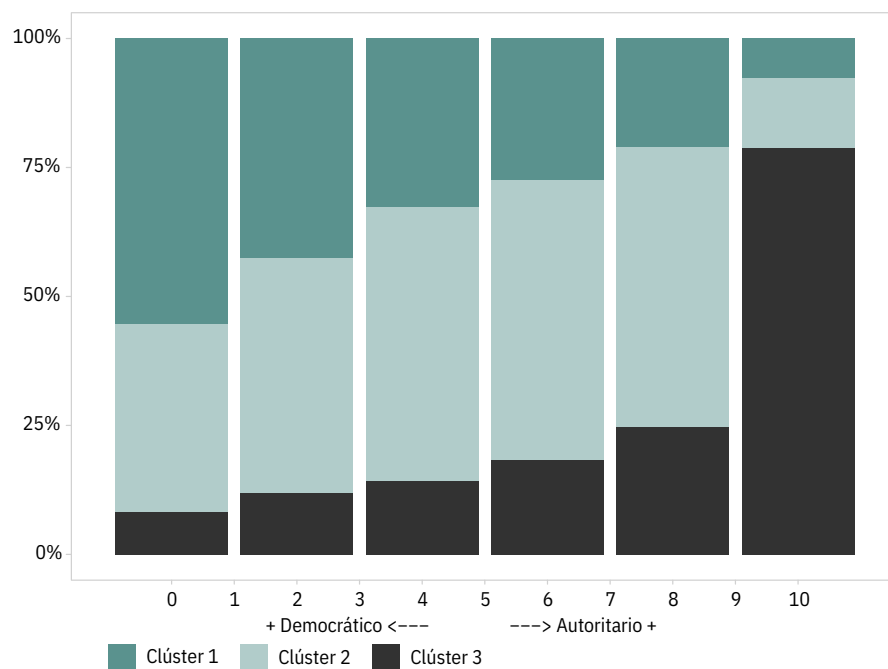
En síntesis, el Informe reúne suficiente evidencia sobre las dificultades que las personas tienen para dar contenido a la idea de Centroamérica como una unidad singular frente al resto del mundo. Este impedimento es más que notable si se tiene en cuenta que se consultó a decenas de miles de personas pertenecientes a las élites educativas, políticas y económicas del Istmo. Puestos a definir esa unidad regional, la mayoría de la población no logra ir más allá de la enumeración de

los países que, en su criterio, componen la región. En la práctica, como fue dicho, asumen que Centroamérica es la suma de sus partes y no logran identificar un valor agregado simbólico que sea fuente de identidad para los habitantes de los territorios que la componen.

Esas falta de identidad regional, de un “nosotros”, de un foco de simbolismo compartido, complica ciertamente la acción conjunta entre gobiernos nacionales, o la acción transfronteriza entre sectores sociales. Además, resta urgencia a la construcción de agendas

Gráfico 1.28

Distribución de los conglomerados de disposición integracionista en el eje ideológico del tipo de gobierno, a partir de las respuestas del *Test Identidades*. 2020



Clúster 1: “integracionistas plenos”, apoyan la integración económica, social y política.
 Clúster 2: “integracionistas socioeconómicos”, apoyan la integración económica y social.
 Clúster 3: “integracionistas selectivos”, apoyan la integración económica.
 Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

regionales y claridad sobre cómo proceder, pues no se puede apelar de manera sencilla a una noción de destino compartido. Ello podría debilitar los esfuerzos que, desde el punto de vista institucional, se hacen para perfeccionar la integración centroamericana.

Pese a estos problemas, la información reunida sugiere con claridad que las personas consultadas efectúan una estrecha asociación entre las nociones de “Centroamérica” e “integración”. Como se ha demostrado, no hay acuerdo en la visión que la ciudadanía tiene sobre los alcances y prioridades del proceso integracionista, aunque en general los distintos métodos de investigación aplicados apuntan que, aunque no se limita a ello, la acción conjunta sobre temas económicos es la que concita mayores acuerdos. En contraste, las reservas sobre la integración política son bastante extendidas, independientemente del país o el sector social de que se trate.

Para finalizar, el Informe subraya un asunto de especial importancia que deberá ser analizado en nuevas investigaciones: la conexión entre las actitudes ideológicas acerca de la organización económica y política de las sociedades nacionales y los modos de pensar la integración. En ese sentido, las regresiones democráticas en la región y la pérdida de apoyo ciudadano a la democracia pueden tener consecuencias debilitadoras sobre el respaldo a la integración regional, más allá de los niveles alcanzados en la actualidad.



Para más información sobre actitudes ciudadanas acerca de la región y la integración, ver el capítulo 5 de este Informe.

Cierre

En el año del Bicentenario de la Independencia de la mayoría de los países centroamericanos, el presente Informe documenta el sombrío panorama por el que atraviesa la región. En este capítulo han sido descritos los contornos generales de esta compleja situación y se aporta más información y análisis detallados en los trece restantes capítulos del Informe.

Sin embargo, el diagnóstico sobre la situación del desarrollo humano, la democracia y la integración regional no es el punto final de un *Informe Estado de la Región*. Debido a la vocación misma de esta iniciativa, el diagnóstico es una plataforma para propiciar acciones regionales entre los países CARD con el fin de atender los desafíos estratégicos que comparten. Desde esta perspectiva, el cierre del capítulo 1 del *Sexto Informe Estado de la Región* (2021) concluye con el planteamiento de una cuestión decisiva que, a la vez, se constituye como una apelación a la acción regional. Esa pregunta es la siguiente:

A la luz de las difíciles condiciones actuales, ¿qué hacer ante las regresiones experimentadas en el desarrollo humano sostenible y la democracia experimentada, y para remediar el agotamiento político de la integración regional?

En el momento de procurar respuestas a esta interrogante es necesario no solo fijarse en la profundidad de los problemas que aquejan a la región. Hay que entenderlos en su dimensión temporal e implicaciones, pues marcan un norte y la medida de la magnitud de la deuda histórica por resolver. Aún es más importante tener una clara comprensión de los activos que Centroamérica y República Dominicana comparten. La construcción de la esperanza no es posible sin apoyarse firmemente en esas fortalezas.

En ese sentido, la región cuenta con un rico patrimonio natural y cultural, unido a su ubicación estratégica, pues es sede de una de las principales encrucijadas del comercio mundial como lo es el canal de Panamá, y está cerca del principal mercado mundial de consumo, Estados Unidos. La mayoría de los países CARD están en pleno período de bono demográfico. Como lo indican éste y el anterior Informe (2016), el bono es una gran oportunidad de desarrollo: contar con flujos crecientes de personas en edad laboral permite sentar (en las próximas dos o tres décadas) bases firmes en las economías, mercados laborales y la educación para mejorar la productividad, el crecimiento económico y el desarrollo humano sostenible. Finalmente, el proceso de integración regional, ampliado desde la década anterior a República Dominicana, ha logrado crear instituciones, marcos normativos, redes de trabajo y mercados regionales de mayor escala que enlazan a las sociedades del área, pese al creciente desinterés de los gobiernos. Entonces, ¿qué hacer en este momento crucial?

El presente Informe propone tres orientaciones estratégicas (descritas a continuación) que podrían contribuir a fortalecer los lazos regionales en favor del desarrollo humano sostenible y la democracia, además de apuntalar el proceso de integración.

Recuperación política e institucional del SICA

Por recuperación de la institucionalidad de integración se entiende retomar los compromisos suscritos por los Estados miembros en favor del desarrollo humano sostenible como objetivo de la acción de estas instituciones y una profunda revisión del diseño institucional del SICA.

En concreto, se sugiere:

- Promover la Alides II mediante la actualización de los contenidos de la Alides original, suscrita por los Estados miembros en 1994, para adecuarla a las nuevas condiciones y a las previsiones de cambio ante la cuarta revolución industrial. Ello incluye, también,

un ejercicio para establecer objetivos, metas y plazos a los compromisos generales que se acuerden.

- Implementar la reforma institucional largamente postergada del SICA, con el fin de reducir la duplicidad de organizaciones y funciones, racionalizar la cantidad de instancias, eliminar las instituciones innecesarias y reformular las atribuciones y modos de operación de la Cumbre de Presidentes.
- Aprovechar las lecciones aprendidas en el funcionamiento de instituciones como la Sieca, el BCIE, el Siepac, la Cocesna y el Cepredenac para aplicarlas en el rediseño del SICA.
- Robustecer las funciones del Comité Consultivo del SICA para ampliar la transparencia y petición de cuentas de la sociedad civil en las iniciativas que diseñen y lleven a cabo las instituciones de la integración regional.
- Promover el establecimiento en los Estados miembros de una legislación que defina las competencias de una Autoridad Nacional para la coordinación, seguimiento y rendición de cuentas de las obligaciones y proyectos asumidos por un Estado en el marco del SICA.
- Fortalecer las bases técnicas y las prácticas de rendición de cuentas del SICA mediante la aplicación de los parámetros de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP por su sigla en inglés), para asegurar rápidos progresos en materia de transparencia, acceso a información y combate a la corrupción.¹⁰

Fortalecer la incidencia de las sociedades en la promoción del desarrollo humano sostenible regional y la protección de las libertades democráticas

Sería ingenuo pedir al poder que reforme al poder. En la actualidad, no es razonable sentarse a esperar a que los gobiernos de los Estados miembros

del SICA se pongan de acuerdo para reformar la integración regional, sobre todo cuando varios de ellos experimentan importantes regresiones democráticas e inestabilidad interna. Sin embargo, la demanda desde la sociedad a favor de la integración puede constituirse como un potente detonante a favor de tal acción. Al respecto, uno de los hallazgos de este Informe es que las disposiciones integracionistas están fuertemente influenciadas por las actitudes en favor de la democracia y la tolerancia social (capítulo 5).

Desde ese punto de vista, parece necesario crear músculo social para que, desde la pluralidad y pese a sus diferencias, las organizaciones de la sociedad (empresarios, trabajadores, grupos ambientalistas, mujeres, organizaciones indígenas, afrodescendientes, población LGTBI) se unan para proteger los bienes públicos regionales, demandar acciones compartidas y solidaridad entre sociedades y países ante los retrocesos sociales, ambientales y políticos documentados en este Informe.

Se persigue:

- Crear movimientos de apoyo social al desarrollo humano sostenible regional que se contrapongan a los impulsos autoritarios y regresivos de los gobiernos.
- Estrechar los vínculos entre la sociedad civil de la región para fortalecer la cooperación entre los Estados.
- Conseguir aliados internacionales para la protección de los derechos humanos y la democracia y desarrollar proyectos de integración.

Promover una política internacional concertada de los países CARD sobre los desafíos globales y regionales

El capítulo 13 del presente Informe muestra que, a pesar de sus diferencias políticas e ideológicas, los gobiernos de la región CARD tienen amplia coincidencia en sus posiciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas en asuntos globales y regionales tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, el desarme o las medidas contra el

crimen organizado internacional.

Esta convergencia funcional puede ser potenciada ampliando los canales de diálogo entre los gobiernos y las sociedades sobre los temas en los que existe una convergencia funcional de posiciones e intereses. Aprovechar los acuerdos establecidos para generar otros nuevos, o para ampliar los existentes, puede ser una estrategia sensata para definir acciones específicas y buscar financiamiento internacional para atender las prioridades compartidas.

En efecto, la posibilidad de sacar provecho de estas sugerencias se ve limitada por el horizonte temporal de las prioridades y decisiones de los gobiernos y

de otros actores sociales, su anclaje en posiciones irreductibles y, especialmente, las tensiones políticas dentro y entre los países CARD. Sin embargo, no es la primera vez que los Estados integrantes estamos ante una realidad que pareciera solo poder empeorar.

Hace cuarenta años, la región se encontraba en una situación desesperada y en su horizonte solo parecía haber muerte y destrucción. Contra todo pronóstico, líderes de muy diversa naturaleza, apoyados por movimientos sociales que promovían la paz, pudieron llegar a acuerdos que rescataron a diferentes países de las llamas. En este momento, aunque en otras circunstancias, a las generacio-

nes actuales les toca una tarea similar: rescatar a los países CARD. Todo ello, sin perder la esperanza y con la convicción de que lo mejor está por venir y de que existe capacidad práctica para impulsar iniciativas concretas a favor del desarrollo humano sostenible y la democracia en la región.

Sin duda, es tiempo de actuar. En las condiciones actuales, la responsabilidad de los líderes sociales, económicos y políticos es indelegable y determinante para evitar que las aspiraciones por un mejor futuro se conviertan en frustración y se perpetúe la existencia de perdedores y ganadores netos de los beneficios y oportunidades de bienestar y desarrollo.

Notas

1 La línea de pobreza es un parámetro indirecto para determinar la pobreza y la pobreza extrema. Busca establecer si las personas tienen los ingresos per cápita mínimos necesarios para adquirir un conjunto de bienes y servicios básicos. El umbral de ingresos, o línea de pobreza, se mide en dos niveles. El primero se precisa tomando el costo económico de una canasta básica de alimentos (CBA) determinada en base a los requerimientos calóricos del habitante promedio. Este costo define la línea de pobreza extrema o indigencia. El segundo nivel incluye otros bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación, salud, etc., que conforman una canasta básica total (CBT) y que marcan la línea de pobreza general o no extrema (PEN, 2016).

2 El mecanismo COVAX garantiza dosis de la vacuna contra la covid-19 para un 20% de la población de cada país (ONU, 2021)

3 En el siglo XIX e inicios del XX hubo intentos efímeros por crear entidades supranacionales en el istmo centroamericano, sea por medio de esfuerzos diplomáticos o militares. Sin embargo, estos intentos fueron efímeros y fracasaron en legar una institucionalidad aceptada por los diferentes países.

4 Por ejemplo, la Política regional de igualdad y equidad de género Prieg-SICA 2013-2025, aprobada en diciembre de 2013; la Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032, entre el pilar económico y el social, actualizada en 2015 y la Política de integración de pesca y acuicultura 2015-2025, con el pilar económico y el social.

5 El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (1944), también conocido como Convenio de Chicago, tuvo por objeto actualizar las normas sobre aviación. Es el tratado normativo más importante en relación al Derecho Público Internacional Aeronáutico.

6 Según CentralAmericaData.com (2013), el precio de la energía que se vende en el mercado eléctrico regional se ha reducido de 0,14 a casi 0,12 dólares por kilovatio/hora (kw/h) y se estima que pronto rondará los 0,08 dólares.

7 A este esfuerzo el BCIE destinó más de 3.500 millones de dólares y ha habilitado fondos directos a gobiernos e instituciones por al menos 1.350 millones de dólares más.

8 Estos organismos, así como otras organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, han expresado su preocupación, entre otros asuntos, por: i) la falta de información pertinente, oportuna y veraz sobre el virus, su propagación, incidencia, atención y mortalidad; ii) la falta de adquisición de equipos de protección para los profesionales de la salud; iii) la limitada aplicación de pruebas para detectar el virus; iv) la dificultad de acceso para la población en general a equipos de protección al poner nuevos impuestos a oxímetros, respiradores y mascarillas, y mantener los impuestos vigentes para termómetros y gel hidroalcohólico; v) la desprotección de distintos grupos vulnerables (mayores de edad, comunidades indígenas de difícil acceso, migrantes y privados de libertad –en especial los presos políticos–), al promover la realización de eventos masivos, no tomar medidas de cierre de fronteras, distanciamiento social ni restricciones de movilidad, y

una limitada canalización de ayudas específicas para grupos vulnerables; vi) la realización de campañas de minimización de los impactos de la pandemia; y vii) las represalias (despidos sin explicación) contra personal de la salud y otros funcionarios que criticaron el manejo de la emergencia.

9 La unión aduanera, pese a no estar completada aún, es un pilar de la integración económica. Asociados a este tema destacan además instrumentos como la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana (PMRML) y las Estrategias de Facilitación de Comercio y Competitividad (ECFCC), Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible (BCIE): 2015-2019 y Marítima Portuaria Regional. Todos ellos buscan la implementación de procedimientos de facilitación en fronteras y la modernización y convergencia normativa. Además, cabe mencionar la Declaración Única Centroamericana (DUCA), que entró en vigor en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá el 7 de mayo de 2019 y unificó las declaraciones aduaneras que resguardan el comercio de mercancías en Centroamérica y establece los principios y normas propios de la facilitación del comercio (Web-Sieca, 2020a).

10 La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) fue establecida en 2011 por líderes gubernamentales y de la sociedad civil como un foro internacional para promover la rendición de cuentas y el acceso ciudadano a la información en temas de interés público. En la actualidad participan de ella 78 países, múltiples gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el mundo (Open Government Partnership, 2021).

II

SECCIÓN

Panorama regional



RECONOCIMIENTOS

Insumos

Los cuadros y gráficos que sirvieron de insumo para este capítulo fueron preparados por Stwarth Piedra, con base en la plataforma de estadísticas del Estado de la Región y la búsqueda de información complementaria en bases de datos y publicaciones de organismos regionales e internacionales.

La actualización de la plataforma de estadísticas del Estado de la Región al año 2019 (o el último disponible) fue posible gracias al apoyo de la Unión Europea en el marco del Programa Atepeca de la Secretaría General del SICA.

Borrador del capítulo: Ana Jimena Vargas.

Coordinación: Alberto Mora Román.

Edición técnica:

Alberto Mora Román y Jorge Vargas Cullell.

Lectores críticos: Se agradecen los comentarios y sugerencias de Ronald Alfaro, Karen Chacón, Marisol Guzmán, Pamela Jiménez, Natalia Morales e Isabel Román sobre una versión preliminar de este capítulo.

Revisión y corrección de cifras:

Stwarth Piedra y Sebastián González.

Corrección de estilo y edición de textos:

Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

/// PANORAMA REGIONAL ///

Resumen

El objetivo del presente capítulo es ofrecer un panorama general de las principales tendencias del desarrollo humano de Centroamérica y República Dominicana en los años inmediatamente anteriores al golpe de la pandemia de la covid-19. Para ello, procura responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se desempeñó la región durante el período inmediatamente posterior a la publicación del último Informe Estado de la Región? La descripción se concentra en el período 2015-2019; sin embargo, cuando es necesario la descripción se amplía a una década o, en algunos casos, a las dos primeras décadas del presente siglo.

El capítulo emplea la analogía del desarrollo humano regional como un edificio de cinco pisos para sintetizar las principales tendencias observadas y dedica una sección a cada nivel. De acuerdo con esa analogía, en el primer piso se encuentra el patrimonio de recursos naturales de la región, que es la base material de cualquier desarrollo (panorama ambiental). En el segundo piso se encuentra la dinámica poblacional, que ofrece un potencial de capacidades para el progreso (panorama demográfico). En el tercer piso está la producción y la actividad económica, que utiliza los recursos naturales y las capacidades poblacionales para crear riqueza (panorama económico). En el cuarto piso está la distribución de la riqueza y de las oportunidades que la economía genera para mejorar las condiciones de vida y trabajo de las personas (panorama social). Finalmente, en el quinto piso, están los procesos de toma de decisiones colectivas por los Estados, regímenes políticos y las ciudadanías,

que definen los modos en que las políticas públicas intervienen sobre los niveles anteriores (panorama político).

La valoración general sobre el desempeño de la región en desarrollo humano para el período 2015-2019 fue negativa, lo cual refuerza tendencias ya indicadas por la edición anterior del *Quinto Informe Estado de la Región* (2016). En el plano ambiental, se acentuó el uso insostenible del patrimonio natural. En el plano demográfico, la región está en su mejor momento, debido al peso de la población en edad productiva con respecto a aquella que está en edad improductiva, una oportunidad histórica para el desarrollo. Sin embargo, los problemas estructurales y la desaceleración económica, así como los persistentemente altos niveles de pobreza y desigualdad, provocan que la oportunidad demográfica esté siendo mayormente desperdiciada, lo que tendrá consecuencias a largo plazo para el desarrollo humano en Centroamérica y República Dominicana (panorama

económico y panorama social). Finalmente, en el plano político, la profunda erosión de la democracia en varios países de la región genera riesgos inmediatos para el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas y, con ello, para el futuro inmediato del desarrollo.

En síntesis, en el período inmediatamente anterior al golpe de la pandemia de la covid-19, Centroamérica se encontraba en una situación compleja y frágil, que coronaba una década decepcionante.

CAPÍTULO

PANORAMA REGIONAL

2

/ Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible

INDICE		Introducción
Resumen	77	Uno de los propósitos de los informes Estado de la Región es dar seguimiento al desarrollo humano sostenible de Centroamérica. Para ello, ha preparado una plataforma de series estadísticas anuales con indicadores clave que permiten dar cuenta de la evolución reciente de los países en materia demográfica, social, económica, ambiental y política.
Introducción	79	
Fuentes y limitaciones de la información	80	
Panorama ambiental	80	
Panorama demográfico	87	Dicha plataforma se actualiza año con año, pero en este nuevo Informe se incluyó por primera vez a República Dominicana; de ahí la necesidad de remodelarla, para permitir la visualización y descarga de información en diversos formatos. La elaboración y actualización periódica de estas estadísticas se realiza gracias al suministro de información que realizan diversas instituciones en los países, especialmente los institutos de estadística, así como organismos regionales e internacionales. En este capítulo se presenta una selección de la información disponible en la plataforma, con el propósito de ofrecerle al público lector un panorama general de la evolución reciente de la región en un conjunto de temas clave del desarrollo humano sostenible. El propósito no es la exhaustividad sino más bien la selectividad, en el sentido de que se procura analizar los indicadores más importantes en cada área. El enfoque del análisis es descriptivo, por lo que se hace énfasis en dar cuenta de si hubo avance, retroceso o estancamiento en cada aspecto, y en señalar la velocidad de los cambios acontecidos desde la publicación del último
Panorama económico	93	
Panorama social	102	
Panorama político	110	

Informe, en el año 2016. El periodo de referencia es 2010-2019, pero en algunos casos es distinto, dependiendo de la disponibilidad de datos o del área o tema analizado. Por ejemplo, en los temas demográficos se incluyen periodos más amplios y algunas proyecciones.

El capítulo, como se indicó más arriba, se sirve de una analogía y compara el desarrollo humano regional con un edificio de cinco pisos. Esta analogía permite sintetizar las principales tendencias observadas y dedicar una sección a cada nivel: el primer piso analiza el panorama ambiental; el segundo piso se dedica al panorama demográfico; el tercer piso se refiere al panorama económico; el cuarto piso se enfoca en el panorama social y el quinto piso aborda el panorama político.

Conviene indicar que el análisis de las tendencias se complementa con el capítulo 4 de este Informe, en el cual se abordan las principales consecuencias de la pandemia generada por la covid-19 en áreas clave del desarrollo humano sostenible de la región durante los años 2020 y 2021.

A continuación, se describen las fuentes y limitaciones de la información a la que se tuvo acceso para el análisis y luego

se presentan cinco apartados referidos a los pisos del edificio del desarrollo humano sostenible regional: ambiental, demográfico, económico, social y político.

Fuentes y limitaciones de la información

Para elaborar el presente capítulo se recurrió a las publicaciones más recientes y las bases de datos de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (Cepal), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización Latinoamericana de Energía (Olade) y el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA).

Además, se consultaron publicaciones internacionales adscritas o generadas por organizaciones no gubernamentales, redes o revistas periódicas que dan seguimiento a diversos temas ambientales y políticos. Entre ellas están el Global Water Partnership, en temas de acceso a recursos hídricos; el Global Footprint Network, en temas de emisiones de carbono; Germanwatch, en temas de riesgos climatológicos; The Economist Intelligence Unit, con su indicador sobre la democracia; el Center for International Policy (para datos sobre asistencia en seguridad a la región), así como la Red de Seguridad y Defensa de América Latina, que produce el Atlas Comparativo de Defensa, o la Unión por la Conservación Internacional de la Naturaleza (UICN).

En la parte económica se utilizaron los datos de los bancos centrales, y en la política, los generados por los tribunales o consejos supremos electorales de los distintos países, así como la información de la Oficina Nacional de Estadísticas de República Dominicana.

Otras fuentes consultadas a nivel regional son el Instituto Centroamericano

de Estudios Fiscales (Icefi), Procomer (Costa Rica) y el Instituto Democrático Nacional. En los dos primeros casos se obtuvieron datos y contextualización en temas económicos, mientras que en el último caso se obtuvieron datos políticos.

La búsqueda de información enfrentó algunas limitaciones; entre ellas, la falta de actualización de algunos datos. Para ciertos indicadores la información más reciente era anterior a 2015. Cuando se tenía información más reciente, a menudo esta era de 2016 o 2017, lo cual, en las cambiantes circunstancias actuales, constituye una desactualización importante.

Otra limitación es la diferencia en la periodicidad con que se generan algunos datos en los distintos países, lo que dificulta hacer un análisis comparativo de la evolución de los indicadores, sobre todo en temas demográficos y sociales. Este tipo de limitación se detectó principalmente en Guatemala y Nicaragua, y en menor medida, en Honduras y Panamá.

Hay indicadores internacionales para los que no se registra información desglosada para todos los países que abarca este Informe; tal es el caso de Belice. Adicionalmente, hay datos que se generan agrupados para la región sin precisar claramente cuáles países se incluyen en el dato agregado.

Por último, en algunos casos, particularmente en aquellos relacionados con temas económicos y ambientales, se encuentran varias fuentes diferentes con datos distintos. A veces esto se explica porque una de las publicaciones o entidades publica estimaciones o proyecciones para un determinado año y la otra publica el dato real revisado. En otros casos, porque manejan una metodología ligeramente diferente o una unidad de medida distinta, razón por la cual hay que tener sumo cuidado en el manejo de la información.

En Informes anteriores se han elaborado ponencias específicas sobre diversos temas analizados en este capítulo, gracias a las cuales ha sido posible identificar nuevas fuentes de información y dar a conocer datos que, o bien no habían sido publicados antes o contaban, hasta entonces, con muy poca exposición.

Cabe indicar que el proceso de elaboración de este capítulo no contó con este tipo de ponencias, por lo que no se pudo dar seguimiento a algunos indicadores analizados anteriormente. Tampoco se contó con la riqueza de contexto que esas ponencias suelen proporcionar.

Es indudable que para la toma de decisiones respecto a políticas que permitan mejorar la situación de la región en los temas abordados en este capítulo, es indispensable contar con información pertinente, veraz, periódica y actualizada. Por ello, este *Sexto Informe del Estado de la Región* hace un llamamiento a mejorar la calidad y continuidad con la cual se producen los indicadores relevantes para la toma de decisiones, así como acortar, de ser posible, los tiempos requeridos para producirlos.

Panorama ambiental

El primer piso del edificio del desarrollo humano sostenible es el patrimonio de recursos naturales y ecosistemas de la región y el uso que las sociedades hacen de ellos. El *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) señaló la paradójica situación de Centroamérica en materia ambiental: si bien es poseedora de una gran riqueza natural, está haciendo un uso insostenible de sus recursos y el territorio. Cinco años después, esta nueva edición del Informe reitera esa conclusión y deja ver que la inclusión de República Dominicana no cambia el panorama descrito.

Los patrones de uso insostenible de los recursos naturales son la tónica en todos los países, pero a lo largo de este apartado reiteradamente se descubren patrones diferentes entre ellos. No obstante, hay algunas tendencias positivas, como el incremento, en varios países de la región, del territorio destinado a áreas protegidas o la mayor generación de energía de fuentes renovables.

En el contexto del uso insostenible del patrimonio natural, el comportamiento de las variables climatológicas, con crecientes anomalías en las precipitaciones anuales y en las temperaturas promedio, incrementa el riesgo de sufrir fenómenos climatológicos extremos en una región

que ya de por sí tiene altos niveles de riesgo y vulnerabilidad a desastres (ver capítulo 6 de este Informe, en el que se analiza con perspectiva de largo plazo los desastres en la región).

La atención de los desafíos ambientales de la región demanda un trabajo conjunto y comprometido por parte de diversos actores sociales, económicos y políticos con una visión de largo plazo. Además de mayor conciencia pública y voluntad política para frenar el deterioro ambiental, es importante disponer de información actualizada para fundamentar la toma de decisiones y generar oportunamente el seguimiento y evaluación de las medidas adoptadas.

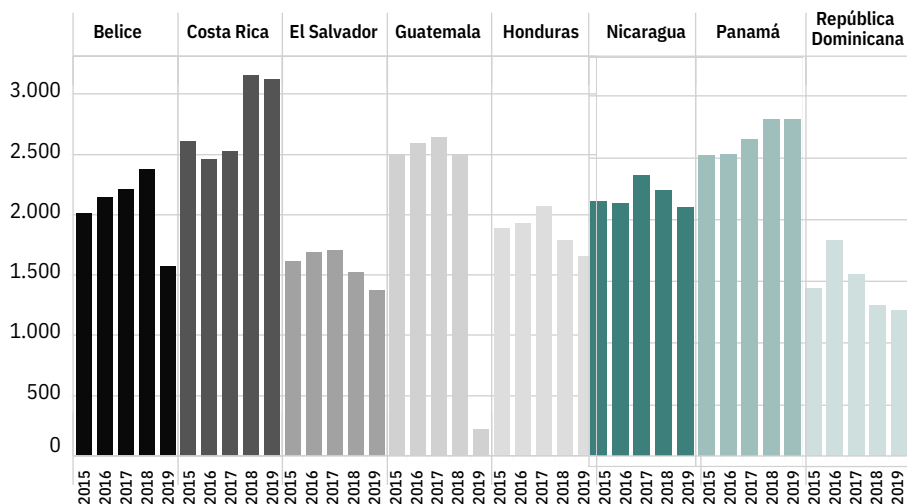
Se agudiza la variabilidad climática

En la segunda mitad de la década anterior la variabilidad climática en la región se intensificó, evolución que tuvo efectos sociales y productivos en los territorios ubicados al norte del Istmo. Así, entre 2015 y 2019 no hubo un patrón uniforme en Centroamérica y República Dominicana en cuanto al promedio de precipitaciones (gráfico 2.1). Guatemala experimentó el año más seco de la década en 2019, cuando las precipitaciones cayeron de niveles que superaban los 2.000 milímetros acumulados de lluvias a tan solo 223,4 milímetros anuales acumulados. Según García y Rabanales (2020), esta situación fue un motivo importante para el éxodo de más de 265.000 guatemaltecos y guatemaltecas hacia los Estados Unidos (130% más que en 2018), debido a la pérdida de cosechas y el daño producido por la sequía a vastas extensiones de cultivos.

Asimismo, Belice, que entre 2015 y 2018 venía registrando niveles de precipitaciones anuales cada vez mayores, en 2019 experimentó una caída del 34%. Otros países, como El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana, no experimentaron caídas tan dramáticas de un año a otro, pero han venido registrando un declive en las precipitaciones anuales en los últimos tres o cuatro años. Por el contrario, al sur del Istmo, Costa Rica y Panamá mostraron una tendencia creciente durante

Gráfico 2.1

Precipitación anual, según país (milímetros anuales acumulados)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de Cepal.

el último quinquenio, acumulando los mayores niveles de precipitaciones hacia el final del período (entre 2018 y 2019). En el caso de Costa Rica, durante ese período acumuló más de 3.000 milímetros anuales, mientras que Panamá experimentó un incremento del 12% en las precipitaciones anuales entre 2015 y 2019 (gráfico 2.1).

Esta variabilidad climática puede tener efectos sobre la disponibilidad de agua para la población. En general, el total de recursos de agua por habitante oscila entre los 4.144 metros cúbicos al año en El Salvador y los 65.452 metros cúbicos anuales en Belice. El Salvador, Guatemala y Honduras tienen los menores niveles en la región. El resto de los países sobrepasan los 23.000 metros cúbicos por habitante al año. Por su parte, los países con mayores tasas de dependencia de recursos hídricos externos son El Salvador (40,5%), seguido de Belice (29,8%) y Guatemala (14,6%). En el otro extremo se ubican Costa Rica, Honduras y Panamá, con tasas inferiores al 2% (Global Water Partnership, 2017).

Un segundo indicador importante de la variabilidad climática es la evolución de las temperaturas en la región. Si se

consideran datos de temperatura promedio por décadas para los últimos cien años, se observa que entre la década de 1921-1930 y la década de 2011-2020 hubo un incremento de 1°C a 1,5°C en Belice, República Dominicana y Guatemala, en tanto que el incremento osciló entre 0,7°C y 0,9°C en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (cuadro 2.1). El crecimiento sostenido de las temperaturas promedio se registra a partir de la década de los sesenta en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y una década después en Costa Rica, República Dominicana y Panamá.

En el *ranking* del índice global de riesgo climatológico calculado para el período 2000-2019, Guatemala aparece entre los veinte países del mundo con mayor exposición o vulnerabilidad ante fenómenos climáticos externos (como tormentas, ciclones, inundaciones, precipitaciones intensas), en tanto que Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua y República Dominicana ocupan puestos de cierta vulnerabilidad, ubicándose entre las posiciones 21 a 50 del *ranking*. Cabe recordar que este índice se calcula a partir de los impactos directos en tér-

Cuadro 2.1

Temperaturas promedio por país, según década. 1921-2020
 (grados Celsius)

	Belice	Costa Rica	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1921-1930	25,3	24,8	23,7	24,5	23,3	23,5	24,9	25,4
1971-1980	25,4	24,7	24,4	24,5	23,5	23,4	24,8	25,3
2011-2020	26,3	25,3	25,2	25,4	24,4	24,3	25,6	26,1
Variación 1921-2020	1,0	0,5	1,5	0,9	1,1	0,8	0,7	0,7

Fuente: Piedra, 2021, con base en PEN, 2021, y datos de la Cepal.

menos de pérdidas de vidas y bienes, así como otros impactos de tipo socioeconómico. Que un país no aparezca del todo u ocupe un puesto distante respecto a las posiciones de mayor vulnerabilidad, no quiere decir que no enfrente riesgos (por ejemplo, a eventos que tienen impactos indirectos, prolongados y potencialmente muy dañinos, como las olas de calor). Significa, más bien, que los riesgos de impacto directo son bajos¹.

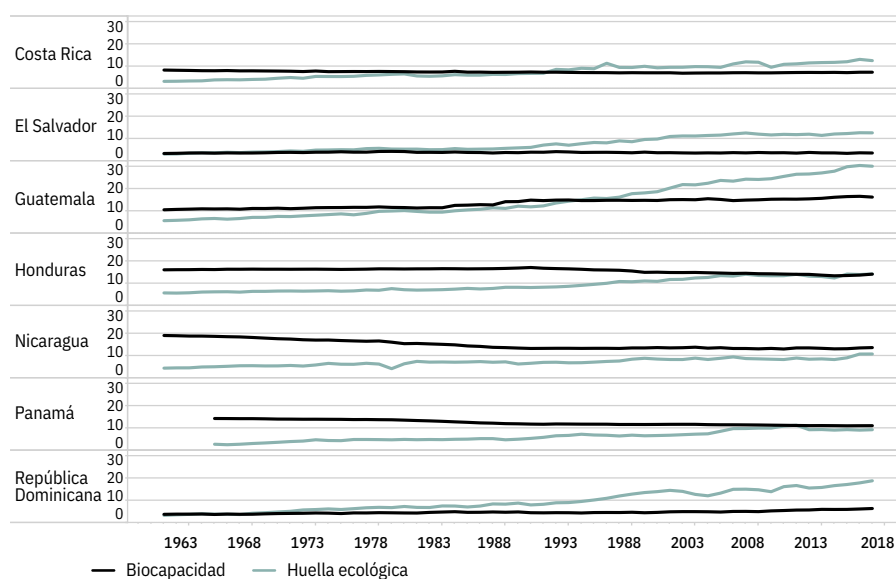
La deuda ecológica de la región sigue creciendo

Las presiones sociales y económicas creadas por la variabilidad climática se combinan, en Centroamérica, con un uso del patrimonio natural crecientemente insostenible. El principal indicador para medir esta insostenibilidad es la estimación de la huella ecológica, es decir, el uso real por persona de los recursos naturales en un país. Ello permite calcular la deuda o el déficit ecológico, que se origina cuando la huella ecológica supera la capacidad que tiene su territorio de satisfacer o soportar ese uso (biocapacidad).

La brecha centroamericana es muy superior al promedio de América Latina y el Caribe, que en conjunto mantienen una biocapacidad superior a su huella ecológica (si el mundo viviera como esa región, la mitad del planeta sería suficiente para satisfacer el consumo) pero es una brecha pequeña comparada con el promedio mundial, y mucho menor que la de zonas como Estados Unidos, Asia y Europa.

En la actualidad, mientras que en América Latina y el Caribe hay superávit

Gráfico 2.2

Evolución de la huella ecológica y la biocapacidad, según país
 (millones de hectáreas globales)


Fuente: Piedra, 2021 con datos de Global Footprint Network, 2021.

ecológico, en Centroamérica la situación es deficitaria y cada vez más negativa. En efecto, para los siete países de Centroamérica y República Dominicana (excluido Belice, que no reporta información) este déficit fue de 35,95 millones de hectáreas globales, lo cual representa un incremento del 20% con respecto al nivel publicado en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) y casi 30 millones de hectáreas globales en relación con el año 2011. Para América Latina y el Caribe en su conjunto, en el 2017 aún se registraba una reserva de 1.525,4 millones de hectáreas globales² (Global Footprint Network, 2021).

En Centroamérica el déficit ecológico es un problema de larga data (gráfico 2.2). El Salvador y República Dominicana –desde la década de los sesenta del siglo XX– y Costa Rica y Guatemala –desde la década de los noventa–, presentan esta situación. A ellos se ha unido Honduras desde 2015. Solo Nicaragua y Panamá disponen aún de una reserva ecológica, pero en Nicaragua esta ha venido decreciendo continuamente, especialmente a partir de 2015, y en Panamá ha tenido oscilaciones que, en ciertos momentos, sobre todo durante la última década, le han acercado al límite de su biocapacidad³.

Cuando la huella ecológica se mide en hectáreas globales per cápita según el tipo de uso de los recursos naturales, no hay mayor variación entre 2011 y 2017 (Global Footprint Network, 2020). Eso significa que, aunque cada centroamericano mantiene relativamente constante su huella, el aumento poblacional en la región incide en el crecimiento de la insostenibilidad. La absorción de carbono no solo está entre los tres principales tipos de uso en los países para los que se tiene el detalle⁴, sino que es el tipo de uso principal en cuatro de ellos (El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). La principal diferencia en la estructura de esa huella en relación con la de América Latina y el Caribe en su conjunto radica en que el pastoreo tiene mayor importancia que el tipo de uso para producción forestal en los otros países del continente (Global Footprint Network, 2021).

Matriz energética continúa dependiendo de hidrocarburos importados

Uno de los principales motivos del uso insostenible del patrimonio natural de Centroamérica son las matrices energéticas de los países. Según la Cepal y Olade (2019), las matrices energéticas son mayoritariamente dependientes de los combustibles fósiles importados, aunque con notables diferencias en su intensidad. El peso relativo de esta fuente de energía es muy elevado en República Dominicana, Panamá y El Salvador (78%, 76% y 74%, respectivamente). Más de la mitad de la oferta energética proviene de los hidrocarburos importados en Belice (56%), Honduras (52%), Costa Rica y Nicaragua (51%). Solo Guatemala tiene una dependencia menor (38%).

Al comparar la distribución del consumo final de energía según fuente con la oferta total en 2018, se observa que, a nivel regional, dentro del consumo tienen todavía más peso la energía generada a partir de los derivados del petróleo (52%) y la leña (30%), y entre las otras fuentes minoritarias, puede destacarse la electricidad de fuentes renovables (8%) y la electricidad de fuentes no renovables (7%).

De acuerdo con la Cepal (2020a), entre 2010 y 2019 la factura petrolera como porcentaje del PIB aumentó en todos los países excepto en Honduras. Para 2019, el valor de las importaciones de petróleo y sus derivados representó entre un 3% y un 5% del PIB de cada país en Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana, y entre un 6% y un 7,6% en El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El consumo energético total de la región creció a un ritmo del 3% anual entre 1990 y 2018, pero si se considera solo el consumo de energías comerciales o modernas⁵, el incremento anual se asemejó a la tasa de crecimiento del PIB regional (4,4% anual para el mismo periodo). El ritmo de variación no fue igual en todos los sectores. El incremento del consumo total del sector transporte fue de 4,8% anual; el del sector industrial fue de 2,3% anual y en el sector residencial fue de 1,8% por año. Ese crecimiento diferenciado entre sectores explica la importancia del petróleo y sus derivados dentro del consumo energético total, pues la mayoría de estos se orientaron al sector transporte. Conforme avanzó la electrificación en la región aumentó la importancia de la energía eléctrica renovable y no renovable tanto en el sector industrial como en el residencial (Cepal y Olade, 2019).

Si se descuenta el consumo para la producción de electricidad, se observa que la República Dominicana fue el país que experimentó el mayor aumento en el consumo de hidrocarburos (13,6%), seguida por Guatemala (9,9%), Honduras (3,4%), Nicaragua (2,6%), El Salvador (2,2%), Costa Rica (1,8%) y Panamá (1,5%).

A nivel regional, el consumo de combustibles para generación eléctrica aumentó en 14,4%, debido a un requerimiento adicional impuesto por la entrada en funcionamiento de la nueva planta de gas natural en Panamá, en 2018, y por las sequías experimentadas en la región durante 2019 (Cepal, 2020a).

Leña y caña de azúcar concentran la oferta de energía primaria renovable

Paralelamente al crecimiento de combustibles fósiles, en Centroamérica hubo

un aumento en el consumo de fuentes de energía primaria renovable. Si bien este es un dato positivo, el incremento fue inferior al del petróleo.

En la región hay tres fuentes principales de energías primarias renovables: la energía hidráulica, la que se genera a partir de la caña de azúcar y sus derivados y la leña. La importancia de cada una de estas fuentes difiere según los países (gráfico 2.3). La leña sigue siendo muy importante en Guatemala, Honduras y Nicaragua, países en donde aporta más de la mitad de la energía primaria renovable. De hecho, en Guatemala aporta más de tres cuartas partes de dicha energía (77%). En El Salvador solía ser la principal fuente hasta 2010, mientras que en República Dominicana lo fue hasta 2015. En este último país sigue siendo la principal fuente de energías primarias renovables con un 42,2% en 2018. Por su parte, la hidroenergía es la fuente principal en Costa Rica y Panamá, mientras que la caña de azúcar y sus derivados lo son en Belice.

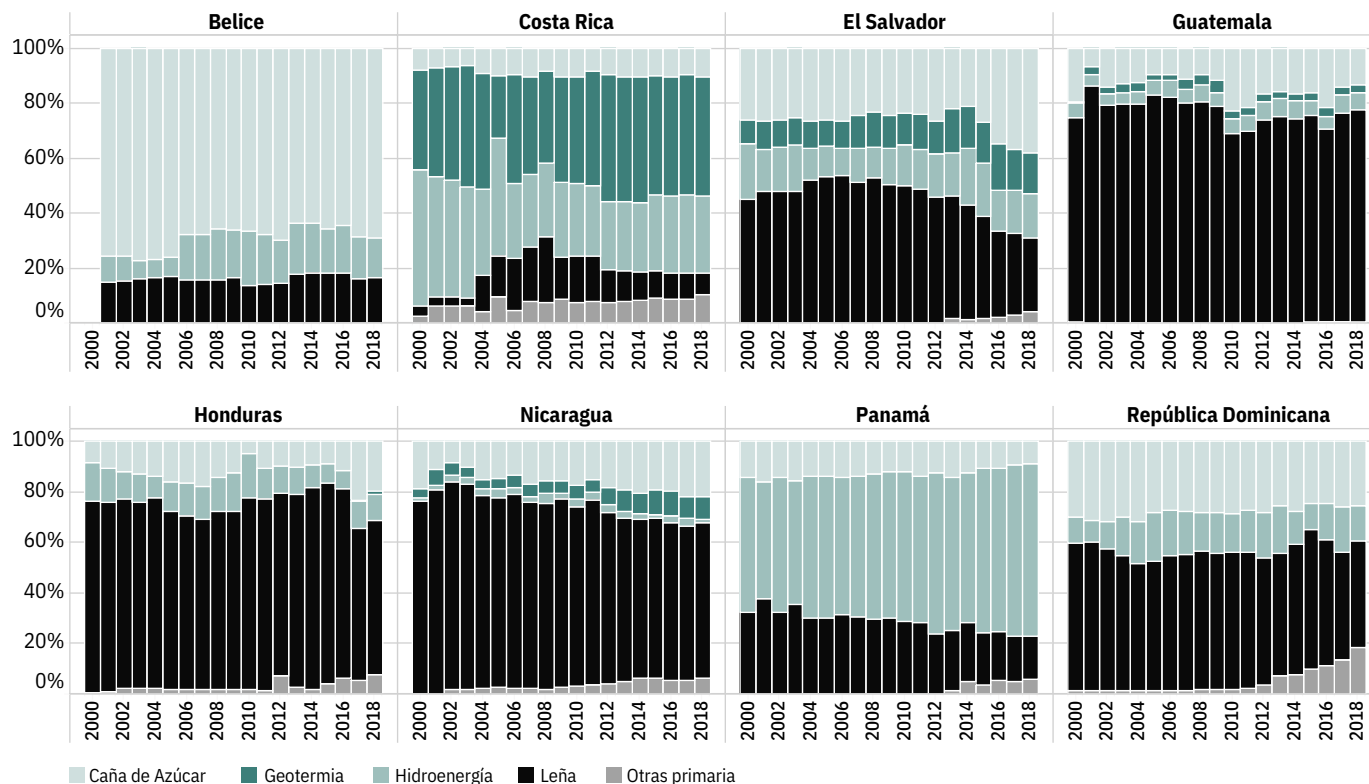
A nivel latinoamericano y del Caribe, los porcentajes aproximados de las fuentes de energías primarias renovables son 28% para la leña y un porcentaje similar para la hidroenergía; 24% se genera a partir de la caña de azúcar y sus derivados, 5% de geotermia y 14% de otras fuentes primarias renovables (Cepal 2020b).

La región tiene un importante potencial energético, especialmente por la disponibilidad de hidroenergía. Centroamérica y República Dominicana cuentan con 27,24 GW aprovechables y concentrados sobre todo en Costa Rica, Guatemala y Honduras (63% del total). Desde el punto de vista ambiental, esta fuente tiene la ventaja de ser un recurso limpio y renovable, que no genera emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que tiene un impacto mínimo sobre el calentamiento global (Cepal, 2020b). Cabe destacar que parte de este potencial está en áreas protegidas o territorios indígenas, lo cual limitaría su eventual aprovechamiento.

También se señala el potencial geotérmico gracias a la ubicación del Istmo sobre el cinturón de fuego del Pacífico. Se estima que el potencial de esta fuente

Gráfico 2.3

Estructura de la oferta de energía primaria renovable, por tipo de fuente, según país (porcentajes)



Fuente: Piedra, 2021 con datos de OLADE.

oscila entre 3.000 y 5.000 MW para producción de electricidad, que se pueden obtener en 64 sitios distintos, 8 de los cuales llevan décadas en explotación, 29 están en etapas de preinversión y 27 están en fases de reconocimiento geológico. Al igual que la energía hidráulica, la geotérmica es una fuente de bajo impacto ambiental con un potencial de generación firme y estable a costos competitivos (Cepal, 2020b).

Solo en tres países creció la proporción de energía eléctrica basada en fuentes renovables dentro del total: Nicaragua, Costa Rica y Panamá. La mejora más notable fue la de Nicaragua, que exhibía una mayor dependencia de electricidad producida a partir del petróleo en 2010, pero cuya distribución se fue equiparando paulatinamente con la del resto de los países, a tal punto que en 2015 poco más de la mitad de la energía consumida provino de fuentes renovables.

Lograr una mayor dependencia de fuentes renovables para la generación de la energía eléctrica es importante, especialmente cuando se constata que el consumo eléctrico per cápita aumentó en todos los países de la región entre 2010 y 2018, especialmente en Panamá y en República Dominicana. En 2018, Panamá sobrepasó a Costa Rica como el país con mayor nivel de consumo por habitante, pues aumentó en 27,8% con respecto a su nivel de consumo en 2010.

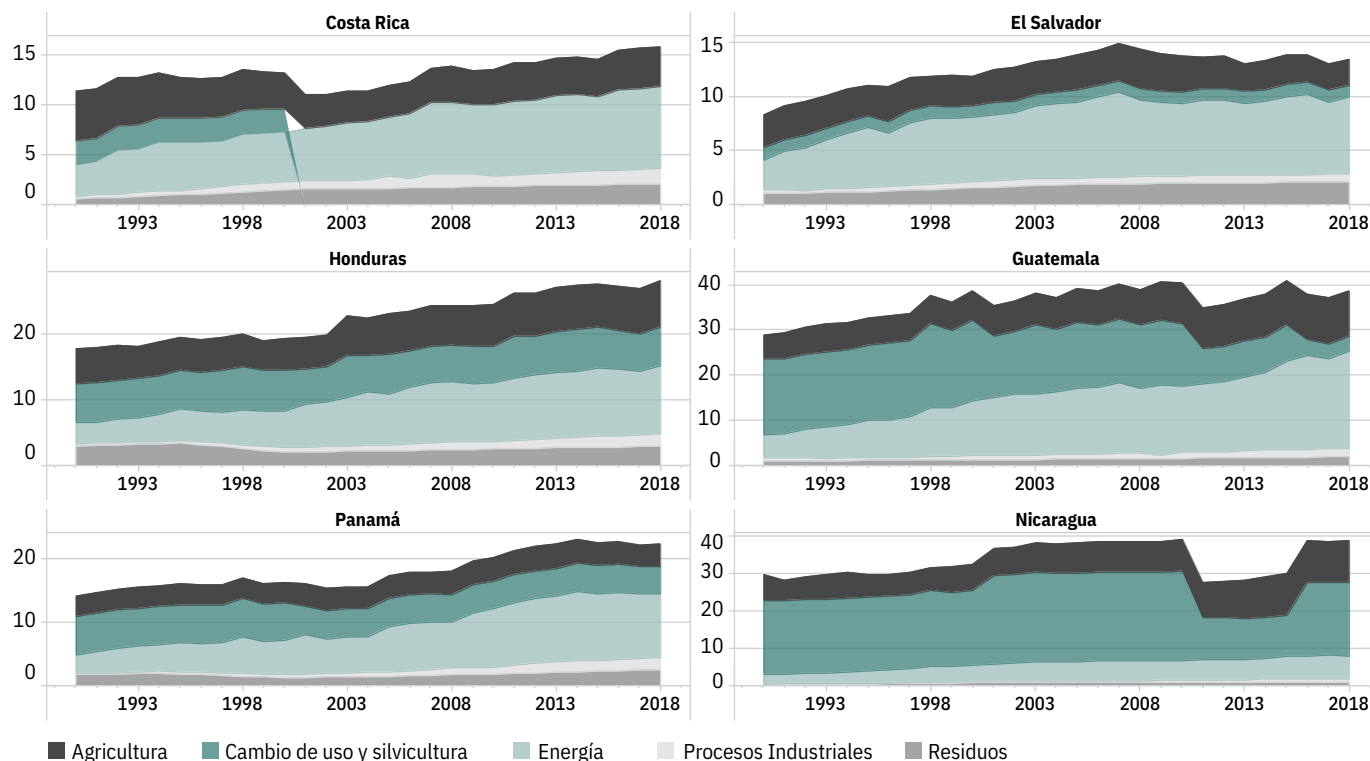
Emisiones de gases de efecto invernadero

Uno de los efectos de las matrices energéticas dependientes de combustibles fósiles es la emisión de gases de efecto invernadero, que inciden en el agravamiento de la crisis climática global. En anteriores ediciones del Informe se había señalado que cuando la situación se analiza desde una perspectiva global,

Centroamérica no es un importante generador de este tipo de gases, por la pequeñez de su economía y población.

Los países de la región han seguido trayectorias diferentes en cuanto a la emisión de gases de efecto invernadero (gráfico 2.4). Costa Rica y El Salvador mantienen niveles inferiores a las 15 toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (MtCO_2e) por año. Costa Rica ha mantenido el nivel más bajo de emisiones de dióxido de carbono desde inicios del siglo XXI, y experimentó una disminución significativa a partir de 2010, al pasar de 13,1 toneladas métricas equivalentes (TmCO_2e) a 7,0 en 2011, año en que empezó a registrar niveles de captura (emisiones negativas) importantes asociadas con el cambio de uso de la tierra y silvicultura. Desde entonces, el promedio anual de este tipo de emisiones se mantuvo en 7,7 TmCO_2e , aunque desde 2016 ascendió nuevamente a un nivel cercano a las 8,3 TmCO_2e .

Gráfico 2.4

Emisiones de dióxido de carbono por sectores, según país^{a/}
 (toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente o MtCO₂e)


a/En el caso de Costa Rica, el cambio de uso y silvicultura se vuelve negativo a partir del año 2000. Emisiones negativas representan que la actividad en lugar de emitir dióxido de carbono, más bien lo recupera. No estaba disponible el desglose por sector para República Dominicana.

Fuente: Piedra, 2021 con datos de Climate Watch.

Honduras y Panamá experimentaron un crecimiento importante en los inicios del siglo XXI, ubicándose para 2018 entre 20 y 30 MtCO₂e anuales. Sin embargo, mientras que en los últimos años el nivel de emisiones de Panamá ha tendido a estabilizarse en alrededor de 22 MtCO₂e, el último dato disponible para Honduras (28,3 MtCO₂e en 2018) es el más alto de las últimas tres décadas.

Guatemala y Nicaragua han figurado como los primeros dos emisores de estos gases durante la mayor parte del período —específicamente desde 1990—, excepto por el quinquenio 2011-2016, cuando las emisiones de República Dominicana superaron a las nicaragüenses. El caso dominicano es notorio porque pasó de ser el segundo país con menos emisiones (8,6 MtCO₂e en 1990) a ser el tercer país con más emisiones (con 37,5 MtCO₂e en 2018). Esto quiere decir que en poco

menos de treinta años incrementó sus emisiones en un 334%.

El sector que más aporta a las emisiones de dióxido de carbono en todos los países es el de energía, a excepción de Nicaragua, en donde priman las emisiones debidas al cambio de uso de la tierra y la silvicultura. La preponderancia del sector de energía dentro de las emisiones concuerda con la situación observada para América Latina y el Caribe desde 1990 según datos de Climate Watch (2021).

El sector agricultura redujo sus emisiones en Costa Rica y El Salvador a lo largo de las últimas tres décadas, se mantuvo relativamente estable en Panamá y aumentó su participación en Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Como se comentó, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura hizo que Costa Rica pasara de tener emisiones positivas de dióxido de carbono a capturarlas.

Por otra parte, este sector disminuyó su participación en Guatemala, se mantuvo relativamente estable en El Salvador, Honduras y Panamá, en tanto que mostró un comportamiento fluctuante en Nicaragua durante la última década.

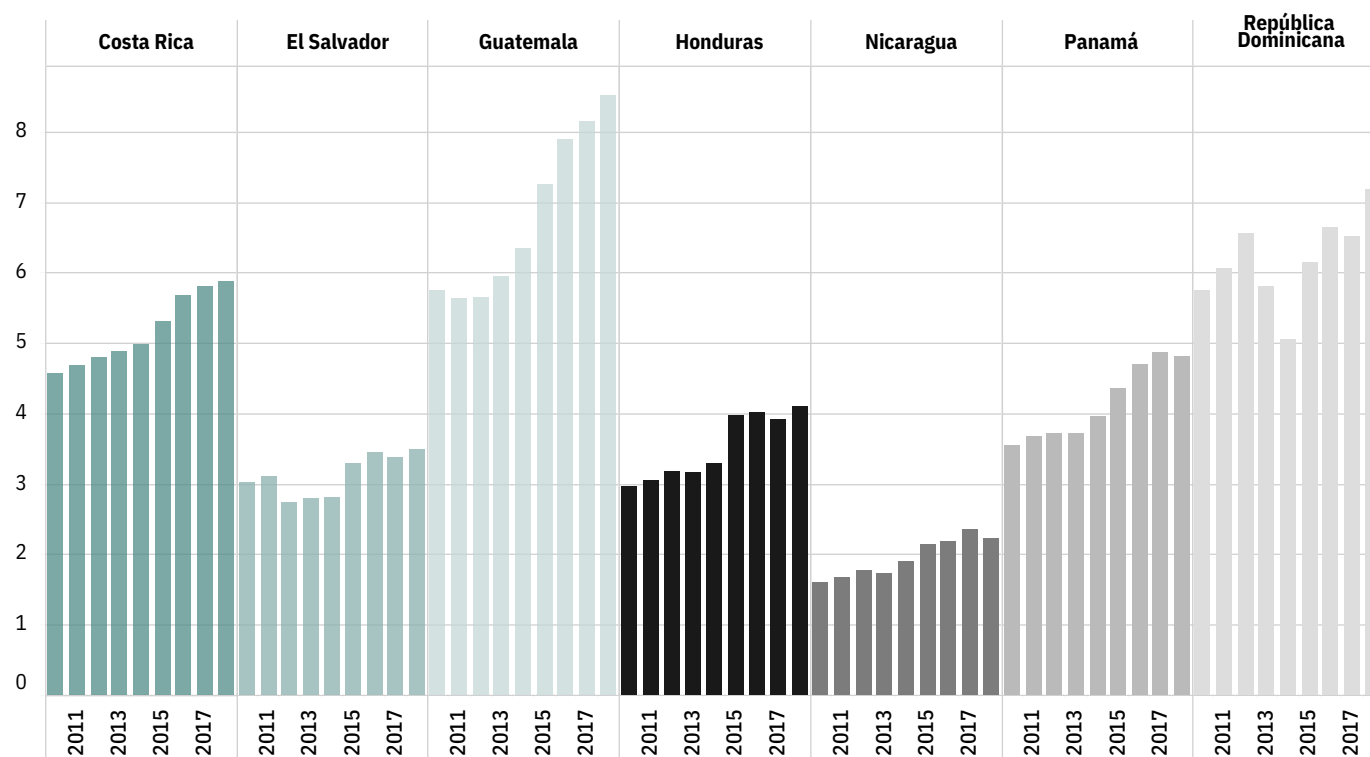
Las emisiones relacionadas con los residuos aumentaron en cinco de los seis países para los que se contó con datos desglosados. Solamente en Honduras se mantuvo relativamente constante.

Dado que buena parte del consumo total de hidrocarburos corresponde al transporte, es importante analizar el comportamiento de las emisiones de dióxido de carbono de ese sector. Estas han experimentado un crecimiento entre 2010 y 2018 en todos los países, aunque se ha observado una tendencia hacia la estabilización a partir de 2015 en El Salvador, Honduras y Nicaragua, y a partir de 2017 en Panamá (gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

Emisiones de CO₂ del sector transporte, según país

(toneladas de dióxido de carbono)



Fuente: Piedra, 2021 con datos de Climate Watch.

En los nueve años a partir de 2010 hubo un incremento de 48% en las emisiones asociadas con el sector transporte en Guatemala; de entre 35,5% y 38,8% en Honduras, Nicaragua y Panamá; en tanto que en República Dominicana y Costa Rica el incremento osciló entre 24,9% y 28,9%, respectivamente. El Salvador tuvo el cambio menos pronunciado (15,6%).

Cobertura forestal sigue reduciéndose, con importantes diferencias nacionales

De acuerdo con el Banco Mundial, en Centroamérica y República Dominicana había 24,5 millones de hectáreas con cobertura forestal en 2020, un área que ha decrecido en un 11,7% con respecto al área con estas características en el 2000. La reducción en la cobertura forestal ha sido progresiva en Belice, Guatemala y Panamá. En El Salvador, Honduras y Nicaragua venía siéndolo también, pero en 2020 se revirtió la tendencia, tal

como se puede apreciar en el gráfico 2.32. Por su parte, la cobertura forestal creció en forma continua en Costa Rica y República Dominicana.

Para 2020, Nicaragua y El Salvador tenían menos del 30% de su territorio con cobertura forestal (en ambos países fue de 28%). Guatemala (33%) y República Dominicana (44%) completan el grupo que tiene bosques en menos de la mitad de su territorio. Panamá (con 62%), Costa Rica (con 59%), Honduras y Belice (ambos con 57%), son los que tienen los mayores porcentajes regionales (gráfico 2.6).

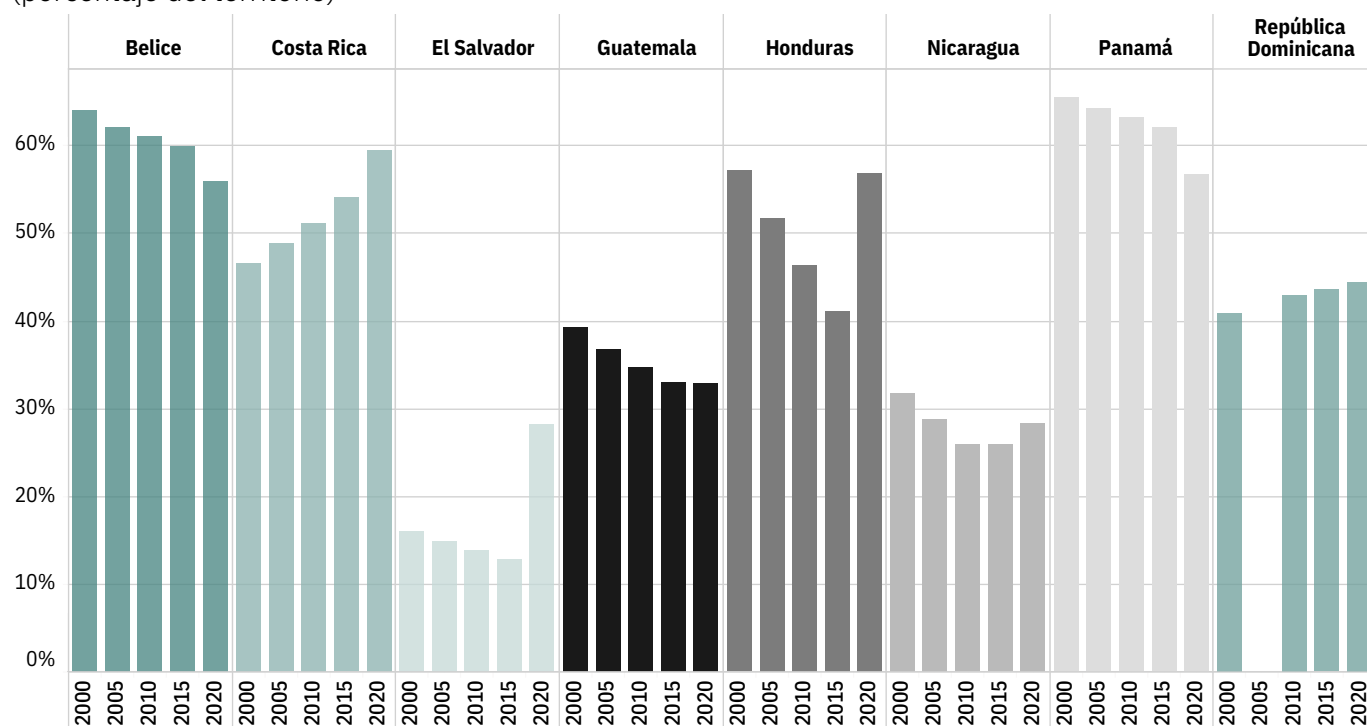
Según el BID (2020), en América Latina alrededor del 45% del patrimonio forestal natural está reservado para la producción de madera o no tiene un uso específico. Cuando se analiza la producción de madera durante la última década, se observa que, en Centroamérica y República Dominicana, desde el 2010 el volumen extraído ha sido relativamente estable en todos los países excepto en Guatemala, donde ha crecido año con

año. En ese país se produjeron casi 22 millones de metros cúbicos de rollos de madera en 2019, un 16,9% más que en 2010. La producción de Honduras osciló entre 9 y 9,3 millones de metros cúbicos de rollos, en tanto que la de Nicaragua osciló entre 6,2 y 6,3 millones. En el resto de los países el volumen producido fue inferior a los 5 millones de metros cúbicos de rollos de madera.

Importantes diferencias intrarregionales en la protección del territorio

Una de las maneras más efectivas para lograr un mejor balance en el uso del patrimonio natural es la protección de los ecosistemas mediante la creación de áreas de protección ambiental. Entre el año 2000 y el 2018, Belice, El Salvador y República Dominicana han mostrado una tendencia creciente en el porcentaje del territorio nacional que se encuentra protegido (gráfico 2.7). Costa Rica también mantuvo un porcentaje similar de su

Gráfico 2.6

Evolución de la cobertura forestal, según país^{a/}
(porcentaje del territorio)

a/ Los cambios anuales abruptos por quinquenio pueden deberse a factores de medición.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos del Banco Mundial.

territorio en áreas protegidas durante los últimos dieciocho años (entre el 24,9% y el 26,5%). El Salvador es el único país que tiene menos de 2% de su territorio bajo protección, aunque la proporción ha aumentado desde 2010, pasando de 0,8% a 1,2% en 2018.

En algún momento del período seis países reportaron más del 30% del territorio como áreas protegidas. En este grupo se encuentran Belice, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Aun cuando exista un porcentaje importante de áreas bajo protección en cada país, esto no significa que todos los sitios de importancia para la biodiversidad estén constituidos como áreas con un máximo nivel de protección desde un punto de vista legal.

No todas las áreas legalmente protegidas tienen la misma importancia para la preservación de ecosistemas. El cuadro 2.2 muestra la proporción de estos sitios que son relevantes para la biodiversidad terrestre (para el período 2000-2019), y

de agua dulce y marina para el año 2019. En cuanto a la biodiversidad terrestre, se observa que Honduras y Nicaragua, a partir de 2000, y República Dominicana, a partir de 2005, tenían bajo algún esquema de protección más de la mitad de los sitios de importancia para la biodiversidad terrestre. Esta situación contrasta con los casos de Belice y Costa Rica (donde estaba protegido aproximadamente el 40% de estos sitios), Panamá (poco más de un tercio) o Guatemala y El Salvador (con poco más de un cuarto de los sitios terrestres bajo protección). En cuanto a la protección de importancia para la biodiversidad de agua dulce, solamente El Salvador, Nicaragua y Panamá superan el 50% de protección. Solo Nicaragua supera ese porcentaje de protección de los sitios de importancia para la biodiversidad marina.

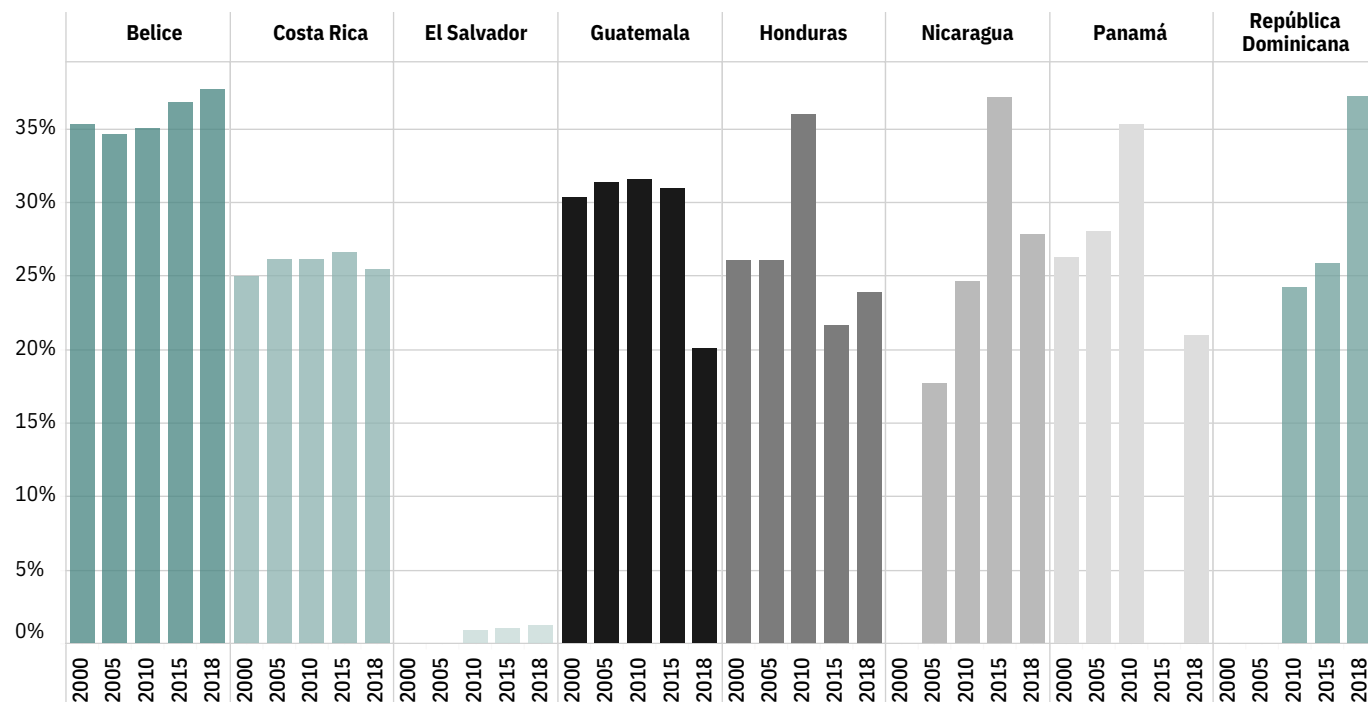
Panorama demográfico

Un segundo “piso” del edificio del

desarrollo humano sostenible es la población. Es fundamental que las personas potencien sus capacidades, de modo que puedan aprovechar las oportunidades que les permitirán alcanzar su bienestar, tener una vida digna y ejercer plenamente sus derechos y libertades. No obstante, las necesidades y expectativas de la población no son estáticas ni homogéneas: cambian y son determinadas por el entorno y los ciclos de vida de las personas. Por ello, conocer y dar seguimiento a las características de la población es crucial para el diseño de acciones públicas diferenciadas y acordes a la situación de los distintos grupos sociales⁶.

En línea con lo señalado en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), en años recientes hay evidencia clara de que los cambios asociados a las nuevas dinámicas poblacionales, que antes parecían lejanos o característicos de países desarrollados, son parte de la realidad centroamericana. Hoy la región se encuentra en plena transición y cada vez son más

Gráfico 2.7

Áreas protegidas, según país
(porcentaje del territorio)

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos del Banco Mundial.

Cuadro 2.2

Proporción de sitios de importancia para la biodiversidad terrestre, de agua dulce y marina
que constituyen áreas protegidas, por país, según año^{a/}
(porcentajes)

Indicador y año	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Proporción de sitios de importancia para la biodiversidad terrestre que constituyen áreas protegidas								
2000	38,3	38,7	1,2	21,1	26	70,4		12,7
2010	39,4	39,8	23,5	25,3	36	70,4	24,2	76,6
2019 ^{a/}	41,5	39,8	25	28,9	23,9	70,4	37,2	81,1
Proporción de sitios de importancia para la biodiversidad de agua dulce que constituyen áreas protegidas								
2019		37,7	81,6	24,8		65,5	52,4	37,2
Proporción de sitios de importancia para la biodiversidad marina que constituyen áreas protegidas								
2019	0,0	48,7	27,3	48,7	35,7	58,7	31,3	85,3

a/ No se reportaron variaciones en los datos sobre la proporción de los sitios de importancia para la biodiversidad terrestre entre 2015 y 2019.

Fuente: Piedra, 2021, con base en PEN, 2021, y datos de la Cepal.

reducidos los márgenes de maniobra para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos asociados al período de bono demográfico.

De ahí que en este apartado se llame la atención sobre la importancia de aprovechar el período de bono demográfico en aquellos países que se encuentran en fases más tempranas de ese proceso (Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y se alerte sobre diversas dinámicas relacionadas con el aumento de la población, su creciente envejecimiento, la fecundidad adolescente o las migraciones, entre otras.

Los datos que sustentan este capítulo provienen de censos de población y vivienda, encuestas de hogares, registros de estadísticas vitales y proyecciones de población generadas por fuentes nacionales e internacionales. Sin embargo, en el campo demográfico es importante destacar que la disponibilidad, calidad, comparabilidad y periodicidad de la informa-

ción siguen siendo limitadas, algo que se ha venido planteando en sucesivas ediciones del Estado de la Región.

Quince millones de habitantes más que en el año 2000

En 2020 Centroamérica y República Dominicana contaban con 59,6 millones de habitantes, 15 millones más que en el año 2000, lo que representa un 34,7% de crecimiento en dos décadas. Cabe indicar que alrededor de un 40% de ese incremento se dio en los últimos diez años.

Aunque la población aumentó en todos los países, lo hizo a distinto ritmo. Belice tuvo el crecimiento más alto de la región (68%) en esas dos décadas, seguido por Guatemala y Honduras (ambos crecieron 50%) y Panamá (42%). Costa Rica y Nicaragua crecieron a un ritmo similar al promedio regional (32% y 34%, respectivamente).

Guatemala y República Dominicana concentran cerca de la mitad (45%) de la población de toda la región y si se agrega Honduras, seis de cada diez habitantes de la región residen en esos tres países que, además, junto con Belice y Panamá, han tenido una participación creciente en la población regional (gráfico 2.8).

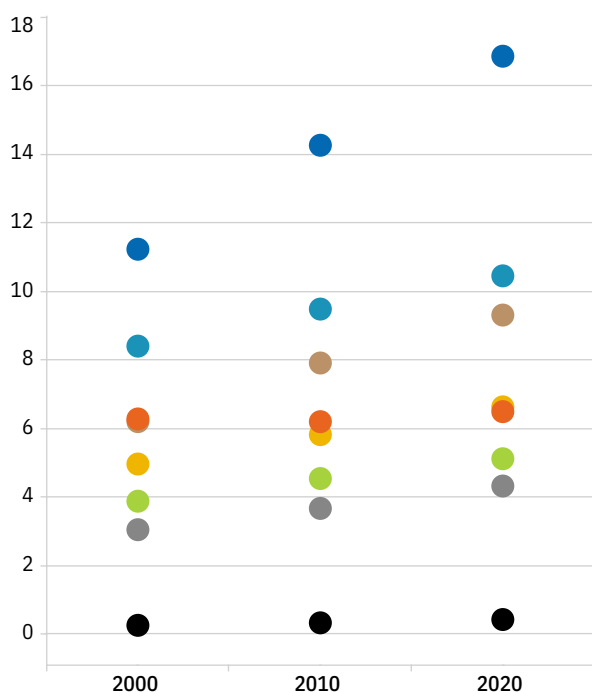
Tal como reportó el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), la población centroamericana tiende a concentrarse en zonas urbanas. Esta es una tendencia mundial asociada a procesos de modernización económica y social (PEN, 2016). Al año 2020, en siete de los ocho países de la región más de la mitad de la población reside en zonas urbanas (gráfico 2.9). La excepción es Belice, donde aproximadamente un 45% de la población vive en las ciudades.

El país con mayor población urbana es Costa Rica, donde casi ocho de cada diez habitantes residen en las ciudades.

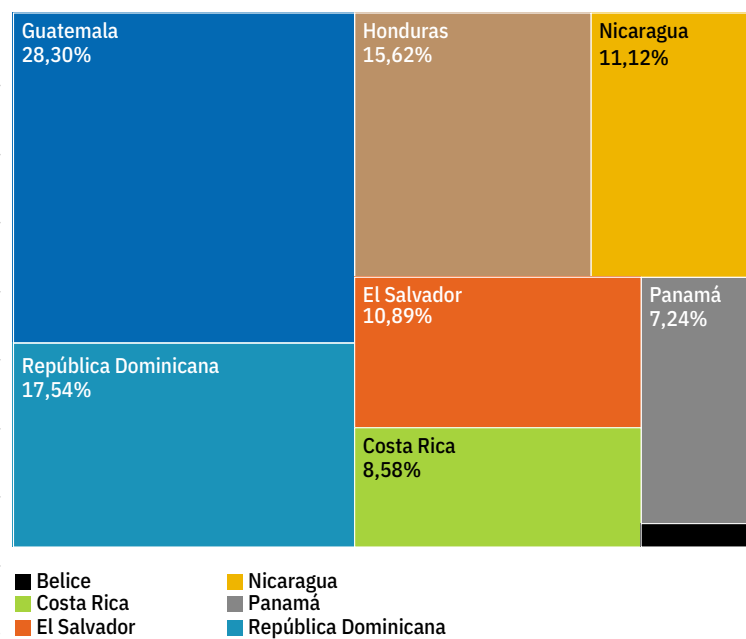
Gráfico 2.8

Población total, según país^{a/}. 2000, 2010 y 2020

a) Millones de personas



a) Distribución porcentual de la población de Centroamérica en 2020



a/ La cifra que no se visualiza en la distribución porcentual de la población de Centroamérica corresponde a un 0,7% de Belice.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de Cepal.

Le siguen Panamá y República Dominicana con dos tercios de la población concentrada allí.

En los últimos veinte años, el porcentaje de habitantes que residen en zonas urbanas creció en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá. Por su parte, en Belice, Nicaragua y El Salvador se ha mantenido en porcentajes similares, en tanto que República Dominicana mostró un fuerte crecimiento a inicios del siglo y luego una caída de casi siete puntos porcentuales en los siguientes diez años.

Avanza la transición demográfica, pero a distinto ritmo

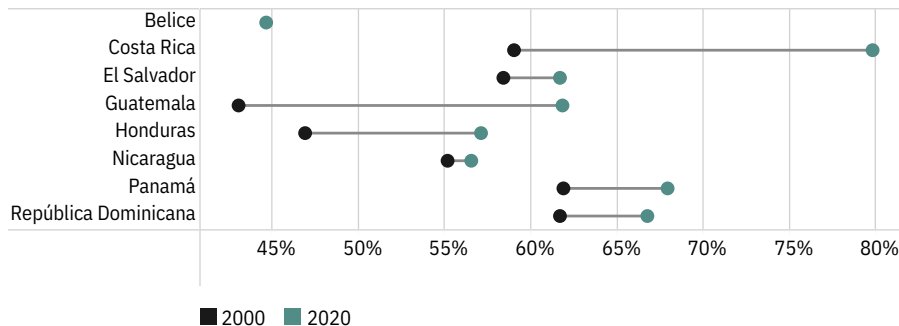
Al igual que el resto de América Latina, los países centroamericanos experimentan un proceso de la transición demográfica que transcurre entre dos situaciones: una inicial, caracterizada por bajas tasas de crecimiento de la población y altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otra final, en la que el ritmo de aumento de la población es lento y se acompaña de bajas tasas de mortalidad y fecundidad. Entre ambos extremos hay distintas fases: Costa Rica y Panamá se encuentran en una fase avanzada; El Salvador y República Dominicana están en plena transición; Belice, Honduras y Nicaragua se ubican en una etapa moderada y Guatemala en un estadio incipiente⁷.

Como consecuencia de la transición demográfica, la estructura de la población por grupos de edad está cambiando en todos los países de la región, aunque a distinto ritmo. En el año 2000, en Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre el 50% y el 55% de la población era menor de 20 años, mientras que en los demás países este grupo etario oscilaba entre un 40% y un 46%, lo que resulta en una estructura de la población típicamente piramidal; es decir, conforme aumenta el grupo de edad va disminuyendo la proporción de personas en los distintos grupos de edad.

La estructura poblacional de Centroamérica en el año 2020 era claramente diferente a la de principios de siglo. La base de la pirámide⁸ se ha reducido y se hizo más ancha en los grupos de edad intermedios, especialmente en

Gráfico 2.9

Porcentaje de la población que reside en zonas urbanas, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

Costa Rica, en donde el grupo de personas menores de 20 años disminuyó trece puntos porcentuales y representó el 28% del total de la población, el nivel menor de toda la región. Aunque en Nicaragua, Honduras, Belice y Guatemala también se contrajo (entre once y trece puntos porcentuales), debido a la fase del proceso de transición en que se encuentran esos países, en este grupo se concentra entre el 39% y 44% de la población. Aunque en Panamá, El Salvador y República Dominicana también disminuyó, en el 2020 este grupo representó alrededor del 35% del total (gráfico 2.10).

Para 2030 se espera que la transición demográfica siga profundizándose. Se estima que para ese año en todos los países la proporción de personas menores de 20 años oscilará entre un 32% (El Salvador y Panamá) y un 39% (Guatemala). Costa Rica tendrá apenas una cuarta parte de la población en este grupo de edad. Las diferencias en las estructuras por edades de la población que reflejan las pirámides del gráfico 2.11 evidencian que todos los países avanzan en el proceso de transición demográfica, pero a diferentes ritmos, lo cual implica diferentes desafíos.

Los países que ya pasaron el periodo de bono demográfico enfrentan desafíos fiscales por las presiones del envejecimiento sobre los servicios de salud y las pensiones. Los países que están en pleno bono deben implementar urgentemente políticas para aprovecharlo, especialmen-

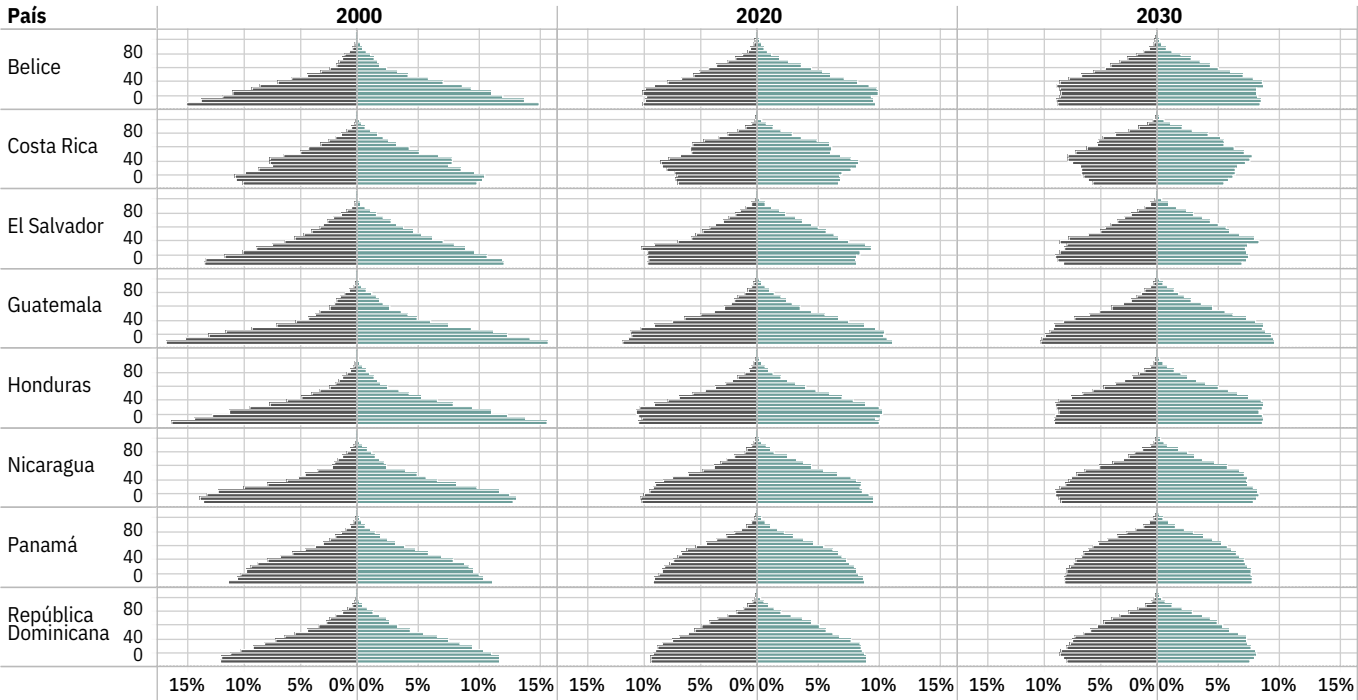
te para realizar las inversiones en educación, generación de empleo e infraestructura pertinentes.

Uno de los factores que determinan el proceso de transición demográfica es el descenso de la fecundidad, es decir, la cantidad de hijos que en promedio tiene una mujer en edad fértil (15 a 49 años). En el período 2010-2020 las tasas de fecundidad en la región continuaron disminuyendo (gráfico 2.11). Costa Rica y El Salvador (1,7 y 2 hijos por mujer) se ubicaron por debajo del nivel de reemplazo (2,1) y en cinco de los restantes seis países este indicador osciló entre 2,3 y 2,4 hijos por mujer, muy cerca de ese nivel. La caída en la fecundidad fue particularmente notable en el caso de Guatemala (que pasó de 4,3 a 2,7 hijos por mujer), Honduras (3,9 a 2,3) y Belice (3,3 a 2,2 hijos por mujer).

Un elemento que contribuyó a la reducción en la tasa global de fecundidad ha sido el descenso en la fecundidad de adolescentes de 15 a 19 años en toda la región. En el año 2018 el país con la mayor tasa fue República Dominicana (93 nacimientos por cada mil mujeres en el mencionado grupo de edad), seguido por Nicaragua y Panamá con poco más de 80 nacimientos. En Honduras, Guatemala, El Salvador y Belice el indicador osciló entre 72 y 68 nacimientos. Costa Rica tiene el más bajo nivel de la región con 52 nacimientos por cada 1.000 adolescentes.

Gráfico 2.10

Estructura por sexo y edad de la población, según año y país. 2000, 2020 y 2030



Fuente: Piedra, 2021 con datos de Cepal-Celade.

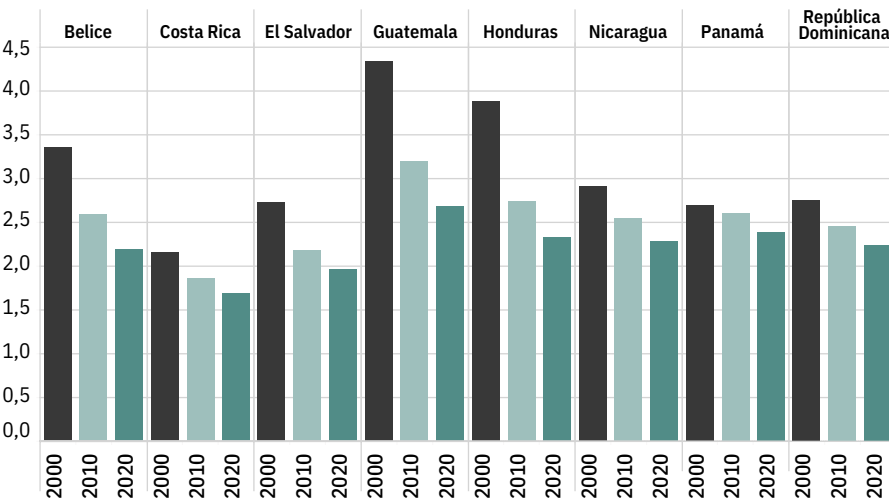
Flujos crecientes de población en edad productiva abren oportunidad histórica

La región tendrá en las próximas décadas la proporción de población en edad productiva más grande de su historia. Como parte del proceso de transición demográfica existe un período durante el cual ese grupo crece de manera sostenida y con mayor rapidez que la proporción de personas dependientes (menores de 15 años y mayores de 65). Este fenómeno se conoce como bono demográfico y como destacó el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), si bien ofrece oportunidades para impulsar el crecimiento económico, su aprovechamiento requiere que las sociedades enfrenten desafíos históricos en diversos ámbitos, lo que suele generar fuertes tensiones entre objetivos y prioridades de corto y largo plazo.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), una división de la Cepal, ha estimado que Costa Rica terminó ese periodo en el año 2020, Panamá terminaría entre 2020 y 2030, Nicaragua

Gráfico 2.11

Tasa global de fecundidad^{a/}, según país



a/ Número promedio de hijos por mujer.
Fuente: Piedra, 2021 con datos del Banco Mundial.

lo haría entre 2030 y 2040 y los demás países entre 2040 y 2050.

El indicador de relación de dependencia permite dar seguimiento al proceso de transición e identificar el período de bono demográfico, pues compara el número de personas inactivas o dependientes (menores de 15 años o mayores de 65 años) con aquellas activas o en edad productiva (entre 15 y 65 años).

Durante el período 2000-2020 este indicador muestra una tendencia decreciente en todos los países de Centroamérica y República Dominicana, especialmente en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador (gráfico 2.12), y alcanza su nivel más bajo en Costa Rica (cerca de 43 personas dependientes por cada 100 activas), debido a que, como se indicó anteriormente, se estima que concluyó su proceso de transición demográfica.

Después de Costa Rica es posible clasificar los países de la región en dos grupos. En el primero están El Salvador, Panamá y República Dominicana, que en el año 2020 tenían índices de dependencia demográfica ubicados entre 50 y 53; y en el segundo, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Belice, países en los que el valor del indicador oscila entre 56 y 66.

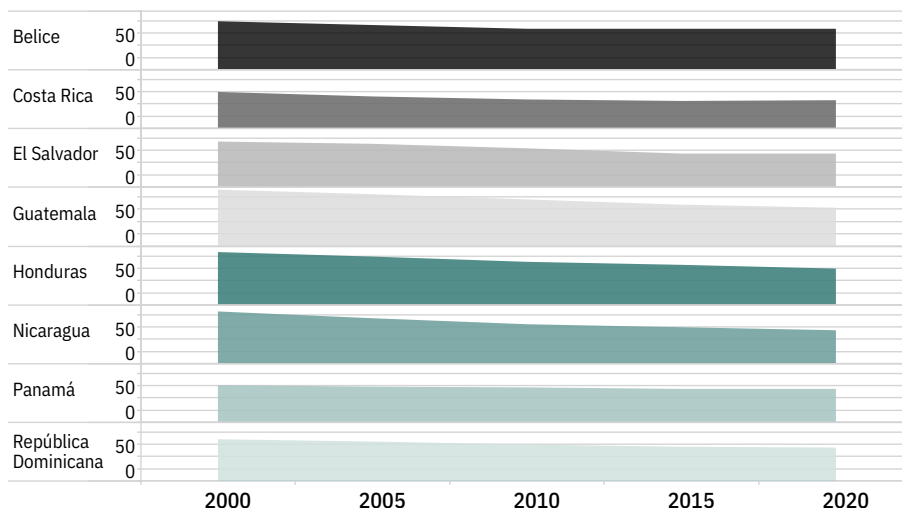
Tal como destacó el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), en una época en que la región está llamada a aprovechar los beneficios del bono demográfico, las migraciones hacen que pierda población en edad productiva y con los mayores niveles de instrucción (PEN, 2016). Esto es particularmente relevante en la actualidad, dado el aumento en los flujos y nuevas dinámicas migratorias de la región (ver análisis sobre las nuevas dinámicas migratorias en el capítulo 12 de este Informe).

Se acelera el envejecimiento poblacional y continúa cayendo la fecundidad

Como consecuencia del avance que han tenido los países en sus procesos de transición demográfica, durante los últimos años aumentó la proporción de personas de 60 años y más en todos los países, especialmente en Costa Rica. En este país este grupo incrementó su peso relativo en el total de la población en 9,5

Gráfico 2.12

Evolución de la relación de dependencia demográfica^{a/}, según país



a/ Número de personas menores de 15 y de 65 años y más, por cada cien personas de entre 15 y 64 años.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

Cuadro 2.3

Estimaciones y proyecciones del porcentaje que representa la población de 60 años y más, según país

País	2000	2010	2020	2030
Belice	7,4	8,6	11,2	14,7
Costa Rica	11,4	15,1	20,9	25,8
El Salvador	11,3	13,5	16,1	19,3
Guatemala	7,9	8,6	9,9	12,0
Honduras	7,2	8,2	10,4	13,6
Nicaragua	7,7	9,2	12,2	15,7
Panamá	11,1	13,4	16,8	21,0
República Dominicana	9,9	12,0	15,5	19,2

Fuente: Piedra, 2021 con datos de Cepal-Celade

puntos porcentuales durante el período 2000-2020 y continuará creciendo hasta el año 2030, cuando se estima que una cuarta de la población estará en ese grupo de edad (cuadro 2.3). Aunque las proyecciones indican que en Panamá, República Dominicana y El Salvador el envejecimiento será a un ritmo menor, en el 2030 alrededor de una quinta parte de su población será mayor de 60 años, y en los demás países la proporción será menor al 16%. El mayor envejecimiento tiene

relación directa con la disminución en las tasas de fecundidad y natalidad.

De acuerdo con el estudio *La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional*, cerca del año 2040 el número de economías envejecidas –es decir, aquellas en que los recursos consumidos por las personas mayores exceden los consumidos por los niños y jóvenes– se habrá triplicado, al pasar de 19 a 77. En ese grupo estarán Costa Rica y casi

todas las naciones del Caribe. Para el 2070, la mayoría de las economías mundiales estarán envejecidas (Celade-Cepal, 2014⁹). En Centroamérica y República Dominicana ese cambio se evidencia con claridad en la evolución del índice de envejecimiento, el cual relaciona las personas de 60 años y más con las que tienen 15 años y menos. En todos los países, excepto en Belice, entre 2000 y 2020 hubo una tendencia creciente al envejecimiento, especialmente en El Salvador, Costa Rica, República Dominicana y Panamá, países que tienen un proceso de transición demográfica más avanzado.

El descenso de la mortalidad, en especial la infantil (ver evolución en la sección de panorama social), asociado a la mejora en los servicios de salud y saneamiento, ha generado un aumento en la esperanza de vida al nacer en toda la región. En la década de los cincuenta del siglo XX este indicador estaba por debajo de 45 años en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala, en tanto que en Costa Rica, Panamá y Belice era cercano a 55 años, un valor similar al observado en Cuba y Chile en la misma época (PEN, 2016). En el período 2010-2020 continuó aumentando la esperanza de vida en la región hasta alcanzar poco más de 80 años en Costa Rica y más de 70 años en los demás países (gráfico 2.13).

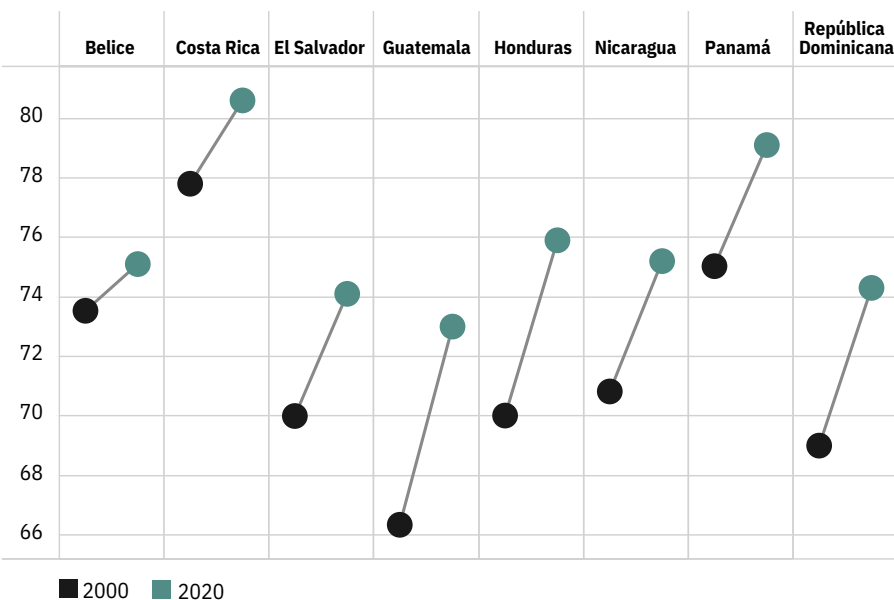
Panorama económico

El tercer piso del edificio del desarrollo humano regional es la producción. Para lograr un desarrollo duradero que mejore el bienestar y amplíe las oportunidades de las personas es indispensable contar con una base robusta de recursos económicos, que aproveche el patrimonio natural y las capacidades de la población. Para ello es necesario un crecimiento económico estable, que vincule a los distintos sectores productivos, que no comprometa o sacrifique las posibilidades de crecimiento futuras y que incorpore, sin discriminación, a los diversos grupos de la población económicamente activa en el mercado laboral.

En el período transcurrido entre la última edición del Informe (2016) y el año anterior a la pandemia (2019), el desempeño económico en la región ten-

Gráfico 2.13

Esperanza de vida al nacer, según país (en años)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

dió a ser cada vez más insatisfactorio. A partir de 2015, el crecimiento real anual del PIB y el comportamiento de sectores económicos relevantes, como los servicios y el sector externo, mostraron visos de agotamiento o ralentización. En todos los países las tasas de desempleo abierto superaron el 5% en 2019, con la salvedad de Guatemala y Nicaragua. Ello no significó un retroceso en relación con niveles previos, pues, por ejemplo, entre 2010 y 2019 el PIB por habitante en términos reales y del producto por trabajador aumentó, aunque con algunas excepciones. Lo que ocurrió durante la segunda mitad de la década fue una desaceleración del crecimiento económico, que impactó las oportunidades laborales de la población.

Esta evolución negativa encontró a los países de la región en una situación delicada, caracterizada por un limitado margen de política fiscal para contener la pérdida de dinamismo económico en diversos ámbitos o promover la revitalización económica. Las razones que explican lo anterior fueron principalmente

estructurales: una baja carga tributaria, inferior como porcentaje del PIB al promedio latinoamericano, y una situación presupuestaria deficitaria en todos los países, a excepción de ciertos momentos puntuales en Belice, Nicaragua y República Dominicana.

Todo ello reafirma la conclusión del *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016), que señalaba un lento progreso en la transformación de la estructura productiva y laboral de la región y un escaso margen para efectuar cambios. Lo anterior explica la fragilidad de la región para enfrentar los desequilibrios internos o externos; entre ellos, el suscitado a raíz de la pandemia por la covid-19, cuyos impactos se analizan en el capítulo 4 de este Informe.

El presente apartado presenta las tendencias que caracterizaron el desempeño económico de Centroamérica durante el período 2015-2019, considerando las principales dinámicas de los mercados interno e internacional, la estabilidad y la solvencia de la economía.

Desaceleración del crecimiento y mayores brechas en el desempeño económico de los países

Centroamérica y República Dominicana constituyen una pequeña subregión dentro del conjunto de América Latina y el Caribe. En la última década, el PIB consolidado de los ocho países pasó de ser apenas poco menos del 4% del total latinoamericano a representar el 6,3% del PIB (cuadro 2.4). Esta mejoría no se debió tanto a una época de generalizado y rápido crecimiento económico en el Istmo y República Dominicana, pues, como se verá más adelante, en la segunda mitad de la década este crecimiento perdió dinamismo. Ocurrió que, durante estos años, el resto de América Latina experimentó un desempeño francamente negativo, asociado al fin del boom de las materias primas (*commodities*) que predominó en los años iniciales del siglo XXI.

El poco peso de Centroamérica y República Dominicana dentro del concierto continental no implica, como ya ha sido señalado en anteriores ediciones del Informe, que las diferencias dentro de la región sean de escasa importancia. Por el contrario, a lo largo de la década anterior persistió un rasgo estructural de la conformación económica en la región, incluso cuando se incorpora a República Dominicana dentro del análisis: el PIB de los países del CA-4 representa menos del 40% del total regional, a pesar de que concentran más de dos terceras partes de la población. En contraste, Panamá y Costa Rica, que solo representan el 15% de la población regional, generan cerca de una tercera parte del PIB consolidado de Centroamérica y República Dominicana (gráfico 2.14).

Una medida de las brechas que existen en la región se evidencia al comparar el PIB per cápita de los países. En este indicador, ampliamente utilizado en la literatura especializada como un indicador del nivel de desarrollo económico de un país, Panamá tiene claramente el PIB per cápita más elevado de la región; incluso llegó a sobrepasar a Costa Rica a finales del siglo anterior. En 2019, Panamá superaba casi siete veces el PIB per cápita

Cuadro 2.4

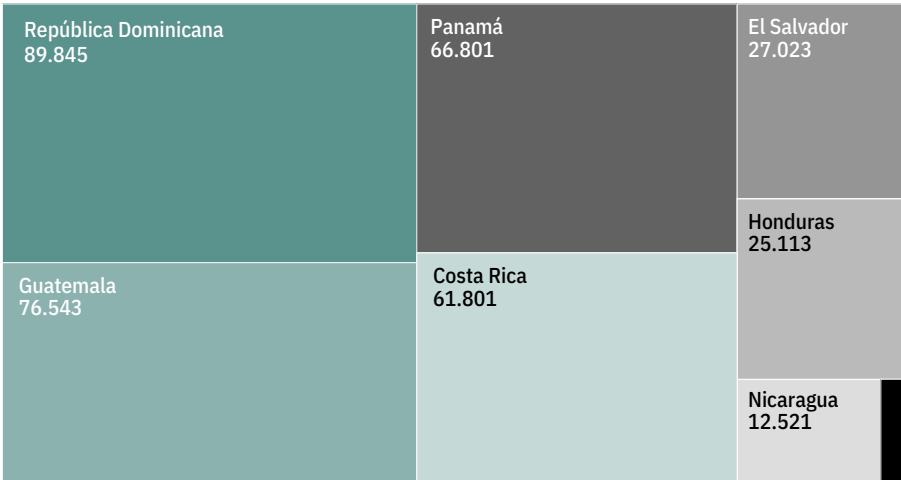
PIB consolidado de Centroamérica y República Dominicana. 2010, 2015 y 2019

Región	2010	2015	2019
PIB de la región (en millones de dólares)	205.729	300.626	361.519
Proporción del PIB de América Latina y El Caribe (porcentaje)	3,8	5,4	6,3

Fuente: Piedra, 2021 con datos de los Bancos Centrales de la región, el INEC de Panamá y el Banco Mundial.

Gráfico 2.14

Distribución del PIB de Centroamérica y República Dominicana, por país^{a/}. 2019
(en millones de dólares)



a/ El monto para el PIB de Belice en 2019 alcanzó a ser de 1.873 millones.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales de la región y el INEC (Panamá).

de Nicaragua, más de cinco veces el de Honduras y entre tres y cuatro veces los de El Salvador y Guatemala (cuadro 2.5). Durante el período 2015-2019 inmediatamente anterior a la pandemia, hubo manifestadas diferencias en el desempeño económico, que ahondaron las brechas intrarregionales. En ese lustro, mientras que República Dominicana y Panamá aumentaron su PIB per cápita en más de un 10%, Nicaragua experimentó una disminución del 4%, especialmente después del advenimiento de la crisis política en 2018.

Si bien los países con menor PIB per cápita gozarán del bono demográfico por una o dos décadas más, como fue visto en la sección anterior, de no rever-

tirse estas tendencias es difícil concebir el acceso de importantes segmentos de población a empleos de mayor calidad con alta productividad, que promuevan un crecimiento económico suficiente para impulsar cambios significativos en los niveles del PIB por habitante. A esto debe sumarse los efectos de los mayores rezagos sociales que muestran los países con menor PIB per cápita, y que se presentan sintéticamente en la próxima sección.

Dentro del contexto estructural ya comentado, el panorama económico de la región durante el quinquenio previo a la pandemia de la covid-19 (2015-2019) no fue bueno. El crecimiento económico tendió a desacelerarse en seis de

los ocho países, mientras que dos países (Nicaragua y Belice) experimentaron un decrecimiento en términos reales (gráfico 2.15) y Panamá, el líder de crecimiento durante las últimas décadas, experimentó una fuerte pérdida de dinamismo. Como resultado, el promedio de crecimiento del PIB real para la región fue de 1,6% en 2019, muy por debajo del 4,3% registrado cinco años antes. Entre 2015 y 2019 solo República Dominicana cerró el periodo con un nivel de crecimiento superior al 5%.

Diversas fuentes citadas por Sieca (2020) achacan esta situación a factores internos y externos. En el caso de estos últimos, los conflictos comerciales entre Estados Unidos y China y la desaceleración de la industria manufacturera estadounidense afectaron el dinamismo de las exportaciones regionales. En cuanto a los factores internos, la actividad agropecuaria centroamericana, afectada por bajos precios internacionales y factores climatológicos, también contribuyó a la desaceleración.

Pese a la desaceleración económica, en seis de los ocho países el PIB per cápita en términos reales alcanzó a aumentar lenta pero continuamente entre 2015 y 2019. El incremento regional durante ese período fue de un 8,7%, solo supera-

do por República Dominicana, Panamá y Costa Rica, países que ya de por sí tenían los niveles más altos de este indicador antes del 2015, y en los que el PIB por habitante creció en 20,1%, 10,6% y 9%, respectivamente.

Cuadro 2.5

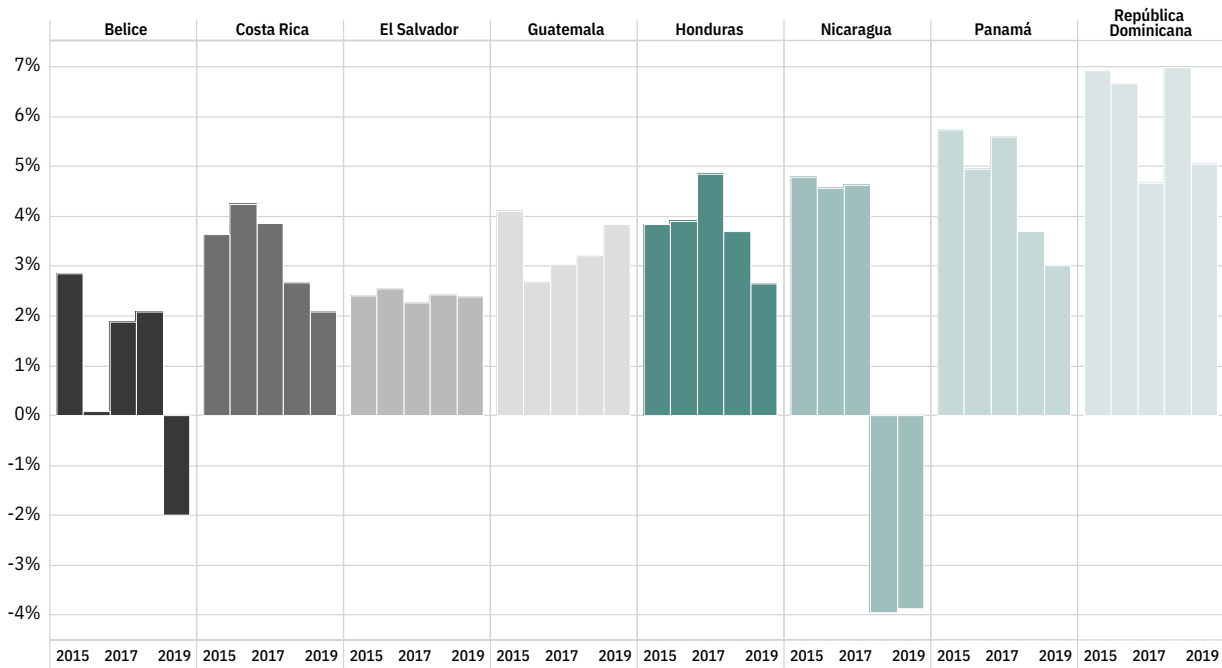
Indicadores seleccionados del PIB real per cápita, según país
(en dólares de 2012)

País	PIB per cápita		Cambio porcentual 2019-2015	Tamaño respecto a Nicaragua	
	2015	2019		2015	2019
Panamá	10.765,9	11.910,1	10,6	5,9	6,8
Costa Rica	9.219,4	10.047,0	9,0	5,0	5,7
República Dominicana	6.652,1	7.990,7	20,1	3,6	4,5
Belice	4.300,6	4.056,1	-5,7	2,3	2,3
El Salvador	3.314,6	3.572,3	7,8	1,8	2,0
Guatemala	3.026,7	3.172,4	4,8	1,6	1,8
Honduras	2.067,3	2.241,2	8,4	1,1	1,3
Nicaragua	1.836,0	1.763,2	-4,0	1,0	1,0

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de CEPAL.

Gráfico 2.15

Tasa de crecimiento del PIB real, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de CEPAL.

Sector externo es clave, pero su importancia en relación con el PIB decreció

Las economías centroamericanas se caracterizan por ser pequeñas y abiertas al comercio internacional. El *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) señalaba que, luego de la crisis financiera mundial de 2008-2009, se había logrado una recuperación parcial de los patrones de inserción internacional de la región gracias a una reactivación en el turismo, que incidió en una recuperación tanto de las exportaciones frente a las importaciones como en los flujos en la inversión extranjera directa (IED), lo que había ayudado a reducir el riesgo de desequilibrios externos.

En el período 2015-2019 esa positiva evolución se atenuó. Por el lado negativo, las exportaciones de bienes perdieron dinamismo en algunos países y cayeron en otros; una tendencia similar ocurrió

con la IED, pues la magnitud de los flujos se redujo en la mayoría de las naciones y para la región en su conjunto. Por el lado positivo, la brecha entre el valor de las importaciones y el de las exportaciones continuó descendiendo y varios de los países del Istmo, especialmente los del llamado “Triángulo del Norte”, que atraen poca inversión extranjera, recibieron crecientes montos de remesas internacionales que contribuyeron, a corto plazo, a cerrar brechas macroeconómicas aunque, a largo plazo, la continua “exportación” de personas en edad productiva tiene efectos negativos sobre el desarrollo humano y la integración social.

Portafolios de socios comerciales marcadamente distintos entre los países de la región

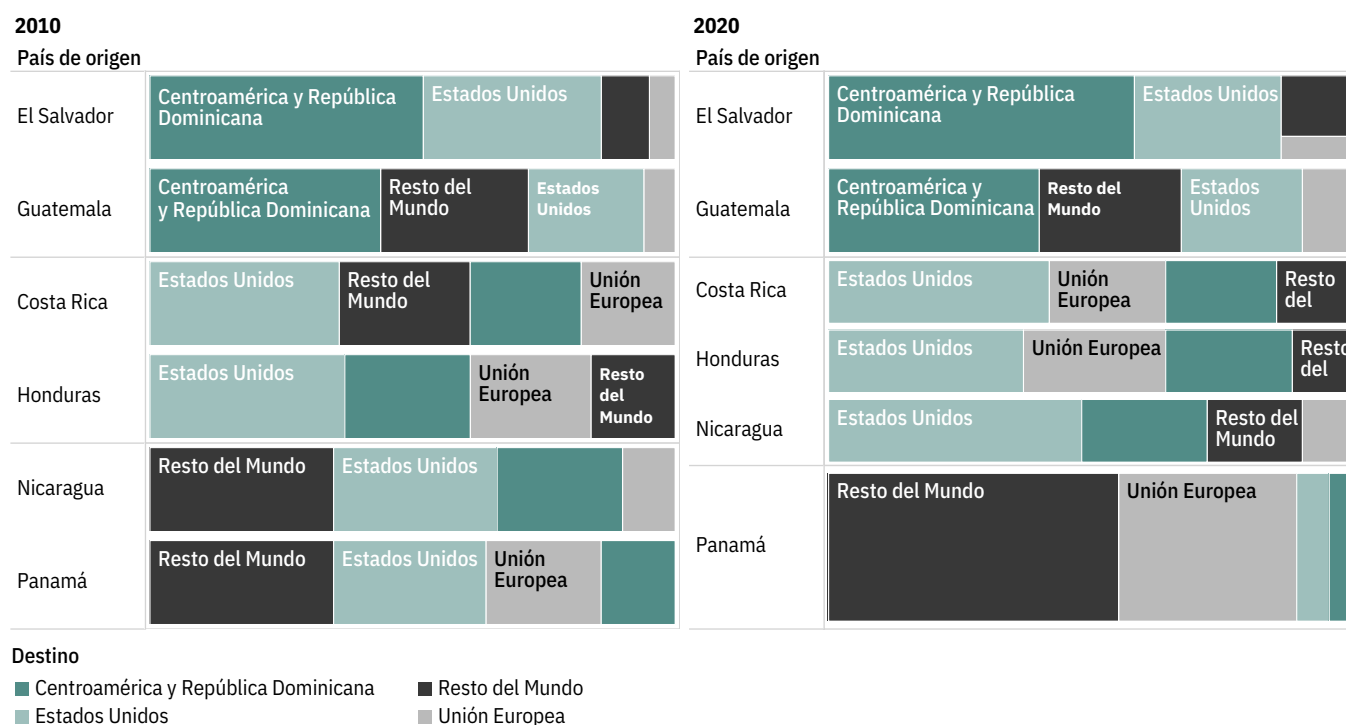
Estados Unidos continuó siendo el principal socio comercial de Centroamérica y República Dominicana

vista en su conjunto, como ha sido la tónica desde las décadas finales del siglo pasado. No obstante, eso no significa que este país sea, en todos los casos, el principal destino de sus exportaciones de bienes. De hecho, en la región hay, desde un punto de vista general, tres tipos de situaciones (gráfico 2.16):

- Los países para los cuales Estados Unidos es claramente el destino principal de sus exportaciones. Tal es el caso de Honduras y Costa Rica, con una importancia creciente para estos dos últimos países.
- Los países para los cuales otras naciones centroamericanas son sus principales destinos. Aquí están El Salvador y, en menor medida, Guatemala, para los cuales la región representa más del 40% de su mercado exportador.

Gráfico 2.16

Distribución de las exportaciones de bienes de cada país centroamericano, por año, según principal destino



Fuente: Piedra, 2021 con datos de SIECA.

- Panamá, por su parte, tiene la mayoría de sus compradores en otras regiones del mundo fuera del continente americano y de la Unión Europea.

Dos acotaciones finales. La primera, que en el segundo lustro de la década anterior Nicaragua pasó a tener a Estados Unidos como principal socio en los años previos a la pandemia, un dato importante a tomar en consideración en el contexto de la crisis política que experimenta esa nación desde el 2018. La segunda acotación es que, aunque tiene un peso relativo variable en el valor de las exportaciones de los países de la región, la Unión Europea ha crecido en importancia durante la década previa en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá.

Pérdida de dinamismo exportador de bienes y disminución de desequilibrio comercial externo

En todos los países hubo variaciones en el monto de las exportaciones a partir

2011, pero en seis de los países la tendencia de ese monto fue creciente, con dos excepciones. En primer lugar, Panamá, que entre 2012 y 2019 pasó de ser el primer exportador de la región a ocupar el tercer puesto por detrás de Costa Rica y Guatemala. La otra excepción es Belice, que en los últimos tres años ha exportado montos muy por debajo de los 622 millones de dólares del 2013.

Al considerar el peso relativo de las exportaciones con respecto al PIB de cada país se observaron varias situaciones:

- Países en los que para la mayor parte del período el porcentaje superó en varios puntos porcentuales el promedio regional (20% en 2020), como en Belice y Honduras.
- Países en los que para la mayor parte del período el porcentaje fue inferior al promedio regional, como en Guatemala y Nicaragua.

- Países en los que la relación valor de las exportaciones / PIB se mantuvo cerca del promedio para la mayoría del período (dentro de un rango de ± 2 puntos porcentuales), como en el caso de Costa Rica y El Salvador.

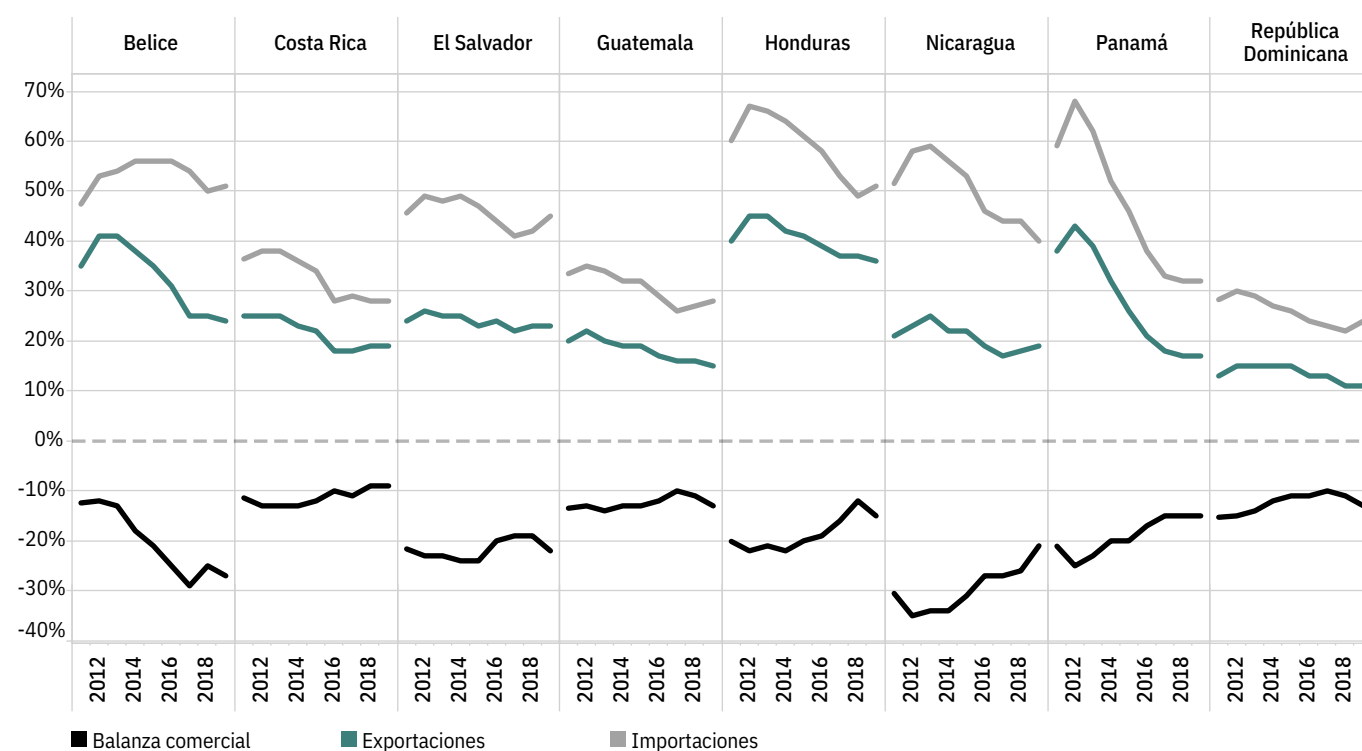
- Finalmente, destaca aparte el caso de Panamá, que durante la primera mitad de la década experimentó un auge (con porcentajes que superaban el 30% del PIB) y luego una importante caída a partir de 2015 (gráfico 2.17).

Sin embargo, indistintamente de la dinámica que hayan tenido las exportaciones de bienes, para todos los países, excepto Nicaragua, la participación del valor de las exportaciones en el PIB decreció durante los últimos diez años, debido a la fuerte pérdida del dinamismo exportador ocurrida en el período 2015-2019.

Por otra parte, las importaciones en todos los países han mostrado ciclos de crecimiento y decrecimiento durante los

Gráfico 2.17

Balanza comercial, exportaciones e importaciones de bienes, según país (porcentaje del PIB)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales, Procomer y la Oficina Nacional de Estadística de República Dominicana.

últimos ocho años. En Belice, El Salvador, Guatemala y República Dominicana las importaciones repuntaron y alcanzaron una tendencia creciente hacia el final del periodo, contrariamente a lo sucedido en Honduras, Nicaragua y Panamá, en donde decrecieron. Independientemente de la variabilidad anual, lo cierto es que en 2019 el nivel de importaciones de la región en su conjunto era similar al de cinco años atrás. En un contexto de (lento) crecimiento económico, ello implicó una fuerte reducción de su peso dentro del PIB. En ese sentido, destacan particularmente las disminuciones de Panamá y Nicaragua.

En términos generales, se constata que el sector externo de las economías centroamericanas venía perdiendo dinamismo en el período inmediatamente anterior al impacto de la pandemia por la covid-19¹⁰.

La pérdida de dinamismo del sector externo se tradujo en una reducción del desequilibrio comercial. Dada la alta dependencia de las economías regionales de las importaciones de hidrocarburos y de otros productos y servicios y las características de la oferta exportable de bajo valor agregado, no sorprende que entre 2010 y 2019 la diferencia entre el valor de las importaciones y de las exportaciones (la balanza comercial) haya sido negativa, ni que el peso de esta brecha en relación con el PIB de cada país se haya mantenido por encima del 10% durante la década, excepto en Costa Rica (a partir de 2017).

Sin embargo, por las tendencias ya explicadas anteriormente, en seis de los ocho países de la región el déficit en la balanza comercial tendió a disminuir. Según la Sieca (2020), en Centroamérica y República Dominicana hubo una

disminución continua del déficit de la balanza comercial de bienes, que pasó de representar un 18% del PIB regional en 2014 a un 14,3% en 2019. En particular, fue notable la caída en Nicaragua, asociada a la fuerte contracción económica inducida por la crisis política a partir de 2018.

Estas tendencias concuerdan con lo observado en América Latina en general, región para la que la Cepal (2021e) registra una desaceleración en la variación interanual de importaciones y exportaciones desde 2017 y una reducción en ambos indicadores desde finales de 2019.

Menores flujos de inversión extranjera directa

Tres países –Costa Rica, Panamá y República Dominicana– concentraron entre el 69% y el 78% de toda la IED que llegó a la región durante la década anterior. El caso de Panamá es notable porque en los dos años más recientes atrajo más de un tercio de los flujos externos de inversión. Los países del norte del Istmo, los más poblados y con menor desarrollo económico, son destinos secundarios de la inversión externa (gráfico 2.19). Esta situación no cambió mayormente durante el período analizado.

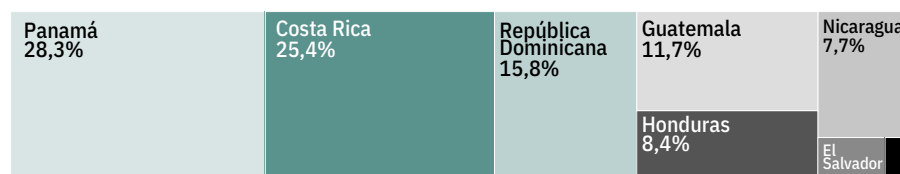
Lo que sí cambió durante el período 2015-2019 fue la tendencia que se registraba en la región, pues después de un periodo relativamente alto de IED, entre 2014 y 2017, hubo un fuerte descenso en la atracción de inversión. Así las cosas, el nivel de 2019 fue muy similar al de 2013, debido a las disminuciones observadas en Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Por otra parte, hay países que durante el período presentaron fluctuaciones superiores a los diez puntos porcentuales anuales. Tal es el caso de Belice, Guatemala, Panamá, República Dominicana, pero, sobre todo, El Salvador.

Como consecuencia de lo anterior, en todos los países, excepto en El Salvador, la IED como porcentaje del PIB muestra una tendencia decreciente, particularmente notoria en los casos de Belice, Honduras y Nicaragua (gráfico 2.19).

Gráfico 2.18

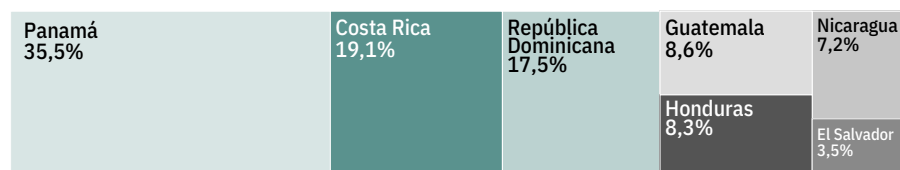
Distribución de la inversión extranjera directa, por país^{a/}, según año

2013



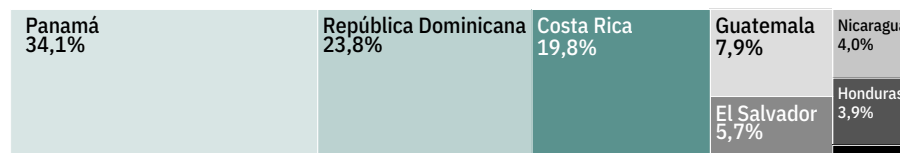
Monto invertido en 2013: \$12.607 millones

2016



Monto invertido en 2016: \$13.719 millones

2019



Monto invertido en 2019: \$12.665 millones

País

■ Belice ■ El Salvador ■ Honduras ■ Panamá
■ Costa Rica ■ Guatemala ■ Nicaragua ■ República Dominicana

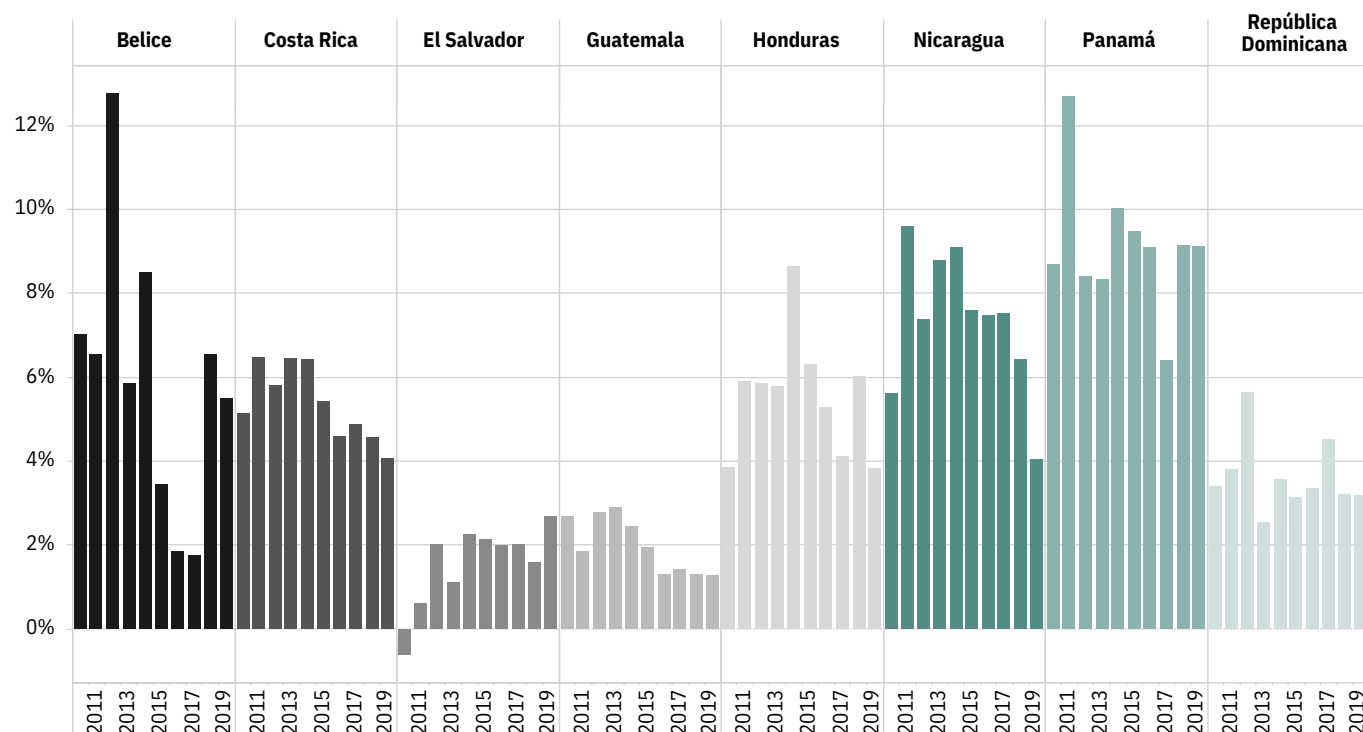
a/ En 2013, El Salvador acumuló un 1,9% y Belice un 0,8%. En 2016, Belice obtuvo un 0,3%. En 2019, Belice obtuvo un 0,8%

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales e INEC (Panamá).

Gráfico 2.19

Evolución de la inversión extranjera directa, según país

(porcentaje del PIB)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales.

Remesas familiares aumentan en los países al norte del Istmo

Para los países que menos IED atraen, las remesas familiares son una fuente muy importante de divisas. Este ingreso les permite financiar importaciones, a la vez que provee de recursos adicionales a los hogares receptores para elevar los niveles de consumo. Este es el caso de los países que históricamente han tenido fuertes migraciones. República Dominicana se aparta de este perfil, pues es el único país capaz de atraer, simultáneamente, fuertes flujos de IED y de remesas.

Entre 2016 y 2019, el monto de las remesas familiares que envían emigrantes hacia Centroamérica y República Dominicana creció en un 36%, lo cual revierte la tendencia observada en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016). Guatemala y Honduras, por su parte, tuvieron un incremento mayor al promedio regional.

Según la Cepal (2021e), cuatro países de la región concentran el 92% de las remesas; se trata de Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Honduras. Cabe indicar que en tres de estos cuatro países que conforman el Triángulo Norte de Centroamérica (excluido El Salvador), el comportamiento de las remesas familiares ha sido creciente durante la última década y su peso relativo como porcentaje del PIB supera el 10%, por lo que estos recursos constituyen una importante fuente para dar estabilidad a sus balanzas de pagos.

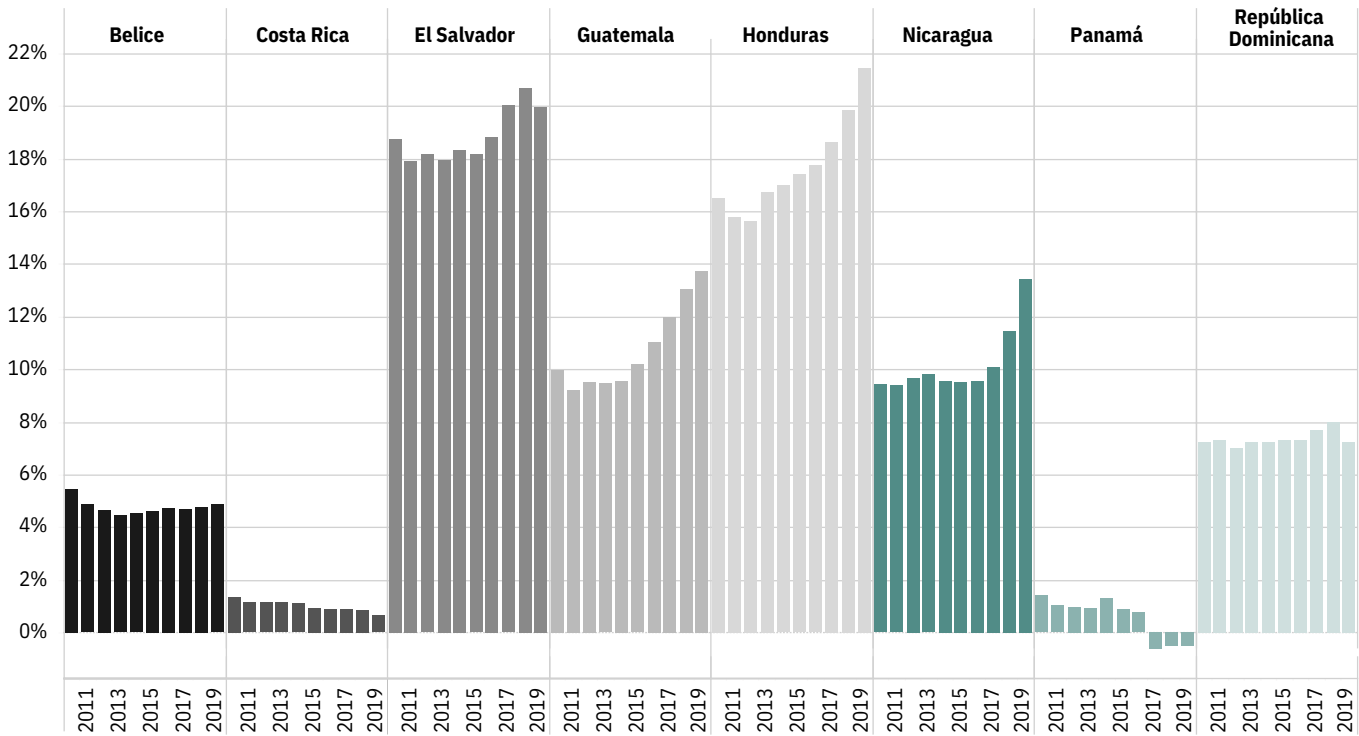
En Costa Rica y Panamá la relación de las remesas con respecto al PIB es inferior al 2%; además, decreció a lo largo del período, a tal punto que en Panamá son más los envíos de extranjeros hacia sus países de origen que las que remiten los panameños residentes en otras naciones (gráfico 2.20).

Debilidades estructurales en el mercado de trabajo

Uno de los desafíos señalados por el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) es la poca capacidad de las economías regionales para generar empleo en cantidad y calidad suficientes para impulsar el desarrollo humano a largo plazo. El informe señalaba que, si bien luego de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009 se logró cierta recuperación en el crecimiento económico, hubo incrementos en el desempleo en los años subsiguientes y no se lograron reducir las brechas a lo interno de los países en cuanto al acceso al empleo por parte de jóvenes y de mujeres, dos grupos fundamentales para potenciar el crecimiento económico en las próximas décadas.

Durante los últimos años (2015-2019) los problemas se agravaron en los mercados laborales de la región: hubo aumentos en el desempleo, asociados a la

Gráfico 2.20
Remesas familiares como porcentaje del PIB, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales.

desaceleración económica, y persistieron las debilidades estructurales asociadas a las brechas salariales entre hombres y mujeres y la evolución del producto por trabajador. Esto ocurrió pese a que el producto generado por trabajador se incrementó en la región: más riqueza generada no redundó en mejores desempeños del mercado laboral.

En cinco países de la región el producto por trabajador creció en los últimos dos quinquenios. Las excepciones fueron El Salvador, que tuvo un comportamiento fluctuante, y Belice, país en donde el indicador cayó entre los años para los que había información disponible. Cabe destacar que para el año 2019, el producto por trabajador en Panamá (el más elevado de la región) superó en más de cinco veces el de Nicaragua y Honduras, lo cual refleja brechas de desarrollo económico que ya han sido comentadas (cuadro 2.6).

Pese a esta positiva evolución, la tasa de desempleo nacional en Panamá, Belice y Costa Rica cerró, en 2019, con los niveles más altos en décadas; en el caso

Cuadro 2.6

Producto por trabajador, según país y región. 2010-2019
(en dólares a precios de 1990 ajustados por poder de paridad de compra)

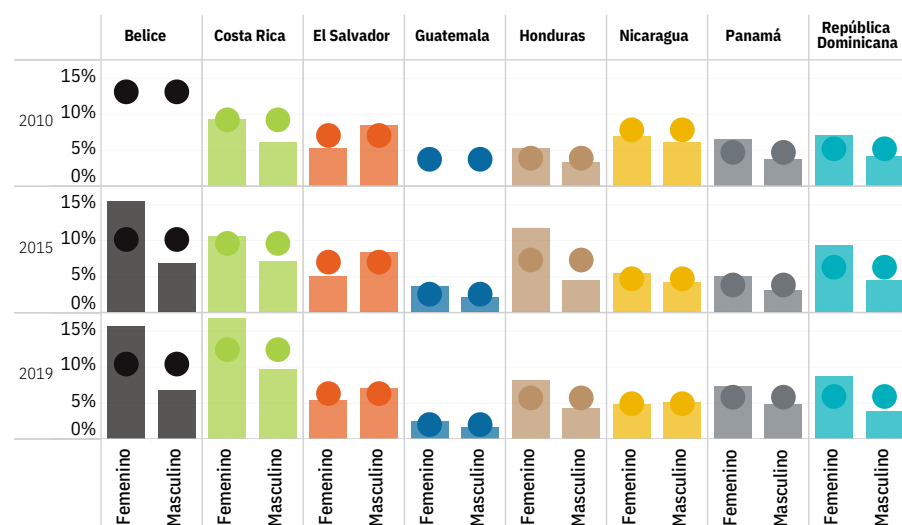
País y región	2010	2015	Variación porcentual 2010-2015	2019	Variación porcentual 2015-2019
Belice	19.317	18.072	-6,5	16.330	-9,6
Costa Rica	38.475	42.434	10,3	45.071	6,2
El Salvador	18.809	20.125	7,0	21.132	5,0
Guatemala	20.399	21.276	4,3	21.353	0,4
Honduras	12.637	12.761	1,0	12.775	0,1
Nicaragua	11.647	12.969	11,4	12.191	-6,0
Panamá	49.251	62.612	27,1	67.016	7,0
República Dominicana	33.462	36.578	9,3	40.616	11,0
América Latina y el Caribe	35.325	36.806	4,2	36.560	-0,7
Estados Unidos	118.578	123.334	4,0	127.378	3,3
Unión Europea	90.569	94.491	4,3	98.037	3,8

Fuente: Piedra, 2021, con base en PEN, 2021, y datos del Banco Mundial.

de los dos últimos, con tasas superiores al 10%. Solo El Salvador, Guatemala y Nicaragua mostraron una tendencia decreciente a lo largo de la década (gráfico 2.21). Tal como se analiza en el capítulo

4 de este Informe, la pandemia de la covid-19 implicó un notable incremento del desempleo en todos los países, así como el deterioro en otros indicadores laborales.

Gráfico 2.21

Tasa de desempleo total^{a/} y por sexo, según país

a/ Los círculos representan la tasa nacional.

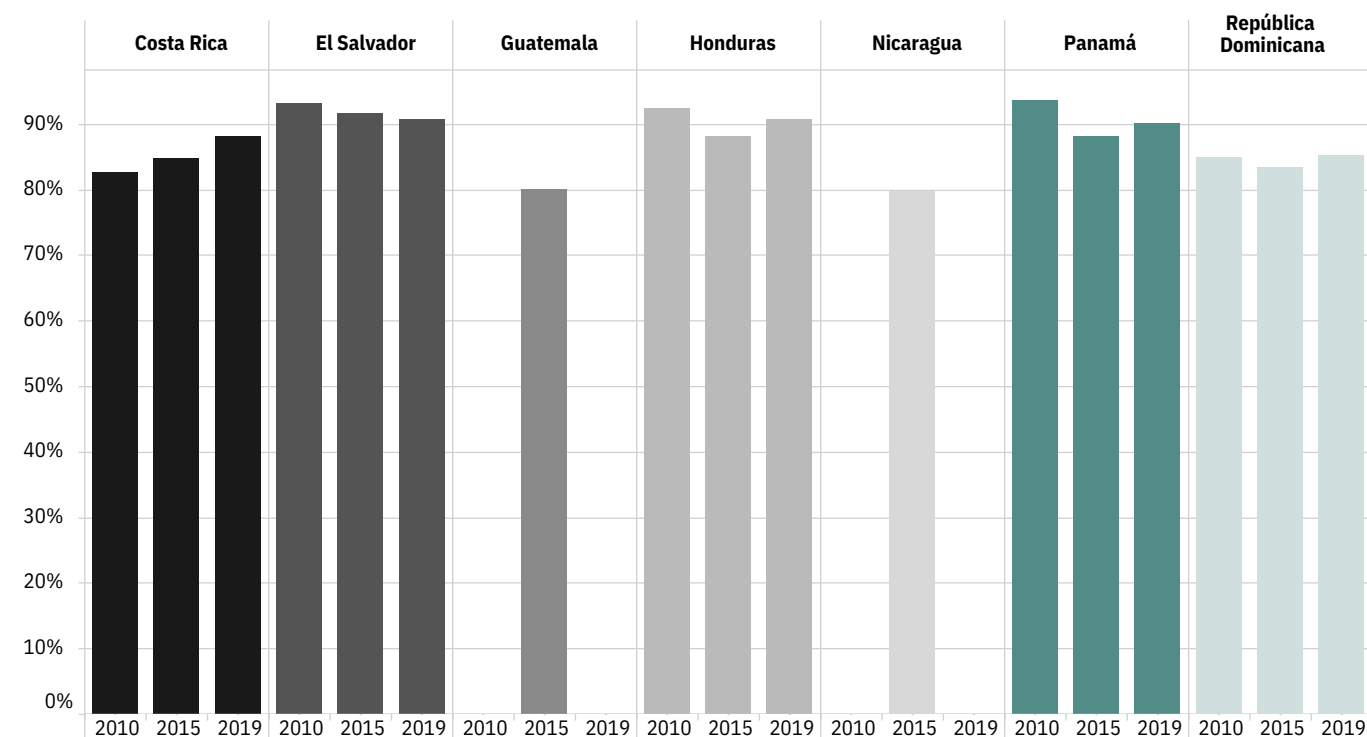
Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Institutos de Estadísticas.

En la mayoría de los países centroamericanos, las brechas en las tasas de desempleo según sexo siguieron el mismo comportamiento que la tasa nacional. Cuando el desempleo de un país aumenta, crece la brecha entre géneros, y cuando disminuye, la brecha se reduce. Solo El Salvador muestra una tendencia contraria a la señalada.

Además de la brecha en las tasas de desempleo, también hay diferencias en los ingresos promedio que perciben hombres y mujeres (gráfico 2.22). Las menores diferencias se presentan en El Salvador, Honduras y en Panamá, aunque en los tres países la brecha tendió a ampliarse a lo largo de la década 2010-2019. Lo contrario sucedió en Costa Rica, en donde progresivamente se fue cerrando. Los datos disponibles para Guatemala y Nicaragua (correspondientes a 2015) muestran que ambos países registran las mayores diferencias en las remuneraciones (a favor de los hombres): las mujeres recibían remuneraciones que, en promedio, eran 20% inferiores a las de los varones.

Gráfico 2.22

Ingreso promedio laboral de las mujeres en relación con el de los hombres, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de CEPAL.

Inestabilidad en las finanzas públicas y estrechamiento del espacio fiscal

El deterioro de la situación fiscal en la región complicó los efectos de la desaceleración económica durante el lustro que antecedió a la pandemia por covid-19. Los últimos dos informes del Estado de la Región (PEN, 2011 y 2016) ya habían resaltado este deterioro, a partir de la respuesta expansiva del gasto público para paliar los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 y 2009, sin que aumentaran significativamente los ingresos fiscales. Esta expansión del gasto se dio en rubros inerciales; por ejemplo, incrementos salariales en el sector público no asociados con mejoras de productividad, en lugar de destinarse a la inversión pública, que tiene un mayor potencial de incidir en el crecimiento económico.

Pese a que en todos los países propusieron y promulgaron reformas internas para mejorar la recaudación y disminuir la evasión fiscal (PEN, 2016), particularmente a partir de 2008, lo cierto es que a 2019 persistían problemas a nivel regional; entre ellos, una baja carga tributaria, escasos niveles de recaudación y gastos crecientes y altamente inflexibles. La respuesta generalizada de las autoridades a esta desventajosa situación ha sido recurrir al endeudamiento público, aunque el mercado donde consiguen los recursos ha variado según el país.

En el período 2015-2019, las tendencias negativas en el plano fiscal se agudizaron en toda la región, por lo que la pandemia encontró a países en una situación vulnerable y con un escaso espacio fiscal para incrementar los gastos con el fin de amortiguar los efectos sociales, productivos y sanitarios de la crisis. Consecuentemente, en algunos países los problemas de inflexibilidad fiscal señalados por el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) no solo continuaron, sino que se exacerbaron (ver capítulo 4 de este Informe). Cabe indicar que el ICEFI (2021) ha dado constante seguimiento y análisis a esta situación.

Baja carga tributaria y déficits fiscales persistentes

Según datos de ICEFI (2021), la carga tributaria en Centroamérica –indicador que relaciona la base imponible de los ciudadanos y los impuestos que pagan al Estado– osciló entre un 13,6% y un 14,1% entre 2015 y 2019. En 2019, los países del Istmo con mayor carga tributaria son El Salvador, Honduras y Nicaragua con alrededor de un 17%. Los países con menor carga tributaria son Panamá, Guatemala y Costa Rica, con porcentajes de 7,5%, 10,4% y 13,2%, respectivamente.

Por lo anterior, no sorprende que Centroamérica y República Dominicana tenga recaudaciones con respecto al PIB inferiores al promedio de los países de la OCDE (34,3%); de hecho, solo Belice se acercaba a este nivel (con 29,7%), mientras que Costa Rica (24%), Nicaragua (23%), Honduras (22,3%) y El Salvador (21,1%) estuvieron muy cerca de los niveles promedio de América Latina y el Caribe. Por su parte, Panamá, República Dominicana y Guatemala ocuparon tres de los últimos cuatro puestos en Latinoamérica, con recaudaciones de 14,6%, 13,2% y 12,1%, respectivamente (OCDE, 2020).

La combinación de mayor gasto público y estancamiento o leve aumento de los ingresos elevó el déficit fiscal en todos los países de Centroamérica y República Dominicana durante la segunda década del siglo XXI, a excepción de algunos años de superávit en Belice, Nicaragua y República Dominicana (gráfico 2.23).

Un mayor endeudamiento público fue la respuesta a los crónicos desequilibrios fiscales

Los países continuaron recurriendo a la deuda para financiar sus crecientes déficits fiscales. En Belice, Costa Rica y Honduras el endeudamiento ha crecido de forma continua en relación con el PIB desde 2010 (gráfico 2.24). En El Salvador y en República Dominicana esta relación mostró una tendencia al alza, pero a un ritmo menor. De estos cinco países, solo en Honduras la relación de la deuda pública respecto al PIB era inferior al 50% en 2019.

Hacia finales de la década la fuente de financiamiento público era mayoritariamente externa en todos los países, menos en Costa Rica y Guatemala, donde el endeudamiento interno tiene mayor peso. Mientras en Belice, El Salvador y República Dominicana la brecha entre deuda externa y deuda interna se fue cerrando paulatinamente durante la década, en Honduras y Nicaragua más bien se amplió.

Panorama social

El cuarto “piso” del edificio del desarrollo humano sostenible regional es la distribución de los beneficios de las oportunidades laborales y empresariales y de la producción de la riqueza entre la población. Estos beneficios pueden ser mejoras en las condiciones de vida de las mayorías y, paralelamente, mejoras en el acceso a las capacidades para vivir vidas dignas, saludables y con acceso a los ingresos que impidan las privaciones sociales.

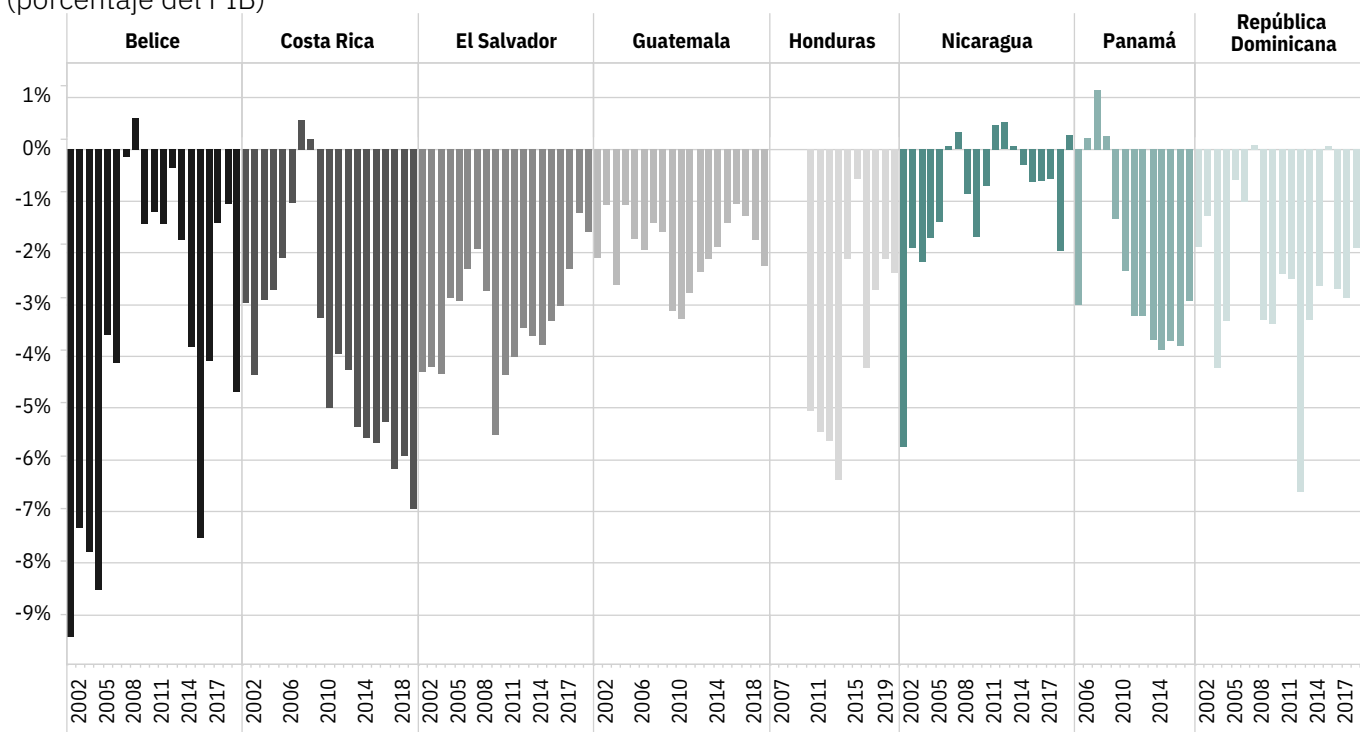
Desde el año 2000, Centroamérica y República Dominicana registran algunos avances en los niveles de bienestar y progreso social de sus habitantes, pero al igual que se advirtió en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016), esos avances no son significativos. En ese período disminuyó la pobreza, decreció la desigualdad en la mayoría de los países –aunque se mantuvo elevada en Costa Rica, Guatemala y Honduras– y la mortalidad de infantil continuó con su tendencia decreciente en todos los países.

Aunque la desnutrición, en términos proporcionales, afecta cada vez menos a la población de la región, esta problemática no desaparece. El sobrepeso, por su parte, afecta ya a la mayoría de la población de todos los países y la obesidad a entre una quinta y una cuarta parte en seis países.

En el último lustro no se observaron avances significativos en la tasa neta de matrícula en ninguno de los niveles educativos (preescolar, primaria y secundaria). Los bajos niveles que arroja este indicador en preescolar y secundaria para la mayoría de los países, en comparación con la tasa neta de inscripción

Gráfico 2.23

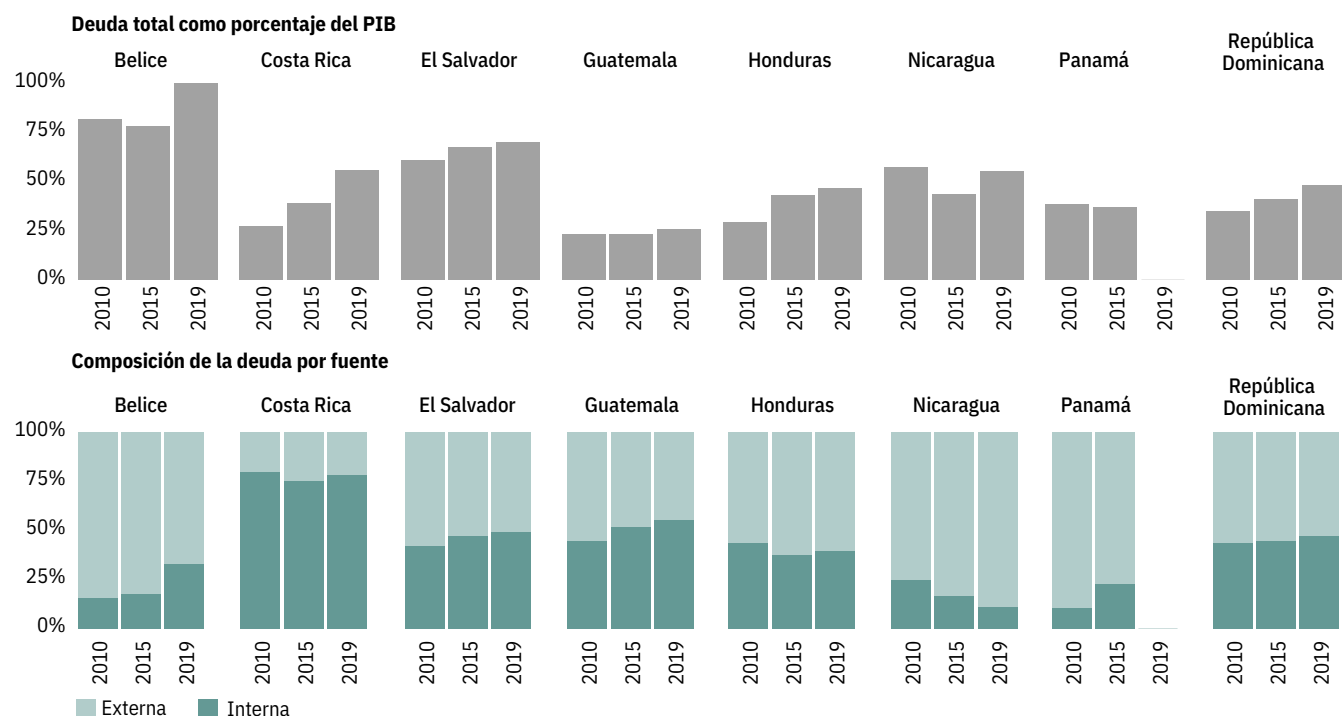
Saldo presupuestario del Gobierno Central, según país (porcentaje del PIB)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales de cada país.

Gráfico 2.24

Indicadores seleccionados de deuda pública total, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los Bancos Centrales y Ministerios de Hacienda

en primaria, confirman la fractura del sistema educativo señalada en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016).

El gasto social, como porcentaje del PIB, es inferior en esta región al que se observa en América del Sur y en varios países del Caribe. De hecho, los modestos avances indicados a este punto, así como los rezagos y problemas identificados, subrayan la importancia de repensar las políticas públicas nacionales y sacar mayor provecho a los esfuerzos de integración regional, como se señalaba en el *Quinto Informe del Estado de la Región*, con el fin de superar desafíos comunes. Las posibilidades de desarrollo futuro de los ocho países que conforman la región dependen de que se pueda lograr impulsos sustantivos para mejorar las condiciones de vida y bienestar de amplios sectores de población que hoy continúan postergados y no tienen oportunidades para desarrollar sus capacidades.

Mejora cobertura de agua y saneamiento en la región

Entre 2010 y 2017, en todos los países a excepción de Guatemala, aumentó el porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento. Para 2017, Costa Rica¹¹ tenía acceso casi universal (98%), El Salvador y Belice tenían coberturas de 88% y 87%, respectivamente, mientras que el resto de los países contaba con coberturas inferiores al 85% de la población. El caso de Nicaragua sobresale, pues aunque la cobertura ha aumentado en siete puntos porcentuales durante el período bajo análisis, aproximadamente una de cada cuatro personas aún no tiene acceso a estos servicios (cuadro 2.7).

Por su parte, el acceso a fuentes básicas de agua es más elevado en toda la región. En Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana, más del 95% de la población tenía acceso a este valioso recurso en 2017, mientras que en Guatemala la cobertura beneficiaba a un 94% de la población. Solo Nicaragua reportaba un porcentaje inferior (82%), el cual aumentó solo un punto porcentual desde 2010.

Según Global Water Partnership (2017), los avances observados en el acceso a agua y saneamiento derivan de una mayor aten-

Cuadro 2.7

Acceso de la población a servicios de saneamiento^{a/} y a fuentes básicas de agua^{b/}, según país (porcentajes)

País	Saneamiento		Fuentes básicas de agua	
	2010	2017	2010	2017
Belice	86	88	94	98
Costa Rica	96	98	98	100
El Salvador	86	87	90	97
Guatemala	65	65	91	94
Honduras	74	81	91	95
Nicaragua	68	74	81	82
Panamá	74	83	93	96
República Dominicana	81	84	94	97

a/ Infraestructura que no se comparte con otros hogares y permiten un manejo seguro de los servicios sanitarios.

b/ Consumo de agua de una fuente mejorada que no tome más de 30 minutos para conseguir. Una fuente mejorada consiste de tuberías, pozos protegidos, nacientes protegidas o agua empaçada.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de OMS.

ción al tema por parte de los gobiernos de la región, a partir de las iniciativas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la declaratoria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho Humano de Acceso al Agua Potable y al Saneamiento de 2010.

Mortalidad infantil muestra tendencia decreciente

Según la Cepal (2021d), la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacidos vivos, que es un indicador sintético del estado de salud de la población, fue menor durante el último año para el que se dispone de información en cada país en comparación con el año 2000 (gráfico 2.25).

Hacia finales de la presente década, tres países –Costa Rica, El Salvador y Guatemala– tenían una tasa inferior a 10, mientras que de los demás países, Belice, Honduras, Nicaragua y Panamá la tasa oscilaba entre 12,6 y 17,6 por mil nacidos vivos. En 2019, la tasa de mortalidad infantil de República Dominicana era la más alta de la región (20,2).

La tendencia decreciente es el resultado de una combinación de procesos entre los cuales se pueden citar la mejora de la atención primaria, la profundi-

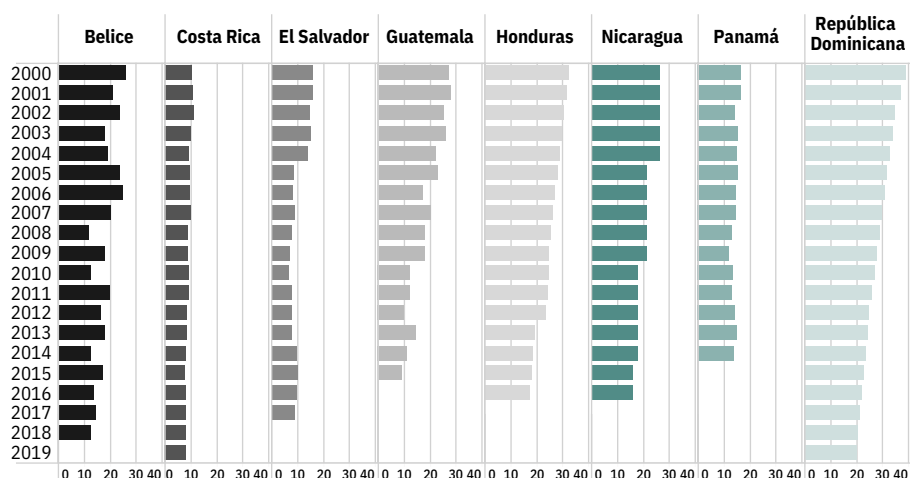
zación de los programas de vacunación masiva, un mayor control de la salud de los infantes y la expansión de la atención prenatal. También influyó el aumento en la cobertura de servicios básicos, sobre todo de agua potable y saneamiento, las mejoras nutricionales, el aumento de los niveles educativos, principalmente de las mujeres, y la disminución de la tasa de fecundidad (Cepal, 2021d).

No hubo avances regionales significativos en acceso y logro educativo

Los avances en el acceso a una educación de calidad han sido consensualmente reconocidos como una de las precondiciones para el desarrollo humano de un país, pues mejoran no solo las oportunidades de trabajo e ingreso de las personas, sino que les ayudan a tener vidas más prolongadas y sanas. En Centroamérica y República Dominicana todos los gobiernos se han comprometido internacionalmente a realizar mejoras sustantivas en materia educativa: desde el año 2000, con los Objetivos del Milenio, y más recientemente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuya meta es 2030. Pese a estos compromisos, este Informe reporta que en los años inmediatamente

Gráfico 2.25

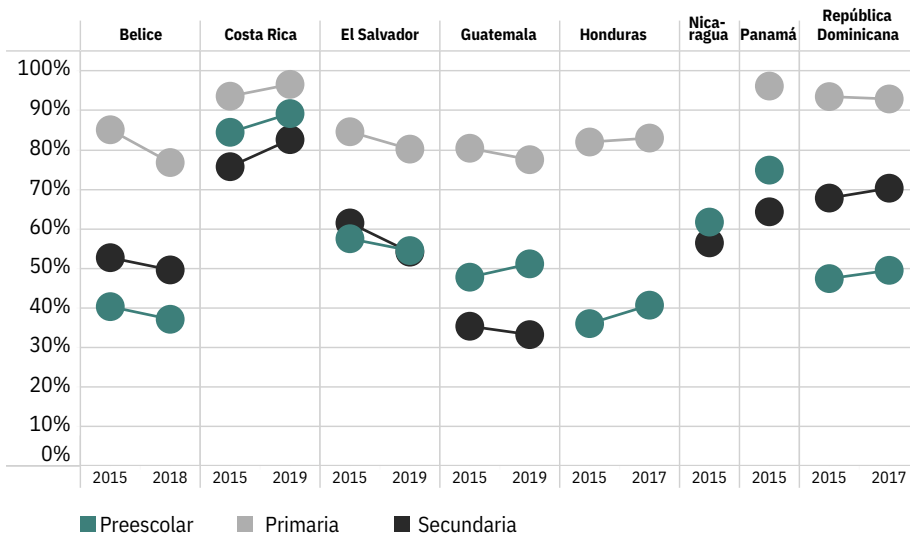
Tasa de mortalidad infantil, según país (tasa por mil nacidos vivos)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

Gráfico 2.26

Matrícula neta^{a/} en preescolar, primaria y secundaria, según país



a/ Cantidad de estudiantes como porcentaje de la población en edad de estudiar correspondiente a cada ciclo de cada país.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los ministerios de educación e institutos de estadística de los países.

anteriores a la pandemia las tendencias regionales no apuntan al cumplimiento de las metas suscritas, lo cual genera nuevos retos para el desarrollo humano en la región.

Coberturas insuficientes y evoluciones dispares en la matrícula

La tasa neta de matrícula es el porcentaje de personas inscritas en determinado nivel del sistema educativo comparado

con la población total que tiene la edad normativa para cursar ese nivel. Cuando se considera el promedio regional de preescolar, primaria y secundaria para aquellos países en los que había dos puntos de referencia dentro del período 2015-2019, se observa que no hubo cambios significativos en los últimos años.

En preescolar, la tasa neta de matrícula promedio para la región era de 52,2% en 2015 y de 53,7% alrededor de 2019. Este último año, de cada diez personas en edad de estudiar a ese nivel nueve asistían a un centro de educación preescolar en Costa Rica, pero tan solo cinco de cada diez lo hacían en Guatemala y El Salvador, países que tenían tasas netas de 51,1% y 54,5%, respectivamente. Aunque no hay datos para años posteriores a 2015, Panamá y Nicaragua tenían una tasa neta de matrícula de preescolar superior al 60% (gráfico 2.26). Solo Honduras y Belice tenían un indicador inferior al 50%, tanto al inicio como al final de este lustro. Cabe resaltar que en Belice y El Salvador hubo un descenso en el nivel neto de inscripción.

Por su parte, en primaria la tasa neta de matrícula a nivel regional disminuyó en dos puntos porcentuales, pasando de 86,5% a 84,5%. En 2019, solo República Dominicana y Costa Rica superaban el 90% de tasa neta de matrícula en primaria. Panamá mostraba una situación similar a la del año 2015 y en Nicaragua solamente se pudo tener acceso a tasas brutas de matrícula. El resto de los países mostraban una tasa neta de matrícula que oscilaba entre un 76,8% y un 83%, lo que evidencia que uno de cada cuatro o cinco niños y niñas en edad escolar están fuera del sistema.

En secundaria, la tasa neta de matrícula promedio para la región se mantuvo cercana al 58% entre 2015 y 2018-2019. Para este nivel, solo República Dominicana y Costa Rica superaron el promedio regional al final del período. Panamá también mostraba una tasa mayor a la cifra regional en 2015.

Llama la atención el valor del indicador para Guatemala, donde dos tercios de los y las jóvenes en edad de asistir a secundaria están quedando fuera del sistema, así como el descenso de casi siete puntos porcentuales en El Salvador entre 2015 y 2019.

Bajos niveles de conclusión de la educación secundaria y terciaria

Hacia 2016 las tasas promedio de conclusión de la educación primaria, secundaria y terciaria de seis países de Centroamérica eran inferiores a las tasas promedio de dieciocho países de América Latina. En primaria, la tasa era de 87,6% (frente al 93,7% latinoamericano), mientras que en secundaria era de 46% frente a 59,5%. Y a nivel terciario la relación era de 8,7% para el Istmo y 10,3% para Latinoamérica.

Si bien algunos países de la subregión mostraban niveles superiores o similares al promedio latinoamericano en primaria y secundaria (como Costa Rica y Panamá), solo Panamá y Nicaragua logran sobrepasar la tasa promedio de conclusión regional a nivel universitario. Aún más, solo Panamá mostraba un mejor desempeño en todos los niveles educativos, con una tasa de conclusión de 96,2% en primaria, 62,8% en secundaria y 14% en educación terciaria (gráfico 2.27).

El rezago es particularmente fuerte en Guatemala y Honduras en todos los niveles, en tanto que destaca a nivel de primaria y secundaria en Nicaragua y a nivel de secundaria y educación terciaria en El Salvador.

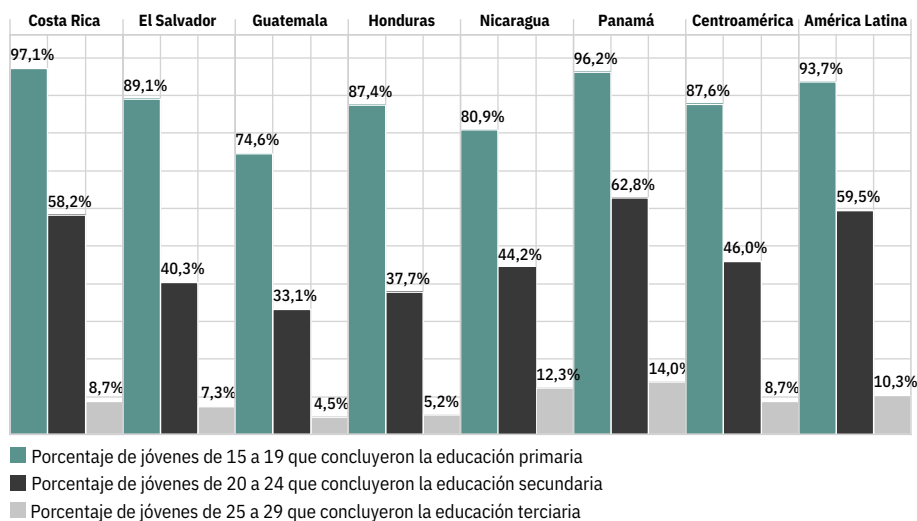
La Cepal (2021d) subraya el desafío, común a todos los países del Istmo, de aumentar la tasa de conclusión a nivel de educación secundaria y terciaria como mecanismos para mejorar la inclusión en el mercado de trabajo y las probabilidades de reducir la pobreza.

Pobreza se redujo, pero los niveles siguen siendo elevados.

La incidencia de la pobreza, medida según el método de línea de pobreza¹², supera el 20% de la población en todos los países para el último año en el que hay información disponible en cada uno de ellos (gráfico 2.28). Costa Rica, El Salvador y República Dominicana (al 2019) y Panamá (en 2015) evidenciaban un nivel de pobreza muy por debajo del 30,5% reportado por la Cepal (2019) para la región latinoamericana en su conjunto. Entretanto, el 48,3% de la población de Nicaragua se ubicaba bajo la línea de pobreza en 2005, mientras que

Gráfico 2.27

Tasas de conclusión de la educación primaria, secundaria y terciaria en Centroamérica (6 países) y América Latina (18 países), 2014^{a/}-2016^{b/} (porcentajes)



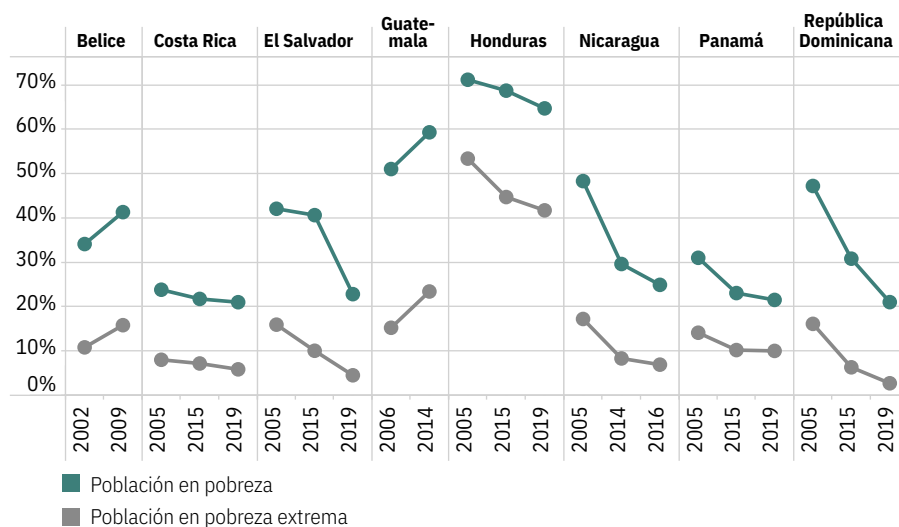
a/ Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá

b/ Guatemala y Nicaragua

Fuente: Piedra, 2021 con datos de Cepal 2021c.

Gráfico 2.28

Incidencia de la pobreza total y extrema^{a/}, según país (porcentaje de personas)



a/ Según el método de la línea de pobreza oficial de cada país.

Fuente: Guzmán, 2021, a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

en Honduras lo estaba el 64,7% en 2019.

De los seis países para los que se dispuso de información, en cinco se observa una tendencia decreciente en el indica-

dor, especialmente en El Salvador (entre 2015 y 2019) y en República Dominicana (desde 2005). Para Nicaragua no se dispuso de datos actualizados.

En cuanto a la pobreza extrema medida con el método de línea de indigencia (monto mensual que requiere una persona para adquirir una canasta básica de alimentos que satisfaga sus requerimientos nutricionales), en tres de los cuatro países en los que hay datos para 2019 este indicador oscila entre un mínimo de 2,5% (en República Dominicana) y un máximo de 41,7% (en Honduras). El promedio para el Istmo y República Dominicana ese año fue de 13,7%, un porcentaje relativamente cercano al promedio de 11,3% registrado en dieciocho países de América Latina (Cepal, 2021d).

Al igual que con la pobreza en general, la pobreza extrema ha mostrado una tendencia decreciente desde 2005, excepto en el caso de Costa Rica, que alcanzó un punto máximo en 2015 (7,8%).

La Cepal (2021d) advierte que debido a la crisis económica desatada por la pandemia de la covid-19, y a pesar de las medidas remediales adoptadas por los gobiernos de la región, se espera un repunte de la pobreza que podría alcanzar tres puntos porcentuales y afectaría a unos 22 millones de personas en América Latina). Señala, además, que la pobreza extrema se podría incrementar en 1,2 puntos porcentuales, lo que equivale a alrededor de 8 millones de personas adicionales en esa condición. Ambos crecimientos implicarían perder los avances logrados en la región durante los últimos veinte años.

Las mujeres son el grupo de población más impactado por esta situación, pues el índice de feminidad de la pobreza en América Latina es mayor tanto para la pobreza general (112,7) como para la pobreza extrema (115,3). Esta última ha crecido de forma sostenida desde 2016 (Cepal 2021d). El índice de feminidad regional se calcula como un promedio ponderado del fenómeno en diecisiete países, siete de los cuales están dentro de la subregión bajo estudio. El único país que no se considera en el cálculo es Belice.

La Cepal (2021d) también clasificó los países de la región latinoamericana según el nivel de reducción de la pobreza durante el quinquenio 2014-2019. Entre los países en los que se dio una fuerte reducción de la pobreza (una caída

Gráfico 2.29

Evolución del coeficiente de Gini^{a/}

a/ El coeficiente de Gini toma valores entre 0 y 1. Entre más desigual una sociedad, más cercano a uno el valor del coeficiente.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los institutos de estadística de los países.

superior al 5%) se encuentran República Dominicana (con una reducción del 9%) y El Salvador (-7%). Panamá (-4,5%), Costa Rica (-1,5%) y Honduras (-1%) están entre los países en los que hubo una reducción moderada de la pobreza. Ninguno de los países de la subregión clasificó en el grupo donde aumentó la pobreza en ese período.

El Banco Mundial realiza una medición alternativa de las carencias de la población para satisfacer sus necesidades y ha estimado que para el 2018 menos del 2% la población de Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana vivía con menos de 1,9 dólares diarios. Solo en Honduras se muestra un nivel significativamente mayor, con un 17% de la población en esa situación, sin cambios significativos entre 2015 y 2018. En el caso de Nicaragua, solo se dispone de información para el 2005, año durante el cual el porcentaje de la población que vivía en esas condiciones alcanzaba el 8%.

Alta y persistente desigualdad de ingresos con mejoras temporales en algunos países

La desigualdad en la distribución del ingreso se mantiene alta en Centroamérica y República Dominicana. En cuatro países (Costa Rica, Honduras,

Panamá y República Dominicana) el coeficiente de Gini para 2019 estaba entre 0,43 y 0,52. Cabe recordar que cuanto más se acerca a uno este indicador, mayor es el nivel de desigualdad. Ese año, el coeficiente de la mayor parte de los países se ubicaba sobre el valor promedio del indicador para América Latina (0,46).

La tendencia en Costa Rica y en Honduras se ha mantenido sin mayores cambios en los últimos cinco años, pero en los otros países de la región se observa una tendencia decreciente. Tal es el caso de Panamá, República Dominicana, Nicaragua, Guatemala y, particularmente, El Salvador (gráfico 2.29).

La desigualdad prevalente en la región queda aún más clara cuando se analiza el porcentaje de los ingresos totales que en cada país recibe el 20% de la población de mayores ingresos (quinto quintil) y el 20% que percibe los menores ingresos (primer quintil) (gráfico 2.30). En todos los países el quintil de mayores ingresos concentra alrededor de la mitad de los ingresos totales, mientras que el quintil de menores ingresos percibe entre un 3% y un 6%.

Solo en dos países –El Salvador y República Dominicana– el quinto quintil supera el primero por menos de diez veces; en los demás países la brecha es

aún mayor. El caso extremo es Panamá, en donde el 20% de la población de mayores ingresos percibe en promedio 18,3 veces más que el quintil más pobre de la población (Cepal, 2021d).

La malnutrición y subalimentación sigue siendo un grave problema social

Uno de los factores asociados a los altos niveles de pobreza y desigualdad es la malnutrición y subalimentación de la población. Tal como señaló el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), Centroamérica enfrenta la paradoja de la doble carga de la malnutrición, provocada por la coexistencia de altos niveles de desnutrición crónica y crecientes problemas de sobrepeso y obesidad, lo que obliga a diseñar estrategias de gestión y articulación de políticas para enfrentar simultáneamente ambos fenómenos. Es por ello importante dar seguimiento a algunos indicadores clave relacionados con la seguridad alimentaria nutricional, pues se trata de uno de los factores esenciales para asegurar el desarrollo de las capacidades de las personas.

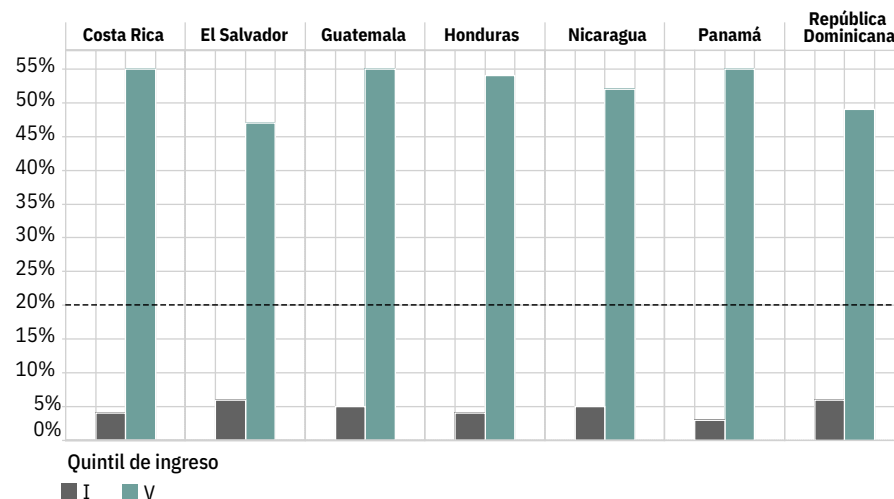
Sobrepeso y obesidad aumentan continuamente mientras la desnutrición disminuye

Según la FAO (2020), la región latinoamericana y el Caribe padece un doble fenómeno: por un lado, el sobrepeso y la obesidad¹³ aumentan cada vez más, y, por otro lado, persisten diversas formas de desnutrición¹⁴. A esta situación se le conoce como la doble carga de la malnutrición, problemática que tiene un impacto social y económico importante. La relevancia de este fenómeno destaca particularmente en El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana.

En el año 2000, Costa Rica y Belice tenían la proporción más baja de población afectada por desnutrición, con un 5,5% y un 6,6%, respectivamente. Los porcentajes de Salvador y Honduras estaban dentro de un rango del 11% al 20%; los de República Dominicana, Guatemala y Panamá, entre 21% y 30%; y la situación más aguda se presentaba en Nicaragua, donde el 34,8% de la población padecía este tipo de malnutrición (gráfico 2.31).

Gráfico 2.30

Proporción del ingreso que perciben el primer y el quinto quintil^{a/} (porcentajes)



a/ Un quintil representa a un grupo de 20% de la población. En una situación de perfecta equidad, a 20% de la población le correspondería 20% del ingreso, por ello la línea de referencia.

Fuente: Piedra 2021 con datos de Cepal, 2021d.

Para el año más reciente del que se tiene información, todos los países habían logrado reducir la prevalencia de la desnutrición y un total de cinco (Belice, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Panamá) tenían porcentajes iguales o menores a 10%. Nicaragua continuaba siendo el país con mayor nivel de desnutrición, pese a haber logrado una reducción cercana a la mitad (17%).

En cuanto al sobrepeso, para el año 2000 en ningún país había más del 50% de la población aquejada por este tipo de problema; sin embargo, para el 2016 todos los países superaban este porcentaje. Sobresalían, particularmente, los casos de Costa Rica (61,5%), República Dominicana (59,9%) y Panamá (58,8%). Entre personas menores de 5 años (un indicador que no se genera con tanta frecuencia), la FAO (2020) revela que para inicios o mediados de la segunda década del siglo XXI, el porcentaje fluctuaba entre 4,9% en Guatemala y 8,3% en Nicaragua.

La obesidad en la población oscilaba entre 10,8% en Honduras y 14,6% en República Dominicana en el año 2000,

pero para el 2016, todos los países superaban el 15% de prevalencia y cinco países (Belice, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Panamá) tenían entre una quinta y una cuarta parte de su población afectada por este fenómeno.

Zonas rurales sufren alto rezago en crecimiento peso-talla en todos los países

Los problemas de subalimentación de la población menor de edad se traducen en rezagos de crecimiento y, particularmente, en la disminución de la estatura infantil en determinadas zonas de los cinco países de la región. El mapa 2.3 muestra que los territorios con mayor rezago de crecimiento son las provincias o departamentos de Limón, en Costa Rica; Huehuetenango, Quiché, Totonicapán y Sololá, en Guatemala; Cabañas y Cuscatlán, en El Salvador; Lempira, Intibucá y La Paz, en Honduras; Madriz, Nueva Segovia y Jinotega, en Nicaragua; y las comarcas indígenas Ngäbe-Buglé y Guna Yala en Panamá. En general, las áreas de rezago en crecimiento tienden a ser zonas rurales y con mayor presencia de población indígena o afrodescendiente.

Gráfico 2.31

Tasas de desnutrición^{a/}, obesidad y sobrepeso, según país
(porcentaje)



a/ Porcentaje de población ubicada por debajo del nivel mínimo de consumo alimenticio de energía, es decir, cuya ingesta de alimentos no alcanza para satisfacer sus requisitos alimenticios de energía de manera continua.

Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial.

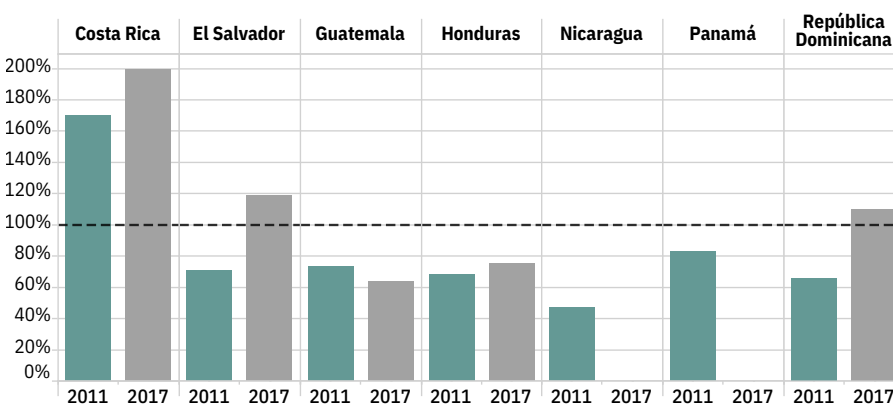
Salario rural es insuficiente para comprar la canasta básica alimentaria en la mayoría de los países

El vínculo entre pobreza por ingreso y los problemas de nutrición, especialmente en las zonas rurales, se aclara cuando se compara la canasta básica alimentaria (CBA) rural con el salario mínimo del sector agrícola (gráfico 2.32). Entre 2011 y 2017 aumentó la proporción de la CBA rural cubierta por el salario mínimo agrícola en Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana; en Guatemala disminuyó y no se cuenta con información reciente para Nicaragua y Panamá.

Resulta preocupante que solo en Costa Rica, El Salvador y República Dominicana el salario mínimo agrícola sea suficiente para cubrir el costo de la CBA rural, pues aunque en las zonas

Gráfico 2.32

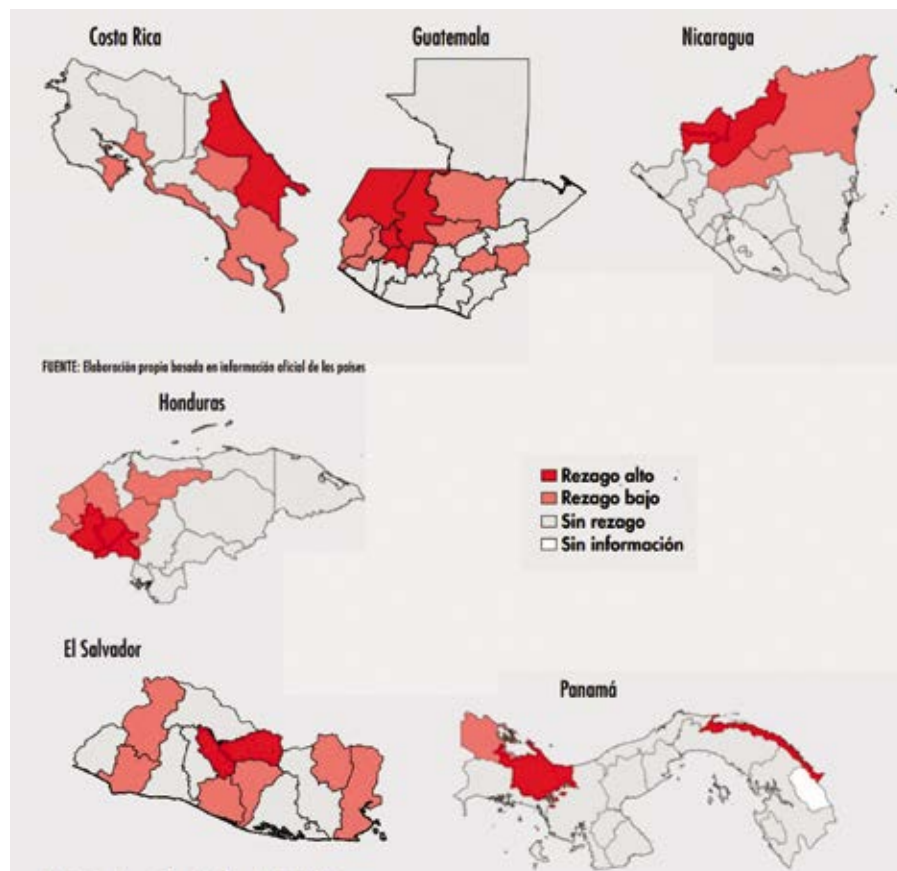
Proporción de la canasta básica alimentaria rural que cubre el salario mínimo agrícola, según país



Fuente: Piedra, 2021 con datos de Cepal.

Mapa 2.1

Centroamérica: zonas rezagadas en crecimiento de la estatura infantil, según país



Fuente: Elaboración propia con información de los países.

rurales la población cultiva parte de los alimentos que consume, esta situación implica que los demás países de la región estarían en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y nutricional si las familias tuvieran que acudir al mercado a comprar sus alimentos. Así, mientras en Panamá, en 2011, el salario cubría el 83%, en los demás países alcanza para cubrir el 75% o menos de la CBA rural.

Gasto social es insuficiente e inferior al del resto de América Latina

Según la Cepal (2020), el gasto social como porcentaje del PIB en Centroamérica y República Dominicana (9,3%) está muy por debajo del 13,5% que promedian nueve países de América del Sur y es incluso inferior al 11,9%

que promedian cinco países caribeños no hispanoparlantes (Bahamas, Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados).

Si bien en todas las subregiones el gasto público social per cápita mostró un incremento a partir de 2005, el ritmo de crecimiento de Centroamérica, República Dominicana y México fue el más lento de las tres. Mientras que en 2005 este gasto per cápita (en dólares constantes de 2010) en América del Sur era 1,9 veces mayor con respecto al de la región mesoamericana (639 a 331 dólares, respectivamente), para 2019 la brecha se había ampliado a 2,1 veces (1.274 dólares a 597). Este gasto en el Caribe era 2,5 veces mayor al de Mesoamérica (Cepal, 2020c).

En línea con lo que se había señalado en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016), durante el periodo 2010-2018 la

inversión social se mantuvo estancada en la mayor parte de los países; de hecho, las naciones que lograron un mayor incremento en esta área fueron, precisamente, las que más recursos dedicaban a esta materia. La asignación de recursos a gasto social total por habitante de Costa Rica y Panamá es tres veces superior, o más, que la de los demás países, a excepción de República Dominicana, que es el tercer país que más invierte en este rubro. Todos los países han priorizado la educación en relación con otras áreas de intervención social (gráfico 2.33).

Panorama político

Finalmente, el quinto “piso” del edificio del desarrollo humano sostenible comprende los procesos de toma de decisiones colectivas por los Estados, regímenes políticos y las ciudadanías, que definen los modos en que las políticas públicas intervienen sobre los niveles anteriores (panorama político). Durante la década 2010-2019 se acentuaron las señales preocupantes consignadas en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016) en cuanto a la erosión de la democracia y las debilidades en el acceso y ejercicio del poder en Centroamérica y República Dominicana. Esas tensiones en el ámbito político encienden las luces de alarma para impulsar medidas tendientes a contener amenazas a la libertad, al sufragio, la paz y los derechos humanos; aspectos que no hace mucho tiempo eran violentados en la mayoría de los países de la región.

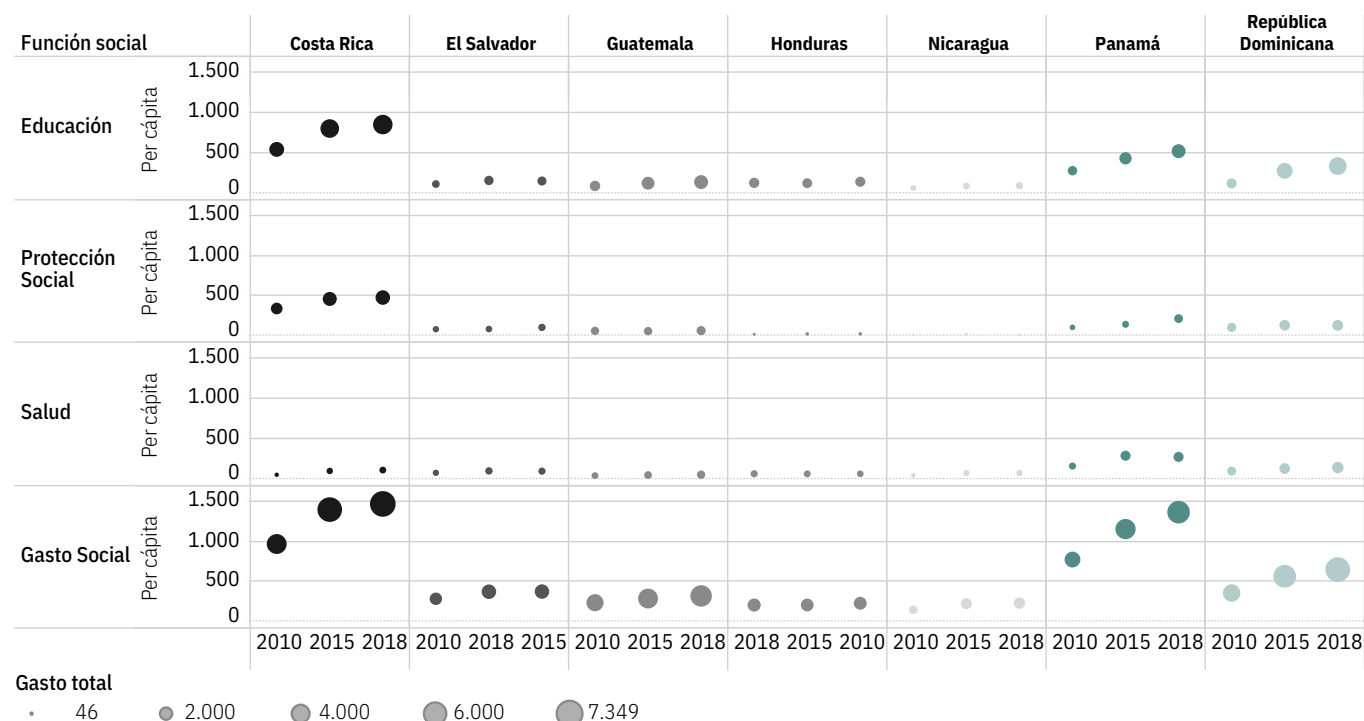
Pese a ello, no todas las noticias fueron negativas en el campo del desarrollo político: hubo algunos avances en materia de convivencia social, por la tendencia a la baja en la tasa de homicidios en los países del norte de la región (véase, respecto a este tema, el análisis en profundidad incluido en el capítulo 11 de este Informe). No obstante, el balance político es mayormente negativo.

La democracia ha seguido funcionando a nivel formal en toda la región, pero varios indicadores internacionales sobre la democracia, la gobernabilidad y los riesgos para el ejercicio del periodismo evidencian deterioros en la mayoría de

Gráfico 2.33

Inversión social del gobierno central, total^{a/} y per cápita, por país, según función

(total en millones de dólares y per cápita en dólares)



a/ El tamaño de las esferas representa el gasto total.
Fuente: Piedra, 2021 con datos de Cepal.

los países, a excepción de Costa Rica y, en menor medida, Panamá.

En todos los países hubo dos procesos electorales de cada tipo (presidenciales, legislativos y municipales). Sin embargo, los informes de las Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (2015, 2017, 2018, 2019a, 2019b, 2020, 2021) sobre los últimos procesos presidenciales en la región señalan múltiples debilidades, que se describen más adelante en un acápite¹⁵.

Por su parte, el sistema de administración de justicia continúa exhibiendo las fragilidades señaladas en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016). El gasto judicial por persona sigue siendo bajo en términos generales, excepto en Costa Rica. En los países que tienen ejército, el gasto militar por habitante supera al judicial entre 1,2 y 1,3 veces en Guatemala y El Salvador; en 2,8 veces en Nicaragua y en 4,3 veces en Honduras

y República Dominicana. Entre 2000 y 2016, la cantidad de efectivos militares aumentó en 52,2% en estos cinco países.

Aunque los niveles de violencia en la región continúan siendo muy elevados en comparación con otras naciones y regiones del mundo, tal como se analiza con detalle en el capítulo 11 de este Informe, todos los países de la subregión de Centroamérica experimentaron una caída en sus tasas de homicidio en el 2020, a excepción de Costa Rica. La región registró una disminución del 24% en comparación con el porcentaje registrado en 2019 y por primera vez tuvo una tasa inferior al promedio de América Latina (Salazar y Madrigal, 2021).

Se reforzó la tendencia a la erosión de la democracia

El índice de democracia que calcula la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist* para 165 países alrededor del mundo¹⁶ evidencia un deterioro pro-

gresivo en la región centroamericana y República Dominicana, a excepción de Costa Rica y Panamá (gráfico 2.34).

Esta situación se observó también en el resto de América Latina, donde por quinto año consecutivo se registró una disminución en el indicador promedio para este subcontinente, que pasó de 6,37 a 6,09 entre 2015 y 2020, en una escala de 0 a 10. *The Economist* (2020) subraya que los retrocesos observados en Centroamérica se deben a una mayor presencia de prácticas antidemocráticas. Adicionalmente, señala que en el año 2020 dichos retrocesos llevaron a una reclasificación: el descenso de El Salvador, que pasó de ocupar la categoría de “democracia imperfecta” a ocupar la de “régimen híbrido”¹⁷. Entre 2015 y 2020, solo Costa Rica, Panamá y República Dominicana lograron superar el desempeño de América Latina en su conjunto (*The Economist*, 2020).

Cuando se analizan los resultados de

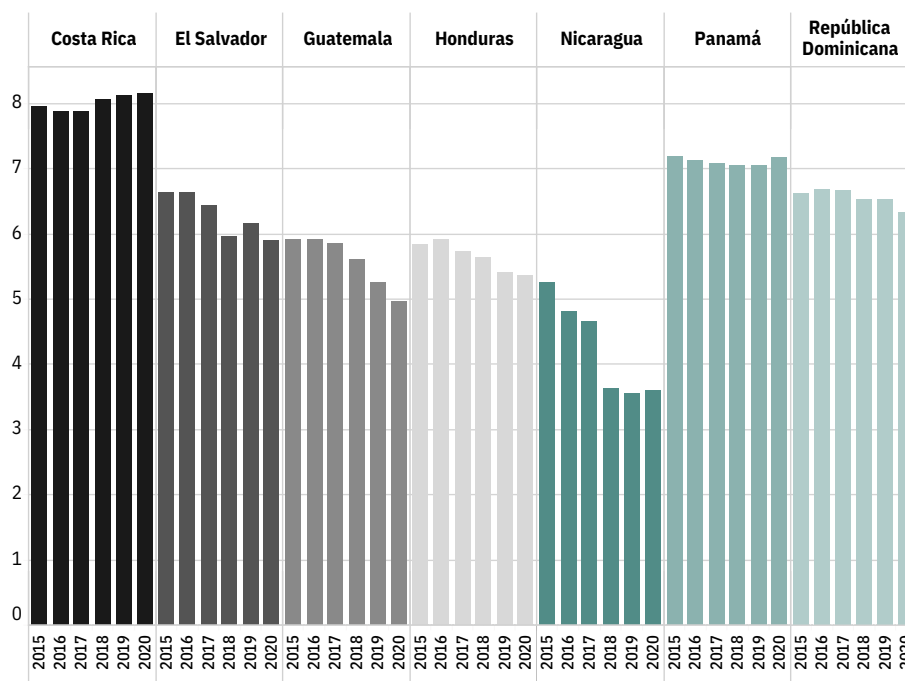
cada país de la región para cada uno de los cinco componentes del índice de democracia se observa que, a excepción de Nicaragua, las dos categorías con mejor desempeño son las de proceso electoral y pluralismo, mientras que la de libertades civiles tiende a tener calificaciones más bajas. Solo en Costa Rica ambas categorías reciben una calificación alta (de 9,58 y 9,71, respectivamente). En los demás países existe una brecha creciente entre ambas categorías.

El caso de Nicaragua es distinto, pues debido a la crisis política que inició en abril de 2018 con la represión de protestas ciudadanas, se trastocó el desempeño de los componentes. El único que se mantuvo sin variación fue “cultura política”; solo este componente y el de “participación política” obtuvieron una calificación de cinco puntos o más en el índice. Destaca particularmente el desplome en la calificación obtenida en la variable “proceso electoral y pluralismo”. En comparación con los promedios de la región latinoamericana, que son mayores a los valores mundiales en cuatro de las cinco categorías para 2020, solo Costa Rica obtiene mejores resultados en todas (*The Economist*, 2020).

La erosión de la democracia en Centroamérica también es medida, desde otro ángulo, por los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial. Estos indicadores examinan la evolución del ejercicio del poder por parte de las autoridades políticas, las instituciones y la ciudadanía y su apego a los parámetros de gobernabilidad democrática. Son seis indicadores de gobernabilidad, que utilizan una escala de 0 a 100. La medición se aplica a 205 países a nivel mundial.

Tal y como se reportó en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016), Costa Rica y Panamá mostraron los mejores datos en general, seguidos por Belice, República Dominicana y El Salvador; por último, en un tercer grupo, se ubican Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 2.35). En Belice, Costa Rica y recientemente también en Panamá y República Dominicana, el componente con mejor desempeño es “voz y rendición de cuentas”. En los demás países el mejor desempeño corresponde a la “capacidad

Gráfico 2.34

Índice de Democracia^{a/}, según país

a/ El índice corresponde a un puntaje que toma valores entre 0 y 10, donde 10 representa una democracia sólida y 0 un régimen autoritario.

Fuente: Piedra, 2021 con datos de *The Economist*.

reguladora”, componente que también es relevante en segunda instancia en Panamá y República Dominicana.

En esta medición, el “Estado de derecho” ha sido históricamente el componente más débil del proceso de construcción de institucionalidad democrática que se inauguró con el cese de la guerra y los conflictos armados. Es el componente peor evaluado en Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Cabe anotar que su importante deterioro en Nicaragua, a partir del 2018, concuerda con un retroceso significativo en el componente de estabilidad política y ausencia de violencia, lo que coincide con la crisis política iniciada en ese país en abril de ese año.

Primer factor erosionador: las persistentes irregularidades electorales

Durante la década del 2010 hubo dos elecciones presidenciales en cada país de Centroamérica y República Dominicana, a excepción de Belice. La mayoría se diri-

mieron en primera ronda, salvo en los dos procesos electorales de Costa Rica y Guatemala, y en la penúltima elección presidencial de El Salvador.

Según la información de los tribunales electorales de la región, en la última ronda de elecciones presidenciales el resultado se decidió por estrecho margen en Honduras (1,5%), proceso en el que hubo señalamientos sobre diversas irregularidades¹⁸, y en Panamá (2,4%). En el resto de los países, en la ronda decisiva la diferencia entre el primer y segundo lugar osciló entre el 15,1% de República Dominicana y el 21,4% de El Salvador. Dentro de ese rango también se ubica la diferencia en los resultados de las elecciones en Costa Rica y Guatemala. Sin embargo, en el caso nicaragüense esa diferencia fue de 57,4% en 2016.

Los ocho países tuvieron, también, dos elecciones legislativas durante el periodo 2014-2020, coincidentes, en seis de los casos, con la fecha de los comicios presidenciales. Solo en El Salvador las elecciones presidenciales y legislativas no son

Gráfico 2.35

Indicadores de gobernabilidad^{a/}, por país, según dimensión

a/ Las barras indican el percentil en que se encuentra cada país en un año determinado, en comparación con las 215 naciones analizadas. La escala va de 0 a 100; el valor más alto se asocia a mejores resultados.

Fuente: Piedra, 2021 con datos del Banco Mundial.

concurrentes. Además, en siete países hubo dos procesos de elecciones municipales; en cinco de estos casos coincidieron con los procesos de elecciones legislativas. Nicaragua y en Costa Rica tienen elecciones municipales no concurrentes con las nacionales.

Los procesos electorales en Centroamérica y el Caribe siguen mostrando importantes irregularidades, algo que el *Informe Estado de la Región* ha resaltado desde su tercera edición (2008). A excepción de Costa Rica, ninguna de las democracias electorales de la región cumple a cabalidad con los parámetros internacionales para certificar las elecciones como libres, limpias y competidas; tampoco muestran progresos sostenidos en este campo. Más bien, en el período 2010 a 2020, se registraron involuciones importantes en Nicaragua y Honduras.

Para esta edición se efectuó una sistematización de los problemas identificados por las misiones de observación

electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la última ronda de elecciones presidenciales. En ese sentido, se constata que los regímenes políticos centroamericanos siguen teniendo importantes debilidades en sus sistemas electorales, a excepción de Costa Rica, que mantuvo su tradicional buen desempeño en esta materia.

En cuanto al marco normativo y los mecanismos de resolución de controversias, las misiones de la OEA reconocieron avances en República Dominicana (OEA, 2020) y Panamá (OEA, 2019b). En Honduras se señalaron debilidades importantes en las elecciones presidenciales del 2017, que abrieron la puerta a cuestionamientos sobre la reelección del presidente Hernández (OEA, 2017). En general, los informes llaman la atención sobre la lentitud en la implementación de las normas adoptadas en torno el sistema penal acusatorio en jurisdicción electoral y la Unidad de Política Limpia,

respectivamente, y a la representatividad de género (ver más adelante). La misión de Belice (OEA, 2015) externó preocupación por la debilidad legal en materia de financiamiento electoral.

En el caso de Nicaragua, el Instituto Democrático Nacional (2021) previene el impacto que podrá tener en las elecciones de noviembre de 2021 la adopción de leyes promovidas por el Gobierno a finales de 2020, las cuales califica de “draconianas” y limitantes de las libertades fundamentales y del Estado de derecho.

Un asunto destacado por las misiones de la OEA es el grado de preparación del personal y las instituciones encargadas de la gestión de los procesos electorales, especialmente en lo relacionado con la falta de preparación de los fiscales de mesa: información y capacitación sobre aspectos técnicos del proceso. En El Salvador (OEA, 2020), Guatemala (OEA, 2019a) y República Dominicana (OEA, 2020), ello condujo a omisiones y errores

involuntarios en el levantamiento de actas o en la transmisión de datos. También llamaron la atención sobre problemas con la depuración el padrón electoral general en Honduras (OEA, 2017) y con la planificación y el padrón de electores que votaron en otros países, en el caso de Guatemala (OEA, 2020a) y República Dominicana (OEA, 2020). Finalmente, la misión de Panamá (OEA, 2019b) mencionó que el plazo entre la inscripción de las candidaturas y el inicio de las campañas electorales diecisiete días después es muy corto, lo que dificulta el control efectivo del financiamiento de las campañas.

Los informes de las misiones de observación electoral de la OEA de Belice (2015), Honduras (2017), Panamá (2019) y El Salvador (2021) señalaron debilidades en cuanto a la transparencia e imparcialidad de los procesos electorales. En particular, se refirieron a la adopción de criterios partidistas por parte de los miembros de los respectivos tribunales electorales. En el caso de Costa Rica (OEA, 2018), la misión destacó los esfuerzos del Tribunal Supremo de Elecciones por difundir información entre los votantes e innovar en la utilización de diversas plataformas digitales, que también facilitan la tramitación de quejas y denuncias.

En el tema del debate político y la cultura electoral, los informes alertan sobre la crispación del debate y la agresividad en los procesos electorales de Honduras y El Salvador, en los que hubo frecuentes amenazas e intimidaciones hacia diversos actores, incluidos miembros de la prensa, así como choques que terminaron provocando varias muertes en Honduras. En el caso de El Salvador (OEA, 2021), se habla de falta de civilidad en el debate, situación que amenaza con erosionar la cultura electoral del país. En Costa Rica (OEA, 2018), el llamado de atención de la misión de observación se refirió a la excesiva dependencia de los resultados de las encuestas para determinar la participación en los debates políticos, lo cual dio a pie a que algunas candidaturas quedaran excluidas de participar en esos espacios.

Una de las debilidades de los sistemas electorales centroamericanos, relevante desde el

Cuadro 2.8

Proporción de mujeres electas en las últimas elecciones, según país

País	Porcentaje de diputadas	Última elección	Porcentaje de alcaldesas	Última elección
Belice	12,9	2020		
Costa Rica	45,6	2018	11,0	2020
El Salvador	26,2	2021	11,4	2021
Guatemala	19,4	2019	2,9	2019
Honduras	21,1	2017	7,7	2017
Nicaragua	46,7	2017	42,5	2017
Panamá	19,7	2019	14,8	2019
República Dominicana	29,6	2020	12,0	2020

Fuente: Piedra, 2021 con datos de los tribunales electorales de los países.

punto de vista del desarrollo humano, es la representatividad por género en las elecciones legislativas. En el último de estos procesos, solo Nicaragua y Costa Rica se aproximaron a la paridad en la representación femenina, al elegir un 46,7% y un 45,6% de diputadas para el Congreso, respectivamente. En El Salvador, Honduras y República Dominicana, la representación de las mujeres osciló entre un 21,1% y un 29,6%, mientras que en Belice, Guatemala y Panamá no llegó ni al 20% (cuadro 2.8).

El problema es aún más mayor en las elecciones municipales, pues la proporción de alcaldesas electas en los últimos comicios es inferior a la de las elecciones legislativas. En la mayoría de los países osciló entre un 11% y un 15%. Sin embargo, hubo casos extremos como Guatemala y Honduras, en donde menos del 10% de mujeres fueron elegidas como alcaldes municipales. En Nicaragua, en cambio, cuatro de cada diez alcaldes electos fueron mujeres.

Segundo factor erosiónador: la debilidad del Estado de derecho

El bajo financiamiento y falta de independencia judicial afectan los sistemas de administración de la justicia en la mayoría de los países de la región. Ambos factores alimentan las bajas calificaciones que estos obtienen en los índices internacionales que evalúan la democracia en el ámbito del Estado de derecho. Es importante resaltar que, en

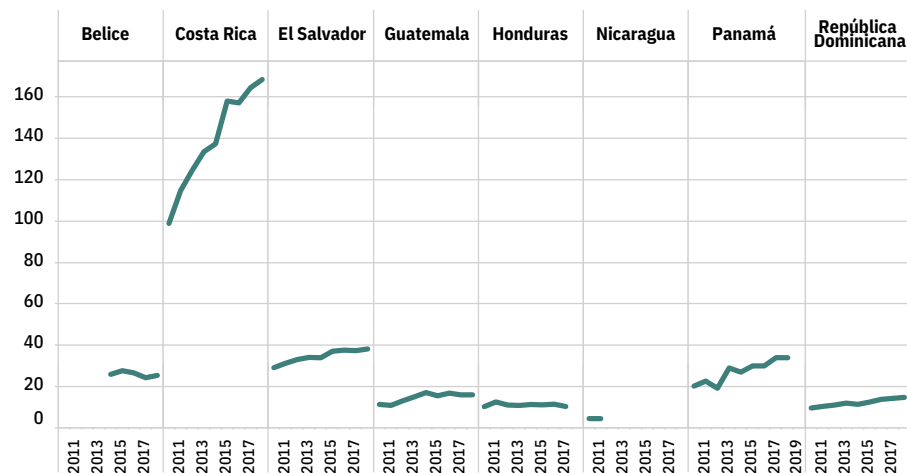
el tema del financiamiento judicial, el punto no es, como ya fue señalado en ediciones anteriores de este Informe, que más recursos para el Poder Judicial impliquen necesariamente servicios judiciales de alta calidad, sino que muy bajos niveles de gasto constituyen una barrera absoluta a la prestación de estos servicios a toda la población.

En el período 2015-2019 persistieron los bajos niveles de gasto judicial por habitante en Centroamérica y el Caribe. Ciertamente, aumentó el gasto en la mayoría de los países, comportamiento que revela la tendencia ya detectada en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016). Así sucedió en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana, mientras que en los demás países de la región el gasto se mantuvo relativamente constante (gráfico 2.36). No obstante, los niveles continúan siendo bajos —menores a cuarenta dólares per cápita anuales—, situación que crea importantes fragilidades en los sistemas de administración judicial. Los casos extremos en esta materia son Guatemala, Honduras y República Dominicana, con niveles inferiores a veinte dólares per cápita anuales. Nicaragua dejó de reportar información desde 2011.

Costa Rica es la excepción en la región, pues el gasto por habitante en el sistema judicial fue marcadamente creciente durante el período 2010-2018. El promedio anual para este país fue de 134,7

Gráfico 2.36

Gasto judicial por habitante, según país (miles de dólares)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los organismos judiciales de cada país.

dólares per cápita, sin embargo, entre 2016 y 2018 el monto osciló entre 154 a 156 dólares por persona. Los niveles de los demás países son una cuarta parte o menos de lo que Costa Rica dedica a esta materia.

El aumento en los presupuestos ha sido modesto en la mayor parte de los países y no ha corregido las persistentes debilidades de los sistemas judiciales de la región; por lo que la promesa de una justicia pronta, cumplida e igual para todas las personas sigue siendo una aspiración que está lejos de la realidad. Esta valoración se agrava aún más por la falta de independencia judicial y el cierre de la Cicig en Guatemala, en el 2019, y la Cicih en Honduras, en el 2020, misiones internacionales de Naciones Unidas establecidas para desarrollar funciones que deberían cumplir los respectivos ministerios públicos o fiscalías de esos países.

En los países centroamericanos existen diversos mecanismos legales que buscan asegurar la independencia judicial¹⁹; sin embargo, de acuerdo con las investigaciones del proyecto “Selección y nombramiento de magistrados y magistradas en las Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica: análisis comparado y estudios de casos de El Salvador, Guatemala y Honduras” (Portillo, 2020), en varios países de la región se pudo cons-

tatar que los partidos políticos buscan asegurar que las personas electas sean afines a sus posiciones partidistas. Esa intromisión limita la independencia y pone en riesgo la necesaria separación de poderes a lo interno de los Estados, sin la cual no es posible afirmar que existe un sistema de pesos y contrapesos con capacidad de frenar los abusos de poder. Los estudios también señalaron la influencia de otros grupos de poder en los procesos de selección y nombramiento de magistraturas, lo que tiene consecuencias directas en la legitimidad de las cortes, la gestión de casos específicos de alto perfil y la gestión general de la administración de justicia.

El bajo financiamiento de los Poderes Judiciales también determina las capacidades de los sistemas para tener presencia en el territorio, ofrecer sus servicios a la población y resolver oportunamente los casos. En los países para los que se dispone de datos de casos entrados y resueltos por el sistema de administración de la justicia, se observa durante los últimos años del periodo 2010-2019 un estancamiento o disminución en la cantidad de casos terminados (gráfico 2.37). No obstante, en varios de ellos esta tendencia coincidió con una cantidad mayor de casos recibidos, lo que evidencia que la población continúa acudiendo a esa instancia a dirimir sus conflictos y solicitar la tutela de sus derechos.

En cuanto al volumen de casos ingresados, los países con los niveles más altos de casos ingresados en 2019 fueron Costa Rica, con más de 700.000, y Guatemala, con más de 900.000, lo que equivale a 140 y poco más de 50 casos por cada mil habitantes, respectivamente.

En ambos países la brecha entre casos ingresados y casos terminados ha crecido a lo largo de la década anterior, pero en el caso de Guatemala esa es extraordinariamente marcada. Mientras que en Costa Rica se resuelve más de la mitad de los casos, en Guatemala sucede que de cada nueve casos se concluye menos de uno. Si bien en Honduras, Nicaragua y Panamá esta brecha es mucho menor, también ingresan muchos menos casos al sistema, y en los últimos años (desde 2017 en Honduras, 2014 en Panamá y 2013 en Nicaragua) esta cifra ha disminuido paulatinamente.

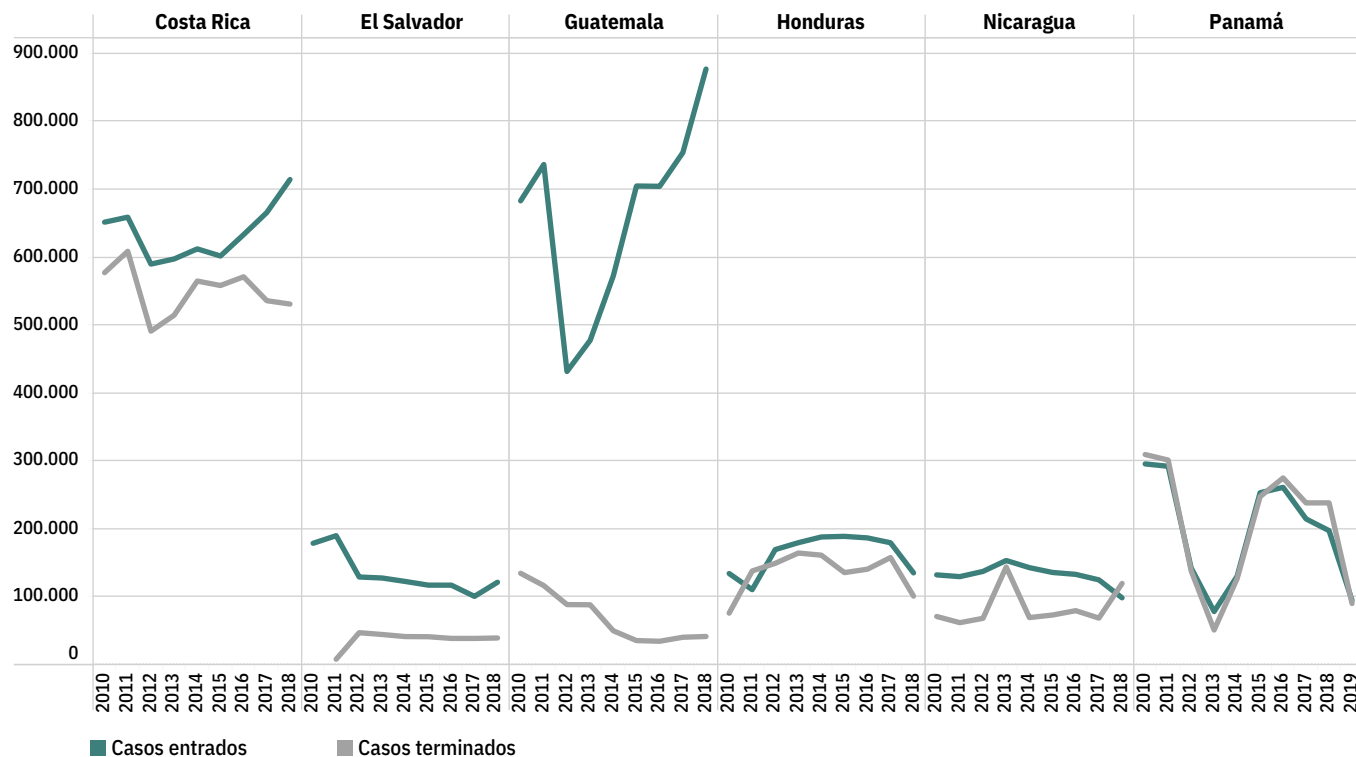
Tercer factor erosionador: retrocesos en la libertad de prensa

El índice de libertad de prensa generado por Reporteros sin Fronteras (2021) toma como base información sobre violencia ejercida contra los profesionales del periodismo en el mundo y, con base en ella, elabora un *ranking* mundial. Entre 2015 y 2019, seis países de la región (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) desmejoraron su posición en el *ranking*. Sin embargo, las caídas de Guatemala (1 puesto) y Costa Rica (8 puestos) fueron menos pronunciadas frente a los 15 puestos de Honduras, los 21 puestos de Belice, los 27 puestos de El Salvador y los 43 puestos de Nicaragua. En contraste, Panamá y República Dominicana experimentaron ciertas mejoras a partir de 2017-2018 (gráfico 2.38).

Costa Rica es el país mejor calificado, no solo en el Istmo y República Dominicana, sino también en América Latina. Ocupa el décimo puesto en el *ranking* mundial, particularmente en términos de la libertad de expresión y los derechos humanos. La situación en los demás países es muy distinta. En general, los reporteros que investigan temas de corrupción y narcotráfico tienden a

Gráfico 2.37

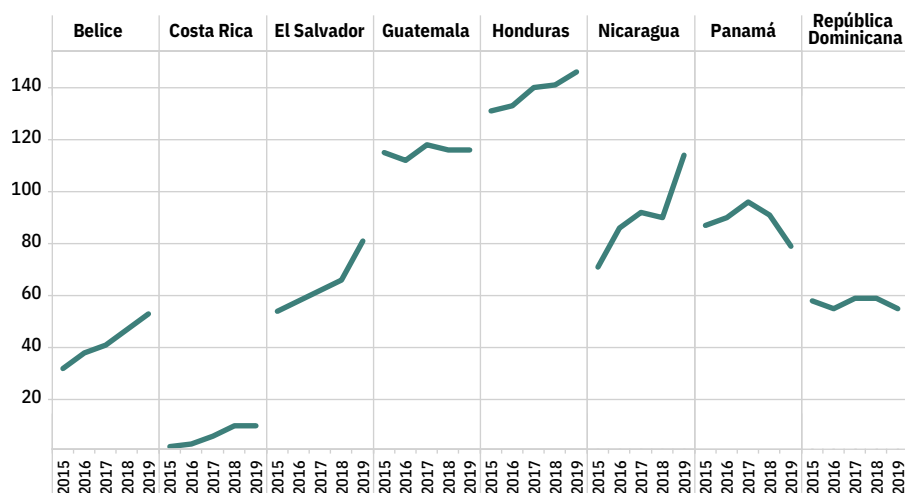
Cantidad de casos entrados y terminados en el sistema de administración de la justicia, según país



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de los organismos judiciales de cada país.

Gráfico 2.38

Índice de libertad de prensa^{a/}, según país



a/ Las líneas muestran la posición del ranking en que se encuentra el país en un año determinado, en comparación con las 180 naciones analizadas. La escala fluctúa de 1 a 180; el valor más bajo se asocia a mejores resultados.

Fuente: Piedra, 2021 con datos de Reporteros Sin Fronteras

sufrir intimidación, persecución o agresiones que se manifiestan por vías legales (como juicios por difamación en el caso de Panamá) o mediante otras formas de violencia, como hostigamiento o estigmatización por parte de las autoridades, detenciones arbitrarias, agresiones, exilio forzado e incluso asesinato. En países como Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala, ha habido un incremento de la retórica agresiva contra la prensa, fenómeno que se ha tornado crítico en las administraciones de turno. En República Dominicana, Reporteros sin Fronteras (2021) indica que esta situación está llevando a los y las periodistas a ejercer la autocensura ante el acelerado proceso de consolidación en la propiedad de los medios de comunicación. El común denominador en estos países es la debilidad del marco que regula el ejercicio del periodismo y la frecuente impunidad de las acciones perpetradas en contra de los profesionales del ramo.

Cuarto factor erosionador: el fortalecimiento de los ejércitos en el contexto de débiles controles civiles

En las ediciones anteriores de este Informe se ha señalado la debilidad de los controles civiles sobre el poder militar en Centroamérica. En el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016), específicamente, se llamó la atención sobre el fortalecimiento de las fuerzas armadas en la región, en el contexto de graves rezagos en desarrollo humano y de retrocesos en los procesos democráticos, y se explicó que era consecuencia de varios aspectos, entre los cuales destacan los incrementos en sus presupuestos, la cantidad de efectivos, la compra de armas y la asistencia militar y policial de países fuera de la región.

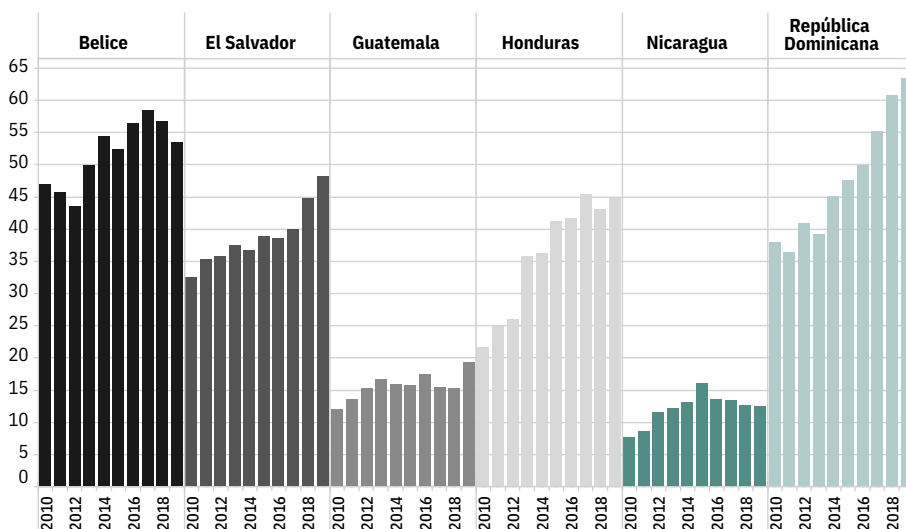
Los datos más recientes del gasto militar por habitante confirman esa tendencia creciente, especialmente en El Salvador, Honduras y República Dominicana, países en donde el gasto per cápita superó los 45 dólares en 2019. Aunque el nivel más alto es el de República Dominicana (63 dólares por habitante), en Belice también es notablemente elevado (53 dólares por habitante). Por su parte, Nicaragua y Guatemala son los países con el menor nivel de gasto en 2019: 19,3 y 12,6 dólares por cada habitante, respectivamente (gráfico 2.39). En términos generales, los gastos militares igualan o superan los gastos que los países realizan en sus sistemas de administración de justicia.

Todos los países de la región realizaron compras de armas y equipo militar a Estados Unidos durante la segunda mitad de la década anterior. El promedio anual de inversión en este rubro para la región en su conjunto osciló entre un mínimo de 0,83 millones de dólares en 2018 y 3,7 millones en 2011. No obstante, destacan los montos de El Salvador (por encima de 6 millones de dólares entre 2010 y 2012), Honduras (7,8 millones de dólares en 2015) y Panamá (que desembolsó las cifras más altas entre todos los países: 9,5 millones de dólares en 2011 y 8,6 millones en 2014)²⁰.

Tal como se consignó en el *Quinto Informe del Estado de la Región* (2016), la lucha contra el narcotráfico y la delin-

Gráfico 2.39

Gasto militar per cápita, según país
(dólares por habitante)



Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos del Banco Mundial.

cuencia organizada ha servido como justificación para una mayor presencia de las fuerzas armadas en la región, sobre todo en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Al amparo de las amplias facultades otorgadas legalmente, la militarización ha ocurrido en buena medida a raíz de la llamada guerra contra las drogas, impulsada por Estados Unidos. No obstante, el uso de las fuerzas armadas en operativos de orden interno provoca un traslape formal y material de las funciones de defensa nacional y seguridad pública.

La reducción de espacios políticos parece estrujar la protesta social

El Estado de la Región ha creado una base de datos de acciones colectivas que registra la protesta social en Centroamérica (excluyendo a Belice y República Dominicana), a partir de las noticias consignadas en una canasta de medios de comunicación de alcance nacional en cada país. Si bien en la base de datos hay un subregistro en cuanto al nivel real de protesta, pues muchas acciones no son reportadas por los medios, sí permite examinar tendencias a lo largo del tiempo.

Es importante indicar que las movilizaciones sociales identificadas son aquellas que no tienen un carácter político; de hecho, se excluyen aquellas que ocurren en el marco de procesos electorales o las relacionadas con movimientos políticos que se levantan en contra de un sistema de gobierno o un gobernante. Por esta razón, no se incluyen las movilizaciones ocurridas en Guatemala contra el gobierno de Pérez Molina ni tampoco las que se produjeron en Nicaragua a partir de abril de 2018. En síntesis, la base de datos registra las protestas de carácter social.

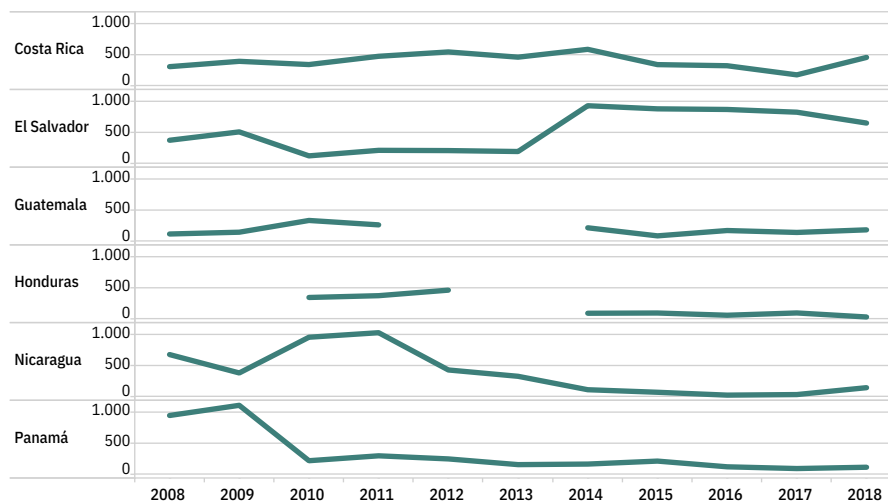
Aclarado lo anterior, la información sugiere que, en el marco del deterioro de la democracia en Centroamérica, la protesta ciudadana por temas sociales ha tendido a reducirse en la mayoría de los países. En efecto, la cantidad de acciones colectivas en la región bajo estudio ha disminuido en forma constante desde 2014, cuando se contabilizaban 1.500 acciones, para ubicarse en poco más de 1.150 en 2018. Esta cifra corresponde a casi la mitad de las acciones observadas entre 2008 y 2011, periodo durante el cual se superó la barrera de las 2.100 protestas en dos ocasiones.

Es preciso señalar que el comportamiento ha sido distinto por país, como cabría esperar. Así, mientras que en los últimos años ha habido estabilidad en la cantidad de acciones colectivas en Panamá, Honduras, Guatemala y El Salvador, en Costa Rica y Nicaragua ha habido un repunte a partir de 2017 (gráfico 2.40).

La mayor parte de las acciones colectivas registradas en los países son declaraciones públicas, modalidad que representa un 27,3% de las acciones en Guatemala, un 33,1% en Costa Rica, el 37,1% en Nicaragua y un 47,4% en El Salvador. En Honduras tienen más peso las marchas y los mítines o concentraciones, acciones con 26,6% de peso relativo, mientras que en Panamá se recurre más a los bloqueos (25,1%).

Según Lapop (2020), en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana entre un 10% y un 12% de la población había participado en manifestaciones o protestas en los últimos cinco años. El país con menor porcentaje de participación poblacional en este tipo de actividades es El Salvador, que entre 2012 y 2018 tuvo porcentajes que oscilaron entre un 3% y un 4%.

Gráfico 2.40

Cantidad de acciones colectivas^{a/} por país

a/ Se refiere a eventos limitados a un mismo espacio-tiempo en el cual participa una colectividad o grupo de personas que expresan ante alguna entidad pública o privada una demanda o reivindicación de alcance colectivo. Se incluyen todas aquellas acciones desplegadas por dos o más individuos organizados formal e informalmente (PEN, 2016).

Fuente: Piedra, 2021 con datos de la base de Acciones Colectivas del Estado de la Región.

Notas

1 Dada esta definición del indicador, la posición de un país en el *ranking* puede variar mucho de un período a otro, en función del número de fenómenos extremos que haya enfrentado de un año a otro.

2 Una hectárea global es una unidad de medida empleada para cuantificar la biocapacidad de las tierras consideradas “productivas” en el mundo.

3 En estos dos países este desempeño no necesariamente es el resultado de un balance positivo o un mejor uso en los recursos, sino que tiene que ver con: i) la extensión de su territorio, ii) el tamaño de la población y iii) la baja cobertura en la provisión de algunos servicios (agua, electricidad, etc.) en parte de su territorio.

4 No se cuenta información para Honduras.

5 Como la hidroenergía, la geotermia, el viento y el sol.

6 Ninguno de los factores que determinan el perfil demográfico de un país opera por separado. Es importante entender las interacciones, a fin de que las sociedades tomen acciones a mediano y largo plazo que permitan aprovechar las oportunidades y contener los riesgos sociales y económicos surgidos a partir de las dinámicas demográficas.

7 Las fases pueden ser definidas de la siguiente manera: avanzada, de plena transición, moderada e incipiente. La fase avanzada está determinada por tasas de natalidad y mortalidad moderadas o bajas que generan un crecimiento poblacional bajo (alrededor del 1% anual). La fase de plena transición se caracteriza por una natalidad y una mortalidad moderadas o bajas que determinan un crecimiento natural cercano al 2%. La fase moderada está asociada a natalidad alta y mortalidad moderada, lo que genera un crecimiento de la población elevado (cercano al 3%). Finalmente, la fase incipiente se caracteriza por altas tasas de natalidad y mortalidad que se combinan con un crecimiento poblacional moderado (del orden de 2,5%).

8 Representación gráfica que presenta el peso relativo, por sexo, de los distintos grupos de edad en el total de la población. Así, por ejemplo, una pirámide de base ancha refleja una población en la que el porcentaje de jóvenes es mayor. Si la pirámide tiene una forma de ánfora (más angosta en la base y más ancha en el centro), quiere decir que los grupos de edad intermedia son los que tienen un peso relativo mayor.

9 Este es un documento de referencia utilizado para la Primera Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, celebrada en noviembre de 2014. Al momento de redactarse este Informe no había sido sometido a revisión editorial.

10 Este análisis es necesariamente parcial, pues no se logró obtener datos comparables para la exportación de servicios. En un país como Costa Rica las exportaciones de servicios han sido, en los últimos años, el sector más dinámico de su comercio exterior.

11 En su mayoría se trata de tanques sépticos. La cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales es cercana al 15%.

12 La línea de pobreza es un método indirecto para estimar la pobreza y la pobreza extrema. Busca determinar si las personas tienen los ingresos per cápita mínimos necesarios para adquirir un conjunto de bienes y servicios básicos. El umbral de ingresos, o línea de pobreza, se mide en dos niveles: tomando el costo económico de una canasta básica de alimentos (CBA) basada en los requerimientos calóricos del habitante promedio. Este costo define la línea de pobreza extrema o indigencia. El segundo nivel incluye otros bienes y servicios no alimentarios, tales como vestimenta, transporte, educación y salud, entre otros, que conforman una canasta básica total (CBT) y que marcan la línea de pobreza general o no extrema (PEN, 2016).

13 Según la Organización Mundial de la Salud (OMS; www.oms.int), la obesidad y el sobrepeso se definen como una acumulación anormal o excesiva de grasa que puede ser perjudicial para la salud. Usualmente se mide mediante el índice de masa corporal (IMC), es decir, el peso de una persona en kilogramos dividido por el cuadrado de la talla en metros (kg/m^2). Para los adultos se establece que un IMC igual o superior a 25 califica como sobrepeso, en tanto que un IMC igual o superior a 30 califica como obesidad. En el caso de niños menores de 5 años, se estipula que el sobrepeso es el peso para la estatura con más de dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS; y la obesidad es el peso para la estatura con más de tres desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

Para niños de 5 a 19 años se establece que el sobrepeso es el IMC para la edad con más de una desviación típica por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS, y la obesidad es mayor que dos desviaciones típicas por encima de la mediana establecida en los patrones de crecimiento infantil de la OMS.

14 Según la FAO (www.fao.org), la desnutrición es un estado patológico resultante de una dieta deficiente en uno o varios nutrientes esenciales o de una mala asimilación de los alimentos. Se asocia con síntomas como la emaciación (adelgazamiento patológico), el retraso del crecimiento, bajo peso para la edad, capacidad de aprendizaje reducida, salud delicada y baja productividad.

15 Los informes señalan cinco tipos de debilidades. En el primer tipo se incluyen debilidades relacionadas con el marco normativo y el sistema de resolución de controversias; se señalan situaciones en Belice, República Dominicana, Panamá y Honduras. El segundo tipo de debilidades se refiere al grado de preparación institucional y del personal que los supervisa, aspecto sobre el cual se identificaron limitaciones en República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Panamá. El tercer tipo de debilidades se refiere a la falta de transparencia e imparcialidad en los procesos; se identificaron deficiencias en Belice, Honduras, Panamá y El Salvador. La cuarta debilidad tiene que ver con el financiamiento electoral, especialmente en lo relacionado con la transparencia y rendición de cuentas y el control de los aportes privados. Por último, el quinto tipo tiene que ver con la cultura y el debate político, aspecto que generó observaciones y recomendaciones en Honduras, El Salvador y Costa Rica.

16 Este indicador evalúa cinco categorías en una escala de 0 a 10: i) procesos electorales y pluralismo, ii) libertades civiles, iii) funcionamiento del gobierno, iv) participación política y v) cultura política. A partir de las valoraciones obtenidas en cada categoría, *The Economist* (2020) clasifica las naciones en cuatro grupos: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

17 En un régimen híbrido se mezcla la presencia de prácticas democráticas en ciertos ámbitos del sistema político junto con arraigadas y generalizadas prácticas autoritarias en el gobierno de la sociedad. Ello crea un equilibrio inestable que, por lo general, incuba mayores deterioros democráticos.

18 El Informe de la Misión de Observación de la OEA del 26 de noviembre del 2017 señala diversas irregularidades relacionadas con el manejo y escrutinio del material electoral, cumplimiento de los horarios establecidos para apertura y funcionamiento de las juntas receptoras de votos y fallas en los sistemas informáticos que pudieran poner en riesgo la pureza del sufragio.

19 Principio que garantiza que los procesos judiciales sean conducidos por juzgadores imparciales cuya guía sea la protección y tutela efectiva de los derechos de las personas, sin presiones externas de otros sectores o internas de sus jerarquías.

20 Todos los países del área recibieron asistencia militar y policial por parte de Estados Unidos desde 2010, sobre todo Guatemala y Honduras. Sin embargo, durante los años de la administración Trump (2016 en adelante) los montos por este concepto cayeron por debajo de un millón de dólares en Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana para 2018, y no superó los dos millones de dólares en Panamá. Solo Nicaragua sobrepasó este nivel de gasto durante 2016 y 2017, aunque también evidenció una marcada contracción en relación con los años previos. La fuente de esta información es el Security Assistance Monitor del Center for International Policy.

CAPÍTULO

3

PANORAMA REGIONAL

Tendencias del proceso de integración regional

HALLAZGOS RELEVANTES

- De las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión (2012 en Honduras) coincidieron presencialmente los ocho presidentes y jefes de Estado.
- Se ha agudizado el descenso en el número de cumbres presidenciales; a partir de 2014 solo se han realizado dos anuales.
- Durante el período 2015-2020 fueron aprobados más de veinte nuevos o actualizados reglamentos.
- En 2016 se incorporó República Dominicana al Tratado de Integración Social y en 2017 lo hizo al Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central. Belice, Cuba y Corea se adhirieron al Convenio Constitutivo del BCIE.
- De la revisión de mandatos se desprende que de los 82 mandatos presidenciales vigentes en diciembre de 2019, la mayor responsabilidad en la ejecución recae en la Secretaría General del SICA (41% del total), aunque hay otras dieciocho instancias regionales con mandatos en ejecución.
- La institucionalidad regional está financiada en su mayor parte por la cooperación internacional, pues los aportes de los países ni siquiera logran cubrir los gastos operativos de los entes en los que participan.
- Existen grandes brechas en la distribución presupuestaria entre las distintas instituciones del Sistema de la Integración Regional (SICA). Mientras algunas de ellas tienen fuentes de ingresos propios suficientes (por ejemplo, el BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional), otras no cuentan con lo mínimo para operar.
- El presupuesto ordinario de ingresos de la Secretaría General del SICA en el año 2019 fue de 5,1 millones de dólares, pero solo recibió aportes de los países miembros por 2,8 millones de dólares (56% del presupuesto total).
- De los 229 proyectos listados en el Sicor en el período 1992-2020, cuatro secretarías (SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca) y cuatro organismos especializados (CCAD, Cempromype, Cepredenac y Ospesca) administraron el 73% de los proyectos.

IMPORTANCIA DEL TEMA

A diferencia de otros capítulos de este Informe en los cuales abunda la producción de literatura en Centroamérica (por ejemplo, asuntos económicos, sociodemográficos, entre otros), el presente texto sobre el seguimiento a la integración regional constituye un estudio único, pues es un tópico sobre el cual hay escasa información sistematizada y producción académica desde la región, con excepción de algunos artículos puntuales o trabajos finales de graduación en áreas específicas (Caldentey, 2018 y 2019; Cepal, 2018; Aecid, 2019; Cerezo, s.f.).

Se trata de uno de los capítulos en los que existen más dificultades de disponibilidad y acceso a la información. Por un lado, como se verá al considerar la transparencia y rendición de cuentas, la institucionalidad carece de datos básicos sobre sus recursos humanos y presupuestarios, entre otros. Incluso algunos datos sobre personal que se brindaron en la edición anterior, no fue posible actualizarlos para esta ocasión. Por otro lado, las publicaciones o informes de evaluación tienen un acceso restringido y no son difundidos a la opinión pública, al mismo tiempo que los sistemas disponibles tienen vacíos e inconsistencias difíciles de explicar. Es por estas limitaciones, que en muchos casos fue imposible evaluar cuál es el nivel de ejecución de las iniciativas, mucho menos el desempeño de las instituciones en cuanto a efectividad y eficiencia.

Este capítulo aporta los siguientes aspectos:

- Plantea una visión independiente, objetiva y documentada de la integración regional, desde la región y que es única en el contexto centroamericano.
- Monitorea con cierta periodicidad el avance de la integración regional con base en la recopilación exhaustiva de información, y con ello se constituye en el único seguimiento disponible del proceso de integración regional.
- Documenta y sistematiza actividades regionales que no se encuentran registradas en ningún otro lugar. Para este capítulo se crearon o actualizaron cuatro bases de datos. Sin embargo, no es una memoria institucional, sino que se analizan esas actividades en un marco más general de desempeño del Sistema.

La expectativa con este capítulo de seguimiento es contribuir con una reflexión sobre la gobernanza regional y las decisiones que se requieren para lograr una integración con impacto sustantivo en el desarrollo humano sostenible. No pretende ser una memoria exhaustiva sobre cada acción realizada por las entidades del SICA, sino más bien exponer cuáles son las grandes tendencias en las que evoluciona la integración en el marco institucional.

RECONOCIMIENTOS

Insumos

Integración regional en Centroamérica: evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales; investigación principal elaborada por Argentina Artavia Medrano, Percy Rodríguez Argüello y Gerald Solano Aguilar de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Programa Atepeca.

Los Mandatos de la Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); aporte especial preparado por Mario René Villalobos, director de planificación de la SG-SICA.

Producción Normativa en el SICA 2015-2020; nota técnica preparada por César Salazar Grande, Corte Centroamericana de Justicia. Base de datos de políticas, estrategias y planes regionales (2000-2020) elaborada por Sebastián González Rosales.

Borrador del capítulo

Evelyn Villarreal Fernández.

Coordinación

Alberto Mora Román.

Edición técnica

Alberto Mora Román.

Lectores críticos

El borrador del informe final de la investigación principal que sirvió de insumo para este

capítulo fue revisado por Alejandro Bravo (Guatemala), Jorge Cabrera (Guatemala), Pedro Caldentey del Pozo (España), Vicente González Cano (España), Alexander López (Costa Rica), Jorge Mario Martínez Piva (Cepal, México), Jorge Recinos (El Salvador), Alexander Segovia (El Salvador), Mario Villalobos (El Salvador) y Elaine White Gómez (Costa Rica).

Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias sobre la versión preliminar de este capítulo a: Alejandro Bravo (Guatemala), Pedro Caldentey del Pozo (España), Félix Cristiá (Costa Rica), Héctor Dada Hirezi (El Salvador), Eduardo José Espinoza Valverde (Guatemala), Ana Evelyn Jacir (El Salvador), Jorge Mario Martínez Piva (México), Mimi Prado (Costa Rica), Jorge Recinos Ochoa (El Salvador), César Salazar Grande (Nicaragua), Enrique Ulate (Costa Rica), Argentina Artavia Medrano, Percy Rodríguez Argüello y Gerald Solano Aguilar de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Costa Rica) y al equipo técnico de la Secretaría General del SICA.

Revisión y corrección de cifras

Sebastián González.

Corrección de estilo y edición de textos

Juan Bejarano.

Diseño y diagramación

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

/// PANORAMA REGIONAL ///

Resumen

Tras más de tres décadas, el proceso de integración regional en Centroamérica ha logrado construir un marco jurídico e institucional amplio, muy diverso y asimétrico, producto de diferentes coyunturas históricas y de distintas visiones sobre el desarrollo regional.

En este capítulo se hace un llamado para evitar generalizaciones, y se consigna cómo, en el mismo espacio del SICA, conviven secretarías con desempeños exitosos y otras con escasos avances o paralizadas, así como entidades con abundantes recursos económicos auto-generados, mientras otras están totalmente desfinanciadas; normas robustas que crean integración y otras que la obstaculizan. La heterogeneidad apuntada no es negativa per se, aunque se convierte en un desafío cuando se suma a una débil coordinación supranacional e interinstitucional, que poco ayudan a lograr la articulación del Sistema como plataforma, y entre este y los intereses nacionales de los Estados miembros, que son los decisores y responsables finales del proceso.

Los últimos años han atestiguado una disminución del margen para la acción regional desde las presidencias y las principales autoridades políticas de cada integrante del SICA. Sin embargo, la institucionalidad no ha estado paralizada. Las mejoras identificadas se concentran en el ordenamiento de la normativa, la reglamentación de vacíos existentes, la sistematización de mandatos y la elaboración de procedimientos. Estas acciones tienden a solucionar problemas concretos y puntuales de la institucionalidad regional que, si bien son importantes, no conducen a los cambios que diversas

iniciativas de reforma institucional han venido planteando en cuanto a la mejora en la efectividad, coordinación sistémica, sostenibilidad financiera y reposicionamiento de la integración en la agenda política de los países.

En teoría, el funcionamiento del SICA se basa en el diseño de una pirámide armónica en la cual el vértice son los tratados y demás normativa comunitaria, de los que se desprenden los mandatos presidenciales y las resoluciones de los Consejos de Ministros, y a partir de los cuales se definen políticas y proyectos. Para que, en la práctica, esta pirámide funcione como tal, es clave que se definan las instancias responsables de la implementación y sobre todo, mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar el cumplimiento oportuno de los objetivos previstos en dichos instrumentos. Esto contribuiría a la seguridad jurídica del Sistema y a viabilizar su implementación, y por lo tanto a fortalecer sus capacidades institucionales. Por el contrario, la aprobación de políticas y lineamientos regionales que no definen fuentes de financiamiento, plazos, metas, responsables, mecanismos de seguimiento y evaluación e instrucciones precisas para los países, solo se convierten en enunciados de buenas intenciones, con poca posibilidad de ser implementados, lo que alimenta la desconfianza y resistencia de los actores que participaron en

su elaboración, incluidos los cooperantes.

En la actualidad, se sabe que el SICA continúa dependiendo de la cooperación internacional y no de sus principales socios, los Estados nacionales, en especial en lo relacionado a recursos y capacidades institucionales. La gestión vía proyectos de cooperación genera ciclos adecuados y eficientes para la parte cooperante, pero no por ello garantizan la sostenibilidad de las acciones, la generación de capacidades necesarias para el fortalecimiento institucional del sistema y, en especial, mecanismos para evaluar resultados y desempeño.

En ediciones anteriores de este Informe se ha llamado la atención sobre el escaso acceso a la información y la necesidad de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema y desde él hacia el público. Pese a los avances en esta materia, tales como el refuerzo del Sidor y la publicación de la Gaceta Oficial del SICA, aún hay opacidad sobre todo en lo relacionado con la disponibilidad y ejecución de recursos financieros y presupuesto, pago de cuotas de los países miembros y recursos humanos de las instituciones regionales.

La escasez de información es aún más seria en cuanto a la implementación, seguimiento y evaluación de los planes, políticas y estrategias regionales. Por esta limitación, se asume en este análisis que un *proxy* de implementación de dichas

políticas es su financiamiento, expresado en los presupuestos de las instituciones regionales o en proyectos de cooperación registrados en el Sicor. La valoración sobre la calidad, pertinencia y actualización de estas políticas, así como el estado de su puesta en funcionamiento deberían ser el objetivo principal de la Secretaría General.

Lamentablemente, no es posible dar seguimiento a todas las instancias de coordinación técnica y a los numerosos consejos de ministros de los países que se reúnen con regularidad en el marco del SICA, debido a la falta de información sistematizada sobre su quehacer. Por esta falta de sistematización de labores, la perspectiva que aborda este capítulo se enfoca en lo que acontece en las instancias superiores de la pirámide del SICA, es decir, en sus reuniones presidenciales, la Secretaría General, el Comité Ejecutivo y algunas secretarías sectoriales, aquellas para las que fue posi-

ble reunir información. En ese sentido, preocupa que la menor cantidad de reuniones de presidentes, unido al menor rango de los funcionarios que envían los gobiernos a esos encuentros, evidencie una menor prioridad política de los temas de integración regional en la agenda de los Estados miembros en un contexto regional e internacional adverso en el que ello debería ser prioritario.

Los Estados nacionales son los socios principales y pilares del proceso de integración. Tienen la obligación de dar direccionalidad a este proceso y garantizar las condiciones políticas y materiales para la “nacionalización” de los acuerdos y compromisos suscritos por los países en el espacio regional. Desde esta perspectiva, anteriores *Informes Estado de la Región* han señalado la importancia de la integración regional como complemento de las acciones que cada Estado debe emprender para promover el desarrollo humano sostenible y el bienestar de su

población. Para naciones pequeñas con economías abiertas, la acción regional no solo es estratégica, sino que además resulta necesaria para gestionar dinámicas compartidas del desarrollo.

La pandemia de covid-19, una coyuntura crítica, evidenció con claridad la urgencia de articular esfuerzos regionales y nacionales para lograr optimizar recursos y empeño, y potenciar el impacto de las acciones emprendidas. Esta coyuntura permitió articular diversas acciones para enfrentar de manera efectiva algunas consecuencias de esa coyuntura. De la capitalización de esta experiencia y los resultados obtenidos dependerá la posibilidad de implementar reformas para que la institucionalidad regional y sus respectivos órganos de dirección logren obtener resultados tangibles para fortalecer la acción regional oportuna y efectiva.

Cuadro 3.1

Resumen de indicadores básicos del proceso de integración regional, por período

Indicador	Periodo		Variación entre periodos	
	2000-2010	2011-2020	Cantidad	Porcentaje
Número de reuniones presidenciales	44	22	-22	-50,0
Número de presidentes participantes	229	92	-137	-59,8
Promedio de participaciones presidenciales por reunión	5,2	4,2	-1,0	-19,7
Instrumentos jurídicos regionales aprobados		172		
Planes, estrategias o políticas aprobados (por eje) ^{a/}	22	56	34	154,5
Cambio climático y gestión del riesgo	8	13	5	62,5
Fortalecimiento institucional	1	2	1	100,0
Integración económica	8	14	6	75,0
Integración social	4	26	22	550,0
Seguridad Democrática	1	1	0	0,0

a/ No se incluyen los años 2000 y 2001.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021 y el sitio WEB del SICA.

CAPÍTULO

PANORAMA REGIONAL

3

/ Tendencias del proceso de integración regional

INDICE	Introducción
Introducción 124	
Metodología y fuentes de información 127	
Hallazgos de investigación 128	
Evolución de las capacidades de la institucionalidad regional y su implicación para enfrentar los desafíos regionales 128	Desde su primera edición, en 1999, este Informe ha dado seguimiento al proceso de integración regional de Centroamérica. En un año más se cumplirán los 35 años de la Cumbre Presidencial de Esquipulas II, en la cual se aprobó el procedimiento para establecer la paz en la región y se relanzó el proceso de integración centroamericana.
La agenda formal versus la agenda con financiamiento de la institucionalidad regional 140	Este capítulo da cuenta de la evolución institucional y la agenda temática del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en la última década (2010-2018), aunque en algunos casos, cuando se dispuso de información, se incluyeron datos hasta el año 2021 para actualizar el análisis. Este seguimiento se reseña en el <i>Informe Estado de la Región</i> desde sus comienzos, y desde entonces se ha ido definiendo un conjunto de conceptos y temas que delimitan el análisis sobre el proceso de integración (recuadro 3.1). Mediante este Informe se ha señalado que reforzar la integración regional centroamericana es un desafío pendiente. Sus capacidades institucionales son muy bajas y experimentan pocas mejoras sustantivas en el tiempo, mientras que el contexto regional se hace cada vez más complejo. En este momento, la institucionalidad regional enfrenta desafíos mayúsculos debido a la conjunción de varias crisis incluyendo la producida por la pandemia de covid-19, dos huracanes devastadores en menos de dos semanas, involuciones democráticas, migraciones masivas y crisis fiscales en varios países del Istmo. El <i>Informe Estado de la Región</i> ha privilegiado la acción regional como herramienta útil para alcanzar el desarrollo humano en Centroamérica, en un enfoque que se denominó “visión integracionista con realismo”. De este modo, se trata de un modelo que no pretende la aspiración máxima de la Unión Centroamericana como “patria grande”, pero tampoco acepta la concepción fragmentada de las naciones que la forman, en donde solo se acepte la cooperación interestatal. Es por ello que en los distintos capítulos del presente Informe se hace énfasis en esfuerzos conjuntos que los países deberían emprender para gestionar dinámicas compartidas del desarrollo humano sostenible. Por lo tanto, el objetivo de este capítulo es concentrarse en las labores de la institucionalidad regional, haciendo hincapié en la Secretaría General y las demás secretarías técnicas. Es evidente que las poblaciones y los Estados de la región desarrollan múltiples dinámicas de intercambio, que sobrepasan por mucho lo que sucede dentro de la institucionalidad regional. En línea con las aclaraciones conceptuales en el recuadro 3.1, se ha definido que

Recuadro 13.1

Conceptos básicos

Región e integración: son conceptos distintos que no se presuponen mutuamente, y que de manera errónea en Centroamérica se utilizan como sinónimos. Pueden existir actividades regionales, llevadas a cabo por actores sociales, sin que impliquen un proceso de integración. Puede tratarse de cooperación, coordinación, intercambios o interacciones de múltiples niveles y temáticas. Estas actividades regionales pueden ser desplegadas por actores estatales, es decir, puede darse una acción regional estatal para los fines que los gobiernos convengan de modo multilateral, sin que exista en ello un propósito de integración. Este último concepto se define en el Informe como la aplicación de políticas, estrategias, actividades cuyo fin es enlazar las sociedades del Istmo mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco normativo e institucional común, que establece reglas y modos de operación específicos y estandarizados (Proyecto Estado de la Nación, 1999). En este sentido, el enfoque del Informe se concentra en este último ámbito correspondiente a la integración regional en el marco del SICA.

Centroamérica y sus múltiples nociones: la Centroamérica histórica es el conjunto de cinco países derivados de la Capitanía General de Guatemala (CA-5), en la cual no participaban Panamá ni Belice. Sin embargo, en el relanzamiento del proceso integracionista a finales de los ochenta se constituyó el SICA, que sí incorporó a esas dos naciones, para abarcar todo el Istmo (CA-7). El SICA-8 corresponde a la más reciente incorporación de República Dominicana, con lo cual el bloque de integración supera la definición geográfica del Istmo.

Sin embargo, en esta zona de integración conviven simultáneamente otros bloques. En primera instancia se encuentra el CA-3, formado por los tres países del norte de la región: Honduras, El Salvador y Guatemala, que mantienen distintos acuerdos trinacionales. Un segundo bloque es el CA-4, que incluye a Nicaragua, además de las tres naciones anteriores y tienen un acuerdo de movilidad, entre otros. El tercer bloque, el CA-2, se refiere a Costa Rica y Panamá, los dos países al sur del Istmo que han firmado un Acuerdo de Asociación. Y, para finalizar, existen procesos que amplían el número de integrantes; por ejemplo, Colombia y México forman parte del Plan Puebla-Panamá, el Corredor Biológico Mesoamericano, la Iniciativa Mesoamérica (PEN, 2008).

El SICA y la institucionalidad regional:

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional Centroamericana, creado mediante el Protocolo de Tegucigalpa, con el objetivo de conformar una "Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo" (Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, Odeca, artículos 2 y 3). La Reunión de Presidentes es el órgano supremo del SICA, sus decisiones se adoptan por consenso, y se reúne extraordinariamente una vez por semestre. La Presidencia pro Tempore (PPT) rota cada año entre los países miembros y tiene una función de articulación e impulso a la agenda regional. La Secretaría General del SICA (SG-SICA) es el órgano operativo y técnico que apoya en la realización y consolidación de iniciativas de integración. Además, existen secretarías técnicas integradas por representantes de los ministerios de los Estados miembros en

diversas áreas como Integración Social (Sisca), Integración Económica (Sieca), Ministros de Salud (Comisca), entre muchas otras. La institucionalidad regional está conformada por entes centroamericanos que precedieron la creación del SICA tales como el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap), la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocensa), el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entre otras instituciones especializadas que ahora se presentan bajo el esquema del SICA. En la diversidad de entidades se encuentran también el Parlamento Centroamericano, la Corte de Justicia Centroamericana, el Comité Ejecutivo, el Comité Consultivo y el Consejo Fiscalizador Regional del SICA. Todas las entidades creadas por los estados para dar un marco de gobernanza al proceso de integración son parte de la institucionalidad regional. De acuerdo con Salazar (2021), existen cerca de cien órganos e instituciones regionales creados y activos, algunos desde 1940. Asimismo, forman parte de la institucionalidad el conjunto de normas que establece el alcance de las relaciones entre los miembros del SICA (PEN, 2011).

Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2008 y 2010; White, 2007 y 2011., a partir de White, 2008.

el alcance del presente capítulo se enmarca únicamente en las acciones regionales desarrolladas por entidades que son parte del SICA. Las preguntas que se busca responder y orientan la exposición son las siguientes:

- ¿Cuáles son los temas y asuntos que han determinado la agenda y concentrado los esfuerzos de coordinación del SICA durante el período 2010-2018?
- ¿En qué medida la institucionalidad regional ha mejorado sus capacidades para cumplir con el Plan de Acción y los acuerdos emanados de las cumbres de presidentes?
- ¿En qué medida el SICA ha dispuesto de mayores recursos financieros y humanos para cumplir con sus funciones y mandatos?
- ¿Cuáles es el nivel de avance de la Secretaría General del SICA y los demás órganos e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas?

- ¿Cuáles son las prioridades enunciadas en los planes, políticas y estrategias regionales vigentes o aprobadas por el SICA durante el período 2000-2018 y las capacidades de implementación, seguimiento y evaluación de esas acciones por parte de la institucionalidad regional?

La estructura del capítulo inicia con una sección que expone cómo se realizó la investigación, las características de las fuentes de información y se deja constancia de las limitaciones enfrentadas durante dicho proceso. La segunda sección presenta los resultados del estudio dividido en dos grandes apartados principales, uno sobre las capacidades institucionales del SICA y otro sobre las prioridades temáticas en la agenda regional, que a su vez se dividen en secciones que se corresponden con los hallazgos analíticos identificados para este Informe.

Es preciso interpretar los resultados de este capítulo a la luz de la coyuntura actual. Pese a que la información en su mayoría no incluye el período de pandemia, sí es posible hacer una lectura desde la perspectiva de los efectos de la crisis y que entrañará desafíos inéditos para la región y su sistema de integración.

Metodología y fuentes de información

La recopilación y procesamiento de información proviene de las siguientes fuentes secundarias:

1. Revisión documental de estudios e investigaciones académicas, y en general fuentes bibliográficas publicadas durante el período 2000-2018.
 2. La Gaceta Oficial Digital del SICA.
 3. Revisión y análisis de insumos o informes de evaluación y seguimiento proporcionados por los organismos e instituciones del SICA en sus portales web:
- Registros administrativos de la institucionalidad regional del SICA (Secretaría General, secretarías, órganos e instituciones especializadas).

- Revisión documental de planes, políticas y estrategias regionales aprobadas o vigentes.
- Datos sobre presupuestos asignados, proyectos de cooperación, donaciones, principales socios y cooperantes, etc. por cada órgano del período en estudio.
- Datos sobre el personal acreditado por cada órgano del Sistema.

4. Base de datos de proyectos de cooperación regional elaborada por el Programa Estado de la Nación con base en el Sistema de Información de la Cooperación Regional (Sicor) y la revisión de sitios web de las instituciones y órganos del SICA.

Como complemento se realizaron entrevistas en profundidad con actores clave para ampliar o aclarar aspectos relevantes para el análisis que fueron identificados con base en la revisión documental.

Los capítulos sobre la integración regional de los Informes Estado de la Región fueron referencia para los conceptos básicos e indicadores de seguimiento, y constituyeron el antecedente y marco de referencia para actualizar y analizar los diversos temas que componen este Informe.

Adicionalmente, la revisión de los distintos documentos provenientes de los organismos e instituciones del SICA o sus portales, permitió identificar:

- Mecanismo de seguimiento o evaluación de los planes, políticas y estrategias regionales.
- Políticas y estrategias regionales adoptadas por el consenso de todos los miembros.
- Mecanismos de seguimiento o evaluación y su respectiva implementación.
- Proyectos de cooperación implementados.
- Estado de avance de los proyectos de cooperación (en ejecución, finalizados y por terminar).

Con el propósito de realizar un balance crítico del crecimiento de la institucionalidad, así como de la participación en las cumbres presidenciales y su incidencia en la definición de la agenda temática, se sistematizó la información acerca del número de reuniones realizadas, los mandatos aprobados y las instancias que fueron designadas o responsabilizadas para ejecutarlos.

En resumen, la sistematización de las fuentes señaladas con anterioridad permitió la construcción de cuatro bases de datos regionales sobre los siguientes temas:

- Políticas o estrategias regionales.
- Mandatos presidenciales.
- Reuniones presidenciales.
- Proyectos de cooperación dentro y fuera del Sicor.

En la sección de créditos se deja constancia de las personas que apoyaron de diversas maneras la fase de investigación y prepararon insumos para este capítulo.

Las dificultades de acceso a la información señaladas en Informes anteriores siguieron estando presentes. Se definió que la búsqueda inicial se realizaría en la página oficial del Sistema de la Integración; sin embargo, muchos de los enlaces no estaban disponibles o la información estaba incompleta. Los principales vacíos se encontraron en la ausencia de informes de labores periódicos y seguimiento, presupuestos y estados financieros o informes finales de proyectos con recursos de la cooperación internacional, entre otros.

Con el propósito de confrontar los datos obtenidos de la revisión documental y de las páginas oficiales del SICA, así como de llenar los vacíos de información se realizaron gestiones formales para obtenerla directamente desde la coordinación del Informe. El extenso tiempo transcurrido entre la fecha de emisión de la solicitud y la respuesta obtenida prolongó la entrega de los avances de investigación. Aun así, las ponencias se basan en la revisión exhaustiva de las fuentes

de investigación oficiales identificadas y verificadas.

Uno de los principales vacíos de información identificados fue la falta de informes de seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y planes regionales promulgados o vigentes durante el período 2000-2020. Aunque se realizaron solicitudes específicas a las instituciones regionales que promulgaron esos instrumentos y también múltiples gestiones de seguimiento (correos electrónicos y llamadas), no se obtuvo respuesta o los insumos recibidos fueron muy generales y parciales.

Hallazgos de investigación

Evolución de las capacidades de la institucionalidad regional y su implicación para enfrentar los desafíos regionales

El análisis de la capacidad institucional del SICA se basa en tres aspectos que son esenciales para el funcionamiento de cualquier entidad: i) contar con un marco regulatorio claro y actualizado que sustente sus acciones, ii) disponer de los recursos humanos, financieros e infraestructura adecuada para acometer sus funciones, y iii) contar con instrumentos de gestión eficiente y eficaces que incluyen buenas prácticas de gobernanza interna tales como mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

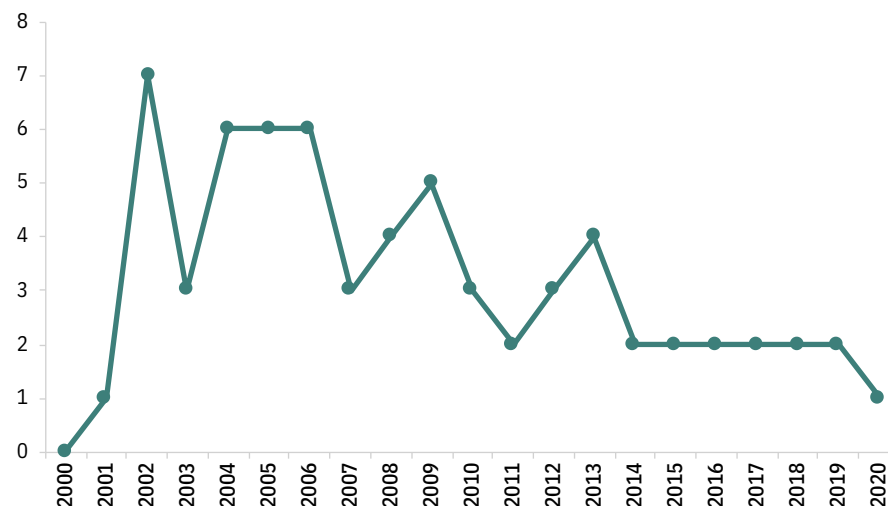
El *Informe Estado de la Región* ha dado seguimiento a estos aspectos de la institucionalidad y constata una vez más que en 2020 el SICA debe fortalecerse para mejorar su capacidad de diseñar propuestas regionales de desarrollo mediante la concurrencia de los países centroamericanos y República Dominicana.

En los apartados a continuación se presentan los desarrollos más recientes en cuanto al fortalecimiento institucional, enfocado en tres tendencias:

- El modelo de toma de decisiones centrado en los mandatos presidenciales y las resoluciones de los consejos de ministros que han sido afectados por diversas coyunturas políticas de los países.

Gráfico 3.1

SICA: cantidad de reuniones presidenciales, por año



Fuente: Elaboración propia con datos del SICA.

- El escaso financiamiento para la mayoría de las entidades, con una fuerte concentración de recursos en un grupo pequeño de temas y secretarías.
- La falta de rendición de cuentas, por lo que dicha Secretaría no es propicia para promover la profundización y reestructuración de la integración regional que requiere un contexto de crisis.

La toma de decisiones desde arriba y los desencuentros políticos en la región

Desde la conformación del SICA, en 1991, se instituyó la Reunión de Presidentes como su órgano supremo, y a partir de entonces se reúnen en cumbres ordinarias y extraordinarias para definir y dirigir la política centroamericana. Entre la multiplicidad de órganos del SICA, esta es la única instancia que tiene un poder real y efectivo para modificar los tratados que dan origen al Sistema¹. No obstante, cabe destacar que las decisiones del Comité Ejecutivo y de los Consejos de Ministros son de aplicación inmediata y tienen efecto directo, a diferencia de las presidenciales, que requieren de actos de ejecución. En el caso de los Consejos de Ministros, de acuerdo con el artículo 55 del Protocolo de

Guatemala y el artículo 17 del Tratado de Integración Social, pueden adoptar reglamentos y resoluciones de manera autónoma más allá de lo definido en las reuniones de presidentes. Caldentey (2019) señala que la continuidad de la asistencia a las reuniones técnicas y de consejos de ministros es un indicador crucial para la salud de la integración y según este autor, en esos ámbitos la presencia regular es una constante. Aunque no hay registros sistemáticos sobre los encuentros técnicos, el dato de producción normativa en estos espacios también ha decaído.

La realización de cumbres presidenciales se ha mantenido según lo dispone el Protocolo de Tegucigalpa; es decir, se reúnen con una periodicidad de dos sesiones ordinarias anuales y las sesiones extraordinarias que los mandatarios estimen convenientes. Se ha profundizado el descenso en el número de cumbres que ya había señalado el Informe Estado de la Región 2016, así que a partir de 2014 solo se realizan dos anuales (gráfico 3.1). Sin embargo, tal como apunta E²: Caldentey (2021), el exceso de cumbres extraordinarias pudiera sugerir dinamismo, pero también desorden, del mismo modo que el número de acuerdo podría sugerir más falta de profundidad y dispersión que avances reales.

Este diseño basado en la dirección emanada de las cumbres presidenciales ha evidenciado al menos tres problemas que dificultan la gestión de la institucionalidad regional. En primer lugar, los desencuentros políticos entre los líderes de la región se ponen de manifiesto en este espacio, al cual cada vez asisten menos los mandatarios, lo que permea el funcionamiento de la institucionalidad hacia abajo. De las veinticuatro cumbres desarrolladas desde 2010, solo en una ocasión coincidieron los ocho presidentes y jefes de Estado (2012 en Honduras, aunque también en 2020, pero fue virtual) (gráfico 3.2).

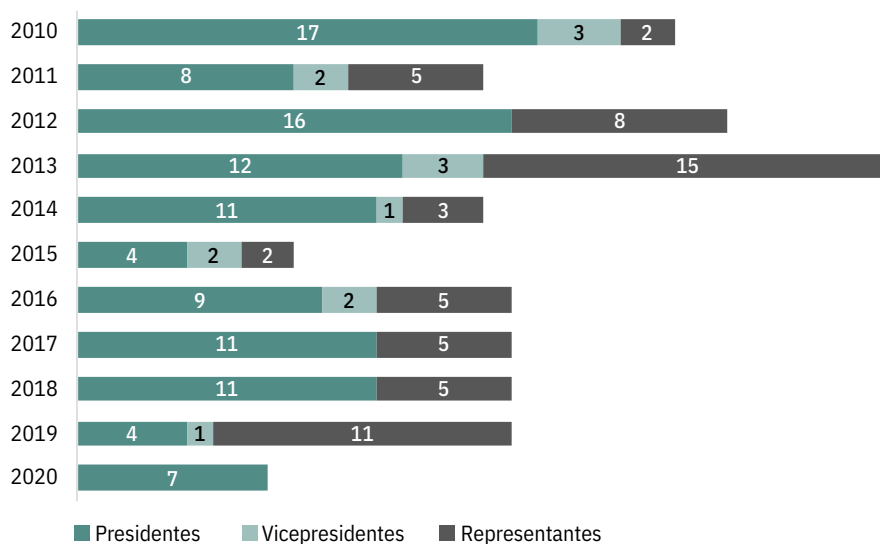
La asistencia a las reuniones se ha visto afectada por el estado en que se encuentran las relaciones bilaterales entre los países. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica y Nicaragua³, en el período 2010-2017 y entre El Salvador-Honduras⁴ y Nicaragua, en 2019 y 2020. En diciembre de 2019 la reunión se produjo sin la presencia de algún presidente o jefe de Estado. En esa oportunidad, el propio Secretario General admitió que la región estaba pasando por una etapa difícil para el diálogo político (Forbes Centroamérica, 2018).

Si bien el sistema está diseñado para que sean los responsables de alto nivel los que participen de las distintas instancias y espacios, en el caso de que algún titular no pueda asistir, existen mecanismos normativos de acreditación que facultan a funcionarios a participar en representación de sus respectivos Estados, con la capacidad de tomar decisiones. Así, los mandatarios pueden delegar en un vicepresidente o enviado especial su representación, como lo hicieron en más del 50% de las ocasiones Belice, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana, mientras que los presidentes de Honduras, Guatemala y El Salvador sí han asistido a más del 75% de las cumbres programadas (gráfico 3.2).

En segunda instancia, la integración se basa en una cadena de toma de decisiones que debería traducir los mandatos en acciones concretas desarrolladas por las entidades técnicas, todo ello según los reglamentos más recientes aprobados por el SICA. No obstante, los man-

Gráfico 3.2

Cantidad de participantes en las cumbres ordinarias y extraordinarias, por año, según cargo



Fuente: Solano et al., 2021 con información de SICA, 2021a.

datos han disminuido, muchos son de carácter general, poco claros, y no hay criterios uniformes de priorización. Por ello, es importante destacar el rol de los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo que, como se indicó con anterioridad, están facultados para, en el marco de los mandatos y el derecho comunitario, ejecutar acciones de manera autónoma para intervenir en situaciones imprevistas que pudieran requerir acciones oportunas y efectivas.

Se identificó una caída en el número de mandatos realizados en las cumbres más recientes. Entre 2010 y 2013, cada Reunión de Presidentes tuvo más de cien mandatos, mientras que en el período 2017-2019 no se sobrepasó los treinta por cumbre. Esta disminución no es necesariamente un indicador negativo, pues la producción de cientos de acuerdos sin capacidad de implementación o seguimiento no beneficia a la integración. Sin embargo, de la revisión de acuerdos recientes tampoco se desprende que la calidad e impacto de los mandatos esté mejorando, dado que muchos siguen siendo de refrendas, impulsos al proceso, consideraciones y hasta congratulaciones.

La priorización de temas en las cumbres mezcla la formulación y propuesta de mandatos que ingresan de la institucionalidad regional, y también se incluyen en la agenda de las reuniones los asuntos acordados por todos los países miembros; la Presidencia pro Tempore (PPT) de turno define las prioridades para su articulación, en virtud de los intereses que tenga (PEN, 2016; Villalobos, 2021). *El Informe Estado de la Región 2016* evidenció en una sección cómo estos cambios en las prioridades de la PPT dificultan dar el debido seguimiento a ciertos asuntos o procesos.

En tercer lugar, una clara limitación del mecanismo de cumbres es la poca información sobre el cumplimiento de estos mandatos y su traducción en políticas, reglamentos y proyectos. Persisten dificultades para dar cierta continuidad a los temas, así como para monitorear el grado de cumplimiento de los acuerdos presidenciales⁵. Es preciso señalar que, aunque en el sitio web del SICA existe un listado de mandatos presidenciales vigentes, no se ofrece información sobre los que han emanado de las cumbres y se han cumplido o derogado. Este hecho

es relevante, pues ese es el espacio de máxima jerarquía del SICA en el que se definen las prioridades estratégicas del Sistema (gráfico 3.3).

Uno de los problemas que presentan los mandatos presidenciales para monitorear su cumplimiento a cabalidad es que muchos tienen una redacción muy general, y otros son simbólicos (expresión de posición o voluntad).

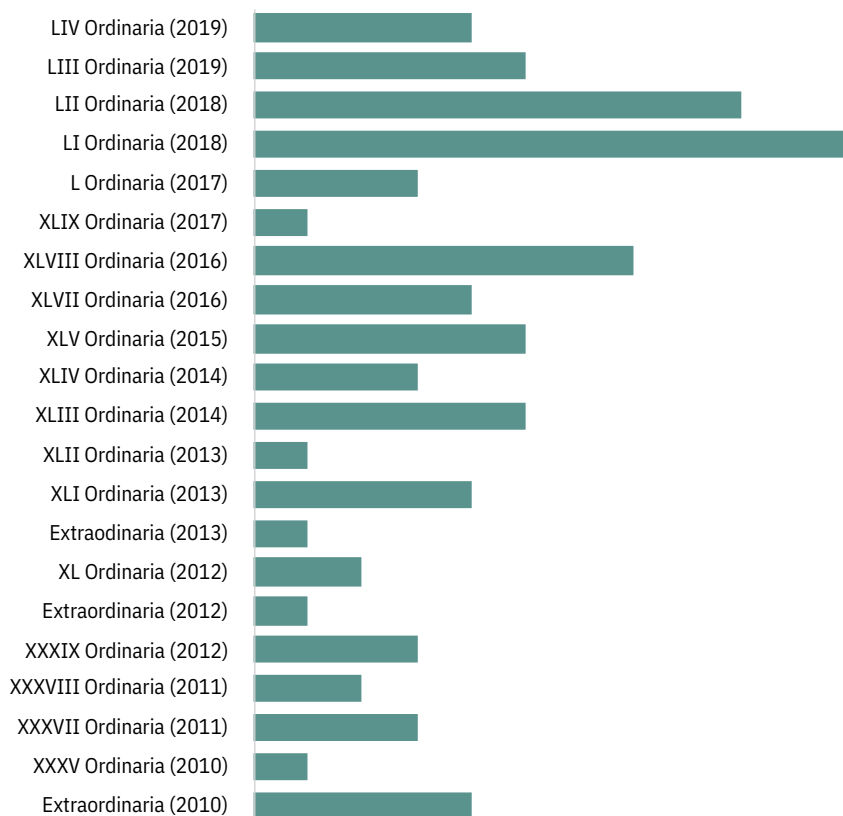
Resulta indicativo que la producción de normativa a partir de 2015 se ha limitado a unos pocos instrumentos de carácter reglamentario emanados de las instancias técnicas del SICA y solo se reportan nuevos avances normativos en los Consejos de Ministros temáticos de salud y pesca. Cabe destacar la mayor aprobación de instrumentos por parte del Comité Ejecutivo que, como se detalla más adelante, ha estado asociada a una diversificación de sus funciones para cumplir con los mandatos que le otorga el Protocolo de Tegucigalpa (cuadro 3.2).

Según una revisión de la Gaceta Oficial del SICA a partir de 2015 y hasta 2020, se reportan más de veinte nuevos o actualizados reglamentos, además de la incorporación de República Dominicana al Tratado de Integración Social (19-01-2016) y al Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, Cepredenac (11-10-17) y la adhesión de Belice, Cuba y Corea al Convenio Constitutivo del BCIE (cuadro 3.3).

El Comité Ejecutivo del SICA (CE-SICA) es uno de los órganos permanentes del SICA, según el artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa (1991). No obstante, cabe recalcar que el mismo se estableció en 2008, y antes de esa fecha fue el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el que asumió las funciones del CE-SICA. Durante el período 2008-2020 se celebraron 75 reuniones en las que se adoptaron treinta resoluciones y veintiocho recomendaciones vinculadas a temáticas propias del fortalecimiento institucional. Ello evidencia la diversificación de la agenda del CE-SICA. En el período 2011-2015 su agenda estaba enfocada solamente en dos atribuciones: velar por el cumplimiento del Protocolo

Gráfico 3.3

Cantidad de mandatos presidenciales en ejecución^{a/}, por cumbre. 2010-2019



a/ Se refiere a aquellos mandatos que se encontraban vigentes y en proceso de implementación al 18 de diciembre del 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021 y SICA, 2021c.

de Tegucigalpa y aprobar los reglamentos e instrumentos de la institucionalidad del SICA. En cambio, a partir de 2017 el CE-SICA también ha adoptado decisiones relativas a los procesos de elección de titulares de la institucionalidad regional, ejecución eficiente de los mandatos de la Reunión de Presidentes, revisión del Proyecto de Presupuesto y Plan de Labores de la Secretaría General del SICA (SG-SICA), revisión de memorandos de entendimiento del SICA con terceros Estados y revisión de la gestión y ejecución de la cooperación regional (E: Resinos, 2021).

De acuerdo con E: Caldentey (2021), es importante evaluar la calidad de las políticas y normativas aprobadas, pues los reglamentos tienen en general un escaso desarrollo sobre las competencias nacionales y no suelen incluir instrucciones sobre qué hacer en caso de incumplimiento. Esto también aplica en el caso de las políticas, planes y estrategias regionales que, además no suelen especificar las modalidades e instrumentos de ejecución o financiación.

Entre los cambios más relevantes en la gestión del sistema durante el período de análisis de este Informe está la

Cuadro 3.2

Aprobación de instrumentos jurídicos regionales. 2010-2020

Instrumento	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Reunión de presidentes											
Declaración	3	2	3	4	2			1	2	2	
Declaración especial	4	1	6		2				4		
Resolución				4							
Plan de acción	2	2									
Cooperación										1	
Comité ejecutivo											
Recomendaciones								4	9	12	3
Resolución		1	6	4	2	1			7	7	
Reglamento			3	2				1			
Secretaría general											
Cooperación	9				2	4	3	11	8	15	2
Admisión de observador	1	1	2	4	4					2	
Resolución	1		1			2		1			1
Hoja de ruta								1			
Reglamento									1		
Declaración						2		2	2		
Otros ^{a/}							1	6			
Total	20	7	21	18	12	9	4	27	33	39	5

a/ En “Otros” se incluyen acuerdos de adhesión, reformas y ratificaciones.

Fuente: González, 2021, con base en Salazar, 2021, y SICA, 2021b.

mayor disponibilidad de información en el portal web del SICA con la lista de mandatos en ejecución y el responsable, aunque no se incluye ninguna otra (SICA, 2018c y 2021b). También se alojan los informes de seguimiento que realiza el CE-SICA y eleva al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA sobre el estado por mandato (ejecutado, pendiente o de ejecución continua) y el Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA (2013). Asimismo, en 2017 se revisó el proceso de ordenamiento de los mandatos, y el registro Histórico de Mandatos (2013 y 2016) permitió catalogar y archivar mandatos obsoletos o ya cumplidos y el Procedimiento para la Formulación, Presentación y Seguimiento de Mandatos de la Reunión de Presidentes (2014) y su actualización

en 2018. Finalmente, cabe mencionar la publicación de los actos normativos en la Gaceta Oficial del SICA como un avance hacia el fortalecimiento de la transparencia y publicidad de los actos normativos.

Reformas recientes buscan la transformación funcional del SICA

En el relanzamiento de la agenda del SICA en 2010, la Reunión de Presidentes acordó convertir el fortalecimiento institucional en uno de sus pilares estratégicos, considerando que el aseguramiento de la eficiencia y la eficacia de la institucionalidad regional es necesario para el logro de los objetivos del Sistema. Recuérdese que el SICA ha pasado por al menos tres olas reformistas desde su creación en 1990, y en todas

se ha incorporado como eje el fortalecimiento de la institucionalidad regional (cuadro 3.4).

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San José el 29 de junio de 2017, se acogió la propuesta de Agenda Estratégica Priorizada (AEP) del Sistema de la Integración Centroamericana, que incorporó objetivos concretos para cada pilar estratégico.

Para el pilar de fortalecimiento institucional del SICA se acordaron tres objetivos, orientados a la articulación intersectorial, consolidación de instituciones fuertes y promoción activa de países observadores; mismos que, se relacionaron con los ODS 16 y 17, sobre paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr objetivos (Artavia et al., 2021).

Cuadro 3.3

Normativa aprobada por ente que la emitió y eje de integración. 2015-2020

Nombre del instrumento	Año	Ente	Eje de integración
Reglamento para la Formulación, Aprobación y Ejecución Presupuestaria de la SG-SICA	2017	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento institucional
Reglamento Regional para la Gestión Migratoria Ágil, Ordenada, Segura para el tratamiento de los flujos migratorios en puestos fronterizos y puestos autorizados del ingreso y egreso en las zonas de adyacencia para los eventos masivos en los Estados miembros del SICA	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Político
Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Seguridad de Centroamérica	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Seguridad
Reglamento para la admisión y participación de observadores ante al SICA	2018	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores	Fortalecimiento institucional
Revisión de Reglamentos de Organización y Funcionamiento de las instancias del SICA: CC-SICA; Consejo de Ministros de Energía; Sisca; CECC; Comisión de Autoridades Migratorias; Comisca; CCAD; Cosefin; y, CAC ^{a/}	2017-2019	Comité Ejecutivo y Consejos sectoriales	Fortalecimiento institucional
Reglamento General del Centro de Información del SICA y la Resolución relativa a la adopción y reconocimiento de firma electrónica de la SG-SICA	2018	SG-SICA	Fortalecimiento institucional
Revisión integral del Reglamento Regional para el Ordenamiento Regional de la Pesquería de la Langosta del Caribe	2018	CAC	Económico
Adhesión al Convenio Constitutivo por parte de Belice, Cuba y Corea	2016-2018	BCIE	Económico
Reglamentos de Negociación Conjunta de Medicamentos, Dispositivos Médicos y otros bienes de interés sanitario, tecnologías sanitarias; donación, permuta, préstamo de medicamentos o dispositivos médicos de interés sanitario y la sostenibilidad de los laboratorios.	2017-2019	COMISCA	Social
Reglamento de las comisiones técnicas, mecanismos, redes e instancias especializadas del sector y la reglamentación sobre Salud Pública en el Marco del Derecho Comunitario	2018	COMISCA	Social

a/ De esta normativa, los únicos aprobados son los reglamentos sobre la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros de Educación y del Consejo de Ministros de Cultura y de su Secretaría Ejecutiva (4-10-17), el del Comisca y su Secretaría Ejecutiva (5-12-17), el del Consejo de Ministros de Energía (22-6-18) y el del Consejo de Ministros de Agricultura (7-12-18). Los demás están en proceso de revisión.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar, 2021.

Cuadro 3.4

Principales hitos relacionados con la reforma institucional del SICA

Ola	Año	Hito
Primera ola	1997	Declaración de Panamá Lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad regional
	1998	Estudios BID y Cepal
	1999	Centroamérica 2020 de la UE-AID
		Agenda Post-Mitch
	2001	Instalación sede SICA en San Salvador
Segunda ola	2004	Comisión ad hoc para el Replanteamiento Integral de la Institucional Regional
	2008	Protocolo de reformas al Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas
Tercera ola	2010	Relanzamiento del proceso de integración y Plan de Acción
	2017	Agenda Estratégica Priorizada
		Visión estratégica del Secretario General
	2020	Declaración relacionada con la Transformación funcional
		Carta por el futuro de la integración centroamericana

Fuente: PEN, 2016 y Solano et al., 2021.

En el período 2010-2018, la Reunión de Presidentes instruyó 37 mandatos vinculantes al pilar de fortalecimiento institucional, de los cuales, dieciséis acerca del robustecimiento de la gobernanza y capacidad efectiva de respuesta; once sobre articulación intersectorial; siete relacionados con la gestión de socios para el desarrollo y tres relativos a reforma y transformación del SICA. Los dos primeros temas concentran el 73% de los mandatos para el pilar.

En los planteamientos de reforma institucional más recientes se encuentra la construcción y actualización continua de la Agenda Estratégica Priorizada de la institucionalidad del SICA de 2017 (véase más adelante), que acapara ocho mandatos en materia de fortalecimiento de la gobernanza. Los mandatarios instruyen a los consejos sectoriales a procesos de reflexión para el planteamiento de asuntos priorizados e incluso informes ejecutivos sobre todas las instancias vinculadas a su sector, que incluían listado de personal, sueldos, presupuestos e ingresos, "con el objetivo de evaluar la estructura del Sistema y facilitar su fortalecimiento, transparencia y rendición de cuentas" (SICA, 2020d).

Otros mandatos, de carácter normativo, urgían la implementación de los "Lineamientos básicos para el posicionamiento y visibilidad del SICA"; o bien, trataban sobre procesos de elección de titulares según el nuevo reglamento para ese fin. Un mandato en particular instruyó a la Comisión Centroamericana de Estadística (Centroestad) la elaboración de un plan de acción para el fortalecimiento de las Oficinas Nacionales de Estadística.

En el período 2010-2018, el tema de reformas, estructuración y modernización del SICA, los presidentes acordaron tres mandatos en los cuales urgieron el avance de una propuesta integral de reformas al Sistema, en aspectos relacionados con la armonización jurídica, la homologación de reglamentos de las secretarías sectoriales y la rotación semestral de las Presidencias pro Tempore.

En la LI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, que instruyó a la Secretaría General del SICA, bajo la conducción

del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (SICA, 2018b y 2020d), se hizo referencia a un proceso de transformación funcional que integre de manera efectiva los ODS y que "mejore la eficiencia y operatividad de la institucionalidad" (SICA, 2018b).

La transformación funcional ha sido un concepto que busca el progreso en materia de eficiencia y operatividad de la institucionalidad de los Órganos e instancias del Sistema. En el Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria de la SG-SICA 2019 se indica que el tema se encuentra en estudio: "Se destaca que se elaboró una Hoja de Ruta, la cual fue presentada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su consideración, que incluye una propuesta de acciones para cada eje de la transformación funcional" (SG-SICA, 2020). Al cierre de edición de este Informe no se conocía resolución alguna en relación con este asunto.

Otros mandatos asociados al fortalecimiento del SICA exhortan a la coordinación sistémica institucional y a la elaboración de una propuesta para la optimización de la coordinación del SICA. Asimismo, pretenden mejorar sus procesos de comunicación estratégica y de visibilidad ante la ciudadanía, y también promueven el aprovechamiento de las tecnologías de la información, además de instar a celebrar con mayor frecuencia las reuniones intersectoriales. Dos mandatos se refieren a un plan de acción para la recuperación y divulgación de la memoria histórica, en el contexto de la conmemoración del bicentenario de la Independencia de Centroamérica y del trigésimo aniversario del Protocolo de Tegucigalpa.

Una de las maneras de comprobar la importancia del fortalecimiento institucional es identificar el volumen de recursos concentrado en la aplicación de estos mandatos presidenciales. Dada la falta de información presupuestaria detallada, se tomará como aproximación el número de proyectos y sus montos relacionados con el pilar de fortalecimiento institucional. Según el Sicor, este pilar reporta dieciocho proyectos y aglutina el 16% de los recursos de cooperación basados en

proyectos, dirigidos a la SG, el CEF y el CMRE-CA.

La información recopilada en fuentes más allá del Sicor identificó cinco proyectos en materia de fortalecimiento institucional por un monto de 7,2 millones de dólares: i) programa de fortalecimiento institucional de la SG-SICA para contribuir al funcionamiento sistémico del SICA; ii) profundización de la capacidad de la gestión coordinadora del SICA; iii) programa de apoyo al programa SICA de capacitación en integración regional; iv) Módulo de Gestión y v) fortalecimiento de la capacidad consultiva y asesora del CC-SICA. Todos ellos fueron desarrollados entre 2014 y 2018 (González, 2021).

Una segunda forma de verificar la aplicación de los mandatos es revisar la producción de documentos que contribuyan a la planificación institucional y canalicen esos mandatos en planes o políticas. Un análisis de los documentos relacionados con la planificación institucional vigentes en este pilar de fortalecimiento institucional, así como de la Agenda Estratégica Priorizada (AEP), los mandatos presidenciales y los proyectos de cooperación, permite identificar cuatro temas principales, a saber: i) fortalecimiento de la gobernanza y capacidad efectiva de respuesta; ii) articulación intersectorial; iii) gestión de socios para el desarrollo y iv) reforma y transformación.

En el pilar de fortalecimiento institucional, se consignan la producción de documentos que promueven la planificación del Parlacen, de la Corte Centroamericana de Justicia y otros transversales. Con respecto a la planificación en el Parlacen, en 2013 aprobó la Agenda 10 y en 2017 se ratificó un Plan Estratégico 2017-2022 que busca formular un marco que empate la Agenda 10 con la Agenda Estratégica Priorizada y toma en cuenta los ODS (Bravo, 2019). En lo que se refiere a la Corte Centroamericana de Justicia, aprobó el Plan Estratégico Quinquenal 2013-2017, el correspondiente al 2018-2022 y la Estrategia de visibilidad de la Corte Centroamericana de Justicia 2019-2020 (CCJ, 2019). Con base en los

planes quinquenales, la CCJ elaboró y evaluó planes anuales (Salazar, 2021).

Se identificaron dos instrumentos de naturaleza transversal, la Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico (ERDE), aprobada en 2013 y la Estrategia Regional Digital para el Desarrollo de la Sociedad y el Conocimiento en el SICA, aprobada en 2015; esta última, relacionada con el proyecto SICA Digital (SICA, 2020a). Además, en julio de 2020 se implementó SICA 24, una plataforma integrada de comunicación, reuniones y colaboración entre las secretarías y organismos especializados.

Según la base de datos del Sidor, en este pilar se encuentran clasificados seis proyectos en ejecución, de un total de dieciocho registrados, mayoritariamente administrados por la SG-SICA.

En el quinquenio más reciente se afianza la tendencia a la concentración de proyectos en la SG-SICA que ya se había hecho notar en el *Quinto Informe Estado de la Región* (2016). Tan solo la SG-SICA reporta 31 proyectos de cooperación a su cargo desde 1992⁶ y hasta octubre de 2020, por un monto de alrededor de 193,1 millones de dólares, que incluyen dieciocho proyectos de fortalecimiento institucional, ocho de seguridad y los demás de ambiente, económico y social.

En este aspecto, la SG-SICA solo es superada por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que reporta 34 proyectos.

De los doce proyectos de cooperación internacional de mayor volumen con que cuenta el SICA, es decir, que superan los 15 millones de dólares, en el período desde 1992 hasta el 12 de octubre de 2020 se constata que la SG-SICA ha administrado cinco, con un monto de 101,6 millones de dólares. Según el Sidor, de los proyectos de cooperación en ejecución, la SG-SICA administra uno por 20,3 millones de dólares (cuadro 3.5).

De la revisión de mandatos presidenciales, se desprende que la mayor responsabilidad en la ejecución de los mismos recae en la Secretaría General del SICA; de los 82 vigentes, hacia el 41% los ejecuta la SG-SICA y hay dieciocho instancias regionales que tienen mandatos en ejecución.

La concentración de proyectos y mandatos en la Secretaría General aumenta la brecha interna en la distribución de recursos de cooperación, entre ejes de integración y entre entidades. Secretarías como la Social, de Educación de Mujeres, y de Salud reciben muy pocos fondos en comparación, lo que limita sus capacidades de ejecución en beneficio de la región

(véase sección de recursos financieros a continuación).

Recursos humanos y financieros insostenibles

La institucionalidad regional es insostenible financieramente, de manera que su operación está apoyada en su mayor parte por la cooperación internacional, pues los aportes de los países no logran cubrir ni los gastos operativos de los entes en los que participan (PEN, 2016). Esta es una conclusión que se ha reiterado en los *Informes Estado de la Región*, y en este caso se agudiza en un contexto de crisis económica mundial ocasionada por la pandemia de covid-19, donde es previsible la disminución del flujo de cooperación y también los problemas de pago de los Estados miembros.

Además, en un marco de recursos muy escasos se presentan grandes brechas en la distribución presupuestaria. En la institucionalidad regional, algunos entes integrantes tienen fuentes de ingresos propios suficientes e incluso sostenibles (BCIE, Cocesna, BCIE, Cocesna, CRIE, EOR del Mercado Eléctrico Regional, por poner algunos ejemplos), pero otros no cuentan con lo mínimo para operar.

En efecto, el área en que existe menos información disponible y sistematizada

Cuadro 3.5

Proyectos de cooperación registrados en el SICOR^{a/}, según eje de integración. 1992-2020

Eje de integración	Cantidad	Presupuesto (en dólares)	Instituciones receptoras de la cooperación ^{b/}
Cambio climático y gestión integral del riesgo	66	286.921.735	CRRH, Csuca, Cepredenac, SG-SICA, CCAD, Trifinio ^{c/} , ICAP, SE-PT, Sieca
Fortalecimiento institucional	18	112.963.339	SG-SICA, CEF, MRREE-CA
Integración económica	77	138.319.153	Oirsa, Cenpromype, Sieca, Cefof ^{c/} , SE-CMCA, SG-SICA, Sitca, Ospesca, SE-CAC
Integración social	57	121.613.665	Incap, Commca, SG-SICA, SISCA, Comisca y MSCA. En Educación y Cultura: CECC/SICA, Csuca, ICAP, Incap y Zamorano ^{c/} .
Seguridad democrática	11	59.522.913	Oirsa ^{c/} , SG-SICA, Ilanud ^{c/} , OCAM
Total	229	719.340.805	

a/ El Sidor clasifica y registra los proyectos en seis ejes temáticos: ambiental, económico, educación y cultura, político, seguridad y social. Para este cuadro se han unido el eje de Educación y Cultura con el eje Social.

b/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

c/ Cefof, Ilanud, Trifinio y Zamorano no son instituciones del SICA, aunque la información consignada se encuentra acreditada en el Sidor. Oirsa no es estrictamente una institución del SICA.

Fuente: Solano et al., 2021 con base en Sidor, 2020.

es la de presupuesto, pago de cuotas y financiamiento, por lo que la mayoría de los datos provienen del Sidor. Por otro lado, dicha información se completó con la base de datos del SICA en su página oficial, que incluye los proyectos de cooperación. Cuando se comparan las dos bases de datos existentes, que en teoría deberían ser similares, se aprecia que el porcentaje de coincidencias entre los proyectos de cooperación es apenas el 11,31%. En el desarrollo del capítulo se hace la aclaración cuando los datos provienen (o no) del Sidor.

Un avance reportado en 2016 fue la propuesta para un mecanismo de financiamiento autónomo del SICA. Sin embargo, no existe una propuesta formal que se haya sometido a discusión y aprobación en la Cumbre de Presidentes, y, de haber sido así, luego requeriría aprobación legislativa en cada país.

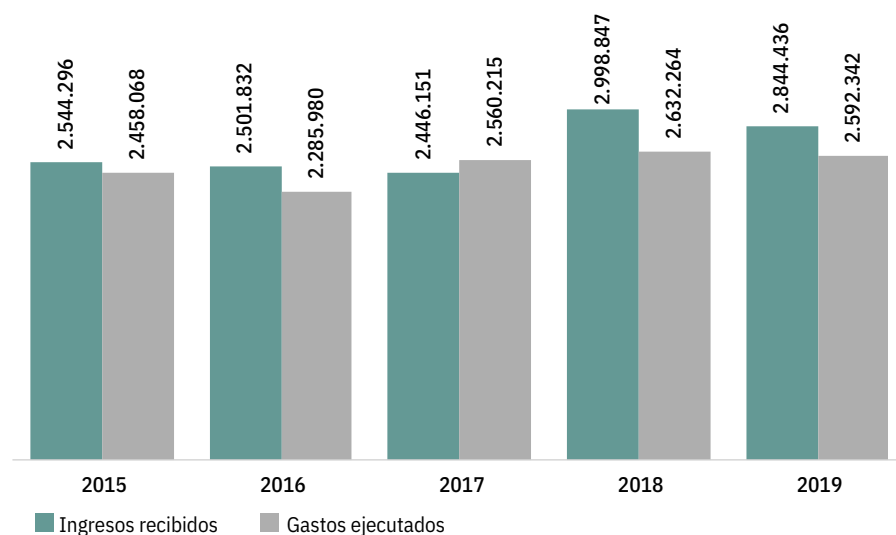
La SG-SICA es financiada por medio de dos subvenciones: los aportes de los países miembros y los de la cooperación internacional. En el caso de las cuotas de los Estados miembros, la demora en su pago genera inseguridad en el balance de los presupuestos de las secretarías e instituciones del Sistema. Por ejemplo, en su presupuesto Ordinario 2019 por 5,1 millones de dólares, la SG-SICA solo recibió ingresos al 31 de diciembre de ese año por 2,8 millones de dólares, provenientes de las cuotas de los Estados miembros, es decir, por fondos propios (gráfico 3.4).

Con respecto a las entidades regionales que han recibido cooperación internacional, se presenta una fuerte concentración en la SG-SICA, como se mencionó antes, y en la CCAD. De tres proyectos en ejecución al 12 de octubre de 2020, con más de 15 millones de dólares y que suman 102,7 millones de dólares, se observa que la SG-SICA administra un proyecto por 20,2 millones de dólares (cuadro 3.6). Solamente este último proyecto suma siete veces lo que recibió de cuotas de los Estados miembros en 2019.

La ejecución de gastos de la SG-SICA dentro de los fondos propios en 2019 fue por un valor de 2,5 millones de dólares, de los cuales la instancia destinó el 78% de su presupuesto a gastos de personal, el

Gráfico 3.4

Ingresos recibidos y gasto ejecutados por la SG-SICA (en dólares corrientes)



Fuente: SG-SICA, 2020.

17% a operativos y el 5% a misiones oficiales (SG-SICA, 2020). Adicionalmente, por la cooperación internacional recibió 1,5 millones de dólares para fortalecimiento institucional; de estos fondos, ejecutó 704.390 dólares (493.419 dólares del Fondo España SICA Fase IV y 210.970 dólares del Fondo Taiwán) (SG-SICA, 2020).

De los 229 proyectos listados en el Sidor en el período 1992-2020, cuatro secretarías (SG-SICA, Sieca, Sisca y Sitca) y cuatro organismos especializados (CCAD, Cempromype, Cepredenac y Ospesca) administraron el 73% de los proyectos (gráfico 3.5).

Con respecto a la perspectiva desde las fuentes de cooperación, se pueden dividir en cooperación entre estados, triangular, sur-sur y fondos privados. En el período 1992-2020, el SICA finalizó 144 proyectos, por un monto de 381,7 millones de dólares, proveniente de 34 fuentes de financiamiento (Sidor, 2020).

Si se analiza todo el período 1992-2020, los fondos europeos (cooperación bilateral y regional) representaron el 62,9% del total recursos desembolsados de proyectos finalizados; seguido por

Taiwán, con el 14,5% (Sidor, 2020). Esto significa una disminución en relación con el periodo 1992-2014, cuando la dependencia de los fondos comunitarios de la UE representó el 76% de la cooperación recibida. En este periodo, España, Alemania, Finlandia, Austria, Suecia, Suiza, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Dinamarca, Bélgica e Italia fueron cooperantes europeos directos, con montos que representaron el 29,8% del total desembolsado (Sidor, 2020).

Más recientemente, Alemania se ha convertido en el país cooperante que más recursos ha invertido en el Sistema, con un monto de 32,1 millones de dólares en proyectos en ejecución, cifra que corresponde al 49,7% del total de la cooperación internacional en el período 2015-2020, a saber, 64,5 millones de dólares. Desde su incorporación como Estado observador extrarregional del SICA, esta nación definió su interés por los proyectos ambientales, por lo que es en dicho ámbito donde ha comprometido la mayor parte de la cooperación (cuadro 3.7).

Si se compara el monto de la cooperación internacional, las cooperaciones

Cuadro 3.6

Proyectos de cooperación internacional que superan los quince millones de dólares^{a/}. 2010- 2020

Proyecto	Responsable	Cooperante	Estado	Presupuesto (en dólares)
Conservación y Uso Sostenible del Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM). 2da Fase	CCAD	GEF	En ejecución	61.107.908
Fondo de Desarrollo Verde para los países SICA/Reconstrucción Regional del paisaje de los ecosistemas forestales en Centroamérica y la República Dominicana	CCAD	UE, Alemania	En ejecución	26.620.000
Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica Fase II - Presanca II	SG-SICA	Unión Europea, España, PNUD, Finlandia	Finalizado	25.717.500
Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica	CCAD	Unión Europea, Finlandia, Austria	Finalizado	24.500.000
Protección de Bosques Tropicales y Manejo de Cuencas en la Región Trifinio	Trifinio	Alemania	Finalizado	22.600.000
Programa Regional de Cambio Climático	CCAD	Estados Unidos	En ejecución	21.400.000
Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (Pairca)	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	21.080.000
Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana Pairca II	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	20.250.000
Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (Prevda)	Cepredenac	Unión Europea	Finalizado	20.168.585
B.A.1 Prevención de la Violencia contra las Mujeres en Centroamérica - Fase 2013-2015	SG-SICA	Finlandia, Holanda	En proceso de cierre	18.593.852
Acuerdo de Cooperación Usaid-CCAD para cumplir con los compromisos ambientales del DR-Cafta	CCAD	Estados Unidos	Finalizado	17.504.011
Programa Centroamericano de Gestión Integral de la Roca del Café	IICA	Unión Europea	En ejecución	17.056.425
Proyecto Diseño y Aplicación de Políticas Comunes Centroamericanas- Adapcca	Sieca	Unión Europea	Finalizado	16.086.660
Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (Presanca)	SG-SICA	Unión Europea	Finalizado	15.960.000

a/ Se priorizó el uso de los datos del Sicor sobre los registrados en los sitios web de los entes ejecutores cuando se han consignado diferencias en la información. Fuente: Solano et al., 2021 con datos de Sicor, 2020 y SICA, 2020j.

triangular y sur-sur y los fondos privados, con los presupuestos por cuotas y fondos propios de las secretarías del SICA, se observa que la mayoría de las actividades, proyectos y programas que llevan a cabo las instancias regionales son financiadas por la cooperación internacional. Por ejemplo, las Secretarías Sectoriales recibieron en concepto de Contribución de Fondos Propios un total de 278.416 dólares en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019 (SG-SICA, 2020); 85% para gastos de personal y el restante 15% para gasto operativo. Con respecto a los fondos de la cooperación internacional aprobados para su ejecución, las Secretarías

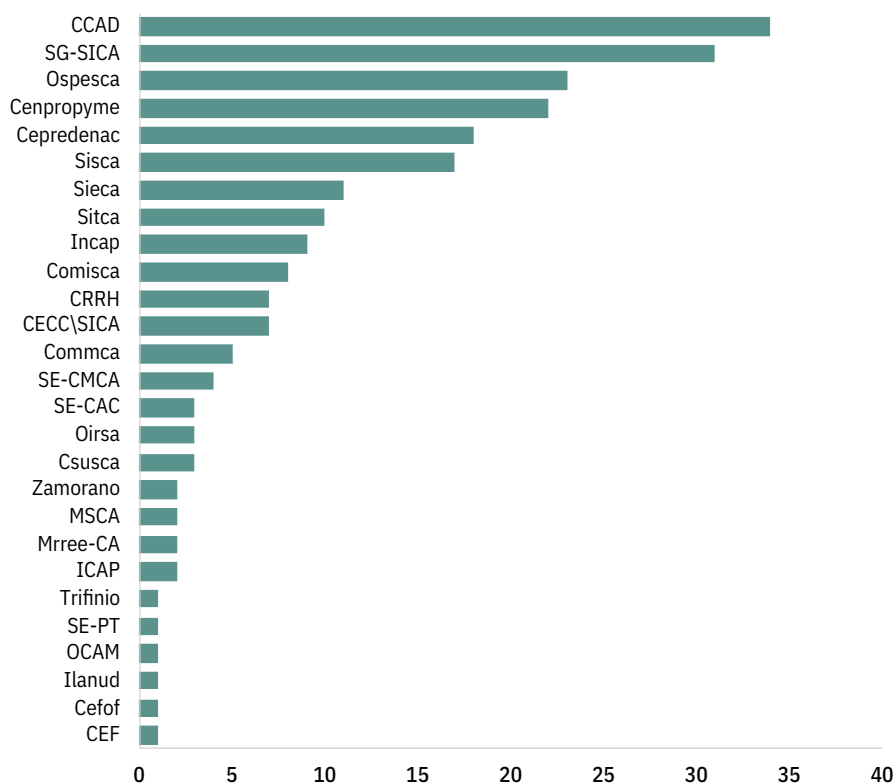
Sectoriales recibieron 17,6 millones de dólares para el período 2015-2021, y mantenían una disponibilidad presupuestaria al 31 de diciembre de 2019 por 2,8 millones de dólares en proyectos ejecutados (SG-SICA, 2020).

De lo dicho anteriormente se deriva que el SICA mantenga un estrecho vínculo con diversos socios para el desarrollo y gestione los recursos provenientes de la cooperación al desarrollo financiero y técnico. La responsabilidad de buscar nuevas fuentes de cooperación (como la cooperación sur-sur y la triangular) recae sobre la SG-SICA, sin detrimento de otros mecanismos que el propio sistema tiene para la gestión de recursos externos.

La escasa información no permite analizar el perfil del recurso humano del SICA

En lo que respecta al personal de la institucionalidad regional, en el *Quinto Informe Estado de la Región* (PEN, 2016) ya se indicaba que no se contaba con información pertinente, puesto que las instituciones no reportaban información básica como la cantidad, sexo y nacionalidad de sus funcionarios, y tampoco ha sido posible actualizarlo para este Informe. En esa oportunidad, se hizo referencia a una consultoría realizada en 2013, que permitió obtener información de solo veintiuna entidades (a pesar de que la muestra era de 58), y

Gráfico 3.5

SICA: cantidad de proyectos administrados, por entidades ejecutoras^{a/}. 1992-2020

a/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, et al., 2021.

Cuadro 3.7

Cooperantes en proyectos de órganos del SICA. 2015-2020^{a/}

Cooperante	Presupuesto (en dólares)	Eje de integración	Año de cierre	Cantidad de proyectos	Entidad responsable ^{b/}
Alemania	32.130.000	Ambiental	2015	5	CCAD
BID	898.000	Ambiental	2017	1	CCAD
Canadá	579.396	Seguridad democrática	2015	1	OCAM
CDC	3.171.796	Social	2015	2	Comisca
España	6.619.008	Económica y seguridad democrática	2015-2017	3	Cenpromype, SG-SICA, Commca
Estados Unidos	2.257.840	Ambiental, económica	2015-2016	4	Cepredenac, Cenpromype, Ospesca
GEF	960.000	Económica	2016	1	Ospesca
PEW	288.815	Económica	2015-2020	2	Ospesca
Suiza	3.152.418	Ambiental	2016	2	Cepredenac
Taiwán	9.008.764	Ambiental y económica	2015-2020	5	Cepredenac, CCAD, Ospesca
TNC	200.000	Económica	2018	1	Ospesca
Unión Europea	53.000.000	Social	2015	1	Commca
Total	64.591.037		2015-2020	28	

a/ Se toman en cuenta los proyectos que registran su fecha de cierre en el SICOR en el periodo que comprende del 2015 al 2020.

b/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021; y Sicor, 2020.

desde entonces esos datos no se han actualizado.

Con respecto al perfil del recurso humano de la SG-SICA, en su Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria 2019 se indica que está integrada por 62 funcionarios permanentes, de los cuales un 69% son de nacionalidad salvadoreña y un 54% de género masculino (SG-SICA, 2020). Esta distribución ha sido una de las críticas más recurrentes a la Secretaría General, pues el 82% del personal permanente está dividido entre El Salvador y Guatemala, lo cual es contrario al criterio proporcional de representación de las nacionalidades de los Estados miembros (Protocolo de Tegucigalpa, artículo 26, inciso j).

En relación a la estructura del recurso humano de la SG-SICA, se observó que el 53,2% del personal permanente se encuentra en puestos técnicos o de apoyo administrativo, que consumen el 32,7% del presupuesto en salarios permanentes de la instancia. La alta jerarquía de la SG-SICA (19%) está compuesta por el secretario general, diez miembros de su gabinete y un asesor y consume el 46,8% de los fondos. En el centro de la estructura de la institución se encuentran diez

coordinadores o jefes de unidad, que utilizan un 16,7% del presupuesto salarial permanente. Cabe mencionar que los beneficios laborales no están homologados para todas las instancias del SICA. Por ejemplo, en la misma SG-SICA trabajan también los asistentes técnicos o personal no permanente, con contrataciones que no incluyen ningún tipo de beneficio laboral (SG-SICA, 2020) (cuadro 3.8).

El recurso humano es un componente fundamental de las capacidades del Sistema para cumplir con sus funciones y los mandatos de la Reunión de Presidentes, pero, a pesar de que en 2012 se aprobó el “Reglamento relativo a la elección de titulares de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana”, donde se establecen los procedimientos, mecanismos y criterios para la elección de los puestos de dirección del Sistema, no fue posible obtener mayor información sobre los procesos de elección de titulares y sus resultados, así como tampoco en cuanto a la implementación del reglamento sobre alternatividad de la rotación de los cargos en los principales órganos y secretarías (cuadro 3.9). Esta información es

pertinente, pues muchos de los puestos que cambian por períodos de elección corresponden a la alta jerarquía de las secretarías e instituciones (SG-SICA, 2020).

Poca publicidad y rendición de cuentas: limitaciones en el órgano contralor

Pese a que el Protocolo de Tegucigalpa establece el deber de garantizar siempre la publicidad de las resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada órgano o institución (artículo 10), tal como se ha consignado en anteriores *Informes Estado de la Región* y en diversos estudios sobre la integración regional, existe una exigua práctica de la rendición de cuentas, escasa producción de información y faltan indicadores de gestión y resultados (PEN, 2008, 2011, 2016). En las reuniones presidenciales se ha discutido sobre la necesidad de fortalecer las acciones encaminadas a transparentar la gestión de las instancias regionales y se han tomado también decisiones puntuales⁷. Sin embargo, la falta de documentación de procesos y la poca publicidad continúa siendo una

Cuadro 3.8

Personal de la SG-SICA, según categorías de puestos. 2019

Nivel	Puesto	Salario (dólares)	Cantidad de personas	Beneficios laborales ^{a/}	Ajuste por lugar de destino	Otra prestación salarial	Total anual
Alta jerarquía	Secretaría general	10.000	1	Sí	Sí	No	191.806
	Gabinete	3.120 – 5.600	10	Sí	Sí	Sí	744.817
	Personal asesor	2.000 – 4.000	1	Sí	Sí	No	53.987
Jefaturas y personal especializado	Coordinación/Jefatura de unidad	1.750 – 3.000	10	Sí	Sí	Sí	354.568
	Nivel técnico especialista	2.300 – 3.536	4	Sí	Sí	Sí	197.077
	Nivel técnico	800 – 1.750	13	Sí	No	Sí	256.932
	Asistente técnico y administrativo de apoyo	500 – 1.500	16	Sí	No	Sí	237.357
Personal administrativo y operativo	Servicios	350 - 800	7	Sí	Sí	Sí	77.442
Total			62				2.113.986

a/ Esta categoría incluye aguinaldos, vacaciones, beneficios por retiro y seguro vida-médico.
Fuente: Solano et al., 2021 con base en SG-SICA, 2020.

Cuadro 3.9

Titulares del SICA, según nacionalidad y período de gestión. 2021

Nacionalidad	Titular	Instancia ^{a/}	Inicio de gestión	Fin de gestión
Belice	Anita Araceli Zetina	Sisca	01/01/2021	31/12/2024
	Roberto Harrison	SE-CAC	01/09/2017	01/09/2021
El Salvador	Manuel Ernesto Aguilar Flores	CRIE	01/06/2020	31/05/2021
Guatemala	Marco Vinicio Cerezo Arévalo	SG-SICA	01/07/2017	30/06/2021
	Alicia Amalia Rodríguez Illescas	STM-Commca	01/01/2021	30/06/2021
	Otto Guillermo Noack Sierra	Cocatram	15/05/2017	Indefinido
Honduras	Melvin Enrique Redondo	Sieca	16/07/2017	16/07/2021
	Dante Mossi Reyes	BCIE	01/12/2018	30/11/2023
	Ramón Rosales Posas	ICAP	22/03/2021	22/06/2021
	Claudia Griselda Herrera Melgar	Cepredenac	01/01/2019	01/01/2023
Nicaragua	Alejandro José Solís Martínez	SE-Comisca	16/07/2017	15/07/2021
	Alfredo Ibrahim Flores Sarria	SE-Cosefin	21/01/2021	20/01/2025
Panamá	Jair Urriola Quiróz	SE-CCAD	01/04/2021	31/03/2025
	Ilka Isela Aguilar Valle	SITCA	03/12/2019	05/03/2022
	Carlos Staff Sánchez	CECC	18/06/2018	17/06/2022
	Reinaldo Morales Rodríguez	Ospesca	01/10/2017	01/10/2021
	Berta Alicia Olmedo Vernaza	CRRH	13/05/2019	12/05/2023
	José Renán De León Cáceres	Incap	22/01/2020	21/01/2024

a/ Para obtener el nombre completo de la instancia, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Elaboración propia con información de SICA, 2021d.

práctica común. El efecto no es solamente la negación de información a la ciudadanía, sino que tampoco los mismos tomadores de decisión dentro de las instituciones regionales pueden contar con información completa y oportuna para planificar sus acciones.

La normativa de la institucionalidad ha definido instrumentos para rendir cuentas, y sus socios cooperantes también disponen de controles para sus proyectos, aunque esta información es de difícil acceso. Al menos en la SG-SICA, se debe entregar un informe detallado semestral al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual incluye Programa de Labores y Presupuesto; y cada año se debe presentar un informe de actividades y ejecución presupuestaria al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y al Parlamento Centroamericano (Parlacen) (Villalobos, 2021). De modo periódico, se publican informes de avances y logros de su accionar ante los órganos tomadores de decisión del Sistema (Reunión de

Presidentes y Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA); además, se realizan los ejercicios de rendición de cuentas de la cooperación internacional (Villalobos, 2021). La página oficial del SICA cuenta con una pestaña denominada “Transparencia y rendición de cuentas”, donde se consigna la entrega de los informes de labores en notas de prensa, pero solo de una minoría de instituciones, y no se presentan de manera consistente.

La creación del Consejo Fiscalizador Regional (CFR-SICA) es el hito más importante en cuanto a avanzar hacia un sistema de fiscalización y auditoría de sus órganos e instituciones. Ya el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa disponía crear y poner en funcionamiento una fiscalización de esa naturaleza, pero ello no fue posible hasta el 11 de diciembre de 2007, que fue creado. Entre las funciones de este organismo se determinó que debe fiscalizar a los órganos e instituciones regionales “pronunciándose

sobre la legalidad, transparencia, eficiencia, afectividad, economía y equidad, en el cumplimiento de sus funciones”. No obstante, no se le concedieron capacidades de intervención ni sancionatorias. No debe obviarse que las instituciones regionales se someten a control y rendición de cuentas ante sus socios técnicos y financieros. Sin embargo, esos informes no siempre están disponibles al público.

Según el Plan Anual de Auditoría y Presupuesto del CFR-SICA, en los años 2017, 2018 y 2019 se observó que la forma de realizar dicho plan no ha cambiado en ese período; al revisar, se constata la misma información, tomando en cuenta el mismo contenido cada año, lo cual facilitó la observación de cambios. Se evidencia que el presupuesto anual de funcionamiento del CFR-SICA presenta una línea descendente; en 2017 el presupuesto total general fue de 286.995 dólares y para 2019 el total era de 245.316 dólares (CRF-SICA, 2020).

En sus más recientes planes de

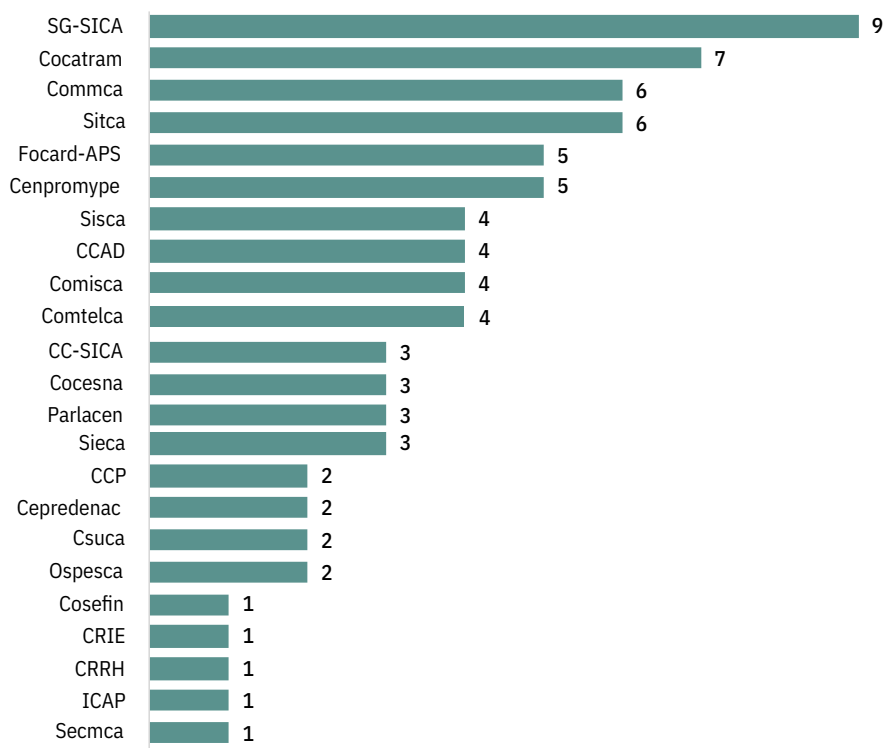
auditoría y presupuesto (para 2018 y 2019), el Consejo Fiscalizador Regional ha venido manifestando a la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado que "algunos órganos e instituciones del SICA no permiten el acceso para la práctica de las auditorías", y que existe una "entrega de información inoportuna por parte de los entes auditados" (CFR-SICA, 2018). Además, una vez finalizado un estudio de auditoría, el CFR-SICA solo puede comunicar los resultados a la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado de los países miembros del Sistema. A pesar de que el CFR reportó un número considerable de auditorías financieras, no se detallan los resultados ni se encuentran disponibles, práctica que es contraria a lo dispuesto en el artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa, el cual exige la publicación anual de los resultados en los diarios oficiales.

Una buena parte de la labor que realiza el CFR-SICA se hace a través de auditores de Unidades de Enlace, función que se le permite delegar por el Capítulo de Atribuciones del mismo Acuerdo de Creación, de 2007. Hasta el año 2019, las Unidades en Enlace en Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras habían finalizado diez auditorías financieras en ocho órganos e instituciones; de ellas, seis cubrieron el período 2018, que se llevaron a cabo en el Cenpromype, el CMCA, la CECC, la CCJ, la Sitca y la Cocatram; y cuatro se realizaron en 2017, y se hicieron en el Cenpromype, la SG-SICA, la CECC y la Cocesna. En el caso de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (Cocesna), con sede en Honduras, se realizó un "Examen Especial" del período 2009-2013, sin que se haya encontrado más información al respecto (gráfico 3.6).

En 2019 no se realizaron auditorías de los órganos e instituciones regionales en Guatemala, Belice, Panamá ni República Dominicana; es decir, el campo de fiscalización del Organismo Superior de Control no llegó a las instituciones regionales ubicadas en esos Estados miembros del Sistema. En ese sentido, el CFR-SICA ha manifestado que existe "falta de apoyo de las instancias del SICA para el desarrollo y fortalecimiento de

Gráfico 3.6

SICA: cantidad de auditorías realizadas por el Consejo Fiscalizador del SICA, por entidad auditada^{a/}. 2008-2019



a/ Para obtener el nombre completo de las entidades, consultar la sección de siglas de este informe.
Fuente: Elaboración propia con base a CFR-SICA, 2018 y 2020.

la función fiscalizadora del CFR-SICA" (Artavia et al., 2021).

La agenda formal versus la agenda con financiamiento de la institucionalidad regional

Las prioridades de la integración formalmente se encuentran en la Declaración Conjunta de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países Miembros del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana, realizada en El Salvador en 2010, y en el Plan de Acción elaborado con posterioridad. También se utiliza como antecedente en temas de sostenibilidad la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (Alides).

En la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San José el 29 de junio de 2017, se acogió la propuesta de la Agenda Estratégica Priorizada (AEP), siempre basada en los cinco pilares que se había propuesto desde el relanzamiento (cuadro 3.10). La AEP contribuye a acotar los términos generales en los que fueron redactados los pilares y sus múltiples objetivos.

En el presente apartado se hace un análisis de la compatibilidad que existe entre las prioridades expresadas en la AEP, las agendas internacionales y el conjunto de instrumentos de política, estrategias e iniciativas aprobados, junto con las prioridades temáticas que establece la cooperación internacional. Ello permite aproximarse a constatar si las prioridades

Cuadro 3.10

Objetivos de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA, por eje de integración. 2017

Eje de integración	Objetivos
Fortalecimiento institucional	1. Coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial 2. Desarrollo y consolidación de instituciones fuertes, con alta capacidad y transparentes 3. Participación activa y efectiva de los países observadores, socios para el desarrollo, sociedad civil, sector privado y academia
Social	1. Implementar el Plan de Acción Regional en Pobreza y Protección Social 2. Promover el cumplimiento de las metas y objetivos de educación en los países del ODS 4 3. Adoptar política migratoria integral regional 4. Potenciar el sector cultura 5. Abordaje con perspectiva regional que garantice la salud y el bienestar de los habitantes del SICA 6. Desarrollar acciones intersectoriales basadas en la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg)
Económico	1. Desarrollo de la Estrategia de Articulación Productiva Mipyme 2. Fortalecer la conectividad física regional que consolide un nodo logístico que mejore la competitividad y la productividad 3. Implementar la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras 4. Implementar la Hoja de Ruta de Unión Aduanera 2015-2024 5. Promover el turismo en la región 6. Avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR)
Seguridad democrática	1. Enfrentamiento conjunto del crimen organizado 2. Continuar la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y sus proyectos
Cambio climático y gestión integral de riesgo	1. Fortalecer la gestión de los recursos hídricos 2. Promover una agricultura regional sostenible, competitiva, incluyente y articulada 3. Promover la integración ambiental de la región para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático 4. Asegurar la sostenibilidad de la biodiversidad y sistemas terrestres y marinos 5. Promover el acceso y uso de energías renovables en los países del SICA

Fuente: Elaboración propia con base en Solano et al., 2021.

acordadas conllevan una alineación con otras agendas asumidas por la región, y a un aumento en la aprobación de instrumentos y las capacidades institucionales de cada sector para la implementación, sobre todo recursos. No puede decirse que el área de mayor avance sea la que tenga más documentos aprobados, sino que además se requiere capacidad de implementación regional. Por ejemplo, puede ser el caso de que en un tema se haya aprobado un único mandato y una estrategia, y eso sea suficiente y efectivo; en cambio, otras áreas podrían tener multiplicidad de mandatos e instrumentos de política, pero carecer de institucionalidad regional de apoyo.

Este análisis no entra en la valoración sobre la calidad y pertinencia de instrumentos de conducción política aprobados. Tampoco es posible detallar cómo se

hacen, a qué sectores responden, quiénes estuvieron involucrados, etc. Por lo tanto, el argumento no versa sobre la calidad de la respuesta, más bien se trata de saber si los asuntos que prioriza la institucionalidad en ciertas áreas tienen contenido en recursos e instrumentos jurídicos⁸.

Alineación temática en la Agenda Estratégica Priorizada (AEP)

El *Quinto Informe Estado de la Región* (PEN, 2016) reportó que en el período 2010-2014, bajo el impulso de la tercera ola reformista iniciada con el relanzamiento de la integración regional, se habían producido una serie de marcos orientadores para la planificación en los órganos del SICA. La presente entrega confirma que esa tendencia se mantiene,

se aumentó la publicación de instrumentos de planificación, y estos tienden a buscar un alineamiento con agendas regionales o extrarregionales de mayor alcance.

Dentro de otros planteamientos estratégicos vigentes, se constata el esfuerzo de enmarcarlos en los principios de la Alides, los pilares prioritarios definidos en 2010 y la adopción (aunque no en todos los casos, como se verá a continuación) de las medidas establecidas a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁹, aprobados en las instancias del SICA a partir de 2016. La Agenda 2030 y sus respectivos ODS habían sido aceptados formalmente en la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Roatán el 30 de junio de 2016, lo que representa que deberían ser incorporados

en la planificación de las prioridades de la integración, pues formaliza el compromiso de la región al más alto nivel de decisiones.

El marco de referencia más reciente para la alineación es la Agenda Estratégica Priorizada (AEP) del SICA, adoptada en la XLIX Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.

Para el pilar de fortalecimiento institucional, la AEP planteó tres objetivos, orientados a la articulación intersectorial, consolidación de instituciones fuertes y promoción activa de países observadores; todos ellos se relacionaron con los ODS 16 y 17, sobre paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr objetivos.

En el pilar de integración social, la AEP buscó implementar un plan contra la pobreza, cumplir las metas en educación de los países, abordar el fenómeno de la migración, gestionar el patrimonio cultural, abordar el tema de la salud y posicionar la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg) y relacionados con los ODS 1-Fin de la pobreza; ODS 2-Hambre cero; ODS 3-Salud y bienestar; ODS 4-Educación de calidad; ODS 5-Igualdad de género y ODS 10-Reducción de las desigualdades.

En el pilar de integración económica, la AEP estipuló el desarrollo de la mipyme, movilidad y logística, facilitación del comercio, promoción del turismo y avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR). Todos estos tópicos están vinculados con los ODS 8-Trabajo decente y crecimiento económico; ODS 9-Industria, innovación e infraestructura y ODS 11-Ciudades y comunidades sostenibles.

El pilar de seguridad democrática se basó en la lucha conjunta contra el crimen organizado y en la implementación de la Estrategia de Seguridad en Centroamérica (ESCA), articulados con el ODS 16.

Finalmente, el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo planteó la administración del recurso hídrico, la promoción de una agricultura sostenible, la mitigación de los efectos del cambio climático, la sostenibilidad de la biodiversidad y ecosistemas, así como energías renovables; estos asuntos están

relacionados con los ODS 1, 2, 11 (citados antes) y con los ODS 6-Agua limpia y saneamiento; ODS 7-Energía asequible y no contaminante; ODS 13-Acción por el clima; ODS 14-Vida submarina y ODS 15-Vida de ecosistemas terrestres. En la LII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA (Belice, 2018), los mandatarios subrayaron la importancia de continuar fortaleciendo el proceso de actualización de la Agenda Estratégica Priorizada del SICA.

En el Informe de Gestión de la SG-SICA del período entre junio de 2014 y junio de 2017, se observó que sus acciones se relacionan de manera explícita con los principios de la Alides, los pilares prioritarios y los ODS. Esta Secretaría propuso un Plan de Desarrollo de Centroamérica que integre los ODS con los enunciados de la Visión Estratégica de la SG-SICA, un plan a largo plazo con metas puestas en 2030 y 2050.

En la revisión que se hizo para este estudio, en veinticuatro reuniones de presidentes en el período 2010-2020 se constató que el SICA continúa utilizando la Alides¹⁰, adoptada en 1994 para complementar los principios relativos al desarrollo sostenible en el marco del SICA y emplea los pilares estratégicos definidos en el relanzamiento de la integración regional, en 2010, como los principales agrupadores de las acciones del proceso de integración (Villalobos, 2021).

Con el cambio en la SG-SICA a partir de junio de 2017, se formuló un marco de planificación que se estableció en la Visión Estratégica del secretario general, Vinicio Cerezo, para el período 2017-2021. Este instrumento se alinea con los principios de la Alides, con los pilares prioritarios de la integración y con los ODS, formulando un marco basado en cinco líneas estratégicas, cada una con sus objetivos generales y específicos:

- Fortalecimiento de la efectividad de la SG-SICA. Fortalecer la capacidad de la SG-SICA en procesos de cumplimiento de misión y de apoyo, para mejorar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus competencias.

- Coordinación sistémica institucional: integrar la integración. Reforzar el funcionamiento sistémico de la institucionalidad regional, creando o mejorando espacios de coordinación para avanzar en el logro de los propósitos de la integración regional.

- Gestión con socios para el desarrollo. Fortalecer la gestión y relación con socios para el desarrollo que permita su mayor participación en los proyectos prioritarios para el desarrollo económico y social de la región.

- Reposicionamiento del SICA: vivir la integración. Se planteó incidir en el logro de un mejor posicionamiento o reconocimiento del SICA y sus beneficios por parte de la población, los gobiernos y los socios técnicos y financieros.

- Derechos humanos y género (línea transversal). Adoptar el enfoque de derechos humanos y género en las prácticas operativas del SICA y en el papel de la SG en ejercicio de su rol coordinador del Sistema (SG-SICA, 2017).

En 2020, la SG-SICA publicó en su Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria 2019 una propuesta de ejes estratégicos de desarrollo priorizados por la institucionalidad regional, que surgió del Primer Diálogo SICA: “El futuro de Centroamérica: la región que queremos”. Esta propuesta priorizó algunos instrumentos de planificación por eje temático y propuso los siguientes: i) crecimiento económico sostenido y con equidad; ii) infraestructura, movilidad y logística; iii) desarrollo tecnológico y transformación digital; iv) bienestar social para todas y todos; v) adaptación y resiliencia al cambio climático y vi) prevención y reducción de la violencia (SG-SICA, 2020). Al cierre de la edición de este Informe, esta propuesta se encontraba todavía en estudio.

Sobre la adopción de los ODS, en el pilar de integración social se aprobaron tres políticas después de la adopción de la Agenda 2030 por parte del SICA

y todas cumplen con el alineamiento con los ODS. En el pilar de integración económica, de tres políticas aprobadas después de 2016, solo dos están alineadas con la Agenda 2030; la política de movilidad y logística no los incluye y en el caso de la política agropecuaria de la región SICA, en su contenido se indica que se compromete con la Agenda 2030, pero no se explica cómo lo hará. En el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo, se detectó la vigencia de una política regional, a saber, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030, armonizada con los ODS; aunque esta política, así como otras estrategias y planes, están orientadas y articuladas por la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020. En los pilares de seguridad democrática y fortalecimiento institucional, no se observó el uso de políticas como instrumento de planificación estratégica, sino que se continuó con el desarrollo de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica. En resumen, se constató que seis de las ocho políticas aprobadas por el SICA en el período 2016-2020 (75%) guardan relación con los ODS.

En el período de estudio, cabe destacar la presencia de políticas intersectoriales, que se crearon con la consulta de diversas instancias de los pilares de la integración, a saber: i) Política regional de igualdad y equidad de género Prieg-SICA 2013-2025, aprobada en diciembre, 2013; ii) Política de seguridad alimentaria y nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032 entre el pilar económico y el social, actualizada en 2015 y; iii) Política de integración de pesca y acuicultura 2015-2025, con el pilar económico y el social. Se comienza a observar una tendencia a la planificación intersectorial, pues once de los setenta instrumentos vigentes se construyeron por instancias de dos o tres pilares de la integración.

“Des-seguritización” de la agenda regional: ESCA, con proyectos en cierre o sin financiamiento

En la década pasada la seguridad en Centroamérica y República Dominicana

se constituyó en una de las principales problemáticas, alcanzando los primeros puestos en las tasas de homicidios mundiales. En los últimos tres años esta tendencia ha evolucionado de manera favorable, aunque las tasas continúan siendo altas, superiores a 20 homicidios por cada 100.000 habitantes en la mayor parte de los países de la región (para más detalles sobre este tema, ver capítulos 2, 4 y 10 de este Informe).

Entre 2010 y 2019, en el nivel más general de mandatos presidenciales, veintidós de ellos relacionados con el pilar de seguridad democrática y la ESCA presentan una dispersión temática y en muy distintos niveles de alcance. Seis están relacionados con el componente de fortalecimiento institucional (puntualmente orientados a continuar con la ejecución de la ESCA); siete están vinculados con la prevención contra la violencia juvenil y la atención de factores que propician la violencia y el femicidio, así como un estudio sobre el tráfico ilícito de migrantes; seis mandatos están enlazados en el componente de la lucha contra la delincuencia organizada, el combate al narcotráfico, el contrabando y la defraudación arancelaria.

Algunos de estos mandatos están relacionados con la implementación de los planes de trabajo, como por ejemplo, de las subcomisiones de la CSC; de los acuerdos de la reunión intersectorial de ministros de Relaciones Exteriores, de Seguridad Pública, de Gobernación, de Interior y de Defensa, o del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (Pricco); otros se refieren a acciones muy puntuales.

En uno de los subcomponentes, la ESCA promueve la simplificación y coordinación de los aspectos legales; cuatro mandatos fomentan acciones para la adopción de normativas concretas, a saber: i) el tratado centroamericano relativo a la orden de detención y extradición simplificada; ii) medidas de fomento de la confianza y de la seguridad entre los Estados de la región; iii) mecanismos de alerta temprana que ayuden a prevenir tensiones que puedan amenazar la armonía y la paz de los países del SICA y; iv) la evaluación, revisión

y actualización del Tratado Marco de Seguridad Democrática y de sus instrumentos derivados y complementarios.

En el período 2010-2019, los mandatos de la Reunión de Presidentes son omisos en temas de combate al delito como deportación con antecedentes penales o exconvictos; redes de información antipandillas; homicidios, tráfico ilícito de armas, prevención del terrorismo, corrupción en todas sus modalidades; inteligencia policial, en el componente de rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria y en los subcomponentes de la prevención en el consumo de drogas y en violencia armada. Cabe recordar que varios de estos temas están contemplados en el Tratado Marco de Seguridad Democrática y otros instrumentos que han sido ratificados por los Estados miembros en materia de seguridad y deberían estarse cumpliendo.

La ejecución de la ESCA está a cargo de la SG-SICA, que ejerce las funciones de secretaría técnica de la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) y de las subcomisiones Jurídica, Defensa, Prevención de la Violencia y Seguridad Pública, con el apoyo de la Unidad de Seguridad Democrática de la SG-SICA (CSC, 2020).

En agosto de 2020, esta última instancia presentó ante la Reunión Ordinaria n° 75 de la CSC, integrada por los vicesministros de Relaciones Exteriores, de Defensa y de Seguridad Pública y/o Gobernación, un Plan de Acción 2020-2022, una Agenda de Amenazas 2020 y una propuesta de lineamientos para la revisión y actualización de la ESCA. La CSC ha venido trabajando también un plan regional intersectorial contra el crimen organizado (Pricco), orientado a la prevención y represión del delito con participación ciudadana.

La “des-seguritización” de la agenda de integración se nota en el nivel operativo relacionado con los proyectos de cooperación que ejecutan algunos de los pilares de la ESCA, de los que se registran solo nueve en el Sicor y dos fuera de este sistema. En el Sicor, cuatro corresponden al área de combate al delito, en concreto con relación a la tenencia ilícita y el tráfico de armas en Centroamérica,

seguridad transfronteriza, profesionalización policial y reforma del Sistema Judicial; dos se enfocan en el fortalecimiento de la coordinación institucional, en específico para la modernización de las instancias encargadas de temas de seguridad y para la búsqueda de recursos para la ESCA; y dos se centran en la prevención de la violencia contra las mujeres y la prevención social de la violencia desde los gobiernos locales.

Se detectaron dos proyectos más en ejecución (SICA, 2020m), que no estaban en la base de datos del Sicor; uno, en el subcomponente de rehabilitación, reinserción y seguridad penitenciaria, concretamente sobre fortalecimiento de los programas de inserción social de adolescentes en conflicto con la ley penal de los países del SICA, ejecutado por la SG-SICA, el BID y la Agencia Italiana para Cooperación al Desarrollo (AICS, por su sigla en italiano); el otro, en prevención, en particular sobre apoyo a la investigación criminal y administrado por la SG-SICA.

En este pilar de seguridad democrática se observa una disminución en la cantidad de proyectos que administran sus instancias y en el financiamiento que recibe de los socios cooperantes. De nueve de los proyectos en ejecución al 12 de octubre de 2020, según la base de datos del Sicor, tres se encuentran en proceso de cierre y dos se mantienen en prórroga, aun con sus períodos vencidos. En total, sus proyectos en ejecución representan el 16,7% del total de la cooperación internacional al SICA.

Asuntos puntuales de la ESCA, como el combate regional a la delincuencia organizada, al narcotráfico, a pandillas, al terrorismo, a la corrupción en todos sus niveles y manifestaciones, al sicariato o al femicidio, no tienen proyectos en ejecución, ni financiamiento de la cooperación internacional. Tampoco hay financiamiento para temas de combate al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; robo y hurto; secuestro y extorsión; delitos por medios tecnológicos e informáticos; inteligencia policial y policía turística; prevención de la violencia armada y juvenil.

La realidad del cambio climático concentra recursos

El viraje de prioridades hacia el tema del cambio climático en los años más recientes se manifiesta en la producción de un buen número de mandatos presidenciales, políticas y estrategias regionales, proyectos y recursos crecientes. En esta materia, las capacidades institucionales regionales están distribuidas en varias entidades que han sido ejecutoras de iniciativas, las más importantes financiadas por fondos alemanes.

De veintinueve mandatos presidenciales emitidos entre 2010 y 2018 relacionados con el pilar ambiental, diez están concentrados en el cambio climático y gestión del riesgo y nueve instruyen la utilización de instrumentos de planificación en sus instancias. Los demás mandatos están repartidos en varios temas, dos o tres en cada uno, a saber: i) sequía y recursos hídricos en el corredor seco regional; ii) promoción del uso de tecnologías limpias y alternas, que permitan la reducción de emisiones y mejorar la calidad ambiental; iii) necesidad de crear fondos especiales y un mecanismo de financiamiento y iv) la incorporación de política regional de igualdad y equidad de género (Prieg).

Los mandatos acerca del cambio climático y la gestión del riesgo están dirigidos principalmente a la CCAD y en segunda instancia al Cepredenac. La Reunión de Presidentes instruyó a la CCAD en seis mandatos, para que incorporara los compromisos contenidos en la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) y para que concretara financiamiento externo. En el caso del Cepredenac, tres mandatos le instruyen en la preparación de propuestas operativas de funcionamiento de una alerta temprana ante situaciones de emergencia, anticipando la activación del Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres; así como en la aplicación de la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR). Un mandato instruye tanto a la CCAD como al Cepredenac, para que presenten en foros y convenciones internacionales las vulnerabilidades de la región, con el objetivo de sensibilizar a la comunidad

internacional y facilitar la obtención de recursos de la cooperación.

Los mandatos que orientan la planificación en el pilar de cambio climático y gestión integral de riesgos (GIR) instruyen al Consejo de Ministros de Ambiente y a la CCAD para que las agendas y planes se confeccionen teniendo como referencia los ODS de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y mandan la actualización de las políticas, las estrategias y demás instrumentos de implementación. A nivel conceptual, estos mandatos relacionan el ambiente con el desarrollo social y económico incluyente, ordenando la incorporación de temas acerca de la generación de empleo productivo y trabajo decente para impulsar la gobernabilidad democrática y el desarrollo sustentable. Dos mandatos, en 2010 y 2015, plantean el Parca III 2010-2014 y la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020, respectivamente, como los instrumentos orientadores, articuladores y de verificación para asegurar el cumplimiento de metas anuales en el pilar, urgiendo a que se proceda con su implementación y solicitando el acompañamiento de la cooperación internacional.

A partir de 2014 se aprobó la Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020, que ordenó diferentes instrumentos de planificación intersectorial en cinco líneas estratégicas: i) cambio climático y gestión; ii) bosques, mares y biodiversidad; iii) calidad ambiental; iv) gestión integral del recurso hídrico y v) comercio y ambiente (CCAD, 2014).

De diecinueve proyectos ambientales en ejecución registrados en el Sicor, las dos primeras líneas estratégicas concentran la mayoría de los proyectos y recursos de la cooperación, con nueve y seis proyectos cada una; la tercera y quinta presentan dos proyectos cada una, con menor presupuesto, mientras que la tercera no tiene proyectos en ejecución.

La primera línea estratégica busca responder al enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático y a la gestión integral del riesgo en la región (CCAD, 2014) y está liderada por los ministerios del Ambiente, la CCAD y el Centro de Coordinación para la

Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). Esta línea parte de la necesidad de enfrentar las causas estructurales de la vulnerabilidad, mejorar las adaptaciones y resiliencia de la población, restaurar ecosistemas y paisajes sostenibles y, a la vez, reducir la cantidad emisiones de CO₂ provenientes de la deforestación y la degradación forestal. Así mismo, está en total alineamiento con la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030 y con la Estrategia Regional de Cambio Climático 2018-2022, de ahí que entre los temas que orientan los nueve proyectos financiados por la cooperación internacional se encuentran: i) dos vinculados a la implementación de un programa de cambio climático (con un elevado presupuesto) y a la gestión del paisaje y aumento de las reservas de carbono en Centroamérica; ii) tres que buscan la construcción de una base de datos sobre el clima, monitoreo por medio de imágenes satelitales y sistemas de alerta, y iii) cuatro acerca del fortalecimiento de las capacidades para la gestión integral de riesgos de desastres.

En esta línea de cambio climático y gestión del riesgo se detectaron cinco proyectos en ejecución no catalogados en el Sicor: i) tres de financiamiento alemán sobre reducción y prevención de desastres; ii) uno financiado por la Unión Europea sobre aumento de capacidades para la reducción del riesgo de desastres por inundaciones y sequía y iii) el último, del BCIE sobre reducción de emisiones por la deforestación y degradación de los bosques (SICA, 2020i).

Las políticas y planeamientos del pilar de cambio climático y gestión integral de riesgo están financiados por fondos de cooperantes como Alemania, el BID, Estados Unidos, Suiza, Taiwán, la Unión Europea, Finlandia y Austria; y son administrados por la CCAD, el Cepredenac y otras instancias. Este pilar administra una cuarta parte de los proyectos en ejecución y concentra el 41,2% de la cooperación internacional.

Unión aduanera y facilitación del comercio con modestos avances

La unión aduanera es parte del pilar de integración económica, el cual se encuentra muy vinculado con la temática de facilitación del comercio y competitividad. Además, este pilar incluye actividades sobre: i) articulación productiva, cadenas regionales de valor (CRV) y mipymes; ii) desarrollo y encadenamiento rural y agropecuario; iii) desarrollo turístico; iv) fortalecimiento institucional y estudios para la integración económica; v) transporte; vi) energías sustentables y vii) pesca y acuicultura, estas dos últimas de carácter intersectorial.

El comercio intrarregional es muy importante para la mayor parte de los países centroamericanos, sobre todo para El Salvador y Guatemala, que en el año 2020 destinaron a ese mercado, respectivamente, el 54,7% y el 37,5% del total de sus exportaciones (Sieca, 2021).

Desde hace treinta años, la unión aduanera concentra buena parte de mandatos y la mayor cantidad de proyectos de cooperación en ejecución dentro del pilar económico de la integración. Entre los más importantes responsables, están la Sieca, en concreto del Comieco y de los comités de las direcciones aduaneras de cada país. Pese a la preponderancia discursiva y una importante cantidad de acciones y proyectos respaldados por una institucionalidad regional especializada, la integración real de fronteras para el comercio está lejos de ser una realidad en la mayor parte de la región, salvo los casos de Guatemala y Honduras, lo que evidencia la falta de voluntad real de los Estados miembros para acometer ese objetivo. En diferentes momentos de la pandemia generada por la covid-19 se han agudizado las dificultades de tránsito de mercancías intrarregionales e incluso se han dado cierres unilaterales con la consecuente paralización del transporte. Los conflictos comerciales entre naciones siguen siendo un enorme desafío. No obstante, la institucionalidad regional resolvió en tiempo récord el problema y aprobó un reglamento de bioseguridad en el transporte mediante el concierto de autoridades de salud, aduanas y comercio de los países, lo que permitió minimizar

la afectación del comercio regional (Cepal, 2020a).

En el período 2010-2018, el pilar de integración económica motivó 58 mandatos de la Reunión de Presidentes: i) dieciséis orientados a potenciar la unión aduanera y la facilitación del comercio; ii) nueve al desarrollo rural y agropecuario; iii) siete sobre fortalecimiento institucional; iv) seis para fomentar energías sustentables; v) cinco acerca del desarrollo turístico; vi) cuatro sobre mipymes y vii) once sobre diversos temas. El área que no motivó ningún mandato fue la de pesca y acuicultura, aunque sí presentó nuevos instrumentos jurídicos y de planificación, lo cual evidencia (como fue señalado al inicio de este capítulo) que los Consejos de Ministros pueden desarrollar iniciativas y reglamentos comunitarios con autonomía, más allá de los mandatos, en el ámbito de sus competencias y de esa manera lograr un mayor avance en el proceso de integración. Ello es una realidad, como lo demuestra la promulgación de instrumentos por parte de esta instancia durante el período 2015-2021 (cuadro 3.11), en la que destaca la aprobación de reglamentos por parte del Comieco.

Se observa una insistencia de los mandatos para el diseño y luego, el seguimiento a la hoja de ruta de la Unión Aduanera 2015-2024, presentada por el Comieco, de conformidad con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana¹¹. Este instrumento de planificación contiene plazos y responsables para avanzar en el proceso y se mantiene en continua actualización en los planes semestrales del Comieco, especialmente, por los avances existentes en la llamada "integración profunda" entre Guatemala, Honduras y El Salvador. La aprobación de la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana fue impulsada por la Reunión de Presidentes, hasta su aprobación en 2017. De carácter multisectorial, es desarrollada por el Consejo de Ministros de Transporte (Comitran), de Integración Económica (Comieco) y de Hacienda o Finanzas (Cosefin). Los mandatarios también aprobaron en 2015 la Estrategia Marítima Portuaria Regional, presentada

Cuadro 3.11

Cantidad de instrumentos regionales, por consejo. 2015-2021

Consejo ^{a/}	Instrumento				
	Acuerdo	Comunicado	Recomendación	Reglamento	Resolución
Commca	0	0	0	2	1
CAC	1	0	0	1	5
CME-SICA	0	0	1	3	0
Comieco	0	0	0	10	0
CIS	0	0	0	1	3
CM-Ospesca	0	0	0	1	6
CMRE-SICA	4	4	0	8	8
Comisca	0	0	0	11	45
Comitran	0	0	0	1	0
CECC	0	0	0	1	0
Total	5	4	1	39	68

a/ Para obtener el nombre completo de los consejos, consultar la sección de siglas de este informe.
Fuente: Elaboración propia con información de SICA, 2021b.

por la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (Cocatram).

Con respecto a la facilitación de comercio y competitividad, los representantes ordenaron la implementación de la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDCC), se pronunciaron contra el contrabando y la defraudación aduanera, delegaron en el Comieco el seguimiento a los compromisos derivados de la incorporación de Panamá al subsistema de Integración Económica Centroamericana y promovieron y aprobaron la ECFCC, ya citada. Además, instruyeron al Comieco y al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) para poner en funcionamiento la Plataforma de Reconocimiento Mutuo de Registros Sanitarios (SICA, 2020e), lo que constituye un valioso ejemplo de la coordinación interinstitucional en temas de interés compartido.

En el nivel de la elaboración de instrumentos de política, las prioridades se encuentran en la hoja de ruta de la Unión Aduanera Centroamericana 2015-2024, aprobada en 2015, como consolidación de "un acuerdo comercial que contemple la eliminación de los impuestos o barreras arancelarias entre los Estados miembros de la Unión y la adopción de

una tarifa o arancel externo común para los productos que procedan o que se dirijan a terceros países u otros bloques comerciales" (SICA, 2020a). Aunque la unión aduanera centroamericana aún no es una realidad, la finalización de los procedimientos para la libre movilidad de mercaderías entre Honduras y Guatemala, en 2017, y posteriormente con El Salvador, es un paso importante hacia una profundización del proceso de integración regional (Cepal, 2020b). De acuerdo con E: Espinoza (2021), comunicación personal), dado que este proceso no es coordinado con el Comieco ni forma parte de la hoja de ruta de la unión aduanera, constituye en sí mismo un reto estructural para el pilar económico.

La Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana (PMRML), la Estrategia Institucional BCIE 2015-2019: Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible, y la Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana proponen la implementación de procedimientos de facilitación en fronteras y la modernización y convergencia normativa. En este sentido, se dictó la Declaración Única Centroamericana (DUCA), instrumento que el 7 de mayo de 2019 entró en vigor en Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicaragua y Panamá, y que unificó las declaraciones aduaneras que resguardan el comercio de mercancías en Centroamérica y establece los principios y normas propios de la facilitación del comercio (Sieca, 2020a).

En los últimos planes de trabajo del Consejo de Ministros de Integración Económica (Comieco) y viceministros, así como en el plan estratégico de la Sieca 2018-2021, se plantea el perfeccionamiento de una zona de libre comercio en Centroamérica. No obstante, su consolidación supone la eliminación de aranceles y demás obstáculos al comercio regional, pero los países podrían mantener aranceles nacionales diferentes frente a terceros países. Como lo indica el *Quinto Informe Estado de la Región*: "El principal desafío es la unificación en el ámbito fiscal. Debido a los compromisos bilaterales que han adquirido los países en tratados de libre comercio, en el corto plazo es imposible aplicar aranceles comunes para toda la región" (PEN, 2016).

Entre tanto, el Comieco agendó el seguimiento a la implementación de la DUCA y la actualización del Cauca, del Re-cauca y del Reglamento sobre el Régimen de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre; así como a la incorporación de Panamá al Subsistema de la Integración Económica, de 2013, y a los compromisos del Acuerdo Centroamérica-Reino Unido y del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (Aacue) (Comieco, 2020).

Pese a su relevancia en el nivel de mandatos presidenciales, el tema de unión aduanera, facilitación del comercio y competitividad solamente presenta dos proyectos en ejecución en el Sico: uno, relativo a la modernización de aduanas y pasos fronterizos, con financiamiento de Estados Unidos, el BID y el BCIE y otro, con una importante inversión de los europeos, para la implementación del Aacue. Este último asunto es el de mayor financiamiento del pilar de integración económica, con 13,8 millones de dólares. Junto con el primero, suman 16,8 millones de dólares, un 26% de la cooperación regional para el pilar de integración económica.

Fuera de la base de datos del Sidor se identificaron cinco proyectos en ejecución: i) sobre adquisición de equipamiento para los pasos de fronteras; ii) facilitación del comercio y gestión de fronteras; iii) apoyo a la integración profunda del Triángulo Norte; iv) integración económica regional y v) fortalecimiento de la gestión ambiental portuaria de los países del DR-Cafta (SICA, 2020k). Entre los más importantes que no están incluidos en el Sidor se encuentran los proyectos Praiaa, Pracams e Intec (E: Espinoza Valverde, 2021).

Salud sobresale en el pilar social y destaca durante la pandemia

En el pilar de integración social, del nivel de mandatos de las cumbres presidenciales en el período 2010-2018, trece se refieren a salud; seis a seguridad alimentaria (SAN); cinco a inclusión social y lucha contra la pobreza; tres sobre la aprobación e implementación de la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (Prieg) 2013-2025 y posicionamiento con apoyo de Cenpromype; uno que aprueba la Política Educativa Centroamericana (PEC) 2013-2030, y otro más sobre apoyo al proyecto de cuentas satélites de cultura.

La Reunión de Presidentes gestó la mayor cantidad de mandatos en el tema de la salud. Algunos están relacionados con apoyar los instrumentos o foros de planificación del sector, por ejemplo, la aprobación de la Política Regional de Salud 2015-2022 e instrucción a la institucionalidad del SICA y al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) para su implementación; o bien, impulsar la instalación de un Foro Intersectorial Regional para la Salud. Otros mandatos son específicos; tal es el caso de un mandato que instruye al Comisca para "fortalecer los mecanismos para hacer efectivo y sostenible el proceso de negociación y compra de medicamentos esenciales para la región" (SICA, 2020f).

Dentro de los instrumentos de planificación en el pilar de integración social, permitió establecer seis temas principales, que también se pueden distinguir en el abordaje de la base de datos de proyectos en ejecución del Sidor, así como en los

mandatos presidenciales. Estas materias son: i) salud; ii) seguridad alimentaria y nutricional (SAN); iii) educación; iv) inclusión social y combate a la pobreza; v) cultura e vi) igualdad de género.

De diecinueve proyectos en ejecución financiados por socios cooperantes, en este pilar de integración social, analizados en la base del Sidor, siete corresponden al tema de salud; tres a la seguridad alimentaria y nutricional; cuatro a educación; tres a inclusión social; uno a cultura, y otro a igualdad y equidad de género. Estos proyectos suman 41,9 millones de dólares.

Las temáticas de los proyectos son muy diversas, tales como el control de la enfermedad de Chagas, calidad de vida e incidencia de la población con VIH-sida, fortalecimiento de la red de laboratorios en Centroamérica, prevención de enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la nutrición, inocuidad de alimentos en escuelas primarias y promoción del deporte y la educación física. Estos tópicos abarcaron el 53% del total del financiamiento internacional en este pilar de integración social. No contemplan fondos para el subsector Agua Potable y Saneamiento Comunitario, que cuenta con una política regional aprobada en 2018 y con una agenda regional del Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (Focard).

Fuera del Sidor se hallaron dos pequeños proyectos para el control de la hipertensión y otro para la transferencia de la plataforma informática Farmacovigilancia Centroamericana Datos de Reacciones Adversas (Facedra), que permitiría conocer alertas para medicamentos que provoquen reacciones desfavorables (SICA, 2020l).

La crisis sanitaria provocada por la covid-19 y la posterior declaratoria de pandemia decretada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) obligó a todos los Estados a tomar una serie de medidas para proteger a la población, la mayoría de las cuales se han producido a nivel nacional. El 12 de marzo de 2020 y por iniciativa de la Presidencia pro Tempore de Honduras y la Secretaría General del SICA, los presidentes de

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y el vice primer ministro de Belice¹² sostuvieron una reunión virtual extraordinaria¹³ en la que firmaron la Declaración "Centroamérica unida contra el coronavirus" y se instruyó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (Comisca) y al Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac) para que con el acompañamiento de la Secretaría General del SICA elaboren un "Plan de Contingencia Regional orientado a complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención y tratamiento del COVID-19 y otras enfermedades de rápida propagación" (Declaración Jefes de Estado y de Gobierno, artículo 5, SICA, 2020b). Este Plan de Contingencia Regional fue aprobado por los ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana (cuadro 3.12).

Además, los gobiernos obtuvieron el apoyo financiero y material brindado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a través del "Programa de emergencia de apoyo y preparación ante el COVID-19 y su reactivación económica" para la prevención y contención de la emergencia provocada por la pandemia y fortalecer la economía regional (BCIE, 2020). El programa incluye: i) ayuda de emergencia con fondos no reembolsables (donación) por un monto de 8 millones de dólares y que ya fueron entregados a los países; ii) compra y suministro de medicamentos y equipo médico (4,2 millones de dólares); iii) crédito para apoyar la gestión de liquidez de los Bancos Centrales (1.000 millones de dólares), entre otros. Vale la pena reseñar el apoyo al sector financiero (350 millones de dólares) destinado a financiar sobre todo el sector de las mipymes y fortalecer el tejido empresarial de la región; adicionalmente, el programa incluye el apoyo específico a zonas de la región

Cuadro 3.12

Ejes del Plan de Contingencia Regional del SICA. 2020

Ejes	Objetivo general	Componentes
1. Salud y gestión del riesgo	Complementar los esfuerzos nacionales para la prevención, contención, tratamiento y recuperación de la Covid-19.	1.1 Medidas de Prevención y Contención. 1.2 Medidas de manejo de pacientes en cada tipo de casos. 1.3 Armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos. 1.4 Acceso a medicamentos, dispositivos médicos y otros bienes de interés sanitario, a través de la Negociación Conjunta Comisca, en el marco del SICA. 1.5 Mecanismo Regional para fortalecer la capacidad de preparación, mitigación, respuesta y asistencia humanitaria.
2. Comercio y finanzas	Apoyar a los Estados miembros del SICA en la implementación de programas para apoyar las medidas que cada gobierno impulsa para enfrentar la pandemia de la Covid-19, que incluya, además, componentes para promover en el menor tiempo posible, medidas robustas para enfrentar los inminentes efectos económicos negativos de la pandemia e impulsar la reactivación de las economías de los países.	2.1 Comercio 2.2 Finanzas
3. Seguridad, justicia y migración	Contribuir en el sector seguridad, justicia y migración de los países miembros del SICA, a través del establecimiento de lineamientos regionales que permitan la ejecución del trabajo articulado incorporando medidas de bioseguridad para enfrentar la propagación y letalidad del virus.	3.1 Seguridad pública 3.2 Migración Componente 3.3 Centros de privación de libertad 3.4 Aplicación de justicia
Ejes transversales		
4. Comunicación estratégica	Comunicación de carácter estratégico, a los diferentes sectores y actores	4.1 Sistematizar y difundir información oportuna a la población de los países que forman parte del SICA, sobre las acciones concretas que se realizan para dar cumplimiento al Plan de Contingencia Regional. 4.2 Mantener una comunicación fluida y articulada entre los diferentes Gobiernos e Instancias regionales. 4.3 Articular las acciones de comunicación de los ejes que componen el Plan de Contingencia Regional.
5. Gestión de la cooperación internacional	Consecución de los recursos que, desde lo regional, apoyen de forma complementaria los esfuerzos que los gobiernos están realizando en cada uno de los Países Miembros del SICA.	

Fuente: Solano et al., 2021 con base en información de SICA, 2020b y 2020h.

para campañas de prevención y contingencia (25.000 dólares).

Cabe señalar también que la originada por la covid-19 es la primera pandemia que enfrenta la región en la era digital. En virtud de esa circunstancia y en relación con la transparencia y acceso a la información, se diseñó una plata-

forma de información y coordinación, gestionada y ejecutada por la Secretaría General, que permitiera entre otras cosas, la armonización de mensajes informativos, preventivos y educativos, así como la implementación de un servicio de mensajería directa (vía WhatsApp), con el propósito de mantener informada a

la población con datos regionales y por país sobre las cifras oficiales del número de casos, las medidas de prevención, los números de emergencia habilitados por los Estados miembros del SICA, así como una sala de prensa del SICA con toda la información relevante (<https://www.sica.int/coronavirus>).

Notas

1 En la Unión Europea, por ejemplo, la reunión de mandatarios y jefes de Estado es excepcional, solo para discutir temas muy estratégicos. La agenda y la implementación de la integración europea recae directamente en los órganos técnicos (Caldentey y Romero, 2010).

2 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

3 Ruiz y Mata, 2015 y El Heraldillo, 2015. Seis meses después, Costa Rica anunció su reincorporación plena al SICA (El Financiero, 2016).

4 El hecho fue reseñado por varios medios de comunicación. Al respecto, ver: Nodal, 2019 y Diario Libre, 2019.

5 La Secretaría General del SICA cuenta con un sistema de seguimiento, pero no está disponible al público en general.

6 Si bien el Sidor reporta proyectos desde 1992, debe señalarse que el sistema empezó a utilizarse con mayor regularidad para el registro de la cooperación a partir de 2010. Antes de ese año se registran solo 53 proyectos y la mayoría están finalizados. Todavía el Sidor no es una fuente exhaustiva, pues se localizaron 140 proyectos que estaban reseñados en otros documentos y no habían sido incorporados al Sidor.

7 Ver Artavia et al., 2021, anexo 4 para un detalle sobre los mandatos presidenciales relacionados con la apertura del SICA.

8 Para ello, se utilizan las siguientes fuentes: i) las setenta políticas, estrategias, hojas de ruta y planes vigentes; ii) el contenido de los 178 mandatos presidenciales, en ejecución y archivo, del período 2010-2018; iii) los 79 proyectos en ejecución catalogados en la base de datos del Sidor y; iv) proyectos en ejecución en el SICA que no aparecen en la base de datos del Sidor, pero que se corresponden con alguno de los pilares examinados (Artavia et al., 2021).

9 Los ODS habían sido aprobados por 193 mandatarios en la Asamblea General de la ONU y su plan Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible entró en vigor el 1 de enero de 2016.

10 La Alides se constituyó como una estrategia integral de desarrollo regional que abarca siete principios fundamentales, que prevalecen en el derrotero de las políticas, programas y actividades promovidas por el SICA: i) el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; ii) el mejoramiento de la calidad de vida humana; iii) el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sustentable; iv) la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; v) el respeto a la pluralidad y diversidad étnica de la región; vi) el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo y vii) la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible (Alides, 1994).

11 Suscrito el 12 de diciembre de 2007 en Ciudad de Guatemala, fue un instrumento importante para concretar la firma del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica en junio de 2012.

12 El presidente de El Salvador no participó en la reunión virtual y tampoco se dieron a conocer las razones de su ausencia. Este hecho fue destacado por diversos medios de comunicación, sobre todo salvadoreños, que señalaron que fue el único presidente que no participó. “El Salvador ignora cumbre virtual de presidentes centroamericanos”, o “El presidente de El Salvador @nayibbukele se aísla de los Presidentes de Centroamérica”, fueron algunos de los titulares.

13 Cabe señalar que esta es la segunda oportunidad en la que se realiza una reunión virtual de presidentes. La primera se realizó en febrero de 2016, convocada por Honduras en su rol de Presidencia pro Tempore, con la coordinación de la Secretaría General. La reunión tenía como objetivo abordar de manera conjunta la emergencia ocasionada por el virus Zika (véase SICA, 2016).

CAPÍTULO

4

PANORAMA REGIONAL

La pandemia de covid-19: efectos sobre el desarrollo humano sostenible y medidas tomadas para enfrentarla

HALLAZGOS RELEVANTES

- La tasa de contagios de Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana superó el promedio mundial durante el 2020. En los países que mostraron niveles inferiores, la tasa de mortalidad y la cantidad de pruebas efectuadas sugieren que hubo alguna anomalía en el registro o falta de transparencia en el manejo de la información.
- Pese a que el proceso de vacunación arrancó en Costa Rica en diciembre de 2020, hasta marzo de 2021 no hubo registros de vacunación en Centroamérica y República Dominicana.
- En todos los países se desaceleró el crecimiento del PIB durante el segundo trimestre de 2020 en comparación con la situación del mismo período en el año 2019.
- Desde marzo de 2020 todos los países de la región reportaron variaciones negativas en los ingresos fiscales. Honduras, República Dominicana y Panamá tuvieron en el segundo trimestre de ese año reducciones superiores al 40% respecto al mismo período en 2019, mientras que Guatemala presentó una afectación menor (-10%).
- La Organización Internacional del Trabajo estima que en el año 2020, en Centroamérica y República Dominicana desaparecieron alrededor de 10 millones de empleos.
- En 2020 todos los países superaron los niveles de pobreza del año anterior. La pobreza extrema excedió el 10% de la población en cinco de los países de la región, siendo las excepciones Costa Rica, Panamá y República Dominicana.
- La desigualdad de los ingresos se agudizó más de un 5% en El Salvador, entre un 3 y un 3,9% en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, y entre un 2 y un 2,9% en Honduras y Guatemala.
- El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá emitieron medidas legales para limitar o suspender el derecho a la información durante la pandemia.
- La tasa de homicidios se redujo a nivel regional de 30,7 por cada 100.000 habitantes en 2019, a 21 por cada 100.000 en 2020.
- El flujo de remesas cayó en todos los países durante el segundo trimestre de 2020, salvo en Panamá y en República Dominicana.

IMPORTANCIA DEL TEMA

El *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, publicado en 2016, planteó que los países centroamericanos habían logrado mejoras económicas y sociales indiscutibles, pero insuficientes para que el desarrollo humano de la región en su conjunto avanzara de modo sustantivo. El Informe señaló que buena parte de los Estados sigue mostrando una preocupante incapacidad para brindar servicios básicos a su población, y también para tener presencia y pleno control en sus territorios. Además, que los crecientes déficits fiscales ponen en riesgo el equilibrio económico y limitan la capacidad para enfrentar la acción de poderosos actores del crimen organizado, un problema que afecta a todos los países, aunque con distinta intensidad.

En marzo de 2020, la confirmación de los primeros casos de covid-19 complicaron aún más las posibilidades de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de Centroamérica para impulsar el desarrollo humano sostenible y el bienestar de su población. Esta coyuntura conllevó un deterioro económico y social generalizado en la región, incluso en los países más avanzados.

La pandemia ha tenido efectos negativos en Centroamérica y República Dominicana, con la excepción del sector ambiental, de ahí que resulte tan importante estudiar sus consecuencias a la luz de los datos.

RECONOCIMIENTOS

Insumos

Covid-19 en Centroamérica: principales consecuencias e impactos; principal insumo para este capítulo, de André Araya Olmedo.

Medidas adoptadas por los países centroamericanos para hacer frente a la pandemia generada por el virus covid-19, de Diana Camacho Cedeño.

Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana a inicios del año 2021. Análisis de resultados de la encuesta realizada por Borge y Asociados para el Sexto Informe Estado de la Región, de Diego Fernández Montero y Alberto Mora Román.

Evolución de las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos ante la covid-19: un análisis regional y una comparación con el mundo a partir de la base de datos de respuestas gubernamentales de la Universidad de Oxford; aporte especial elaborado por André Araya Olmedo.

Covid-19 y la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA): aproximación de las iniciativas regionales emprendidas; aporte especial preparado por Stwarth Piedra.

Borrador del capítulo: Ana Jimena Vargas.

Coordinación: Alberto Mora Román.

Edición técnica:

Alberto Mora Román y Ana Jimena Vargas.

Lectores críticos: Isabel Román, Ronald Alfaro y Marisol Guzmán (Costa Rica), Javier Stanziola (Cieps, Panamá) y Rudi Maxwald (OIM) revisaron el borrador del informe final del estudio Covid-19 en Centroamérica: principales consecuencias e impactos.

Se agradece a: Javier Stanziola (Cieps, Panamá), Ximena Aguilar y Eduardo Núñez (NDI Guatemala), Eugenio Sosa (Honduras), Sofía Montenegro (Diálogos, Guatemala) y Manuel Delgado (Fundango, El Salvador) por los valiosos comentarios, sugerencias e información proporcionada sobre la versión preliminar de la investigación *Medidas adoptadas por los países centroamericanos para hacer frente a la pandemia generada por el virus covid-19*.

El borrador de este capítulo fue revisado por Álvaro Cáliz y Eugenio Sosa (Honduras), Ana Quirós (Nicaragua), Juan Carlos Moreno-Brid y Rodrigo-Morales (México) y Sergio García Rendón (Panamá).

Revisión y corrección de cifras: Stwarth Piedra y Sebastián González.

Corrección de estilo y edición de textos: Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar/Insignia Ng.

/// PANORAMA REGIONAL ///

Resumen

La pandemia originada por la covid-19 ha tenido profundos efectos negativos en Centroamérica y República Dominicana, con la excepción del sector ambiental. Esto ha sucedido pese a que para paliar estas consecuencias los gobiernos nacionales adoptaron una serie de medidas sanitarias, económicas, de restricción, de movilidad y de apoyo a grupos sociales y sectores productivos específicos. A mayo de 2021, fecha en que cerró la edición de este capítulo, la pandemia continuaba afectando a la región, en tanto que las campañas de vacunación avanzaban lentamente en la mayor parte de los países.

En términos de salud, cinco países del área han experimentado tasas de contagio superiores o similares al promedio mundial. En aquellas naciones con menores tasas de contagio, hay dudas sobre la capacidad de detección de los casos, o en cuanto a la transparencia de las autoridades para comunicarlos, debido a la baja tasa de testeo y a las altas tasas de mortalidad que se registran.

La paralización de muchas de las actividades productivas y la ralentización de otras, así como la cancelación de eventos y las limitaciones impuestas a la movilidad a nivel nacional e internacional, han generado una severa contracción económica de la región, especialmente del sector de servicios.

Las finanzas públicas de los países experimentaron un doble impacto en 2020: el aumento en los gastos derivados de la atención de la emergencia sanitaria y de los programas de apoyo social, y una reducción de los ingresos por la desaceleración de la actividad económica. Esto ha forzado a los gobiernos a recurrir al endeudamiento público, tanto interno como externo, así como a readecuar los presupuestos para dar prioridad a

rubros sanitarios y de apoyo a familias en situación de vulnerabilidad y al sector productivo.

Otra consecuencia de la situación imperante ha sido la destrucción de puestos de trabajo, lo que ha significado un aumento generalizado del desempleo (y aunque no se tienen datos, se sospecha que también del subempleo), una caída de los ingresos personales y familiares y un reajuste de los patrones de consumo. La pobreza (total y extrema) ha aumentado con respecto a los niveles observados en 2019, y lo mismo ha sucedido con la desigualdad en la distribución de los ingresos.

Todo lo dicho antes agudiza las preocupaciones por la seguridad alimentaria y nutricional de grupos vulnerables que desde antes de la pandemia mostraban ciertos niveles de estrés. La pandemia ha llevado a esta población a una situación crítica pues, pese a la continuidad de algunos programas alimentarios vinculados a los sistemas educativos y otras ayudas gubernamentales, no en todos los países han estado orientadas a los grupos más necesitados.

Uno de los temas de mayor preocupación es el deterioro que se ha producido en los sistemas democráticos y en la convivencia ciudadana en varios Estados de la región. Aunque han gozado de una valoración positiva por parte de la ciudadanía, algunas medidas adoptadas por los gobiernos para enfrentar los efectos de la pandemia han limitado derechos humanos, como el derecho a la información, a la libertad de expresión y el acceso a la justicia. Además, ha habido críticas de ciertas acciones o de la ausencia de estas que han desembocado en protestas, bloqueos y huelgas.

Asimismo, algunas medidas nacionales han generado roces entre países. Estas se han procurado limar en el seno de las instituciones regionales, las cuales también han impulsado la coordinación en la actuación de los gobiernos de la región, con el fin de lograr economías de escala y propiciar el intercambio de experiencias relacionadas con las respuestas ante los efectos de la pandemia.

Aunque en algunas áreas ha habido respuestas similares (por ejemplo, en cuanto

a la suspensión de clases presenciales y la adopción de alternativas de educación a distancia para el curso lectivo 2020, o el cierre de fronteras terrestres y de aeropuertos), la tónica ha sido la disparidad entre las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en cada país. Ello obedece, en parte, a que antes de la pandemia existían brechas en la cobertura y capacidad de los sistemas de salud y educación para la prestación de sus servicios, y cada nación presentaba una distinta situación socioeconómica (ver capítulo 2 sobre tendencias recientes del desarrollo humano sostenible). Cabe destacar en este punto la excepcionalidad de Nicaragua, del que se dispuso de poca información sobre la situación sanitaria y que además emitió menos medidas en todos los campos.

En general, las perspectivas a mediano plazo son de una lenta recuperación en la mayoría de los países y ámbitos del desarrollo humano sostenible. Este panorama, sin embargo, está supeditado a que se logre reducir el ritmo de los contagios de covid-19 y que avance la vacunación hasta alcanzar la inmunidad de rebaño.

CAPÍTULO

PANORAMA REGIONAL

4

/ La pandemia de covid-19: efectos sobre el desarrollo humano sostenible y medidas tomadas para enfrentarla

INDICE	Introducción
Introducción 155	Este capítulo del <i>Sexto Informe del Estado de la Región</i> (2021) analiza las consecuencias que han tenido la pandemia de covid-19 y las principales medidas adoptadas por los gobiernos y la institucionalidad regional para contener y paliar sus efectos sobre áreas clave del desarrollo humano, entre ellas: la salud, la economía, el empleo, el bienestar social, la democracia, las libertades y los derechos humanos, la migración, el ambiente y la educación. En ese sentido, este capítulo complementa las tendencias recientes del desarrollo humano sostenible de la región previo a la pandemia que se presentó en el capítulo 2 de este Informe. Dado que la pandemia aún continúa, los resultados que se presentan a continuación brindan un primer balance sobre la magnitud y las características de sus impactos a partir de la síntesis de gran cantidad de información de muy variadas fuentes. Este esfuerzo por dar una visión integral de las consecuencias de la pandemia provocada por la covid-19 es, en sí mismo, un aporte valioso para el análisis de las opciones a futuro y tiene fecha de corte finales del año 2020 y en algunos pocos casos, mayo de 2021. Fuentes y aspectos metodológicos El presente capítulo fue elaborado a partir de cinco insumos principales. Una investigación desarrollada por Araya (2021a) desarrolló una recopilación exhaustiva de los principales impactos de la pandemia en distintos
Fuentes y aspectos metodológicos 155	
Principales hallazgos 156	
Salud 156	
Desempeño económico 167	
Empleo 176	
Bienestar social 178	
Democracia, libertades y derechos humanos 182	
Migración 187	
Ambiente 188	
Educación: respuestas de los gobiernos e impactos esperados 189	
	ámbitos (económico, social, ambiental, político, entre otros). En ese documento el autor brinda información sobre los territorios bajo estudio y además permite contextualizar la situación de Centroamérica y República Dominicana al hacer comparaciones con América Latina y el Caribe, así como con otras regiones del mundo. Esas comparaciones no se incluyen en este capítulo, a menos que el Istmo tenga un comportamiento muy dispar en relación con otras regiones. Camacho (2021) elaboró un estudio sobre las medidas adoptadas por los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana para enfrentar la pandemia y fue complementada por Araya (2021b), quien analizó información de la base de respuestas gubernamentales de la Universidad de Oxford y la investigación de Piedra (2021), que sistematizó las medidas impulsadas desde el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y otras instituciones relacionadas. Por último, Fernández y Mora (2021) sintetizaron los resultados de una encuesta regional encargada a la empresa Borge y Asociados para este Informe sobre los

impactos de la pandemia a nivel personal y familiar en varios países de la región.

Araya (2021a) desarrolló entre octubre de 2020 y febrero de 2021 una amplia búsqueda de informes y publicaciones en organismos internacionales y regionales e instituciones en los países. Específicamente, agencias relacionadas a Naciones Unidas a nivel mundial y latinoamericano, así como otros organismos y organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Transparencia Internacional y Freedom House, entre otras. En Centroamérica se tomaron en cuenta instituciones como el BCIE, la Sieca, el SICA, así como el Icefi, la SECMCA, la Funides, la Fundaungo, bancos centrales, instituciones estadísticas nacionales y Ministerios de Educación.

En general, y exceptuando a Belice en la mayoría de los casos, la recopilación de datos provino de fuentes secundarias como el Sistema de Información Macroeconómica y Financiera para la Región del Consejo Monetario Centroamericano, la Cepal, el Banco Mundial, el FMI, la Universidad John Hopkins, la Universidad de Oxford, el Centro para la Migración y el Desarrollo, y Freedom House, entre otros. No obstante, también se utilizaron fuentes nacionales para complementar datos de fuentes regionales e internacionales.

Se ahondó en las referencias de los informes utilizados para rastrear información adicional y en aquellos temas que se detectaron vacíos, se realizó una búsqueda abierta en Google con entradas como “temática + covid/pandemia + país”. La información se recopiló en libros de Excel para su respectivo procesamiento y generación de gráficos y tablas. Las figuras presentadas en este Informe contienen los datos disponibles para todos los países en el período de investigación (en la mayor parte de los casos 2019-2021).

Una limitación importante fue que la información correspondiente a la sección de empleo presenta variaciones en la periodicidad, por lo que no está actualizada para todos los países.

Con respecto a la encuesta de Borge y

Asociados, se entrevistó a poco más de mil personas en siete países de la región (no se incluye Belice). A nivel regional, la muestra final ascendió a 7.101 hombres y mujeres, de 18 años y más. El margen de error de la encuesta fue de 3,1% con un nivel de confianza del 95%. Por la situación de la pandemia, las entrevistas fueron telefónicas a números celulares, dado que la tenencia de este dispositivo supera el 80,1% de la población meta del estudio. Los números telefónicos se seleccionaron aleatoriamente del marco muestral de números celulares de cada país. Se llevaron controles de cuota por departamento y por sexo de la persona entrevistada. El cuestionario consistió en diez preguntas dentro de una encuesta tipo Ómnibus. Solo en República Dominicana se realizó una encuesta exclusiva para este estudio.

En el caso de Araya (2021b) la información provino del rastreador de respuestas gubernamentales por la covid-19 de la Universidad de Oxford¹. Se trabajó con base en la serie de tiempo para doce indicadores pertenecientes al área de confinamiento y cierre y a la de sistemas de salud. Todos estos indicadores son de naturaleza ordinal, por lo que es posible graficarlos en una escala de cero a dos, a tres o a cuatro niveles, dependiendo del caso, como una manera de mostrar la severidad de las medidas tomadas por los gobiernos.

Piedra (2021) recopiló información en las páginas web de la Secretaría General del SICA y de las diversas secretarías e instituciones regionales especializadas adscritas a esta, así como en los informes periódicos del SICA. Adicionalmente, sistematizó las notas de prensa emitidas por las instituciones entre el 29 de mayo y el 1 de octubre de 2020, poniendo atención en depurar la base de datos resultante para eliminar duplicidades.

Por último, Camacho (2021) compiló las principales medidas adoptadas por los gobiernos para hacer frente a la pandemia entre marzo y noviembre de 2020, a partir de la revisión de diversas fuentes de información. El insumo inicial fue la revisión de los sitios de las casas presidenciales y las leyes, decretos, comunicados y noticias oficiales, que se complementaron con la consulta de sitios en línea de

instituciones internacionales² y nacionales³, y con información aportada por los expertos regionales consultados⁴.

Principales hallazgos

Salud

Este apartado ahonda en el análisis de los niveles de contagio, las medidas adoptadas, la aplicación de pruebas o testeo y el nivel de positividad, la mortalidad asociada con la enfermedad, los procesos de vacunación y la situación de los sistemas de salud para hacer frente a la pandemia.

La disparidad en las medidas aplicadas es el rasgo que caracteriza a Centroamérica y República Dominicana en lo que se refiere al impacto de la pandemia por la covid-19 sobre la salud de sus habitantes y los sistemas de salud de los diferentes países. Esta característica también se observa en los niveles de contagio de la enfermedad, en las tasas de mortalidad, en las medidas adoptadas por los gobiernos para atender la emergencia sanitaria y en el tiempo durante el cual se aplicaron las medidas, lo que está determinado por la cobertura y calidad de los sistemas de salud y su financiación antes de la pandemia.

Los temas en los que se observó cierta coincidencia fueron en el apoyo social a los habitantes y la selección de los grupos prioritarios de las campañas de vacunación.

Diferencias importantes en la cantidad de casos registrados

El 21 de enero de 2020 se reportó el primer caso de covid-19 en las Américas (Estados Unidos) y un mes después (26 de febrero) el primero en América Latina y el Caribe (Brasil). El 11 de marzo se declaró el estado de pandemia generado por la covid-19 (OMS, PAHO, ECDC, 2020a). Nueve meses después, el 12 diciembre de 2020, había 71 millones de casos confirmados en todo el mundo, 30 millones de ellos en el continente americano (Our World In Data, 2021), una de las regiones con mayor afectación.

En Centroamérica y República Dominicana, el primer caso se detectó en este último país el 1 de marzo de 2020. A este, y siempre en el mes de

marzo, le siguieron Costa Rica el día 6; Panamá, Honduras y Guatemala los días 9, 11 y 13, respectivamente; El Salvador y Nicaragua el 18 y Belice el día 23. En un principio, Panamá y República Dominicana fueron los países con mayor número de contagios, cerrando el mes de marzo con la mayor cantidad de casos por cada millón de habitantes (273,71 y 102,23, respectivamente). Por otra parte, a finales del mismo mes Nicaragua, Guatemala, Belice y El Salvador se ubicaron con menos de diez casos por cada millón de habitantes. Panamá y República Dominicana mantuvieron su posición con mayor cantidad de casos por cada millón de habitantes hasta septiembre, cuando Costa Rica superó a República Dominicana. De manera paralela, Honduras tuvo un aumento en esta estadística y Belice se ubicó como tercer país en cantidad de casos por cada millón a partir de noviembre. Guatemala y El Salvador se han mantenido con una baja cantidad de casos relativa y Nicaragua es atípico con escasas estadísticas oficiales de casos reportados (gráfico 4.1).

Comparado con lo sucedido en América Latina y el Caribe, solo Panamá se sitúa por encima del promedio regional. Por otra parte, Panamá, Costa Rica, Belice y República Dominicana se ubican sobre el promedio mundial de casos por cada millón de personas, mientras que Honduras se asimila a esta media y Guatemala, El Salvador y Nicaragua están por debajo de la misma.

Medidas adoptadas por los gobiernos ante la pandemia

Ante el avance de la pandemia, los diferentes Estados de la región tomaron una serie de medidas.

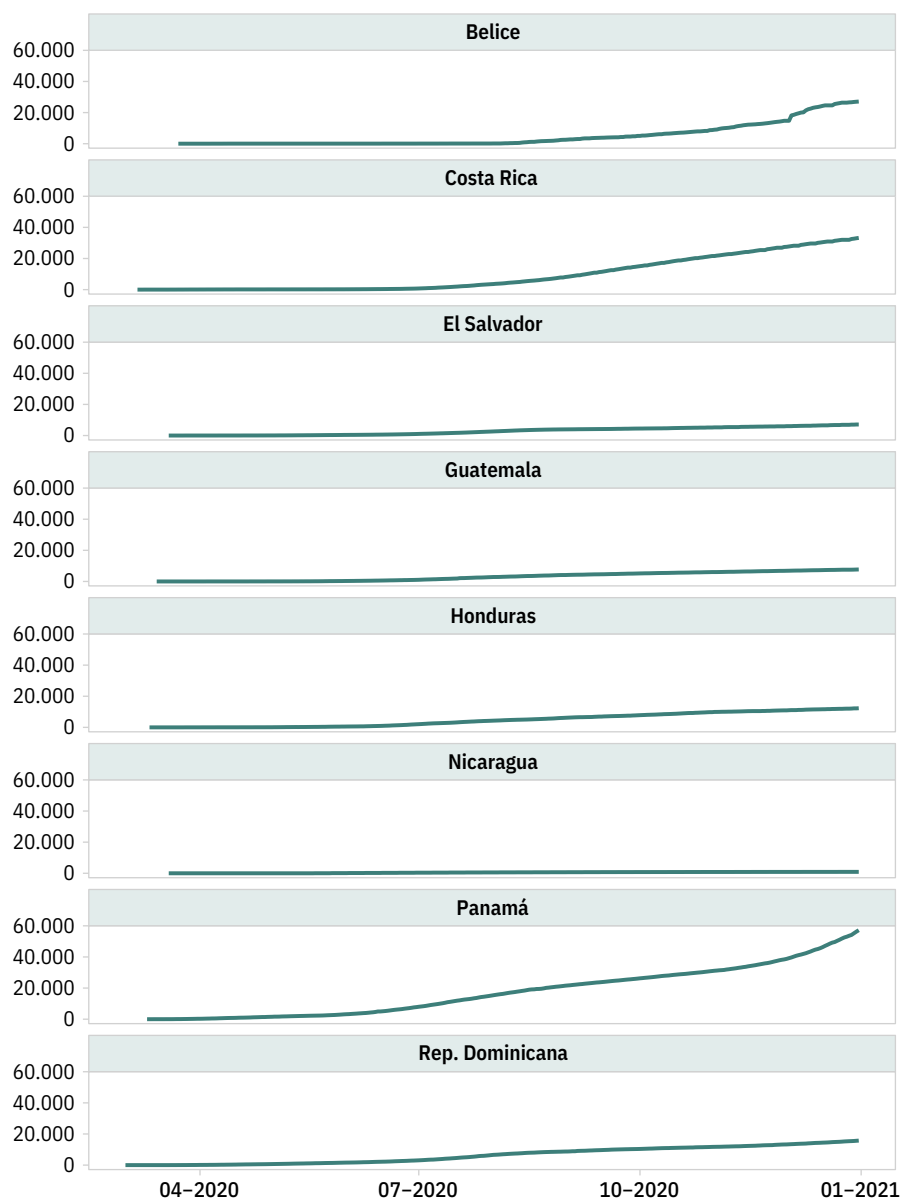
El período de mayor actividad en lo que respecta a la emisión de medidas fue entre los meses de febrero y abril del año 2020, siendo el punto más alto durante marzo (gráfico 4.2), coincidiendo con los primeros casos de la enfermedad en todos los países. En total, entre marzo y noviembre de 2020 se contabilizaron 285 medidas a nivel regional.

La mayor parte de las medidas fueron emitidas por el Poder Ejecutivo⁵ (77% a nivel regional), especialmente

Gráfico 4.1

Tasa de casos reportados acumulados por covid-19, según país. 2020

(por millón de habitantes)



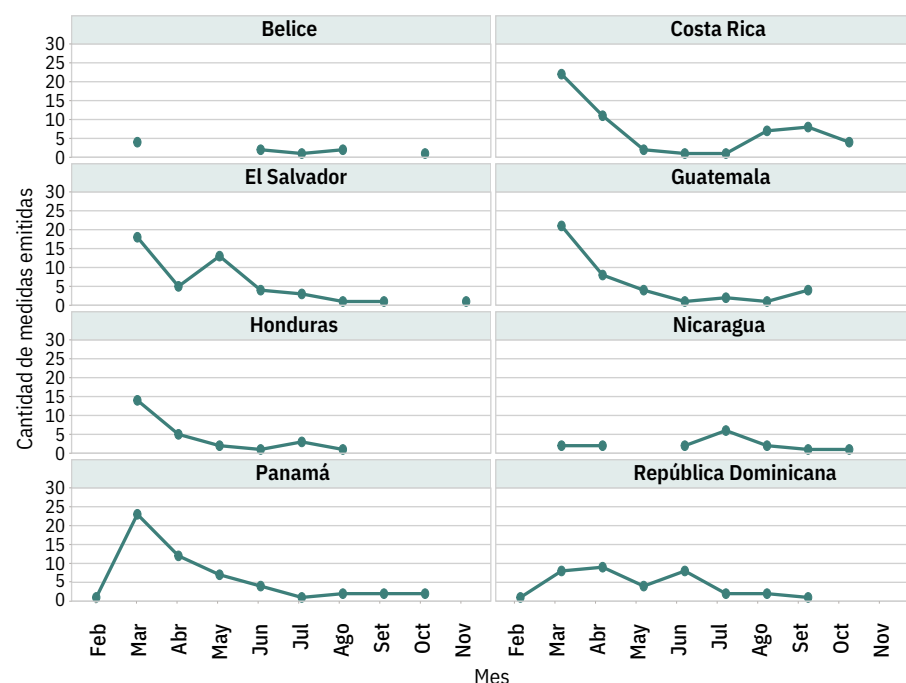
Fuente: Araya, 2021a con datos de Our World In Data, 2021.

en Nicaragua, República Dominicana y Belice, donde la proporción alcanzó nueve de cada diez medidas. Por el contrario, en El Salvador, solo el 43% del total de medidas correspondió al Poder Ejecutivo (gráfico 4.3).

Las medidas emitidas por el Poder Legislativo representaron el 19% a nivel regional, aunque en República Dominicana, Nicaragua y Costa Rica el rol del congreso fue mínimo, contrario a El Salvador donde casi seis de cada

Gráfico 4.2

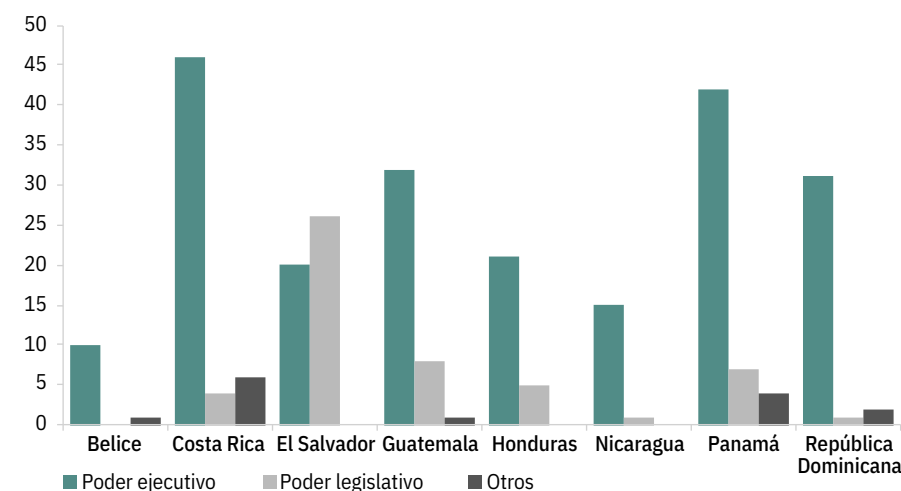
Cantidad de medidas emitidas para enfrentar la pandemia, por mes, según país. Marzo-noviembre de 2020



Fuente: Camacho, 2021 a partir de la base de datos construida para el *Sexto Informe Estado de la Región*.

Gráfico 4.3

Cantidad de medidas emitidas para enfrentar la pandemia, por país, según principales entes emisores. Marzo-noviembre 2020



Fuente: Camacho, 2021 a partir de la base de datos construida para el *Sexto Informe Estado de la Región*.

diez medidas fueron emitidas por esta instancia.

Congruente con la naturaleza de la pandemia, alrededor del 90% de las medidas tuvieron un marco de aplicación nacional y la promulgación de acciones dirigidas a territorios específicos fue mínima.

Una quinta parte del total de las medidas adoptadas a nivel regional están relacionadas con el ámbito de la salud, aunque también los ámbitos de movilidad y asuntos sociales fueron relevantes. Los temas económicos fueron priorizados en Nicaragua, El Salvador y Belice, mientras que los referidos a la educación tuvieron mayor peso relativo en Guatemala, Honduras y Panamá (donde también fueron relevantes los asuntos migratorios). Por su parte, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá también se implementaron una notable cantidad de medidas en lo laboral. La figura 4.1 resume el tipo de medidas adoptadas en cada uno de los ámbitos mencionados por Camacho (2021).

Tras la notable respuesta inicial se fue dando una relajación de las medidas conforme pasó el tiempo, especialmente hacia finales de 2020 e inicios de 2021. Esta afirmación se realiza a partir de información contenida en la base de datos desarrollada por la Universidad de Oxford llamada “Rastreador de respuestas gubernamentales por el COVID-19 de Oxford”, la cual presenta una medición comparable de la intensidad de las medidas tomadas por los gobiernos alrededor del mundo sobre diversas temáticas relacionadas con la pandemia (Hale et al., 2021).

El cuadro 4.1 muestra la cantidad de días que pasaron desde el primer caso detectado en cada país de la región hasta la toma de determinadas medidas. En promedio, República Dominicana fue la nación que más demoró en emitir medidas después de la localización del primer caso, mientras que El Salvador fue el más veloz, anticipándose a la detección del primer caso en diez de las catorce medidas listadas. Sin embargo, también cabe notar que fue de los últimos en registrar casos positivos.

Nicaragua resalta por no emitir

Figura 4.1

Tipo de medidas adoptadas en diversos ámbitos. Marzo-noviembre 2020

Salud	Social	Economía	Laboral	Movilidad
• Declaratoria de emergencia sanitaria. • Adopción de protocolos de higiene y salud (con base en lineamientos de la OMS). • Adecuación y equipamiento de centros hospitalarios (excepto en Belice y Nicaragua). • Campañas educativas a la población.	• Suspensión, prórroga o reducción de tarifas de servicios básicos (agua, electricidad, telefonía e internet). • Entrega de paquetes de alimentos. • Programas de subsidios temporales (Bono Proteger en Costa Rica; Honduras Solidario; Panamá Solidario; Plan Quédate en Casa de República Dominicana).	• Fondos de apoyo a las Mipymes, facilitación de deudas y subsidios. • Suspensión, reducción o exoneración del pago de tributos. • Flexibilización de condiciones crediticias. • Suscripción de empréstitos de organismos internacionales (FMI, BID y BCIE). • Traslado de fondos públicos de instituciones a la Hacienda pública (Costa Rica).	• Suspensión de actividades laborales presenciales. • Implementación de protocolos de seguridad e higiene en lugares de trabajo. • Regulación del teletrabajo.	• Suspensión de actividades públicas. • Establecimiento de toques de queda o cuarentenas. • Restricciones vehiculares. • Cierre de aeropuertos y fronteras terrestres.

Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, 2021.

medidas en más de la mitad de los temas. Con respecto a su respuesta sanitaria, el Observatorio Ciudadano COVID-19 en Nicaragua y la Red Internacional de Derechos Humanos (2020) indican que la falta de adopción de medidas ha suscitado diversos pronunciamientos de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)⁶.

En el caso de las campañas informativas públicas, todos los países menos República Dominicana adoptaron medidas antes del primer caso. Lo mismo se observa sobre la política de testeo, exceptuando República Dominicana y Panamá. Por su parte, el uso de cobertores faciales

fue la medida que más tiempo duró en tomarse en la región. Transcurrió un promedio de 100 días después del primer caso antes de su adopción.

La evolución de varias de las medidas incluidas en el cuadro 4.1 se abordan en otras secciones a lo largo de este capítulo. Cabe señalar que en todos los países analizados se llevaron a cabo campañas informativas públicas coordinadas y de manera permanente a lo largo de pandemia. La excepción vuelve a ser Nicaragua, que solo tuvo este tipo de acciones entre marzo y septiembre de 2020.

Por otra parte, con respecto a la cuarentena, Costa Rica y Nicaragua se separaron del resto de los países de la región, porque Nicaragua no implementó la medida, y Costa Rica no impuso una cuarentena obligatoria en ningún momento. En nivel de intensidad les

siguió Guatemala, que permitió viajes esenciales. En el resto de las naciones, la cuarentena fue obligatoria con excepciones mínimas (gráfico 4.4).

Finalmente, en cuanto a los cobertores faciales, la mayoría de los países de Centroamérica y República Dominicana indicaron su uso en todos los espacios públicos o compartidos, siendo Panamá el único que desde junio de 2020 aplicó medidas de uso obligatorio en cualquier lugar fuera del hogar. En el resto de los países la indicación fue menos rigurosa (se recomendó su uso en algunos o todos los espacios públicos o compartidos). Como se mencionó, esta fue la medida que tardó más en adoptarse, resaltando Nicaragua, que demandó su uso en espacios públicos o compartidos casi un año (334 días) después del primer caso reportado.

Cuadro 4.1

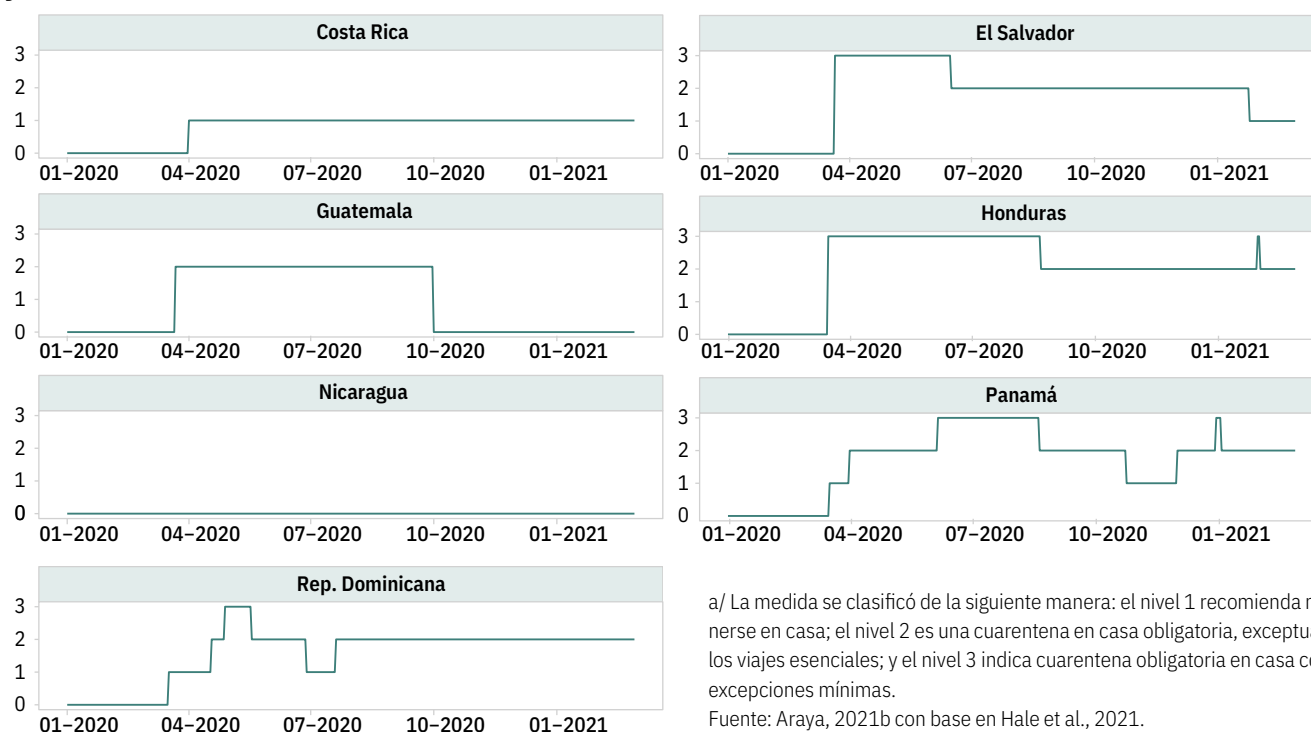
Número de días transcurridos entre el primer caso de covid-19 detectado y la emisión de medidas^{a/}

Medida	País y fecha de 2020 en que se detectó el primer caso de covid-19							
	Belice (23/3)	Costa Rica (6/3)	El Salvador (18/3)	Guatemala (13/3)	Honduras (11/3)	Nicaragua (18/3)	Panamá (9/3)	República Dominicana (1/3)
Política de testeo		-44	-8	-1	-7	-27	0	21
Rastreo de contactos		-44	57	153	-7	58	0	11
Campañas informativas		-32	-56	-46	-9	-23	-49	1
Declaratoria de Estado de emergencia	7	10	-4	-8	-29		4	18
Cierre de lugares de trabajo		4	-3	3	5		6	18
Cancelación de eventos públicos		4	-8	-5	2		3	18
Cierre de centros educativos		6	-8	2	2	0	2	18
Restricciones al movimiento interno		11	-1	-8	5		13	19
Establecimiento de toques de queda	7		3	9	9		8	19
Cierre de aeropuertos y fronteras	-3	12	-1	1	4		13	15
Cierre del transporte público		15	-1	3	5		24	18
Restricción de reuniones		52	-8	3	5		3	16
Cuarentena en hogares		26	2	8	5		7	16
Cobertores faciales		108	20	25	71	334	84	61

a/ Un número negativo indica que la medida se adoptó antes del primer caso registrado.

Fuente: Elaboración propia con base en Araya, 2021b y Camacho, 2021.

Gráfico 4.4

Evolución de la medida “cuarentena en el hogar” durante la pandemia del covid-19, según país y nivel^{a/}. 2020-2021

Pruebas y positividad

La política de testeo varió según el país, en la mayoría de ellos esta fue introducida en el transcurso del mes de marzo de 2020, salvo en Costa Rica, donde un mes antes ya se tenía una normativa prevista (Araya, 2021b). Las respuestas de los gobiernos se pueden dividir en tres grupos: i) pruebas a personas con síntomas y que cumplen criterios específicos (por ejemplo, trabajadores del sector de la salud); ii) cualquier persona con síntomas de covid-19; y iii) testeo público abierto. En el primer grupo se encuentran Costa Rica, Honduras y Nicaragua, mientras que el segundo incluye a República Dominicana, Guatemala y Panamá (este último, a finales de 2020 ya contó con testeo público). En la tercera categoría se encuentra El Salvador (gráfico 4.5).

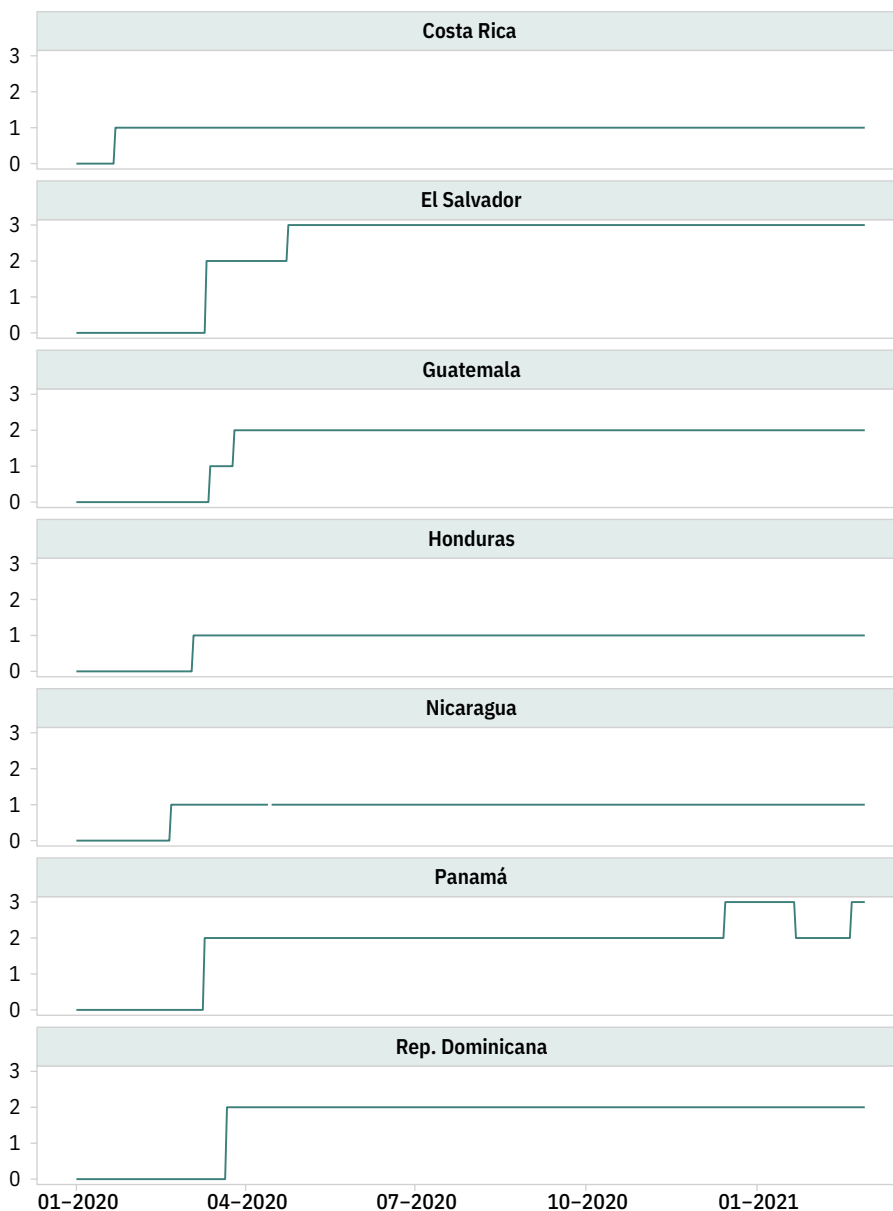
Otras variables relevantes son la cantidad de pruebas realizadas y el porcentaje de positividad resultante. Estas estadísticas pueden presentar problemas de comparabilidad debido a las diferentes maneras de registrar la información de cada uno de los países, ya que algunos comunican la cantidad de pruebas administradas y otros reportan personas testeadas, a quienes se pueden aplicar más de una prueba (Our World In Data, 2021). Aun así, se presentan las estadísticas disponibles para los países por contener datos relevantes sobre el contagio y la evolución del virus.

En diciembre de 2020, Panamá estaba llevando a cabo la mayor cantidad de pruebas diarias, superando las 10.000. Le seguían República Dominicana con alrededor de 5.000, Guatemala con cerca de 3.500, y Costa Rica y El Salvador rondando las 2.500 personas testeadas al día (gráfico 4.6).

La positividad de las pruebas manifestó sus mayores valores en Panamá, República Dominicana y Guatemala entre junio y julio de 2020, con porcentajes entre el 30 y el 50%, bajando a alrededor de un 15% en diciembre. Por otra parte, Costa Rica presenta sus porcentajes más altos desde julio hasta diciembre en el mismo rango del 30 al 50% y El Salvador ha mantenido a lo largo del tiempo una positividad baja,

Gráfico 4.5

Evolución de la medida de “testeo” durante la pandemia de covid-19, según país y nivel^{a/}. 2020-2021



a/ La medida se clasificó de la siguiente manera: el nivel 1 indica pruebas a personas con síntomas y que cumplen criterios específicos; el nivel 2 se refiere a pruebas a cualquier persona con síntomas de covid-19; y el nivel 3 es testeo público abierto.

Fuente: Araya, 2021b con base en Hale et al., 2021.

teniendo un máximo en agosto con el 17,5%, y bajando hasta alrededor de un 7% en diciembre.

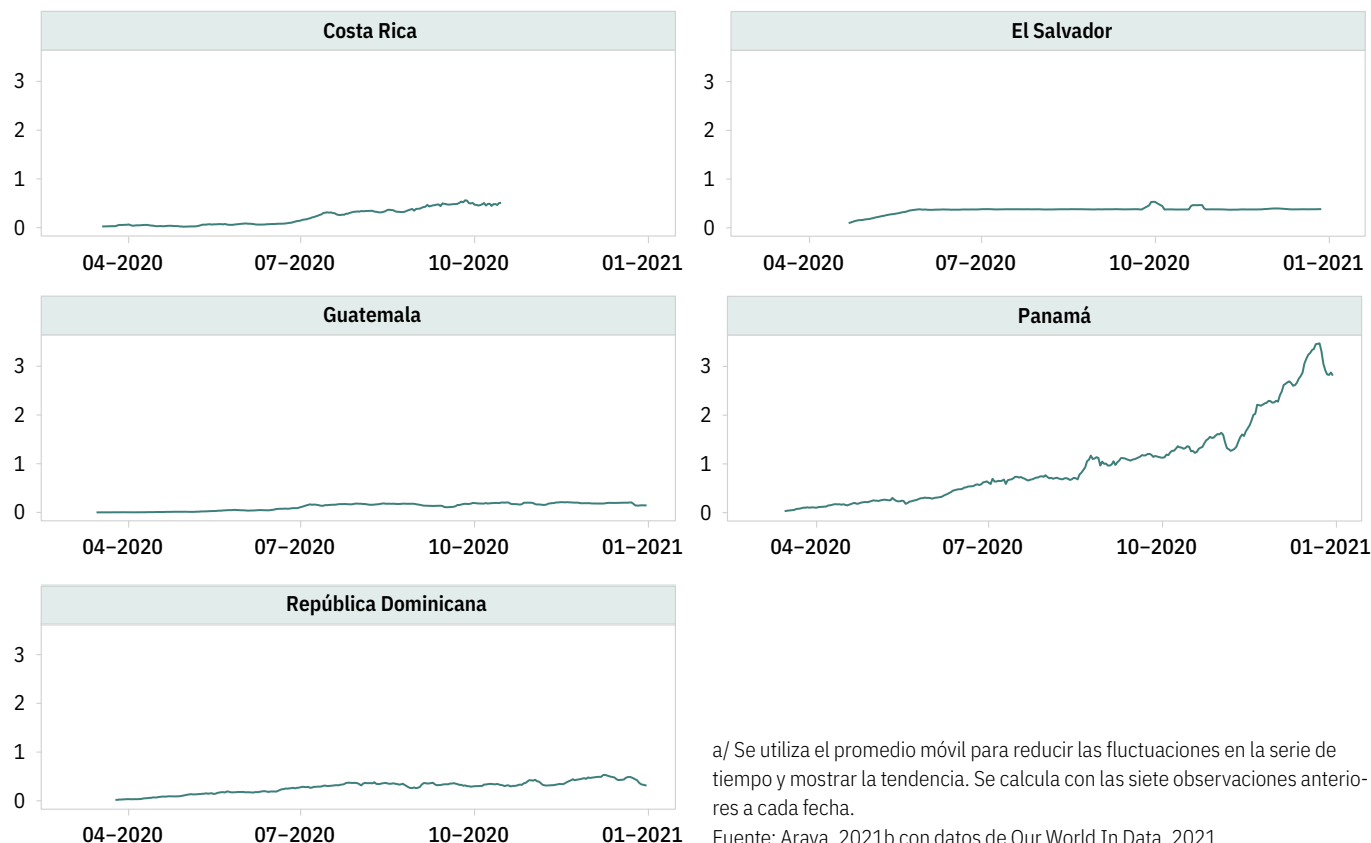
En lo que se refiere al rastreo de contactos, la mayoría de los países de la región aplicaron un rastreo limitado.

Costa Rica, al principio de la pandemia, y Panamá, después de septiembre de 2020, se separaron del resto de naciones al aplicar un rastreo comprehensivo. De nuevo, Nicaragua no aplicó este tipo de medidas, exceptuando unas semanas durante mayo

Gráfico 4.6

Promedio móvil^{a/} de pruebas diarias de covid-19. 2020

(por cada mil habitantes)



de 2020, en las que realizó un rastreo limitado (Araya, 2021b).

La covid-19 pasa a ser una de las principales causas de muerte en la región

Con respecto a los fallecimientos asociados a la covid-19, el primero en la región se registró el 12 de marzo de 2020 en Panamá y para el 5 de abril todos los países habían tenido fallecimientos, siendo Belice el último en hacerlo. La tasa de mortalidad por el virus ha variado a través del tiempo. Sin embargo, muestra una relación inversa con la cantidad de casos confirmados, pues los países con mayor cantidad de casos reportados muestran tasas de mortalidad menores a los que informan una menor cantidad de casos (Araya, 2021b).

En el cuadro 4.2 se presentan las estadísticas de casos de covid-19 registrados

hasta mayo de 2021 y la cantidad de muertes por cada millón de personas en varios países de la región bajo estudio, así como en otras naciones latinoamericanas y otras zonas del mundo. En comparación con otros países del continente americano y con la Unión Europea, toda Centroamérica y República Dominicana tienen una incidencia (muertes por cada millón de habitantes) inferior, excepto Panamá, que presenta un nivel similar al de Chile y no muy distante del promedio de la Unión Europea.

Indistintamente de la zona, la evolución de las tasas de mortalidad presentó un patrón similar: en los primeros meses de la pandemia se reportaron tasas más altas y hacia finales de 2020 estas se estabilizaron. República Dominicana, Guatemala y Nicaragua evidenciaron altas tasas a inicios de la pandemia debido al bajo nivel de pruebas realizadas y

de casos diagnosticados en estas naciones (gráfico 4.7).

Al comparar la mortalidad por la covid-19 a finales de 2020 con datos históricos de otras causas de muerte en los distintos países⁷ (cuadro 4.3), se observa que las tasas de mortalidad de la covid-19 son las menores en todos ellos, salvo en Panamá. No obstante, la covid-19 es un solo tipo de enfermedad, mientras que en los demás casos se trata de grupos de enfermedades. De esta forma, no se puede afirmar que la covid-19 sea una enfermedad de poca afectación respecto a las otras. Por el contrario, el hecho de que se acerque en mortalidad a grupos de enfermedades indica precisamente que ha tenido un fuerte impacto.

Una de las preocupaciones al hablar sobre la mortalidad asociada con la covid-19 a nivel mundial es que no todos los países atribuyen las muertes a la enfer-

Cuadro 4.2

Mortalidad asociada con covid-19 en la región y en otras zonas y países del mundo. Mayo de 2021

País	Casos totales	Muertes por millón
Belice	12.764	812
Costa Rica	288.626	712
El Salvador	72.220	341
Guatemala	247.106	446
Honduras	231.560	619
Nicaragua	7.193	28
Panamá	373.774	1.467
República Dominicana	282.685	332
Centroamérica y República Dominicana	1.515.928	494
Estados Unidos	33.117.737	1.782
México	2.396.604	1.719
Brasil	16.083.258	2.113
Chile	1.323.413	1.485
Uruguay	265.098	1.114
Unión Europea	31.923.673	1.617
Mundo	166.862.060	444

Fuente: Araya, 2021a con datos de Our World in Data, 2021.

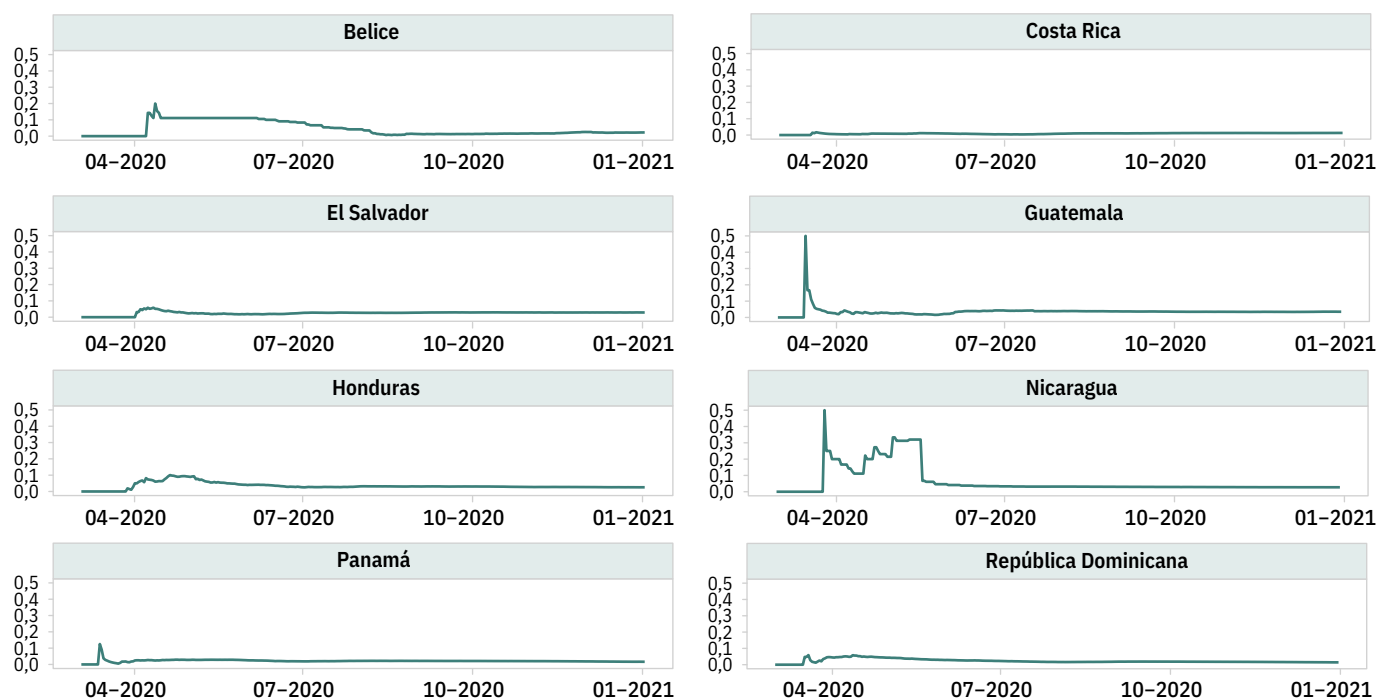
medad de la misma manera. Para cuando la Organización Mundial de la Salud estableció una metodología de registro en abril de 2020, ya muchos Estados habían definido sus propios protocolos utilizando criterios muy variados⁸ y disímiles (Beaney *et al.*, 2020).

Para corregir estas debilidades se ha estado recurriendo al indicador de mortalidad en exceso, que evidencia las muertes adicionales registradas durante un período por encima de las muertes esperadas (calculadas a partir de un promedio de varios años previos)⁹. El gráfico 4.8, muestra la evolución de este indicador para cinco países de la región a lo largo del 2020. Es claro que cada uno tuvo un comportamiento distinto, a excepción de El Salvador y Guatemala, que experimentaron un elevado exceso de muertes hacia mediados del año. También se observa que en países que aplicaron medidas de

Gráfico 4.7

Evolución de la tasa de letalidad^{a/} asociada a covid-19, según país. 2020

(en porcentajes)



a/ La tasa de letalidad es la proporción de personas que mueren por una enfermedad entre las contagiadas. Es un indicador de la virulencia o de la gravedad de la enfermedad. Este indicador es un aproximado, debido a los problemas de registro de los casos positivos, por las personas asintomáticas o que no fueron diagnosticadas.

Cuadro 4.3

Tasas de mortalidad por covid-19 y los tres principales grupos de enfermedades, según país. 2016^{a/}

(por cada 100.000 habitantes)

País	Crónicas	Cardiovasculares	Neoplasmas malignos	Covid-19
Belice	370,4	140,1	78,3	62,37
Costa Rica	422,8	148,8	118,9	42,89
República Dominicana	445,6	215	98,4	22,25
Guatemala	286,2	83,5	48,2	26,86
Honduras	287,6	108,5	60,4	31,6
Nicaragua	362,4	116,6	67	2,49
Panamá	376,7	137,1	87,2	93,21
El Salvador	490,2	154,3	104,1	20,46

confinamiento obligatorias (como El Salvador, Guatemala y Panamá) hubo reducciones significativas en la proporción de muertes con respecto a los niveles esperados mientras duró la cuarentena. En el caso de Costa Rica, que tuvo un confinamiento menos drástico, durante varios meses el nivel de mortalidad se mantuvo justo en el promedio de muertes esperadas. Por el contrario, Nicaragua, que no aplicó medidas de restricción de movilidad, la cantidad de muertes excedió entre un 50% y 60% al promedio de muertes esperadas a partir del mes de abril.

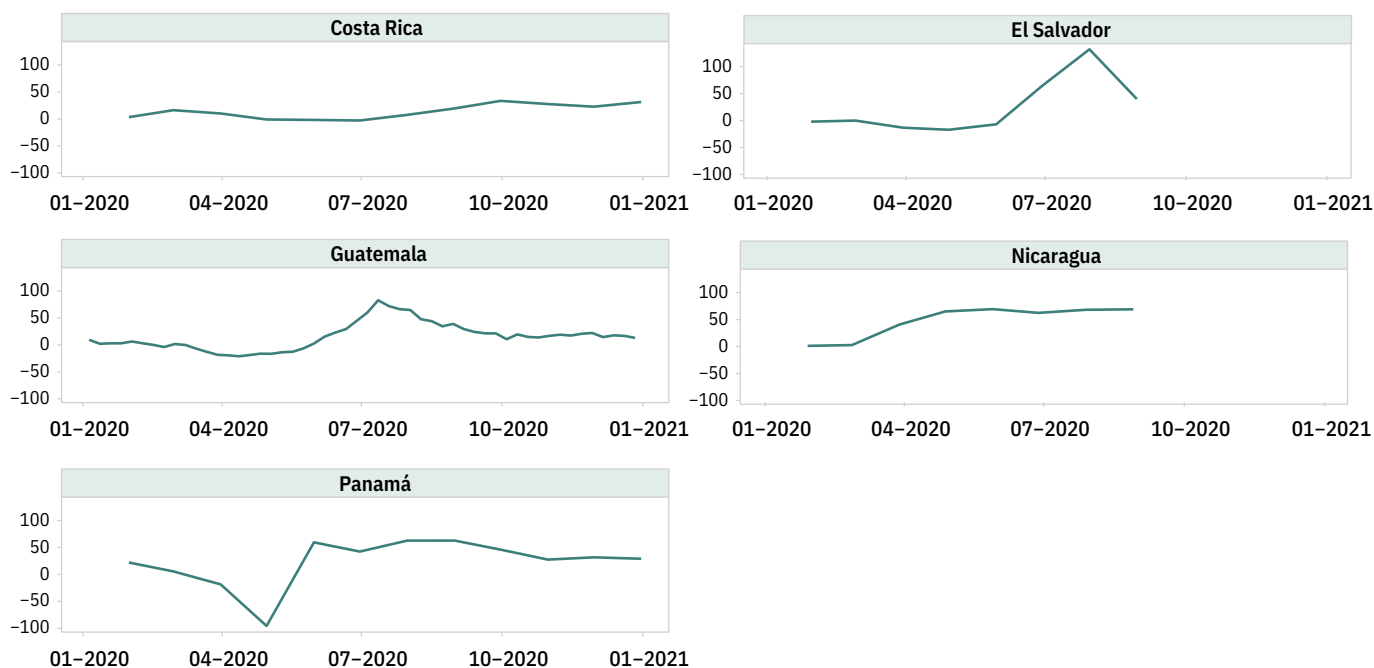
Lento avance de la vacunación

La vacuna contra la covid-19 se empezó a distribuir a nivel mundial a finales de 2020. Así, los distintos países se adherieron a mecanismos para recibir la vacuna, por ejemplo, COVAX, o bien se generaron compras directas de

a/ Se presentan las estadísticas de las tasas de mortalidad para los tres de los grupos de enfermedades más mortales por cada 100.000 habitantes en el 2016 que son compartidos por los países de la región (últimos datos disponibles que garantizan comparabilidad entre países).

Fuente: Araya, 2021a con datos de la OPS-OMS para el 2016 y Our World In Data con corte el 31/12/20.

Gráfico 4.8

Porcentaje de mortalidad en exceso^{a/}, según país. 2020

a/ La mortalidad en exceso se define como la diferencia entre las muertes en cada mes del último año y las muertes promedio de los últimos cinco años en el mismo período, se presenta como proporción de las muertes promedio de los últimos cinco años.

Fuente: Araya, 2021a con datos de Our World in Data.

los Estados a las compañías farmacéuticas (principalmente Pfizer/BioNTech o AstraZeneca). En Centroamérica y República Dominicana, todos los países se adhirieron a la iniciativa COVAX de la Organización Mundial de la Salud, que garantiza dosis de la vacuna contra la covid-19 para un 20% de la población de cada nación (ONU, 2021). Algunas de las naciones han recibido donaciones de vacunas. Por ejemplo, Nicaragua recibió un lote con una cantidad no especificada de vacunas Sputnik V donadas por Rusia, mientras que Guatemala y Honduras obtuvieron donaciones del gobierno de Israel (en ambos casos, lotes de 5.000 vacunas; Camacho, 2021). Por otra parte, China donó 150.000 vacunas Sinovac a El Salvador (Camacho, 2021).

De la región, solo Costa Rica recibió vacunas en 2020, y fue el único que registraba una inversión para comprar vacunas en febrero de 2021, la cual ascendía a 40 millones de dólares.

En febrero de 2021, Belice, Honduras y Nicaragua todavía no habían anunciado acuerdos formales para comprar vacunas fuera del mecanismo COVAX. No obstante, sí habían impulsado gestiones a ese efecto. Por ejemplo, Nicaragua buscaba comprar por esta vía 7,3 millones de dosis de las vacunas Sputnik V, Moderna, AstraZeneca y Covaxina (Araya, 2021b). De los países que han efectuado compras, estas han sido mayoritariamente de las vacunas producidas por AstraZeneca y Pfizer (cuadro 4.4). Se han gestionado compras de otras vacunas, como la de Johnson & Johnson (Costa Rica), pero o no se han concretado o no alcanzan la magnitud de las compras hechas a AstraZeneca y Pfizer (SICA, 2021).

A finales de febrero de 2021, existían datos sobre tasas de vacunación para Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y República Dominicana. De ellos, Costa Rica tenía la mayor cantidad de dosis administradas con 2,94 por cada cien personas, cercana al promedio mundial de 3,38. A este país le sigue República Dominicana con 1,49, y luego El Salvador, Honduras y Guatemala, que se encontraban por debajo de 0,5 dosis por cada 100 habitantes en ese momento (Our World In Data, 2021). Para marzo

Cuadro 4.4

Dosis de vacunas contra covid-19 pactadas a febrero del 2021, según país

País	Donaciones	COVAX ^{a/}	AstraZeneca	Pfizer-BioNTech
Belice		20%		
Costa Rica		20%	500.000	3.000.000
Guatemala	5.000 (Israel)	20%		7.000.000
Honduras	5.000 (Israel)	20%		
Nicaragua	No especificado (Rusia)	20%		
Panamá		20%	1.000.000	3.000.000
El Salvador	150.000 (China)	20%	2.000.000	
República Dominicana		20%	10.000.000	7.900.000

a/ Un 20% corresponde a porcentaje de la población que cubrirá el mecanismo. Fuente: Elaboración propia con base en Araya, 2021b, Camacho, 2021 y La Prensa Gráfica, 2021.

de 2021, todos los países de la región habían iniciado el proceso de vacunación, sea por donaciones de Estados amigos o porque recibieron envíos del mecanismo COVAX o de los convenios establecidos de manera directa con las empresas fabricantes de vacunas.

La situación a mayo de 2021 se resume en el cuadro 4.5, donde se observa que la región en su conjunto marchaba muy por detrás de los niveles de vacunación de Chile, Uruguay, Estados Unidos y la Unión Europea, y algo por detrás de otros países latinoamericanos como Brasil y México, aunque estaba en un nivel similar al promedio mundial en la aplicación de primeras dosis y ligeramente por debajo en la aplicación de segundas dosis. Honduras, Nicaragua y Guatemala tenían menos del 3% de su población vacunada con primera dosis y los últimos dos países no registraban vacunación de segundas dosis. Ello contrasta con la situación en República Dominicana, donde ya una de cada cuatro personas llamadas a vacunar habían recibido su primera dosis y el 8,1% contaba con su esquema completo. El resto de los países de la región mostraban niveles similares a los de México en primeras dosis, pero Costa Rica mostraba un mayor avance en la aplicación de las segundas dosis (10,4%).

Cada país está manejando la campaña

de vacunación de una forma distinta, lo que incide en los niveles diferenciados de la aplicación de las dosis. El cuadro 4.6 sintetiza los principales datos de la estrategia de vacunación con la información disponible. Cabe notar la ausencia casi total de cifras en el caso de Nicaragua. Todos los países definieron grupos prioritarios que se irían vacunando por fases. En general, dentro de los grupos prioritarios se incluye a los trabajadores del sector salud, a las personas con enfermedades crónicas y a los adultos mayores (excepto en Nicaragua), estos últimos con énfasis en los que residen en hogares de larga estancia así como al personal que les atiende (en Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana).

El personal de primera línea y de provisión de servicios básicos esenciales también están contemplados en todas las naciones, excepto en El Salvador, Nicaragua y República Dominicana (Camacho, 2021). Hay algunas diferencias en los países en cuanto a los servicios que se consideran básicos, pero en general, incluyen la provisión de agua, electricidad y telecomunicaciones. En algunas naciones se ofrecen otros servicios como aduanas, aseo, bomberos o Cruz Roja.

Otro de los grupos prioritarios son los cuerpos policiales en Belice (incluyendo los guardacostas), Costa

Cuadro 4.5

Avance de la vacunación contra covid-19, según país. A mayo, 2021

País	Porcentaje de población vacunada	Porcentaje de población completamente vacunada
Belice	15,1	2,6
Costa Rica	14,2	10,4
El Salvador	16,9	8,4
Guatemala	2,0	0,0
Honduras	1,4	0,3
Nicaragua	2,5	0,0
Panamá	14,4	7,4
República Dominicana	26,2	8,1
Centroamérica y República Dominicana	9,7	3,8
Estados Unidos	48,8	38,9
México	14,1	9,2
Brasil	18,5	8,7
Chile	50,3	40,3
Uruguay	45,3	28,1
Unión Europea	34,9	15,1
Mundo	9,8	5,0

Fuente: Araya, 2021a con base en Our World in Data, 2021.

Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana (donde también se cuenta con los militares). En las fases intermedias de vacunación están contemplados otros grupos específicos en uno o dos países¹⁰.

El público en general se menciona como grupo objetivo en la última fase de vacunación en todos los países, excepto en Honduras y en Nicaragua. En Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana se precisa que el orden de vacunación será según la edad y en orden descendente.

La debilidad de los sistemas de salud limita la capacidad de respuesta a la pandemia

El gasto público en salud es uno de los factores determinantes de la capacidad de respuesta de los países para enfrentar la pandemia, porque da una idea de los recursos disponibles para atender las necesidades de salud de la población. Además, constituye una aproximación para dimensionar la cobertura, infraestructura y capacidades (equipamiento y personal) con que cuentan los sistemas de salud.

Aunque los integrantes de Centroamérica y República Dominicana se

Cuadro 4.6

Estrategias de vacunación contra covid-19, según países de la región

Estrategia de vacunación	Población objetivo	Fecha de inicio del proceso	Cantidad de fases de vacunación	Dosis aplicadas y fecha
Belice		01/03/2021	5	22.067 al 31/03/2021
Costa Rica	3,5 millones (100% de los 18 años y más)	24/12/2020	5	312.000 al 23/03/2021
El Salvador	4,5 millones	17/02/2021	3	49.000 al 23/03/2021
Guatemala	8,3 millones (50% de la población)	26/02/2021	4	21.273 al 13/03/2021
Honduras	Sin datos	25/02/2021	4	2.684 al 02/03/2021
Nicaragua		03/03/2021		
Panamá	3,7 millones	20/01/2021	4	245.177 al 12/03/2021
República Dominicana	7,8 millones (mayores de 18 años)	16/02/2021	3	800.000 al 25/03/2021

Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, 2021.

encuentran cerca de superar o superan el 6% de gasto en salud respecto al PIB recomendado por la OMS, la magnitud per cápita de esta inversión muestra importantes diferencias de un país a otro. Costa Rica y Panamá son los mayores inversores en términos per cápita con 909,7 y 1.131,36 dólares al año, contrastando con los demás países que tienen una inversión per cápita menor a trescientos dólares al año, excepto en el caso de República Dominicana que es un poco mayor a cuatrocientos dólares.

Más allá del gasto en salud por persona, la pandemia ha implicado dispendios adicionales para los sistemas de salud. Aunque no se dispone de muchos datos financieros, Hale et al. (2021) señalan una inversión de 40 millones de dólares por parte de Costa Rica para la adquisición de vacunas, que empezaron a llegar a ese país antes de finalizar el año 2020. También dan cuenta de una inversión de emergencia por 178,8 millones de dólares en El Salvador, 428,8 millones de dólares en Honduras y 539 millones de dólares en Panamá.

Desempeño económico

En el presente apartado se sistematizan las repercusiones de la pandemia en la economía en general y en los hogares, así como el impacto entre los distintos sectores, con una profundización en el comercio transfronterizo y el turismo, fuertemente afectados por las limitaciones de movilidad a nivel internacional. Asimismo, se analiza el estrés que ha imprimido la pandemia sobre la situación fiscal de los países, lo que ha impulsado que los gobiernos recurran al endeudamiento interno y externo. Al final del apartado se analizan las perspectivas económicas a mediano plazo.

Pese a que la dirección de los impactos en la economía ha sido similar, la magnitud y duración de estos ha diferido entre naciones y entre sectores económicos dentro de cada país.

Severos impactos macroeconómicos a raíz de la pandemia

El Banco Mundial (2021) estima que

en 2020 la economía global se contrajo un 4,3% respecto a 2019. Sin embargo, hubo diferencias relevantes entre distintas regiones del mundo. América Latina y el Caribe fueron unas de las regiones más afectadas durante la pandemia, dado que su economía cayó en un 6,9%, solamente detrás de la zona euro (-7,4%). Por el contrario, el este de Asia y el Pacífico experimentaron un crecimiento del 0,9%.

En el segundo trimestre de 2020, cuando se manifestaron con claridad los efectos económicos de la pandemia, América Latina registró una tasa de variación interanual del PIB de alrededor del -15%. Mientras América del Sur sufrió una contracción cercana al -14%, en México y Centroamérica esta fue del -17%. Sin incluir a Belice, en Centroamérica y República Dominicana la caída fue del -17,2% (Cepal, 2021b).

Acumulado a los primeros tres trimestres de 2020, América del Sur tuvo una contracción interanual del -7,7%, mientras que Centroamérica experimentó una del -9,0%. Para la Cepal (2021b), uno de los factores determinantes de que Centroamérica y México hayan sufrido un impacto mayor que el resto de América Latina y el Caribe fue la fuerte caída de las exportaciones de bienes y servicios, que fue seis veces mayor a la de las economías sudamericanas.

Analizando la variación interanual del PIB trimestral específicamente para la subregión de Centroamérica y República Dominicana se observa que en todos los países se profundizó la desaceleración del crecimiento durante el segundo trimestre de 2020. La contracción fue más severa en el caso de Panamá (-38,4%) y menor en Nicaragua (-7,5%). Este comportamiento responde a que la pandemia se desató en el último tercio del primer trimestre, momento en que se impusieron las primeras medidas para contrarrestar el contagio, pero no fue hasta el segundo semestre de ese año cuando los efectos de estas fueron plenos. En el tercer trimestre, la economía siguió contrayéndose pero a un ritmo menor, aunque se siguieron registrando altas magnitudes para Panamá (-23,6%), Belice (-13,2%) y El Salvador (-10,2%).

Cabe resaltar que a finales de 2020,

la tormenta tropical Eta y el huracán Iota afectaron al istmo centroamericano, especialmente a Honduras con una semana de diferencia. Según la Cepal (2021d), los daños, pérdidas y costos adicionales se estimaban en 52.099 millones de lempiras, por lo que se esperaba que el PIB de Honduras para todo el año 2020 se contrajera en 0,8 puntos adicionales al 7,4% estimado considerando el impacto de la covid-19. Es decir, se esperaba una caída de 8,2% para ese año.

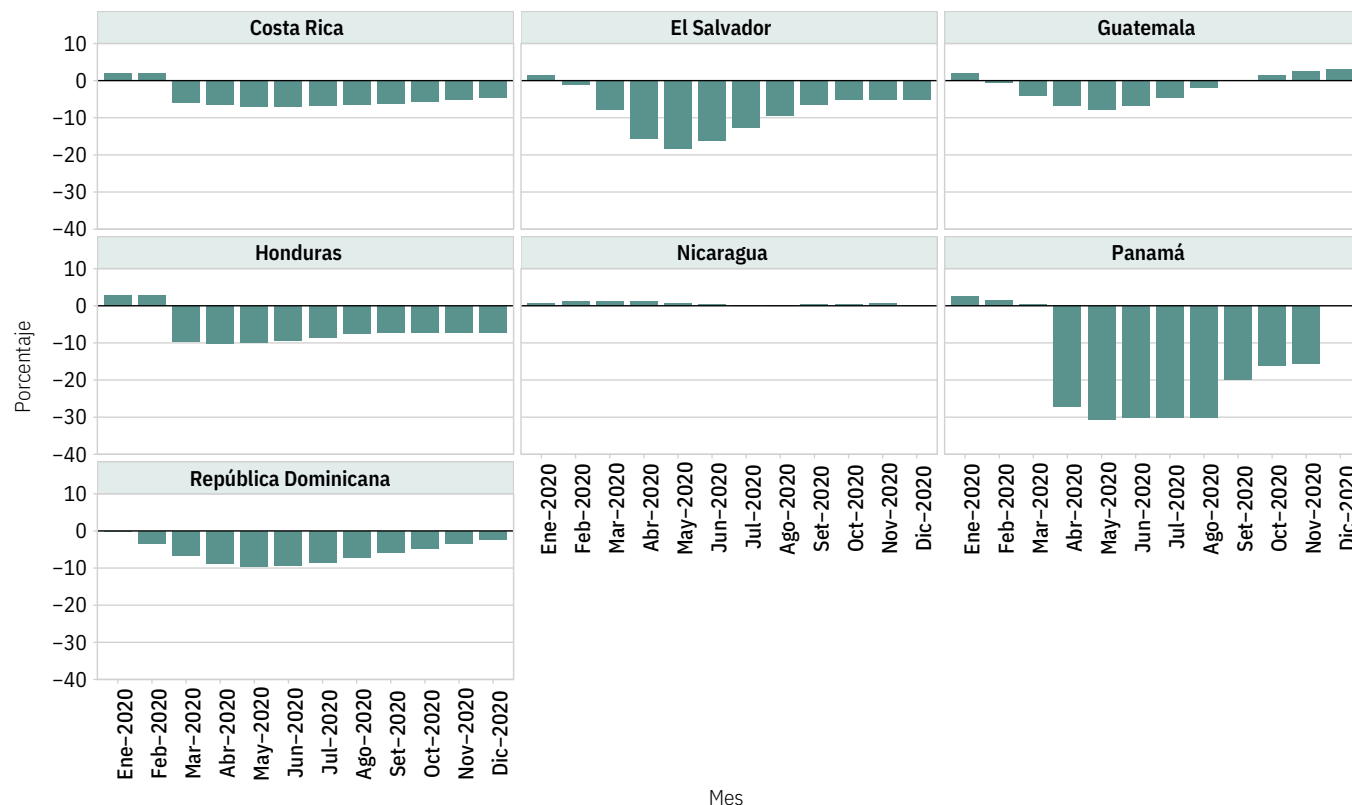
En las variaciones interanuales del índice mensual de actividad económica (IMAE), el impacto de la covid-19 es aún más claro: exceptuando Nicaragua, donde se mantuvo en terreno positivo casi todo el período, y Belice (este último por falta de datos), hubo una contracción en la actividad económica a partir de marzo de 2020, llegando a reducciones máximas entre abril y mayo en los demás países. A partir de ese momento la actividad siguió contrayéndose pero a tasas menores. Hacia finales de 2020 Guatemala empezó a registrar un crecimiento en el indicador. Al igual que con el comportamiento del PIB, Panamá fue el país más afectado en su actividad económica, teniendo tasas de variación que rondaron el -30% entre los meses de abril y septiembre (gráfico 4.9).

Es necesario destacar que durante varios meses de 2020, los gobiernos de la región emitieron lineamientos para el cierre de lugares de trabajo, con la excepción de Nicaragua, lo cual tuvo un impacto en la actividad económica. Las medidas adoptadas en este sentido consistieron principalmente en cierres parciales, aunque Guatemala tuvo un período más amplio de cierre total, disminuyendo la intensidad de esta medida a cierre parcial hacia el segundo trimestre de 2020 (gráfico 4.10).

También se cancelaron espectáculos en vivo o eventos masivos para cortar la transmisión del virus, golpeando con severidad a las industrias culturales y deportivas, excepto en Nicaragua, país en el que el gobierno más bien promovió este tipo de actividades. Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana establecieron esta medida en marzo de 2020 y un año después,

Gráfico 4.9

Variación interanual del índice mensual de actividad económica (IMAE), por mes, según país. 2019-2020



Fuente: Araya, 2021a con datos del SECMA.

aún continuaba vigente. El Salvador estableció el cierre obligatorio durante seis meses a partir de marzo de 2020, pero luego bajó el nivel de restricción a un cierre recomendado. Guatemala se mantuvo oscilando durante todo el año entre ambos tipos de restricciones, en tanto que Nicaragua no estableció ninguna prohibición en este sentido.

Graves efectos de la pandemia en los hogares

La crisis sanitaria, así como la contracción económica experimentada por los países han tenido consecuencias profundas a nivel individual de las personas y de los hogares en la región. Una encuesta realizada por Borge y Asociados para el *Sexto Informe del Estado de la Región* (2021) encontró que seis de cada diez habitantes considera que la pandemia ha

tenido consecuencias muy graves en sus países. Esta percepción es mucho mayor en Panamá, Costa Rica y Honduras, donde entre el 70 y el 80% de las personas opina así, en tanto que es considerablemente menor entre los habitantes de Nicaragua, donde el 48% piensa de este modo. En El Salvador, Guatemala y República Dominicana esa posición la tienen entre un 58 y un 61% de las personas entrevistadas (Fernández y Mora, 2021).

La noción de gravedad crece conforme aumenta el nivel educativo de estas personas, pues un 70% de quienes han recibido educación universitaria valoran muy graves las consecuencias de la pandemia para sus países, frente al 55% de quienes se declaran sin estudios. Asimismo, la percepción de que la situación es muy grave es compartida por siete de cada diez

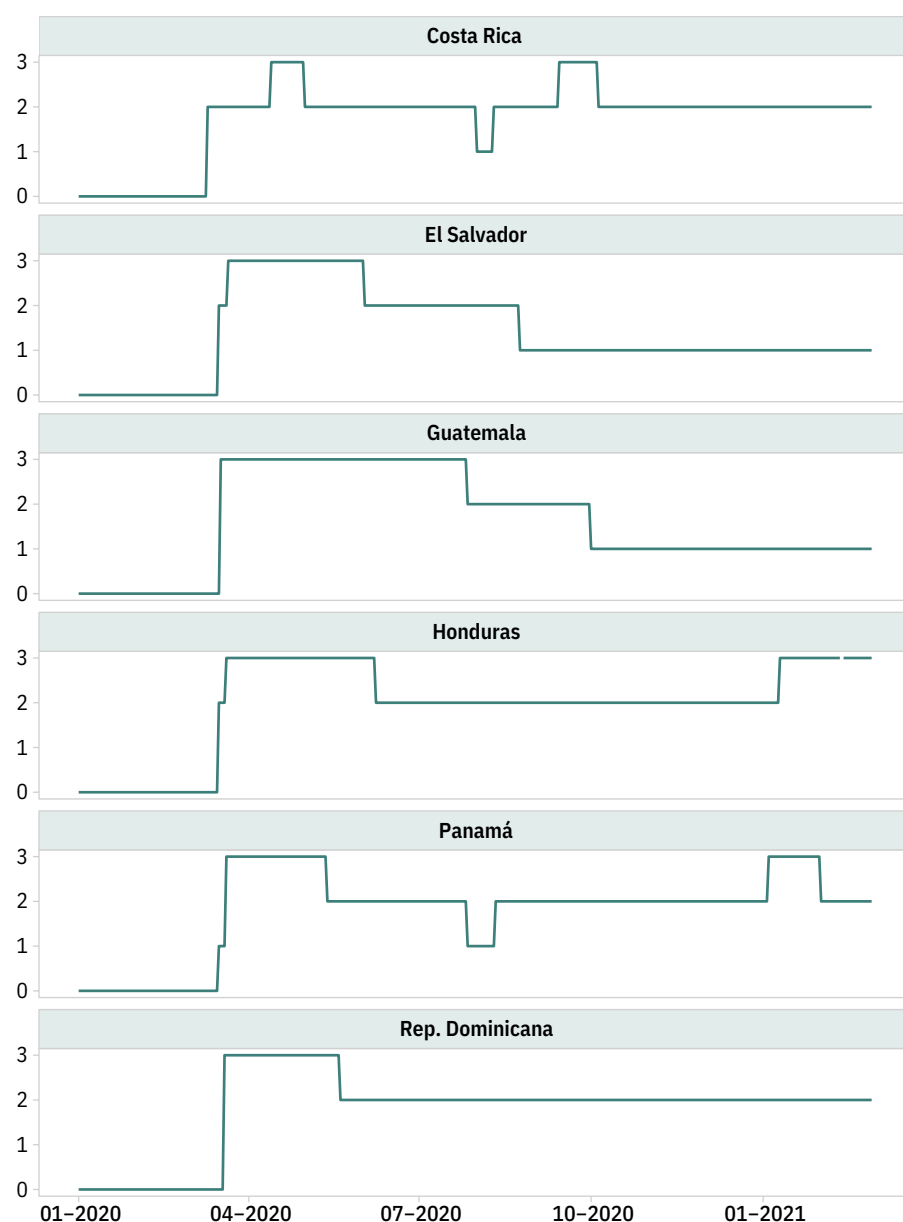
mujeres de la región, frente a seis de cada diez de los varones entrevistados.

Del mismo modo, seis de cada diez personas indicaron estar experimentando dificultades económicas al momento de la entrevista o incluso que no les estaban alcanzando los ingresos para cubrir las necesidades básicas. La situación era aún más crítica en Honduras, donde el 66% de la población manifestó estar en esa situación. Cabe destacar que la situación más extrema (no les alcanzan los ingresos para lo básico y tienen grandes dificultades socioeconómicas) afectaba a aproximadamente una de cada cinco personas en Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Fernández y Mora (2021) señalan una fuerte relación entre las dificultades económicas experimentadas en los hogares y la situación laboral. Según la encuesta de

Gráfico 4.10

Evolución de la medida de “cierre de lugares de trabajo” durante la pandemia del covid-19, según país y nivel^{a/}. 2020-2021



a/ La medida se clasificó de la siguiente manera: el nivel 1 es de cierre recomendado; el nivel 2 es de cierre parcial; y el nivel 3 es de cierre total.

Fuente: Araya, 2021b con base en Hale et al., 2021.

Borge y Asociados, entre un 20 y un 30% de la población perdió su empleo como consecuencia de la pandemia. A su vez, entre un 17 y un 26% vieron disminuidos sus ingresos y entre un 4 y un 11% citó que le recortaron su jornada laboral (gráfico 4.11).

Cabe resaltar que pese a que uno de cada cinco nicaragüenses reportó una reducción en sus ingresos, Nicaragua fue el país donde una mayor proporción de personas indicó no haberse visto afectada por la pandemia (26%).

La pérdida del empleo perjudicó de manera diferenciada a la población, en contraposición con la disminución de ingresos, que impactó a todos los grupos etarios de forma similar. Las personas de entre 18 y 35 años fueron las más afectadas por la pérdida de empleo (30%), mientras en el grupo de edad de entre 36 y 55 años esa proporción fue del 23%, y del 15% para los mayores de 56 años.

Congruente con estos resultados, el 20% del total de la población de entre 18 y 35 años indicó estar desempleada y buscando trabajo, mientras en el rango de 36 a 55 años y mayores de 56 años esa proporción se reduce al 17 y el 11%, respectivamente. Asimismo, la pérdida de empleo afectó más a las personas cuyo nivel educativo máximo es de secundaria (29%) y a las mujeres (28%, frente al 23% de los varones; Fernández y Mora, 2021).

En mayor proporción que los hombres, las mujeres reportan estar desempeñándose como amas de casa (26% frente al 1% de ellos) o estar desempleadas en busca de trabajo (21% frente al 15% en el caso de los varones). A su vez, el 17% de ellas (32% en el caso de los hombres) dijo estar trabajando en lo propio y el 15% (frente al 27% de los varones) indicó que se encontraba laborando en una empresa sin mayores cambios (Fernández y Mora, 2021).

Por su parte, un estudio de Unimer (2021)¹¹ enfocado en los consumidores de la región mostró que como consecuencia de la contracción económica generalizada, el 79% de los consumidores experimentaron una reducción en sus ingresos, siendo Panamá el país donde una mayor proporción de las personas sufrió este efecto (87%). Además, el por-

Gráfico 4.11

Principales afectaciones de la pandemia en opinión de la población centroamericana, por país. 2021

Criterio	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Perdió el empleo	24%	22%	29%	26%	16%	27%	21%
Le disminuyeron los ingresos	19%	26%	17%	20%	22%	23%	26%
No me afectó	17%	15%	17%	15%	26%	11%	20%
Le recortaron la jornada laboral	11%	6%	9%	5%	7%	7%	4%
Por algún tiempo no pudo salir de la casa	7%	6%	6%	8%	6%	6%	5%
Se enfermó de covid-19		5%	3%	9%	10%	10%	6%
Una de las personas con las que vive se enfermó de covid-19	7%	1%	1%	2%	2%	2%	2%
De manera psicológica	2%	2%	1%	2%	2%	2%	3%
En la disminución de fuentes de empleo	1%	3%	3%	1%	1%	1%	1%
Dejó los estudios/centros educativos cerrados	0%	2%	3%	2%	1%	1%	2%
Otras respuestas menos frecuentes	11%	11%	11%	11%	8%	10%	9%

Fuente: Fernández y Mora, 2021 con base en resultados de encuesta de Borge y Asociados, 2021.

centaje que vio disminuido su ingreso en más de la mitad osciló entre un 16% en Nicaragua y el 30% en Panamá. Del 63% de los habitantes de la región que tenían ahorros antes de la pandemia, poco más de dos tercios de ellos (68%) ya los había utilizado por completo al momento del estudio. De manera paralela, un 65% de los consumidores aumentó sus niveles de endeudamiento.

La afectación económica varía según sectores y países

La afectación económica más fuerte a nivel mundial la tuvo el sector servicios, con caídas de entre el 60 y el 80%, en especial aquellos que involucran el contacto cercano con las personas o eventos masivos, como los servicios de hotelería y restaurantes (OECD, 2020a). Más allá de las fronteras de Centroamérica y República Dominicana, los demás sectores también sufrieron reducciones en su actividad económica, aunque esta fue distinta según los países. Por ejemplo, la construcción, que decreció de manera muy notable en Canadá y Reino Unido, cayó con menor intensidad en Noruega, e incluso experimentó un crecimiento en Japón.

Dada la distintiva afectación de los países, la Cepal (2020b) categorizó los sectores en tres grupos: i) los más afectados, que corresponden sobre todo al sector servicios; ii) los medianamente afectados, que corresponden sobre todo al sector de manufactura, y iii) los menos afectados, que corresponden sobre todo al sector agropecuario o a la silvicultura¹².

Cuadro 4.7

Participación porcentual en el PIB de los sectores productivos, por nivel de afectación

País	Nivel de afectación		
	Menos afectados	Medianamente afectados	Más afectados
Costa Rica	5,3	71,7	23,0
El Salvador	10,4	65,5	24,1
Guatemala	10,5	51,1	30,4
Honduras	12,1	63,6	24,3
Nicaragua	16,2	59,9	23,9
Panamá	2,4	62,1	35,5
Chile	3,7	75,0	21,4
Colombia	6,8	71,0	22,0
México	3,4	65,9	30,7
Uruguay	6,7	54,8	38,5

Fuente: Araya, 2021a con datos de Cepal, 2020a.

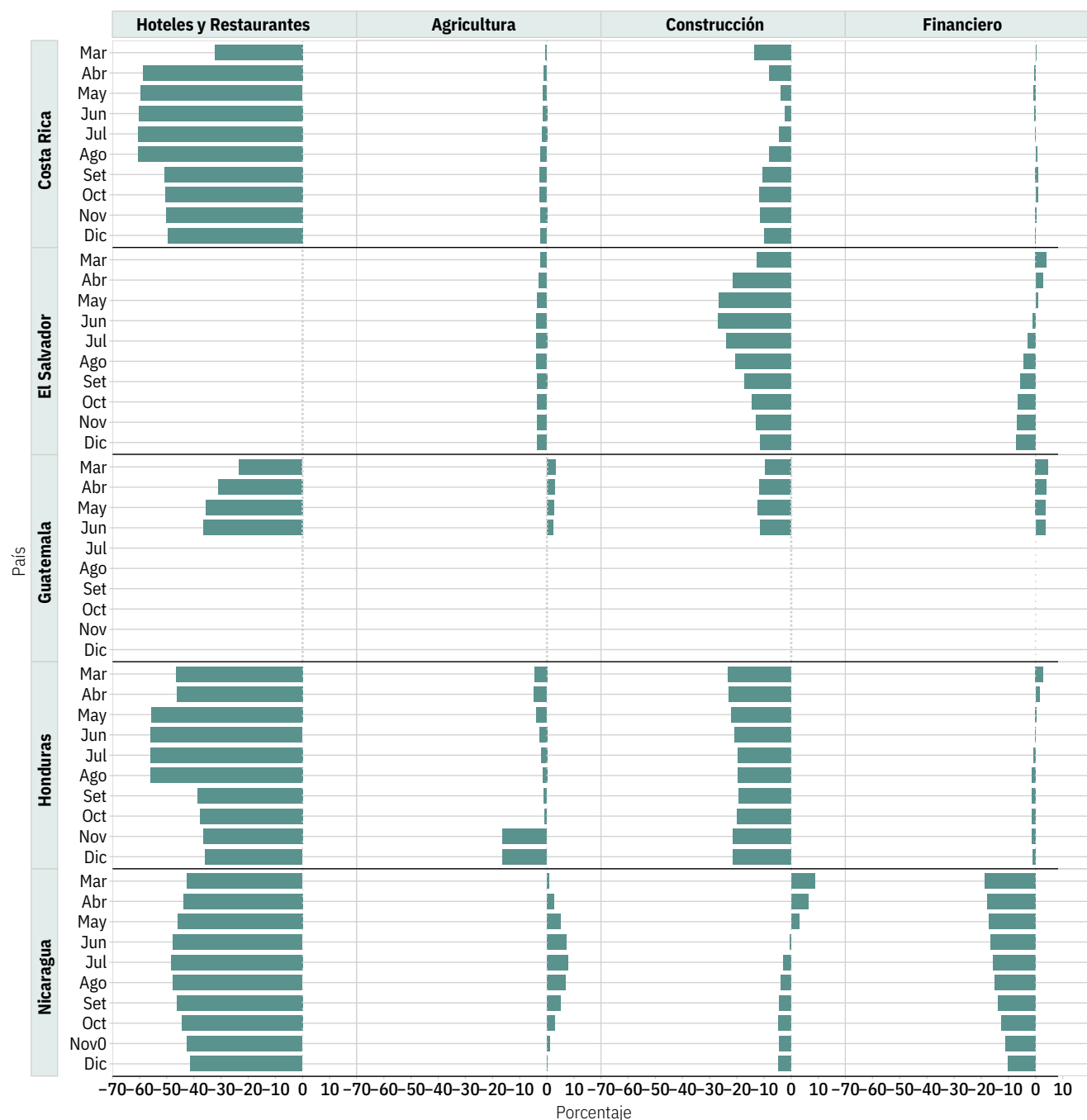
Si se analiza el peso relativo en el PIB de 2019 de los sectores (cuadro 4.7), Panamá es en el Istmo el país que tiene la mayor participación de los sectores más afectados, con un 35,5%, concordante con la alta contracción económica y con la fuerte reducción de actividad en dos de las principales actividades generadoras de sus ingresos: el canal de Panamá y la zona libre de Colón. En comparación con otros integrantes de América Latina, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen una mayor participación en el PIB de sectores menos afectados (es decir, poseen una estructura productiva con un mayor peso del sector agropecuario). Por su parte, Costa Rica y Panamá tienen una estructura más cercana a la de países como Colombia y

Chile, dada la relevancia de los sectores de servicios dentro del PIB.

La diferencia en la afectación por actividades y países se ejemplifica en el gráfico 4.12. En el sector de hoteles y restaurantes, la reducción máxima rondó entre el 50 y el 60% en Costa Rica, Nicaragua y Honduras. Por otra parte, las áreas ligadas al sector primario, como la agricultura, tuvieron los menores impactos, sin llegar al -10% de variación interanual, e incluso reportando crecimiento en algunos meses en Nicaragua y Guatemala. Sin embargo, las variaciones por actividad económica no son homogéneas a lo largo de la región. Por ejemplo, en Nicaragua el sector construcción no llegó a contraerse más de un 4,8% respecto al año anterior,

Gráfico 4.12

Variación interanual de la actividad económica, por sector, según meses y país^{a/}.
Marzo-diciembre. 2020



a/ No se encontraron datos para Belice, Panamá y República Dominicana.

Fuente: Araya, 2021a con datos del SECMCA.

mientras que en Honduras y El Salvador, la variación de este sector llegó a ser casi del -30%. Asimismo, la afectación en el sector financiero varió mucho entre países: en Nicaragua hubo contracciones de casi un 20%, en Guatemala hubo crecimiento y en Costa Rica y Honduras la variación fue inferior al 3%.

Donde sí hubo coincidencia en los países es que para todos los sectores, las contracciones fueron menores hacia finales de 2020.

El parón mundial afecta al comercio, al turismo y a la inversión extranjera directa

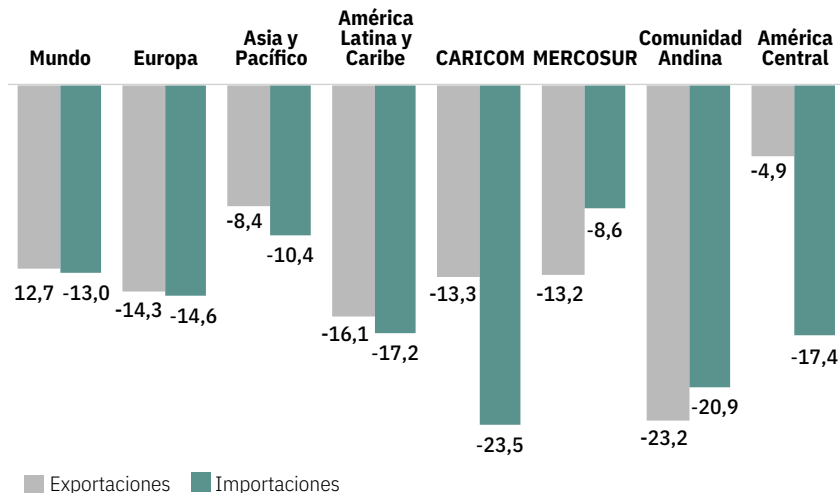
Si se vuelve la mirada al comercio exterior, la tónica de contracción se mantiene en las variaciones de las exportaciones e importaciones tanto para América Latina y el Caribe como para el resto del mundo, incluyendo los países de Centroamérica y República Dominicana (gráfico 4.13). En el primer semestre de 2020, las exportaciones mundiales bajaron un -12,7% y las importaciones un -13,0%. América Latina y el Caribe se contaban entre las regiones más golpeadas en este sentido, con una reducción de un -16,1% en exportaciones y un -17,2% en importaciones relativo al mismo período en 2019. Entre las subregiones de esta zona, Centroamérica tuvo la menor contracción de las exportaciones (-4,9%), en tanto que sus importaciones se comportaron de manera similar (-17,4%) al promedio regional (gráfico 4.13).

La diferencia en la variación de exportaciones e importaciones se explica por la fuerte dependencia de Centroamérica y de República Dominicana de los insumos importados, especialmente en El Salvador, Honduras y Nicaragua. Al caer de manera brusca la actividad económica, los flujos de importación se vieron más afectados (Moreno y Morales, 2020).

En relación con el año anterior, a partir de abril de 2020 en Centroamérica y República Dominicana todos los países, menos Belice, tuvieron variaciones negativas de las exportaciones y las importaciones. Ambas alcanzaron valores mínimos en abril y mayo, exceptuando el caso de Panamá, que registró el menor valor en octubre de ese año. En el caso de las exportaciones, la afecta-

Gráfico 4.13

Variación interanual del comercio exterior, según regiones del mundo. I semestre 2020



Fuente: Araya, 2021a con datos de Cepal, 2020b.

ción interanual fue menor del 30% en Costa Rica (-19,2%), Nicaragua (-23,4%) y Guatemala (-29,2%); estuvo entre el 30 y el 40% en El Salvador (-33,5%), República Dominicana (-37,0%) y Panamá (-39,3%); y superó el 40% en Belice (-40,7%) y Honduras (-43,5%). Belice registra un comportamiento anómalo en la región debido a que durante junio y julio sus exportaciones crecieron respecto al año 2019.

La Cepal (2020d) señala que esta reducción en las exportaciones está estrechamente ligada con la virtual paralización del turismo. De hecho, Mooney y Zegarra (2020) indican que el comercio, en el cual las exportaciones y el turismo tienen mucho protagonismo, es uno de los principales canales de transmisión del shock económico sufrido durante la pandemia en América Latina y el Caribe. Los autores calcularon un índice de dependencia del turismo que considera la contribución de este sector en las exportaciones, el PIB y el empleo en cada nación. En el ranking de los países, Belice ostenta la posición 18 a nivel global seguido de República Dominicana en la 33 (cuanto más cerca del primer puesto, mayor es la dependencia). Panamá, Costa Rica, Honduras y El Salvador se encuentran entre las posiciones 46 y 62,

y Nicaragua y Guatemala en la 78 y la 85, respectivamente.

En 2019 las contribuciones del turismo al PIB y el empleo se ubicaron entre el 10 y el 15% en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Fueron del 16,3 y el 17,3%, respectivamente, en República Dominicana y superaron el 35% en el caso de Belice. Con estas referencias, solo Guatemala mostró aportes bajos en ambas variables: un 6,2% al PIB y el 6,5% al empleo (Cepal 2020d).

En la región centroamericana, las llegadas de turistas internacionales cayeron un -55% en marzo, un -97% en abril, y un -99% entre mayo y agosto de 2020 respecto al mismo período en 2019, a tono con la tendencia global (UNWTO, 2020). Se estima que esta disminución en el turismo tuvo una afectación sobre el PIB de hasta un -2,3% en el caso de Panamá, seguido por un -2% en Costa Rica y un -1,6% en El Salvador. Por su parte, Nicaragua, Honduras y Guatemala tienen afectaciones que no llegaron al -1% de su PIB (Cepal, 2020d).

El comercio intrarregional ha sido un mercado importante para las exportaciones de los países (ver capítulo 2 sobre tendencias recientes del desarrollo humano sostenible). Según datos de la Sieca procesados por el *Informe Estado*

de la Región, en 2020 las exportaciones a los otros países de la zona crecieron alrededor de un 2% en Panamá, Nicaragua, Guatemala y Honduras. En las primeras cuatro naciones este aumento fue superior al de 2019, mientras que en el caso de Honduras en 2020 aumentaron menos que el año anterior. Solo Costa Rica y El Salvador experimentaron una disminución en las exportaciones al resto de los países del Istmo en un -5 y un -12%, respectivamente.

Con respecto a la inversión extranjera directa (IED), Moreno y Morales (2020) señalan que las bajas tasas de interés prevalecientes en los mercados financieros de la región y la volatilidad en la percepción del riesgo de los países son elementos que desmotivaban el flujo de IED. Los autores señalan que el índice de bonos de mercados emergentes (EMBI, por su sigla en inglés)¹³, que es una medición del riesgo país utilizada por inversores externos, entre febrero y septiembre de 2020 aumentó en la mayoría de los integrantes del Istmo muy por encima del incremento percibido en Latinoamérica en su conjunto (31,8%). En efecto, en el caso de Honduras y Panamá el riesgo país aumentó alrededor del 52%; en Costa Rica se incrementó un 54% y en El Salvador aumentó un 111,7%. Este último alcanzó un nivel de riesgo de 841 puntos básicos, 400 puntos por encima del promedio latinoamericano.

La reducción de los ingresos y los gastos extraordinarios empeoraron la situación fiscal

Previo a la pandemia, la región presentaba ya una situación fiscal preocupante. Entonces se estimaba que para 2020 la carga tributaria media para Centroamérica y República Dominicana sería de un 13,9% del PIB, muy por debajo del 30,7% de las prácticas alrededor del mundo (Icefi, 2020a). Además, esta carga se asumía variable: El Salvador llegaría al máximo regional con un 18,2% del PIB, mientras que Panamá rondaría el 7,7%¹⁴. Adicionalmente, se estimaba que el nivel del gasto público regional se ubicaría en el 18,5%, contrastando con el 33% a nivel mundial.

Con estas condiciones fiscales, los países enfrentaron la llegada de la pandemia, que impactó sus estimaciones iniciales por varias vías: por un lado, la contracción generalizada redujo los ingresos fiscales derivados de la actividad económica, y por otro, hubo un notable aumento en los gastos requeridos para cubrir necesidades sanitarias (Icefi, 2020b) y para contener los efectos de la pandemia en la economía utilizando herramientas como la habilitación de líneas de crédito preferenciales para empresarios, así como transferencias o bonos extraordinarios a los hogares. También se realizaron reasignaciones presupuestarias hacia los sistemas de salud (Cepal, 2020c).

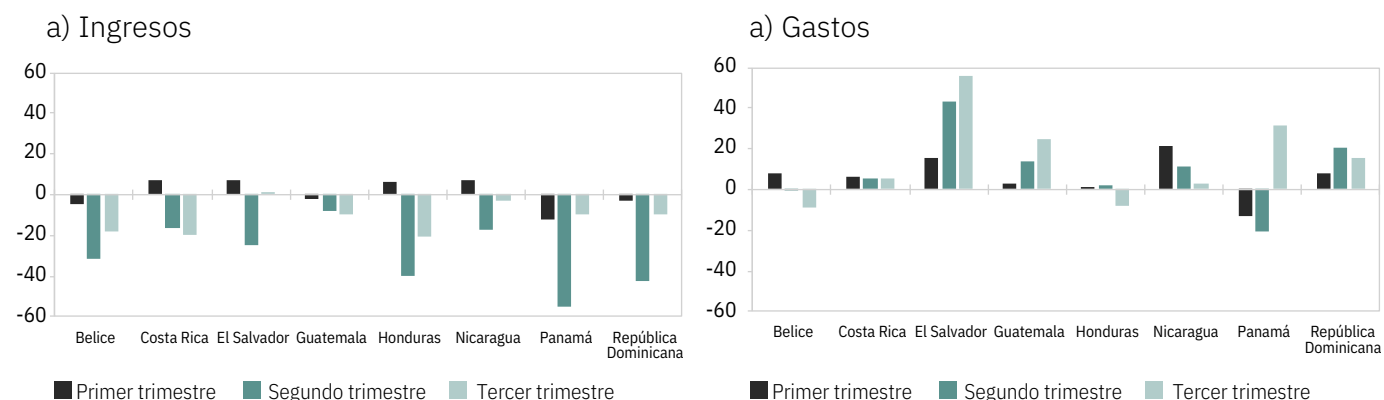
A nivel de los ingresos totales del gobierno, desde marzo de 2020 todos los países reportaron variaciones negativas respecto al año anterior. En concreto, en el segundo trimestre de 2020, Honduras, República Dominicana y Panamá tuvieron reducciones en sus ingresos por encima del 40% respecto al año previo, mucho mayores a la caída observada en el conjunto de la región latinoamericana (28,7%). Por otra parte, Guatemala experimentó una afectación menor con una reducción inferior al 10% (gráfico 4.13).

En relación con los gastos, en una demarcación donde el promedio respecto al PIB ronda el 20% para la mayoría de los países (Icefi, 2020b), El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana reportaron un crecimiento en el gasto para el segundo trimestre de 2020, mientras que Panamá y Belice tuvieron una reducción. Es de notar el alto aumento del gasto en El Salvador, por encima del 40% durante el segundo trimestre y del 50% en el tercer trimestre, en comparación con los mismos períodos del año anterior. Por su parte, Panamá pasó de tener variaciones negativas en los primeros seis meses de 2020 a aumentarlas en el tercer trimestre de este año (gráfico 4.14).

La situación observada con los ingresos y los gastos contribuyó al deterioro en la situación fiscal de los países. Según datos de la SECMCA y del Banco Central

Gráfico 4.14

Variación interanual de los ingresos y gastos públicos totales, por país. Trimestres, 2019-2020



Fuente: Araya, 2021a con datos del SECMCA y el Banco Central de Belice.

de Belice, entre el primer trimestre de 2019 y el mismo período de 2020, la situación presupuestaria se deterioró en todos los países, a excepción de Panamá, Honduras y Nicaragua.

Cabe destacar que a lo largo de 2020, Belice, Honduras y Nicaragua mostraron el mayor desequilibrio fiscal durante el segundo trimestre del año, mientras que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana continuaron empeorando en el tercer trimestre. En ese momento, tres países tenían un déficit superior a los 1.600 millones de dólares (Costa Rica, Panamá y República Dominicana).

Las proyecciones sobre la balanza fiscal hacia el año 2022 se muestran en el gráfico 4.15. En una primera instancia, todos los gobiernos sufrirían fuertes déficits en 2020, siendo los mayores de todos los de Belice y El Salvador, que llegarían casi al 12% del PIB (Icefi, 2020b). Por su parte, Nicaragua, Honduras y Guatemala gozarían de un mejor escenario en el corto plazo. Sin embargo, indistintamente de la situación que tengan en 2020, se proyecta una recuperación paulatina en 2021 y 2022.

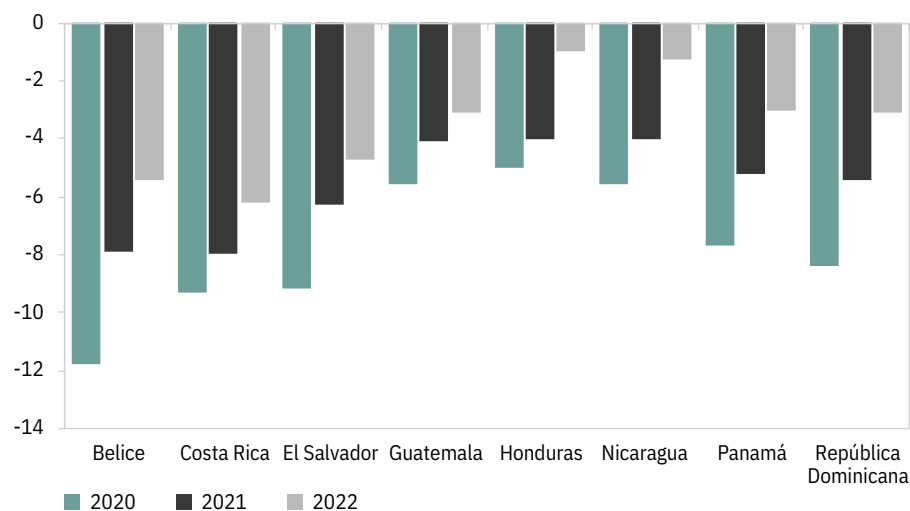
Aumento del endeudamiento durante la pandemia

La contracción de los ingresos, unido a la necesidad de disponer de más recursos para enfrentar la pandemia ha provocado un aumento del endeudamiento en todas las regiones del mundo. Como porcentaje del PIB, el promedio mundial se ubicó en el 97,6% del PIB, siendo mayor en las economías avanzadas (122,7%), mientras que en las economías emergentes fue del 63,3, y en las economías en desarrollo, del 48,5%. América Latina pasó de un 70% en 2019 a un 78,7% en el año 2020 (FMI, 2021).

En Centroamérica y República Dominicana, Panamá y El Salvador fueron los que aumentaron en mayor magnitud su nivel de deuda pública (gráfico 4.16). En el caso de Panamá, pasó de un 56% del PIB a un 69,8%, y en el de El Salvador, de un 79,1% del PIB a un 90,2%. Por su parte, Costa Rica, Honduras, Guatemala y República

Gráfico 4.15

Proyecciones del balance financiero^{a/}, por país. 2020-2022 (porcentaje del PIB)

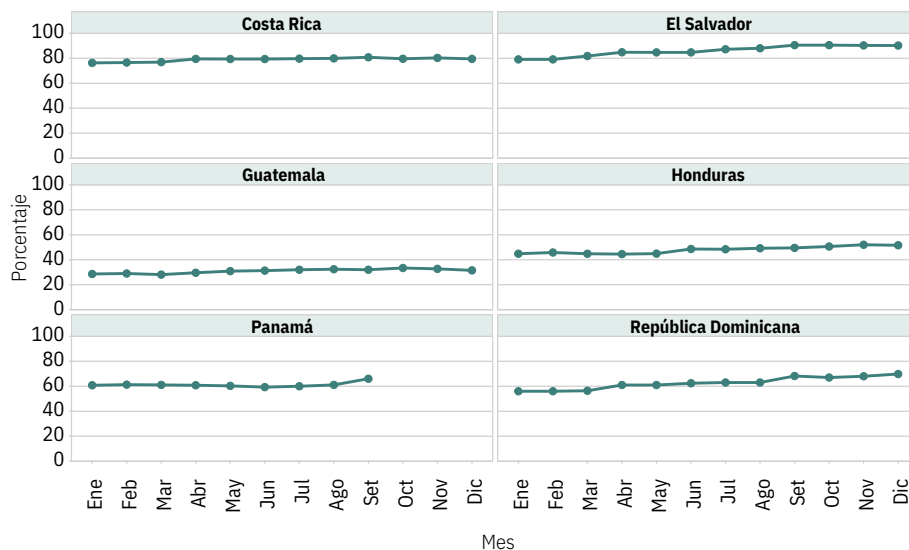


a/ Los valores por debajo de la línea de cero reflejan déficit, es decir, que los ingresos son menores que el gasto.

Fuente: Araya, 2021a con estimaciones del Banco Mundial, 2020a.

Gráfico 4.16

Deuda pública como porcentaje del PIB, por mes, según país. 2020



Fuente: Araya, 2021a con estimaciones del Banco Mundial, 2020a.

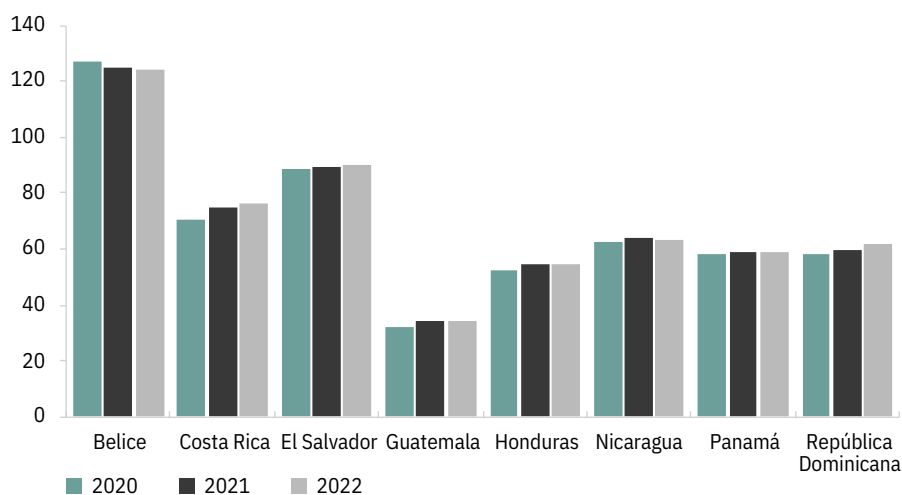
Dominicana aumentaron su deuda, pero a magnitudes menores.

El Icefi (2020b) señala que de todos los países de la región solo Nicaragua presenta una razón deuda-recaudación con adecuada capacidad de pago, al estar debajo del 250%. Costa Rica (532%), El Salvador (539%), Guatemala (523%), Honduras (350%) y en especial Panamá (802%) presentan razones sobre el nivel recomendado por el Fondo Monetario Internacional (FMI). De esta manera, la pandemia ha colocado la situación presupuestaria y la sostenibilidad de la deuda pública en una posición más crítica a la que ya se encontraba en los países de la zona.

Las proyecciones de deuda (gráfico 4.17) muestran que las naciones sufrirían una aceleración de esta variable en 2020, con estabilizaciones hacia 2021 y 2022. Específicamente, se estima que en 2022 en todos los países de Centroamérica y República Dominicana el crecimiento de la deuda sea mínimo o haya iniciado una reducción como porcentaje del PIB.

Gráfico 4.17

Proyecciones de deuda pública respecto al PIB, por país. 2020-2022
(porcentajes)



Fuente: Araya, 2021a con estimaciones del Banco Mundial, 2020a.

Recuadro 4.1

Medidas macroeconómicas adoptadas por los países frente a la pandemia

Ante la severidad de las consecuencias económicas de la pandemia originada por la covid-19, los gobiernos de la región adoptaron una variedad de medidas económicas para contrarrestar sus efectos, orientadas, principalmente, a proteger el consumo de los hogares y preservar el empleo y la capacidad productiva del sector empresarial.

Costa Rica, Honduras, Guatemala y en menor medida Nicaragua respondieron con una combinación de políticas fiscales, monetarias y otro tipo de controles. Por su parte, El Salvador y Panamá, al tratarse de economías dolarizadas, recurrieron a medidas fiscales y otros controles.

Moreno y Morales (2020) consideran que las respuestas de los países de la región en el corto plazo eran esperables y consistentes con la situación generada por la pande-

mia. Sin embargo, los autores realizan varias advertencias. En primer lugar, subrayan que aun cuando las bajas tasas de interés y las inyecciones de liquidez, debido a los bajos niveles de inflación en los países, constituyen incentivos reales a la inversión, “la efectividad de los instrumentos convencionales de la política monetaria expansiva en períodos de crisis es muy baja tanto por las deterioradas expectativas de los inversionistas sobre sus rendimientos futuros como por la alta concentración y la escasa profundidad de los mercados financieros.” (Moreno y Morales, 2020).

En segundo lugar, el esfuerzo fiscal necesario para implementar las medidas indicadas es muy elevado, y se da en momentos en que varios países de la región enfrentaban elevados déficits fiscales. Producto de las políticas adoptadas para contrarrestar los

efectos económicos de la pandemia, es previsible que se evidencien reducciones en los ingresos fiscales, aumentos en los niveles de gasto público, una ampliación del déficit fiscal y un aumento de la deuda pública en todos los países. Ante esta situación, algunos Estados empiezan a discutir e incluso implementar políticas de austeridad, que de realizarse muy prematuramente “alargarían y profundizarían la recesión, precarizarían más el mercado laboral y, con ello, aumentarían los niveles de pobreza y desigualdad” (Moreno y Morales, 2020: 272). El momento en que se adoptan esas medidas de austeridad resulta una consideración esencial para lograr la reactivación económica.

Fuente: Moreno y Morales, 2020, y Funides, 2020.

Cuadro 4.8

Tipos de medidas macroeconómicas adoptadas por los gobiernos, por país. 2020^{a/}

Tipo	Medidas	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Fiscal	Transferencias a grupos específicos						
	Aplazamiento de fechas de pago de servicios públicos						
	Modificación temporal de impuestos						
	Emisión de deuda pública						
	Aumento de la inversión física						
	Aumento salarial en el sector público						
	Beneficios fiscales para plantas de generación eléctricas						
Monetaria y crediticia	Moratoria y reestructuración de préstamos						
	Creación de nuevas líneas de crédito						
	Modificación del encaje bancario						
	Disminución de tasa de política monetaria						
	Congelación de calificación crediticia y aceleración de procesos						
	Otras medidas para aumentar la liquidez						
	Intervención del tipo de cambio						
Controles	Control de precios						
	Intervención directa del mercado laboral						
	Reducción de tarifas de energía eléctrica						

a/ En verde se identifican los países donde se aplicó la medida. En gris donde no se aplicó.

Fuente: Elaboración propia con base en Moreno y Morales, 2020 y Funides, 2020.

Una recuperación económica paulatina y desigual

Considerando factores de oferta¹⁵, demanda¹⁶, financieros¹⁷ y el espacio para la política pública¹⁸, Támara y Fernández (2020) estimaron la capacidad de recuperación de los países de América Latina respecto al resto del mundo. Los autores encontraron que la región manifiesta deficiencias respecto a otras naciones del orbe en el área de oferta, principalmente por razones asociadas al mercado laboral, dado que muchos de las sociedades tienen una estructura productiva más ligada al sector primario y el secundario, lo que limita la adaptación de las actividades laborales a esquemas a distancia como el teletrabajo. También presenta limitaciones en los factores financieros, por el rezago respecto a otras zonas del mundo en este mercado, sobre todo en la integración de este sector con el resto del entorno económico.

Lo anterior resulta en que solo cuatro países latinoamericanos se encuentran categorizados con capacidad de recuperación¹⁹ alta (Chile) o media-alta (México, Colombia y Perú). Entre Centroamérica y República Dominicana,

tienen un potencial de recuperación medio Guatemala, Panamá y República Dominicana y medio-bajo Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador²⁰.

De esta manera, las proyecciones para los países de Centroamérica y República Dominicana son que a la fuerte caída del PIB en 2020 le sigan leves recuperaciones en los años subsiguientes (Banco Mundial, 2020a). Estas recuperaciones serán iguales o inferiores al 5% anual en todos los países, excepto en Belice para 2021, y aún más bajas para el año 2022 (gráfico 4.18).

Empleo

El presente apartado aborda la situación del empleo en la región como consecuencia de la pandemia originada por la covid-19 en los países donde se ha conseguido recopilar información, puesto que la emergencia sanitaria ha afectado la realización de las encuestas de empleo, lo que ha limitado la producción de estadísticas en esta materia. Uno de los impactos más graves de la pandemia, no solo en Centroamérica y República Dominicana sino a nivel mundial, ha sido el impacto sobre los mercados labo-

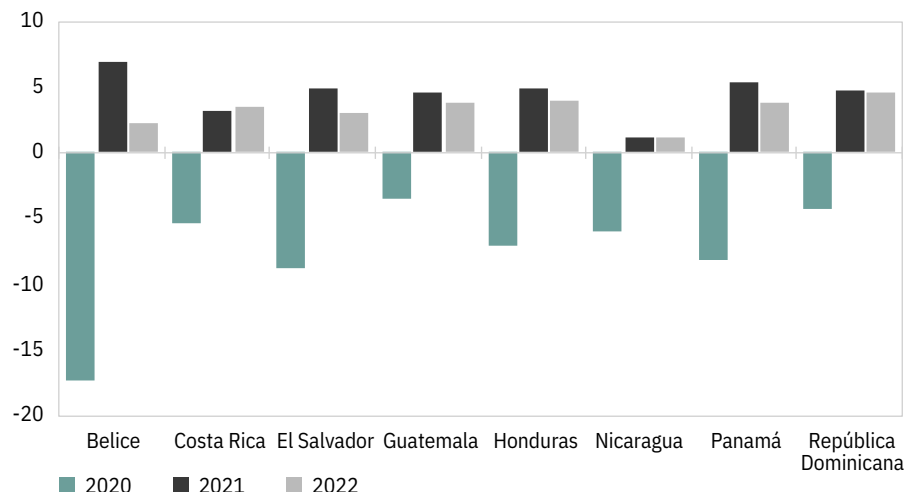
rales, por la desaparición de millones de puestos de empleos, cuya recuperación se prevé lenta. El teletrabajo se ha constituido como una oportunidad para mantener el empleo, pero no todos los trabajos son susceptibles de realizarse a distancia.

La pérdida de empleo y el aumento del desempleo golpean a la región

La OIT (2021) estima que en el año 2020 hubo una pérdida de 114 millones de empleos²¹ a nivel mundial; no obstante, si se considera la cantidad de horas de trabajo perdidas por reacomodo de contratos laborales y la reducción de jornadas, entre otros, la cantidad de empleos equivalentes a tiempos completos perdidos²² asciende a 255 millones, lo que representa el 8,8% de las horas trabajadas en 2019. América fue la región más afectada al perder el 13,7% (50 millones de empleos equivalentes) de la totalidad de horas trabajadas de 2019, por encima de Europa y Asia Central, que tuvieron una pérdida conjunta de horas del 9,2% (30 millones de empleos) y los Estados Árabes con un 9,1% (5 millones de empleos).

Gráfico 4.18

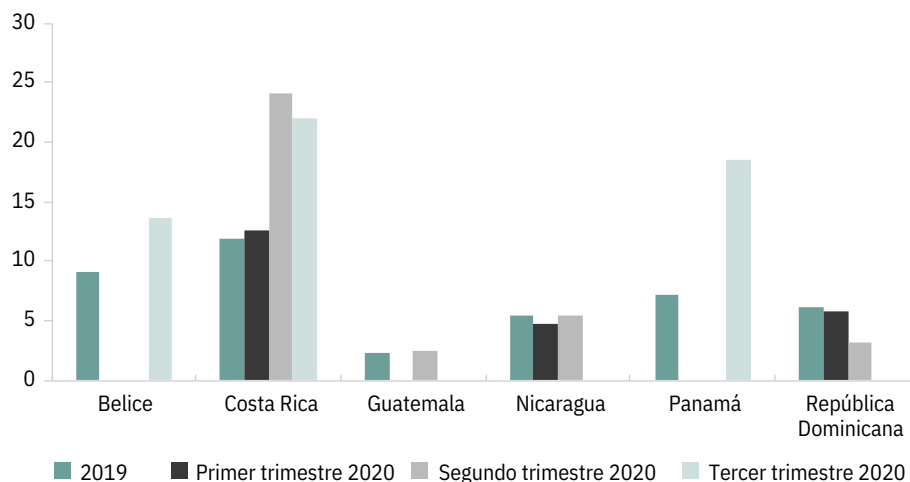
Proyecciones de crecimiento del PIB real, por país. 2020-2022 (porcentajes)



Fuente: Araya, 2021a con estimaciones del Banco Mundial, 2020a.

Gráfico 4.19

Tasa de desempleo, por país. 2019 y trimestres, 2020



Fuente: Araya, 2021a con base en los Instituto de Estadística de cada país y OIT, 2021.

Al desagregar el continente americano, el conjunto de América Latina y el Caribe sufrió una reducción del 16,2% de las horas de trabajo, perdiendo 39 millones de empleos, divididos en 2 millones en el Caribe (para una reducción de horas del 11,7%), 10 millones en América Central (que representan

una reducción de 13,8%) y 27 millones en América del Sur (el mayor porcentaje de horas perdidas de las regiones, con un 17,7%). Por su parte, América del Norte (Estados Unidos y Canadá) tuvo pérdidas de horas del 9,2% (13 millones de empleos equivalentes²³).

De acuerdo con la OIT (2021), del

total de empleos perdidos directamente durante la pandemia a nivel mundial (114 millones), la mayoría (81 millones) pasaron a la inactividad, es decir, dejaron de salir a buscar un nuevo empleo, mientras que 33 millones de personas pasaron a engrosar las filas del desempleo, lo que se tradujo en un aumento de 1,1 puntos porcentuales en la tasa de desempleo mundial (del 5,4% al 6,5%). De los distintos grupos económicamente activos, las mujeres y las personas jóvenes fueron las más afectadas, con pérdidas de empleo del 5 y el 8,7%, respectivamente.

El gráfico 4.19 presenta la evolución del desempleo en Centroamérica y República Dominicana en el período de pandemia para los países que contaban con información²⁴. Destaca que, si bien los niveles de desempleo son elevados en la mayoría de los países, no es posible analizar con detalle la evolución durante el año 2020. En Costa Rica, que cuenta con mediciones trimestrales, el mayor incremento en la tasa de desempleo se dio en el segundo trimestre de 2020 con una posterior disminución en el siguiente trimestre. Además, este país evidenció una creciente tasa de subocupación, la cual pasó de un 12,4% en el primer trimestre a un 25,8% en el tercero, lo que podría estar asociado con la renegociación de contratos y la reducción de jornadas laborales como alternativa para no despedir a más personas. Sin embargo, la tasa de desempleo, alta en el contexto internacional en 2019, no disminuyó durante 2020. Panamá muestra un comportamiento similar al casi triplicarse su tasa de desempleo, y Belice, aunque también aumentó su nivel de desempleo, no tuvo un crecimiento tan marcado.

En contraste, República Dominicana, con niveles mucho menores de desempleo, en el segundo trimestre de 2020 experimentó una disminución en este indicador, aunque ello podría deberse a que la desmotivación de la población hizo que saliera de la fuerza de trabajo; en el caso costarricense, la fuerza de trabajo ha permanecido relativamente constante, al igual que en Guatemala (Barría, 2020).

Recuadro 4.2

Teletrabajo como alternativa a la crisis

Ante las restricciones a la movilidad y la puesta en marcha del distanciamiento social durante la pandemia, fue necesario implementar nuevas maneras de llevar a cabo los procesos productivos. La más relevante y general fue la adopción del teletrabajo. No obstante, esta no es una práctica que se pueda implementar por igual en todos los países debido a que depende tanto de la estructura productiva como del capital físico disponible. Dingel y Neiman (2020) realizaron una estimación de la proporción de empleos potencialmente teletrabajables según sus características para una muestra de países. Ellos estiman que para países desarrollados el potencial teletrabajable ronda un 40%, mientras que para países en desarrollo este puede descender hasta el 5%. En una submuestra de América Latina y el Caribe, el potencial de empleos que pueden llevarse a cabo en esta modalidad ronda el 20%. En casi todos

los países de Centroamérica y República Dominicana, los niveles serían similares o inferiores al promedio de América Latina: un 20% en República Dominicana, un 14% en Guatemala y Honduras, un 16% en El Salvador y un 25% en Panamá.

Para Costa Rica, Ulate et al. (2020), con base en la metodología de Dingel y Neiman, estimaron el potencial del teletrabajo en un 34%, colocándolo cerca de los niveles de países desarrollados. Además, determinaron que durante la pandemia la cantidad de personas haciendo teletrabajo pasó de 32.806 en el primer trimestre de 2020 a 282.632 en el tercer trimestre del mismo año, lo que corresponde a alrededor de un 41% de los empleos potencialmente teletrabajables.

Fuente: Dingel y Neiman, 2020, y Ulate et al., 2020.

Lenta recuperación en los mercados laborales

El FMI (2020b), con los pronósticos de la OIT, calculó la tasa de desempleo proyectada para el año 2021 (gráfico 4.20). Al igual que la producción, el empleo presentará una recuperación lenta y se prevé que no recupere durante 2021 los niveles previos a la pandemia. Todas estas condiciones son contingentes a la aplicación de las vacunas a nivel mundial, en especial, en la región latinoamericana, y a las medidas de prevención sanitaria que impongan las autoridades de cada país.

Se puede notar que las proyecciones son más optimistas para las economías avanzadas que para Centroamérica, pero la zona euro no está muy alejada de las predicciones que hace el FMI para la región centroamericana en 2021. Belice (20,88%) y Costa Rica (18,50%) podrían enfrentar las condiciones más difíciles en la región. Sin embargo, estas proyecciones siguen sin capturar el efecto del aumento en la informalidad, que ha tenido un gran impacto junto al subempleo y la reducción de jornadas laborales.

Adicionalmente, la OIT (2020b) prevé que desaparezcan muchos más empleos del sector formal y que los trabajadores del sector informal que continúen laborando, lo hagan ganando mucho menos en comparación con salarios pagados antes de la pandemia.

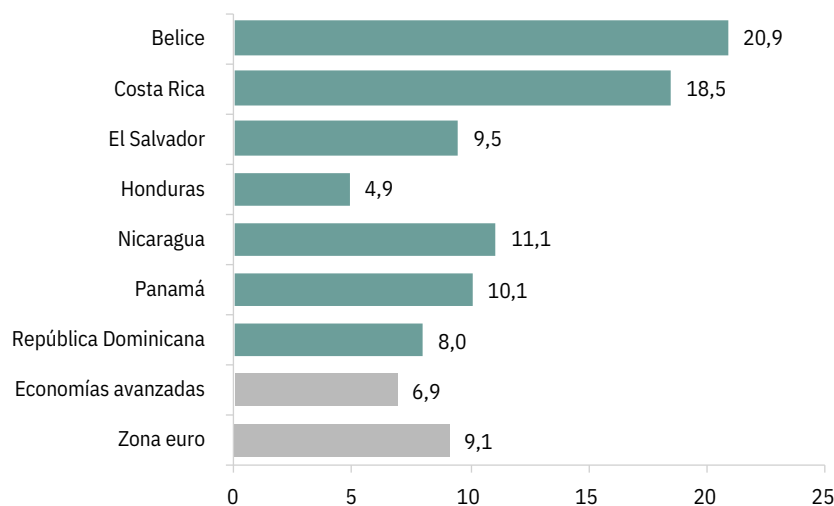
Bienestar social

Producto de la contracción económica y del mercado laboral, y con la caída en los ingresos en los hogares, se experimentó un aumento generalizado de la pobreza en 2020. A excepción de Panamá, todos los países de la región superaron el 20% de población viviendo en condiciones de pobreza, y tres de ellos (Guatemala, Honduras y Nicaragua) sobrepasaron el 50%. La pobreza extrema también rebasó el 10% en cinco países, siendo las excepciones Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

La distribución del ingreso se hizo más desigual, lo que se reflejó en el incremento en el coeficiente de Gini en todos los territorios de Centroamérica y República Dominicana.

Gráfico 4.20

Proyecciones de la tasa de desempleo, según país. 2021



Fuente: Araya, 2021a con datos del FMI, 2020b.

La situación alimentaria, que ya estaba estresada en ciertas zonas de cuatro países de la región (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), se volvió crítica durante 2020.

Aunque los gobiernos han implementado diversos tipos de medidas, menos de la mitad de los hogares habían recibido algún tipo de apoyo del gobierno durante la pandemia y un 56% de ellos obtuvo algún tipo de apoyo alimentario. Cabe destacar que los criterios de asignación de las ayudas solo se focalizaron en los más necesitados en Costa Rica y Nicaragua, mientras que en otros países fueron globales o favorecieron en una alta proporción a hogares que no tenían necesidad de esas ayudas.

El comportamiento de la pobreza, la distribución del ingreso, la seguridad alimentaria y las ayudas gubernamentales para paliar la situación socioeconómica de las familias son los temas que se abordan en profundidad en este apartado.

Aumento generalizado de la pobreza

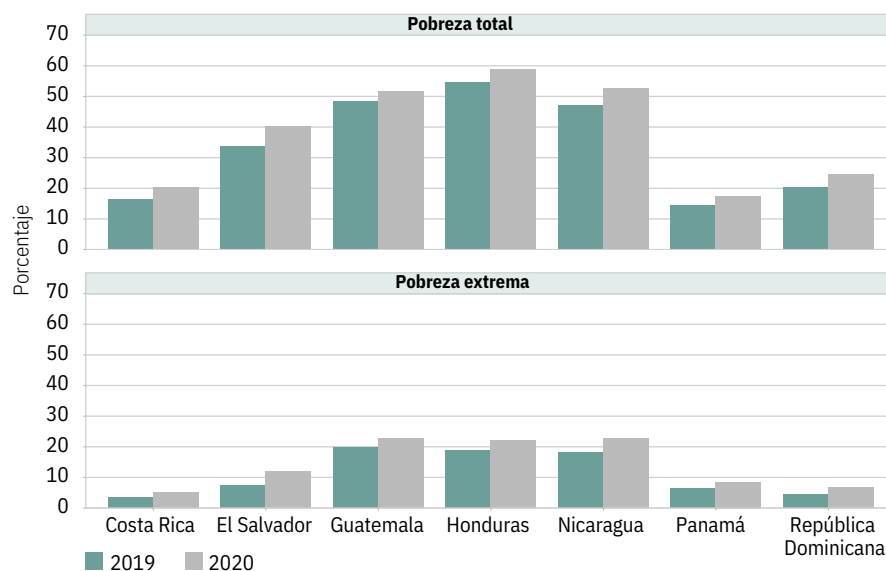
Uno de los impactos de la contracción económica generada por la pandemia ha sido la disminución del ingreso de la población y, en especial, de los grupos más vulnerables. A nivel global, el Banco Mundial (2020b) estima que la pandemia llevará a condición de pobreza extrema a entre 88 y 115 millones de personas a nivel global.

En América Latina y el Caribe se estima que aumentaría la población en condición de pobreza en 3,2 puntos porcentuales, pasando del 30,5% (187 millones de personas) al 33,7% (209 millones de personas), mientras que la pobreza extrema aumentaría en 2,2 puntos porcentuales, de un 11,3% (70 millones) a un 12,5% (78 millones). En términos absolutos, esto representa un incremento de 22 millones de personas en pobreza y de 8 millones en pobreza extrema en el año 2020 (Cepal, 2021a).

Congruente con lo anteriormente señalado, en Centroamérica y República Dominicana también aumentaría la población en condición de pobreza. El mayor cambio en pobreza se daría en El Salvador, pasando de un 33,7% a un

Gráfico 4.21

Incidencia de la pobreza total y extrema^{a/}, por país. 2019 y 2020
(porcentaje de población)



a/ La extrema se define por debajo de 1,90 dólares y la total en 3,20 dólares.
Fuente: Araya, 2021a con datos de Cepal, 2021d.

40,2% entre 2019 y 2020. Por otra parte, el país más pobre de la región, Honduras, pasaría de 54,8% a 59% de incidencia de la pobreza. Guatemala y Nicaragua, segundo y tercer países más pobres en 2019, respectivamente, intercambiarían posiciones en 2020, llegando el primero a una incidencia de pobreza de 51,6% y el segundo a un 52,7%.

En cuanto a la pobreza extrema, Nicaragua pasaría de la tercera posición en 2019 (18%) a la primera en 2020 (22,8%). Guatemala y Honduras bajarían a la segunda (22,7%) y tercera (22,2%) posiciones, respectivamente (gráfico 4.21).

La distribución del ingreso se vuelve más desigual

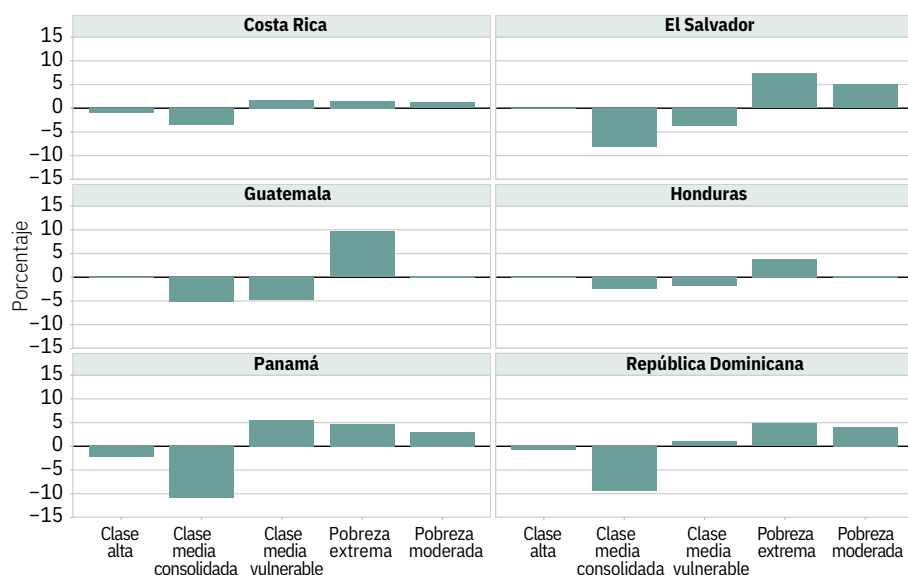
El aumento en pobreza viene acompañado por un cambio en la distribución de los ingresos. Acevedo et al. (2020) estiman que en América Latina y el Caribe se producirá un aumento de la clase media vulnerable²⁵, es decir, con

ingresos entre 1 y 2,5 veces la línea de pobreza. De manera complementaria, se reduciría la clase media consolidada²⁶ (con ingresos entre 2,5 y hasta las 12,4 veces la línea de pobreza) y la clase rica (con ingresos mayores a 12,5 líneas de pobreza). Este comportamiento se prevé más notable en Panamá, Costa Rica y República Dominicana, países que se encuentran por debajo de los promedios de la región en pobreza. Por su parte, en Honduras, Guatemala y El Salvador disminuirá la clase media (vulnerable y consolidada), teniendo un engrosamiento en las clases pobres (gráfico 4.22). La clase rica también se reduce en estos países, pero en magnitudes menores a los casos de Panamá (-2,3%) y Costa Rica (-1,0%).

A estos cambios en la composición de la población por grupos de ingresos se les asocia un aumento en el índice de Gini. De entre los países de Centroamérica y República Dominicana, se estima que el más afectado será El Salvador, con un aumento en el Gini de entre un 5 y un

Gráfico 4.22

Variación porcentual en la distribución de la población por estratos (o clases)^{a/} de ingreso asumiendo una disminución en el ingreso laboral y no laboral, según país



a/ Los grupos se definen de la siguiente manera: hogares en pobreza extrema tienen ingresos per cápita diarios por debajo de 3,1 dólares; los de pobreza moderada tienen un ingreso de 3,1 a 5 dólares; los de media vulnerable de 5 a 12,4 dólares; los de media consolidada tienen ingresos de 12,4 a 62 dólares; los de clase alta tienen un ingreso diario de 62 dólares. De acuerdo a la fuente, la línea de pobreza (LP) se define en 5 dólares.

Fuente: Araya, 2021a con los datos de Acevedo et al., 2020, basados en estimaciones a partir de encuestas de hogares o empleo: Costa Rica-Enaho (2018), El Salvador-EHPM (2019), Guatemala-ENEI (2018), Honduras-Ephpm (2018), Panamá-EPM (2017), República Dominicana-Encft (2017).

5,9%; Costa Rica, Panamá y República Dominicana sufrirán un empeoramiento de entre un 3 y un 3,9%, Honduras y Guatemala aumentarían entre un 2 y un 2,9% el valor de este índice y Nicaragua tendría un aumento de entre un 1 y un 1,9% (Cepal, 2020c).

La seguridad alimentaria se ve comprometida por el impacto de la covid-19

La Red de Sistemas de Alerta Temprana contra la Hambruna (FEWS, por su sigla en inglés) estimó que para febrero de 2020, alrededor del mundo 90 millones de personas estarían en necesidad de ayuda alimentaria de emergencia. Esto continúa la tendencia creciente de años anteriores (80 millones en 2018 y 86 millones en 2019);

sin embargo, ante el impacto de la covid-19, se actualizó la estimación y se agregaron 23 millones de personas más, es decir, 113 millones de personas se encontrarían en una situación alimenticia de emergencia (FEWS, 2020).

Aunque esta problemática es más grave en África y Medio Oriente, Latinoamérica y, específicamente, Centroamérica, también sufren deficiencias de seguridad alimentaria. En Honduras y Guatemala presentan necesidades de atención alimentaria de emergencia entre 1 millón y 3 millones de la población, mientras que El Salvador y Nicaragua se encuentran en el rango de las 100.000 a las 300.000 personas.

En Centroamérica, las proyecciones de hambruna prepandemia ubicaban

en situación estresada²⁷ a Nicaragua, Guatemala y El Salvador, y en Guatemala varias zonas en condición de crisis (FEWS, 2020). En la revisión realizada en junio de 2020, Honduras y El Salvador pasaron a fase de crisis y se señaló alerta de estrés alimenticio en todo el territorio de Guatemala. La proyección para octubre 2020-enero 2021 mantiene esta perspectiva de crisis alimentaria en las fronteras de El Salvador y Honduras, con regiones de Guatemala en crisis y las fronteras nicaragüenses en estado de estrés alimenticio (mapa 4.1).

Según la encuesta de Borge y Asociados para el Sexto *Informe del Estado de la Región* (2021), pese a las medidas establecidas por los gobiernos para enfrentar la pandemia, a nivel regional, menos de la mitad de las personas entrevistadas dijeron haber recibido algún tipo de ayuda estatal (ellas o alguien de su grupo familiar), lo cual contribuye a dimensionar aún más la situación en la que la pandemia ha sumido a gran parte de la población de Centroamérica y República Dominicana.

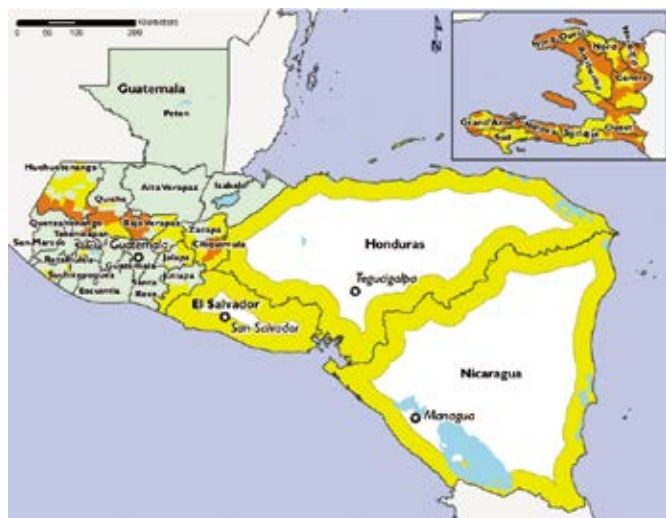
Entre las personas que recibieron algún tipo de ayuda, nueve de cada diez salvadoreños manifestaron haber sido beneficiarios de algún tipo de medida del gobierno o política pública con motivo de la pandemia. En contraste, ocho de cada diez nicaragüenses y siete de cada diez hondureños aseguran no haber recibido ningún servicio o apoyo del gobierno en esta coyuntura (Fernández y Mora, 2021).

Los criterios para la asignación de las ayudas variaron según el país. En El Salvador y, en menor medida, en República Dominicana toda la población recibió algún tipo de servicio o apoyo del gobierno, independientemente de su situación socioeconómica. En Costa Rica y Panamá se focalizaron las ayudas en los grupos a los que no les alcanzan los ingresos para lo básico y que tienen dificultades económicas. Llama la atención que en Honduras, Nicaragua y Guatemala la proporción de personas beneficiarias de las ayudas es mayor entre quienes manifiestan que les alcanzan los ingresos o incluso que tienen capacidad de ahorrar, que entre los que están experimentando serias complicaciones. En Guatemala, el 50% de las personas

Mapa 4.1

El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: Estados y proyecciones de alerta de hambruna^{a/}. 2020

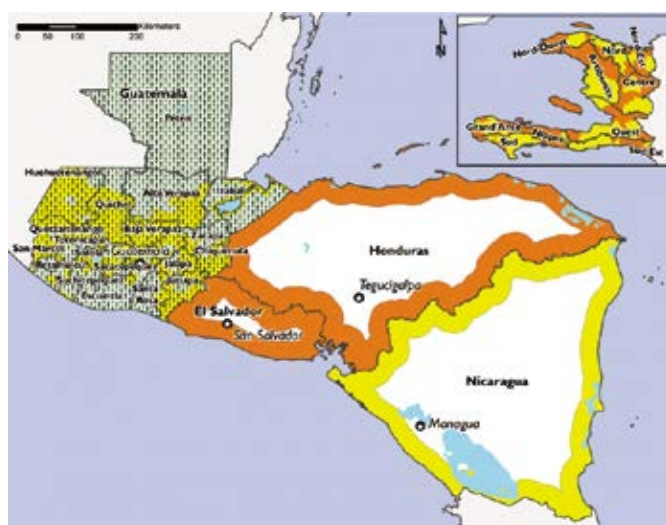
Estado: febrero-mayo 2020



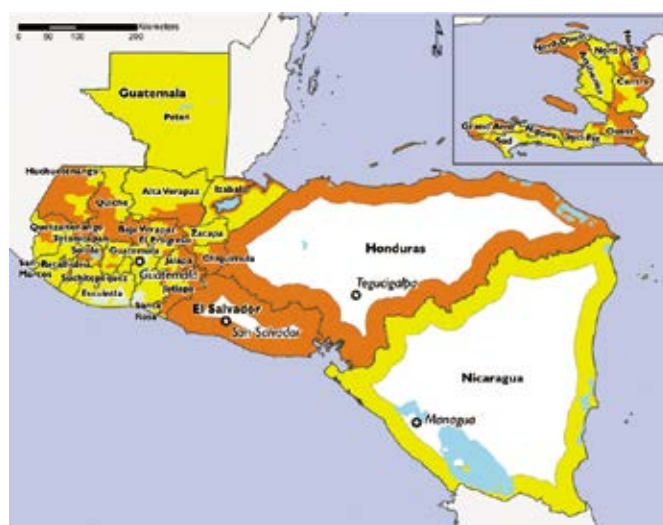
Proyección: junio-setiembre 2020



Estado: junio-setiembre 2020



Proyección: octubre 2020-enero 2021



a/ En naranja: situación de crisis; en amarillo: situación estresada.
Fuente: Tomado de FEWS (2020)

del grupo socioeconómico más alto recibió ayudas, mientras que en los grupos que manifestaron tener dificultades socioeconómicas, apenas el 10% se benefició de esas medidas.

El tipo de ayudas más frecuentes a nivel regional fueron las donaciones de alimentos (recibidas por el 56% de las personas beneficiadas por alguna medida a nivel regional). La cifra fue mucho mayor en El Salvador y Honduras (más del 90%)

y muy inferior en Nicaragua, donde esa proporción se reduce al 15%. Muchas de estas ayudas se canalizaron por medio de los programas de alimentación escolar que continuaron brindando paquetes de alimentos a las familias de los estudiantes en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (Araya, 2021a).

En otros países se priorizaron medidas como las transferencias en efecti-

vo. En Costa Rica, aproximadamente el 70% de las personas beneficiarias obtuvo este tipo de apoyo; en Guatemala y República Dominicana esa proporción disminuye al 42%, similar a la de las personas que recibieron alimentos; en Panamá, el “bono solidario” benefició al 37% de la población que recibió ayudas. En Nicaragua, el 46% de las personas beneficiarias de apoyos del gobierno consiguió servicios de salud (Fernández y

Mora, 2021). Por su parte, en El Salvador, con ayuda del Programa Mundial de Alimentos se realizaron transferencias económicas a 3.000 familias en riesgo de sufrir insuficiencia alimentaria (Araya, 2021a).

Democracia, libertades y derechos humanos

En este apartado se hace un recorrido del impacto de la pandemia de covid-19 sobre los sistemas democráticos de la región, donde se advierten señales preocupantes, ahondando en las particularidades observadas en los distintos países.

Si bien las medidas adoptadas por los gobiernos son valoradas de manera positiva por la ciudadanía en general, produjeron tensiones internas en algunos sectores, sobre todo en los que están más vinculados con la atención directa de la pandemia, o con los que se oponen a las propuestas para paliar las consecuencias económicas de esta.

También hubo situaciones en las que las medidas nacionales generaron roces entre países. Desde la institucionalidad regional se buscaron salidas para limar asperezas y coordinar respuestas entre las naciones, como una manera de lograr economías de escala e intercambio de experiencias para lidiar con la pandemia.

En cuanto a la convivencia social, un cambio muy importante que se observó durante 2020 fue el traslado de los actos delictivos del ámbito público al privado. Así, junto con una reducción en las tasas de homicidios, robos y hurtos, se dio el aumento en los casos de violencia intrafamiliar, en particular contra las mujeres.

Cinco países de la región experimentan un deterioro democrático

De acuerdo con el informe "Democracy under Lockdown", desde el inicio de la pandemia hasta agosto de 2020, ochenta países alrededor del globo han visto deteriorada su democracia, 110 se han mantenido relativamente estables y solo uno ha mejorado su estado (Repucci y Slipowitz, 2020). Estos cambios responden al empeoramiento de al menos uno de los siguientes cinco pilares: transpa-

rencia, libertad de prensa y de expresión, elecciones creíbles, abuso de poder, y protección de grupos vulnerables. Repucci y Slipowitz (2020) señalan que, entre estos, los más afectados son la transparencia de los gobiernos respecto a la información sobre la covid-19, la protección de los grupos más vulnerables ante el virus, el abuso de poder producto de las medidas de contención, y la corrupción.

En América Latina y el Caribe, doce naciones han empeorado su situación democrática, de los cuales cinco se ubican en la región centroamericana: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Aunque en República Dominicana, Costa Rica y Belice no se reporta deterioro, en todos los países se han hecho llamados de atención sobre situaciones de riesgo o eventuales violaciones a los derechos humanos e impactos a la democracia. En El Salvador, los principales señalamientos se han enfocado en el sistema democrático, relacionados con acciones del Poder Ejecutivo que han comprometido la legalidad, así como el efecto que las fuertes medidas restrictivas tengan sobre los derechos humanos, por ejemplo, en la libertad de prensa (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021).

En lo que respecta a las restricciones y sus impactos sobre la libertad de expresión, ha habido señalamientos similares en Guatemala y Honduras. El caso nicaragüense es particular pues el gobierno adoptó pocas medidas para hacer frente a la pandemia, sobre todo en lo relacionado con la prevención de los contagios, y consecuentemente, diversas organizaciones nacionales e internacionales llamaron la atención sobre el subregistro de casos, la atención de personas contagiadas y otras debilidades que afectaron la salud de la población en ese país. Repucci y Slipowitz (2020) indican que en Costa Rica los trabajadores inmigrantes nicaragüenses que se desempeñaban en el sector agropecuario fueron señalados como responsables del aumento en la transmisión de la covid-19, empeorando su situación de vulnerabilidad social. Por su parte, República Dominicana tuvo afectaciones en el área democrática debi-

do a que la pandemia forzó a reagendar las elecciones generales y municipales (IDEA, 2021).

En relación con la corrupción, cabe destacar que desde el inicio de la pandemia diversos organismos internacionales han llamado con firmeza la atención sobre posibles retrocesos en este tema (Transparency International, 2021a y b; Cepal, 2020e). La corrupción es de especial relevancia en la región, pues de los 198 países analizados en 2019, Transparencia Internacional ubicó a todos los países de Centroamérica y República Dominicana²⁸ por encima de la posición 100 en el *ranking* del Índice de Percepción de Corrupción²⁹, excepto Costa Rica, que se ubica en la posición 44. En concreto, se señala que en la región latinoamericana existe "un alto riesgo de que las decisiones públicas sean capturadas o distorsionadas por intereses privados creados para su propio beneficio, utilizando una gama de métodos que pueden incluir el soborno, los grupos de presión no transparentados y las donaciones políticas opacas, así como de que se aprovechen las situaciones en las que hay conflictos de intereses o puertas giratorias entre los sectores público y privado" (Cepal, 2020e). El cambio del Índice de Percepción de Corrupción en 2020 fue pequeño, debido a que los países se mantuvieron en posiciones similares a las que tuvieron en mediciones anteriores. Algunos mejoraron su ubicación, por ejemplo, El Salvador del puesto 113 al 104, y otros empeoraron, como Panamá, del 101 al 111; aun así, se mantuvo la tónica en la cual solo Costa Rica se situó en una mejor posición en el Istmo (42).

En materia del derecho de acceso a la información pública, algunas de las medidas aplicadas en los distintos países han implicado la limitación de este derecho. De acuerdo con la base "Índice de Derecho Global a la Información: rastreador de la covid-19", El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá emitieron medidas legales que limitaron o suspendieron el acceso a este derecho (Centre for Law and Democracy y Access Info, 2020). En particular, El Salvador, Guatemala y Panamá publicaron directrices que facultaban a las instituciones a

suspender los plazos de entrega de información, al tiempo que Honduras declaró un estado de emergencia que suspendía algunos derechos constitucionales como la libertad de expresión y los procesos de entrega de información pública.

Pese a su valoración positiva, las medidas gubernamentales para enfrentar la pandemia generaron tensiones

A nivel regional, en una encuesta realizada por Borge y Asociados, seis de cada diez personas valoraron positivamente las medidas tomadas por los gobiernos para hacer frente a la pandemia (Fernández y Mora, 2021). No obstante, la adopción de medidas en el marco de la crisis sanitaria generó tensiones internas y entre países de la región centroamericana.

La aceptación de las medidas gubernamentales frente a la pandemia fue diferenciada según el país y el nivel socioeconómico. Mientras nueve de cada diez salvadoreños las calificaron de manera positiva, en Honduras esa proporción bajó a una tercera parte y quienes manifiestan una valoración negativa ascienden a seis de cada diez. Por otra parte, la valoración positiva de las medidas tendió a disminuir conforme las personas manifiestan que no les alcanzan los ingresos para lo básico y que enfrentan dificultades económicas (Fernández y Mora, 2021).

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras (2021), entre el 24 de marzo de 2020 y el 26 de mayo de 2021 se registraron 904 manifestaciones populares en 87 municipios de ese país. En el desglose de motivos, un 17,1% fue por exigencias de alimentos; el 11,9% exigía el levantamiento de las restricciones de movilidad (Camacho, 2021) y el regreso al trabajo; el 11,1% demandaba el pago de bonos estatales; el 9,8% se relacionó con exigencias del pago de salarios; el 6,4% estaba relacionado con el temor a la covid-19; el 4,6% protestaba por la corrupción vinculada con la atención de la pandemia; y el 3,7% estaba referido a exigencias de equipos de bioseguridad³⁰. Destaca que cuatro de cada diez protestas

Recuadro 4.3

Un acceso a la justicia limitado durante la pandemia

El reporte "Acceso a la Justicia en Latinoamérica durante la pandemia de COVID-19" (2020) muestra los resultados sobre el comportamiento de los sistemas judiciales en la región tomando una muestra de diecisiete países, entre los cuales se encuentran Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. El informe señala que la mayoría de los países suspendió, interrumpió o tuvo afectaciones en la prestación de los servicios del Poder Judicial. Algunos experimentaron medidas de excepción constitucional que afectaron la división de poderes de los Estados (de los países de Centroamérica analizados, solo Costa Rica no presentó medidas de este tipo). De esta manera, además de la inminente postergación de algunos procesos judiciales, se suspendieron o redujeron servicios de asistencia legal gratuita y se mantuvieron las barreras de acceso a la justicia para grupos vulnerables.

Las respuestas para mantener activos algunos servicios jurídicos se basaron en el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC). Dos de los instrumentos fueron las teleaudiencias, llevadas a cabo en plataformas virtuales, y la telejusticia escrita, mediante el uso de documentos firmados digitalmente. No obstante, estas metodologías presentan un problema de inclusividad por la brecha digital presente en los países de la región, por lo que su acceso no es igual para toda la población. Aun así, se ha catalizado la digitalización de la justicia en los distintos países según sus condiciones prepandemia.

Fuente: ACIJ, 2020, y García Mejía, 2020.

fueron comunitarias, en tanto que dos de cada diez fueron protagonizadas por el sector transporte (uno de los más afectados a nivel nacional).

En Costa Rica, el 30 de septiembre de 2020 se desencadenaron una serie de

protestas a nivel nacional, producto de la intención del gobierno de negociar un préstamo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el fin de enfrentar la crisis económica ocasionada por la pandemia, lo cual implicaba, entre otros aspectos, el incremento de impuestos (BBC News Mundo, 2020).

En El Salvador se han dado fricciones entre los poderes del Estado, debido a las medidas asociadas a la cuarentena impuesta desde el mes de marzo por el gobierno del presidente Nayib Bukele, que según se ha denunciado, elevaron las detenciones arbitrarias. En este sentido, organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch han advertido sobre el uso excesivo de la fuerza y han criticado los métodos autoritarios y represivos que se han utilizado para obligar a la población a cumplir la cuarentena (*El País*, en línea). El presidente de El Salvador se ha negado a acatar una resolución del Tribunal Constitucional emitida en el mes de abril que limita las facultades del gobierno en ese sentido, lo que ha ocasionado un conflicto entre poderes (Camacho, 2021). El 1 de mayo de 2021, durante la ceremonia de inicio de mandato de la nueva Asamblea Legislativa fueron destituidos los cinco jueces del citado Tribunal, que es la más alta instancia de justicia del país, así como el titular de la Fiscalía General (BBC News Mundo, 2021).

Las instituciones regionales generan iniciativas de coordinación para atender la pandemia

Con el fin de paliar las consecuencias sociales y económicas que la pandemia iba a generar, la Secretaría General convocó una reunión extraordinaria con los jefes de Estado de la región el 12 de marzo de 2020, durante la cual se acordó el diseño del Plan de Contingencia Regional para complementar las medidas tomadas por los países, que fue aprobado el 26 de marzo de ese año.

El Plan se estructuró en tres grandes ejes: Salud y Gestión del Riesgo; Comercio y Finanzas; y Seguridad, Justicia y Migración. Se establecieron además dos ejes transversales: la

Recuadro 4.4

Las medidas nacionales crisparon las relaciones binacionales

A raíz de las medidas adoptadas a nivel nacional ha habido tensiones diplomáticas entre países de la región. Costa Rica ha experimentado varios incidentes. Uno de ellos se desató entre este país y El Salvador, derivado de las declaraciones emitidas el 5 de mayo de 2020 por el presidente de El Salvador, Nayib Bukele, al mencionar que Costa Rica daba la falsa impresión de reducir el número de contagios pero la realidad era que solo se habían reducido la cantidad de pruebas diarias (DW, en línea). Al respecto, mediante un comunicado de prensa emitido el 6 de mayo de 2020, la cancillería costarricense manifestó su preocupación y el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto se la trasladó a la embajadora de la República de El Salvador en Costa Rica.

Otro de los incidentes se suscitó por los rigurosos controles fronterizos impuestos por el gobierno costarricense a partir del 8 de mayo de 2020 para evitar el ingreso de transportistas de mercaderías infectados, se generó un conflicto diplomático entre Costa Rica y Nicaragua. Como respuesta a estos controles, el gobierno de Nicaragua ordenó el cierre de la frontera, lo que significó la paralización de camiones procedentes de toda Centroamérica. Debido a que el problema afectaba a toda Centroamérica y podría tener serias implicaciones económicas, a finales de mayo de 2020 se realizó un encuentro virtual

entre ministros de Comercio y de Salud de la región auspiciados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca), en el que se acordó el desbloqueo de las fronteras y el restablecimiento del flujo comercial (DW, en línea). En esta línea, cabe destacar también el acuerdo bilateral suscrito entre Costa Rica y Panamá el 21 de mayo de 2020 para implementar un plan piloto de monitoreo constante de los transportistas.

Por último, hubo críticas y cuestionamientos al gobierno de Nicaragua por la ausencia de medidas destinadas a enfrentar la pandemia. Se ha discutido la falta de un aislamiento obligatorio efectivo en la población, la promoción de actividades multitudinarias, el mantenimiento de las lecciones presenciales y la apertura de fronteras, así como el hermetismo en las cifras oficiales. El 14 de mayo de 2020 diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica enviaron una carta a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) solicitando una evaluación de la situación en Nicaragua en lo concerniente al manejo de la crisis sanitaria (France 24, 2020), preocupados por las repercusiones que podría tener para la población y el sistema de salud costarricenses. El 15 de mayo de 2020 el Congreso de Nicaragua calificó este hecho como una agresión xenófoba y racista.

Fuente: Elaboración propia con base en Camacho, 2021.

salud. Sin embargo, también fueron relevantes las medidas en el ámbito económico. Estas últimas se mantuvieron relativamente constantes en términos de la cantidad de acciones emprendidas a lo largo de seis meses (entre dos y cuatro acciones por semana), mientras que las medidas sociales fueron disminuyendo de manera progresiva (Piedra, 2021). No obstante, hacia finales del período estudiado (septiembre de 2020) la Comisión Educativa y Cultural Centroamericana (CECC) lanzó un Plan de Contingencia en Educación, que se esperaba genere nuevas acciones que incrementen la cantidad de acciones en esta área a finales de año, de cara a los cierres lectivos y a la preparación del año educativo siguiente.

El gráfico 4.23 muestra las acciones ejecutadas agrupadas según resultado. En él se observa que la gran mayoría fueron eventos de coordinación entre instituciones regionales en temas que van desde los sectores agrícola, pesquero y energético hasta el diseño de estudios e investigaciones sobre el impacto del virus en la región, entre otros. Las acciones de difusión de información ocuparon el segundo lugar en importancia. Buena parte de estas campañas se orientaron a difundir protocolos regionales en temas de salud y comercio (que constituyen el tercer asunto más importante en términos de la cantidad de acciones acumuladas), así como información sobre educación remota o dar a conocer resultados de estudios realizados sobre la pandemia.

Entre los protocolos desarrollados se incluyen otros temas como, por ejemplo, lineamientos en torno a la gestión del riesgo de desastres naturales en medio de la pandemia o la habilitación de un corredor humanitario en el tema migratorio.

Los resultados restantes se refieren a la habilitación de recursos económicos, así como líneas de crédito de fácil acceso puestas a disposición de los países de la región para poder financiar a diversos sectores de las economías regionales, y también apoyar a los Estados a financiar las políticas diseñadas para afrontar la crisis en sus respectivos territorios.

Piedra (2021) agrupó las acciones tomadas en cinco grandes áreas: Social, Económica, Ambiental, Gestión del riesgo

Comunicación Estratégica y la Gestión de la Cooperación Internacional. El Plan se orientó a homologar campañas de difusión de información, diseñar un mecanismo de compras conjuntas para insumos médicos, habilitar recursos financieros y disponer de lineamientos para buenas prácticas en centros de salud, centros penitenciarios y aeropuertos, entre otros; así como desarrollar protocolos para asegurar la repatriación de personas migrantes y el comercio de mercancías en la región (Piedra, 2021).

Cabe señalar que fuera de la activación del Fondo Contingente de apoyo a los Bancos Centrales con un monto de 1.000 millones de dólares, así como de un Fondo de Emergencia Fiscal por un monto inicial de 550 millones de dólares, el Plan no dispone de recursos nuevos para la ejecución de las medidas planteadas.

En un principio, las medidas adoptadas en el marco del Plan Regional fueron de tipo social (veintiocho acciones a finales de marzo y catorce a mediados de abril), vinculadas sobre todo al tema

Gráfico 4.23

Acciones efectuadas por la institucionalidad del SICA, por resultado. Marzo-setiembre, 2020



Fuente: Piedra, 2021 con datos recolectados del SICA.

y Política. El autor determinó que las medidas sociales adoptadas están concentradas principalmente en temas relativos a la salud de la población (con 75 acciones), las cuales incluyeron la coordinación entre instituciones (47% de estas medidas), así como la difusión de información sanitaria (20%) de la población general y para compartir experiencias de casos entre países.

En el área Social, el Consejo de Ministros de Salud en Centroamérica y República Dominicana (Comisca) fue la entidad con mayor participación, seguida por la Secretaría General del SICA y el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (Cepredenac). A este tema se destinó poco más de 410 millones de dólares entre la aprobación de líneas de crédito para la compra de insumos médicos y donaciones realizadas por instituciones y Estados externos a la región.

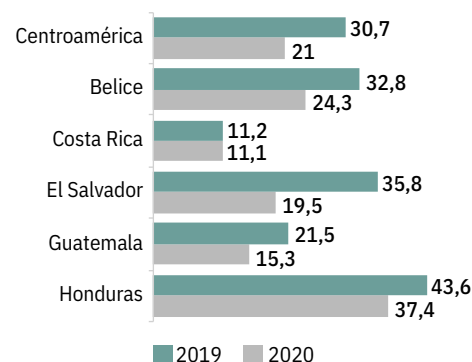
En el apartado económico, las medidas estuvieron dirigidas sobre todo a la búsqueda y habilitación de recursos económicos de carácter financiero para sostener diversas políticas implementadas en los países. Las medidas consistieron en la habilitación de líneas de crédito

por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para distintas instituciones de los países y con diversos fines que van desde la compra de suministros médicos hasta la estabilización de la moneda y un agresivo plan de apoyo para las mipymes en los países que desearan acceder a las posibilidades de crédito ampliado. A este esfuerzo, el BCIE destinó más de 3.500 millones de dólares y ha habilitado fondos directamente a gobiernos e instituciones por al menos 1.350 millones de dólares más. Otro grupo de acciones relevantes se destinaron a promover el comercio en la región, una las actividades más afectadas por la pandemia. En este ámbito, las medidas se enfocaron al diseño de lineamientos y mecanismos que permitieran una reapertura comercial.

Entre las acciones implementadas por la institucionalidad centroamericana resalta una serie de webinaros con el objetivo de generar espacios de discusión y aprendizaje para diversos sectores de los países. A lo largo de los meses la cantidad de eventos se mantuvo relativamente constante, con un nivel promedio de catorce webinaros por semana. A 1 de octubre de 2020, se contabilizaron un total de 343 webinaros, referidos a una

Gráfico 4.24

Tasas de homicidios por 100.000 habitantes, según país. 2019-2020



Fuente: Araya, 2021a con datos de PNUD, 2021.

amplia gama de temáticas, como salud, ambiente o el rol de la institucionalidad centroamericana en el manejo de la pandemia, así como discusiones sobre la modernización de la administración pública en los países de la región, entre otros (Piedra, 2021).

Durante la pandemia, la delincuencia se traslada del espacio público al privado

Las distintas medidas puestas en práctica para combatir el contagio de la covid-19 afectaron con rapidez a muchos sectores, en particular a la movilidad y el tránsito de las personas. Lo anterior conllevó que las personas pasaran mucho más tiempo en sus hogares (ver sección de Ambiente, más adelante), en beneficio de un menor riesgo de ser víctimas de violencia y otros delitos en el espacio público. No obstante, ello significó un incremento en los delitos y los patrones de criminalidad en el espacio doméstico o privado. A nivel mundial, se indica que la pandemia ha reducido los delitos asociados al robo y hurto en un 50%, mientras que los homicidios disminuyeron un 25% (UNODC, 2020).

PNUD (2021) presenta datos sobre las tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes de 2019 y 2020 (gráfico 4.24). A nivel agregado, la región centroamericana bajó la tasa de homicidios de 30,7

por cada 100.000 en 2019 a 21 por cada 100.000 un año después. Asimismo, todos los países con datos disponibles experimentaron una reducción, siendo la más grande la de El Salvador al pasar de 35,8 a 19,5 homicidios por cada 100.000 habitantes y la menor la de Costa Rica (11,2 por cada 100.000 a 11,1 por cada 100.000).

Otro tipo de delitos que siguieron la misma tendencia a la baja de los homicidios fueron los robos y hurtos, que se redujeron en todos los países, y la disminución en la cantidad de desaparecidos en Guatemala, y de lesiones en Honduras, El Salvador, y Guatemala (gráfico 4.25). Los casos que más disminuyeron son las muertes por lesiones de tránsito (un 39%) en Honduras, los robos con arma de fuego (un 38% en República Dominicana) y los robos y hurtos en Belice. Esto se relaciona de manera muy estrecha con el cambio en los patrones de movilidad producto de las restricciones sanitarias.

Sin embargo, un tipo de delito en aumento y consistente con el hecho de que las personas permanezcan más tiempo en sus hogares es la violencia intrafamiliar y contra las mujeres. Una de las problemáticas de la pandemia es que las personas violentadas en su hogar permanecen más tiempo con las personas que las violentan (ONU-Mujeres, 2020).

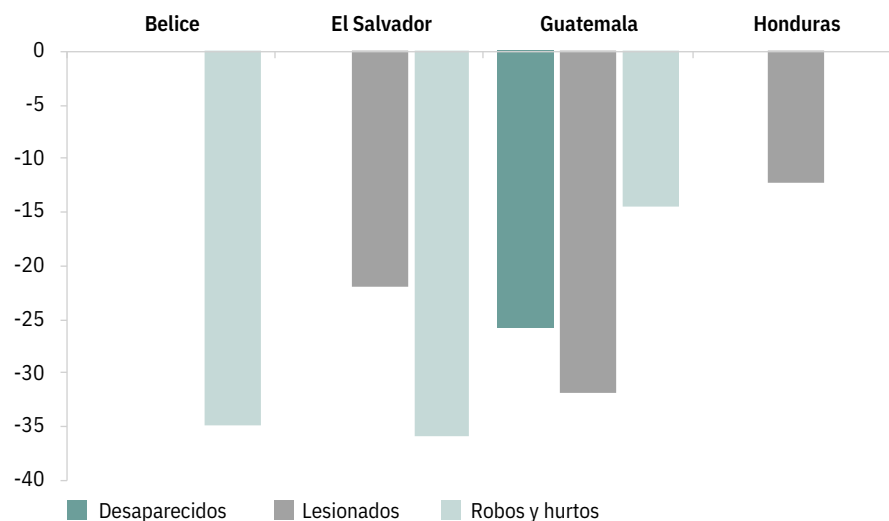
En Guatemala, el primer semestre de 2019 la Policía asistió 472 casos por llamadas de violencia intrafamiliar, mientras que al siguiente año se contabilizaron 596 asistencias (un 26% de aumento). En marzo de 2020 hubo 25 llamadas por violencia física contra la mujer, mientras que en abril de ese mismo año, cuando comenzó el confinamiento, el número de llamadas fue 118 (PNUD, 2020).

En Honduras, la proporción de mujeres víctimas de homicidio en un espacio privado en 2020 fue del 61%, mientras que en el caso de los hombres fue de un 41%. En Costa Rica, las personas imputadas por violencia intrafamiliar aumentaron un 28,5% y es conocido que el género que suele ejercer este tipo de violencia es principalmente el masculino (Cepal, 2020e).

Otro de los asuntos que experimentó un incremento de casos reportados son los suicidios. En República Dominicana aumentaron un 3% durante 2020.

Gráfico 4.25

Cambio porcentual interanual en cantidad de delitos seleccionados, por país, según tipo. Primer semestre del 2020



Fuente: Araya, 2021a con datos de PNUD, 2020.

Recuadro 4.5

Las pandillas del Triángulo Norte adaptan sus comportamientos a la pandemia

Ante las restricciones de movilidad y la contracción económica generalizada, las pandillas de Guatemala, Honduras y El Salvador se vieron obligadas a alterar la forma en la que llevaban a cabo sus actividades ilícitas. Las restricciones de movilidad limitaron el trasiego de drogas por vía terrestre y se suspendió el cobro de extorsiones por la reducción de los ingresos de sus objetivos habituales. En el ámbito económico, estas organizaciones ilícitas tomaron medidas como la reducción de sus nóminas y la utilización de transferencias bancarias en vez de pagos en persona. No obstante, una vez que se empezaron a normalizar las condiciones de vida hubo un retroceso en estos cambios, al aumentar de nuevo las extorsiones e inclusive pedir pagos retroactivos de los cobros previamente "perdonados". Además, para compensar la reducción temporal de sus ingresos, las pandillas intensificaron la venta de drogas al por menor.

Por otra parte, estos grupos han buscado aprovecharse de algunas condiciones propiciadas por la pandemia. Una de ellas fue posicionarse con acciones en apariencia altruistas como la donación de mascarillas. En lugares como El Salvador, las pandillas han actuado como "agentes del orden público" al establecer toques de queda y regular el movimiento de personas con la excusa de controlar el contagio del virus (International Crisis Group, 2020). No obstante, sus actuaciones no se han limitado a estas acciones de aparente bien social; el acaparamiento de territorios fue reavivado durante la pandemia al orquestar ataques a rivales y reclutamiento de personas. Este último punto ha sido especialmente aprovechado en el marco de la contracción económica, que ha llevado a personas a practicar actividades ilícitas para obtener ingresos.

Fuente: Araya, 2021a, con base en datos de International Crisis Group.

Migración

El cierre de fronteras decretado por la mayoría de los países de la región (excepto Nicaragua) con el fin de contener la propagación de la covid-19 tuvo un impacto en los flujos migratorios, que prácticamente se paralizaron entre abril y agosto de 2020, pero que volvieron a reactivarse con mayor lentitud en los meses siguientes³¹. Muchos migrantes que estaban en tránsito hacia Estados Unidos se vieron obligados a permanecer en el país que se encontraban al momento de la medida, sin posibilidad de seguir hacia su destino ni regresar a sus lugares de origen, lo que complicó su situación socioeconómica y les expuso aún más al virus y a la violencia.

Lo anterior tuvo varias consecuencias importantes: una caída en el flujo de remesas durante el segundo trimestre de 2020 en casi todos los países y un incremento en la migración clandestina y en el tráfico de personas. Sobre estos temas se ahonda en este apartado.

Adopción de medidas migratorias similares en la región

Una de las respuestas inmediatas de los gobiernos alrededor del mundo para evitar la propagación masiva de la covid-19 fue el cierre de fronteras aéreas, marítimas y terrestres a extranjeros y no residentes. En lo que respecta a Centroamérica (excepto Nicaragua³²) y República Dominicana, los gobiernos tomaron esta misma decisión migratoria en las primeras semanas de marzo. Algunos países como Belice, Guatemala, Panamá y República Dominicana implementaron medidas restrictivas específicas para toda aquella persona extranjera o no residente. Esta prohibición de entrada contempló las vías de transporte aéreo, marítimo y terrestre en los territorios que la implementaron (Cepal, 2020g). Estas medidas implicaron retos para los flujos migratorios: el aumento de migración clandestina y el tráfico de personas, así como grupos de personas migrantes sin lugar a donde ir, incluyendo personas que querían volver a sus países o que se movilizaran para llevar a cabo actividades económicas transfronterizas

(Tres y Rodríguez Chatruc, 2020). La reducción de la movilidad llegó a ser cercana al -100% entre abril y agosto para Costa Rica y Panamá, similar al cierre en Estados Unidos, y entre abril y junio en República Dominicana y México, donde a partir de ese último mes la reducción en las entradas mensuales con respecto al año previo fue de alrededor del -80% (OIM, 2020).

La Cepal (2020f) señala que a pesar de que “desde el punto de vista epidemiológico, el virus podría afectar a todas las personas por igual [...] esta enfermedad podría afectar de manera desproporcionada a las personas migrantes, debido a las actividades a las que se dedican, a sus condiciones habitacionales y a la desprotección en materia de salud”. El BID (2020b) refuerza esta información al indicar que dado que las personas migrantes suelen asentarse en residencias informales, el acceso a servicios básicos esenciales relacionados con el uso de agua y saneamiento los posiciona en un lugar más vulnerable; además, las personas indocumentadas tendrían más obstáculos para acceder a servicios públicos como el de salud. Este hecho se materializa para países como Costa Rica, donde después de los primeros tres meses de haber detectado el primer caso de covid-19, un cuarto de los casos confirmados correspondió a personas extranjeras.

La reducción mundial de remesas afectó menos a la región

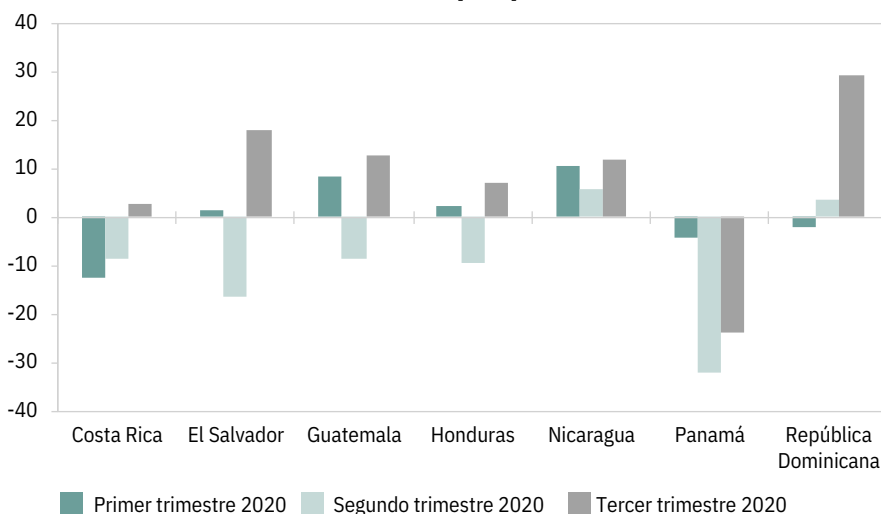
Al verse reducida la movilidad de las personas entre los países, el uso que se le diera a su ingreso disponible se vio disminuido. En el caso de las personas migrantes, esto se reflejó en una variación negativa de las remesas que enviaron a sus países de origen.

La reducción de las remesas a nivel mundial es desigual: en el este de Asia y el Pacífico se estima que la reducción sería del -11%, en Europa y el centro de Asia se contraerían un -16%, en Medio Oriente y en el norte de África un -8%, en el sur de Asia un -4%, y en el África subsahariana un -9%. Sin embargo, en América Latina sería tan solo de un -0,2% y en el Caribe de un -8%. Los efectos relativamente reducidos en Latinoamérica se deben sobre todo a que después de una abrupta reducción entre abril y mayo, se observaron recuperaciones en los meses subsiguientes.

En Centroamérica y República Dominicana, se manifestaron reducciones en los ingresos de las remesas en todos los países (excepto en Nicaragua y República Dominicana) durante el segundo trimestre de 2020 (gráfico 4.26). Estos efectos son más negativos en los territorios en los que la importancia de

Gráfico 4.26

Variación interanual de remesas, por país. Trimestres del 2020



Fuente: Araya, 2021a con datos del SECMCA.

los ingresos por remesas como porcentaje del PIB es mayor, como El Salvador (22,6%), Guatemala (14,4%), Honduras (21,5%) y República Dominicana (10,2%) (Knomad, 2020), pero lo fueron aún más en el caso de Panamá, que presenta la mayor reducción en ingresos por remesas superior al 30%, aun cuando este rubro apenas representa el 1% del PIB de ese país. Hacia el tercer trimestre se experimentó una recuperación de estos ingresos en todos los países menos en Panamá, teniendo incluso incrementos interanuales respecto al año 2019.

La caída en el ingreso por remesas en el segundo trimestre de 2020 fue debida a que entre las economías más afectadas por la pandemia estuvieron las más desarrolladas, en particular Estados Unidos, donde reside una proporción importante de los migrantes de la región. Así, en 2017 radicaba allí el 87,3% de los migrantes guatemaltecos, el 89,3% de los salvadoreños, el 82,7% de los hondureños y el 40% de los nicaragüenses (en este último caso, el 49,3% han migrado a Costa Rica) (Jewers y Orozco, 2020). De esta forma, la disminución del ingreso en Estados Unidos tiene canales de transmisión más directos sobre estos países, resultando en afectaciones mayores para las remesas. Adicionalmente, el nivel de empleo en Estados Unidos para personas migrantes fue hasta siete puntos porcentuales menor al nivel de empleo de personas nacidas en ese país, explicando aún más la contracción de las remesas de la región (Knomad, 2020).

Según datos de la Sieca, pese a la fluctuación trimestral reseñada, al considerar el año 2020 completo, los países del C4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) experimentaron un crecimiento en el peso de las remesas como porcentaje del PIB, continuando la tendencia anual creciente desde 2016 (OIM, 2020). En 2020, las remesas representaron el 24% del PIB de El Salvador, el 15% del de Guatemala, el 25% del de Honduras y el 24% del de Nicaragua (datos de la Sieca procesados por el *Informe Estado de la Región*). Se espera que esa tendencia continúe en 2021 en tres de esos países, excepto en Nicaragua, cuyo flujo de remesas se prevé que disminuirá al 17% del PIB.

Ambiente

Quizás el sector que sufrió menos impactos negativos a raíz de la pandemia fue el ambiental. Las medidas de contención de la propagación del virus incidieron en una reducción del consumo eléctrico y de hidrocarburos para el transporte, dadas las estrictas limitaciones a la movilidad adoptadas en la mayoría de los países. Aunque no se cuenta con estadísticas para 2020, por el aporte que tiene la generación de electricidad y el sector transportes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (ver sección ambiental en el capítulo 2 sobre tendencias recientes del desarrollo humano sostenible), es de esperar que estas hayan experimentado una reducción. El presente apartado aborda la información ambiental disponible a nivel regional sobre estos temas.

Las medidas de contención del virus inciden en la reducción del consumo eléctrico

Las medidas asociadas al distanciamiento social, suspensión de eventos y subsecuente contracción de actividades productivas implicó, además de los efectos económicos conocidos, una reducción

en el uso de la energía y en la cantidad de emisiones (International Energy Agency, 2020). A nivel mundial, los países que impusieron cierres completos y cuarentenas totales redujeron su demanda energética un 25% por semana y en los países con cierres y cuarentenas parciales una caída semanal fue del 18%. Respecto a la demanda eléctrica, el comportamiento es similar: países con cierres totales experimentaron, en promedio, caídas del 20% en su demanda.

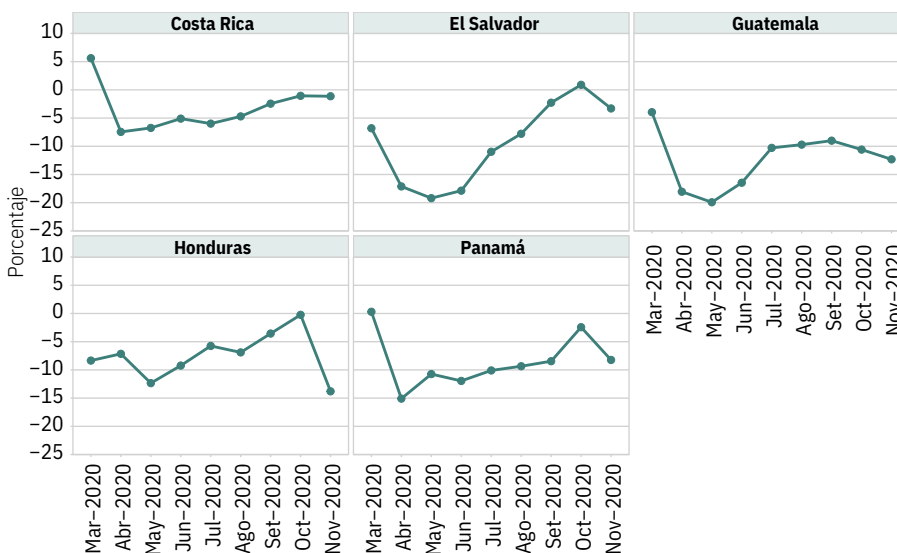
En Centroamérica y República Dominicana se mantuvo este patrón de reducción en el consumo mensual de electricidad. En la mayoría de los países de los que se tienen datos, salvo en Honduras, se produjo una pronunciada caída, sobre todo entre marzo y abril de 2020. A partir de ese punto, Panamá y Costa Rica empezaron a evidenciar caídas menos pronunciadas, lo que también sucedió a partir de mayo en Honduras y El Salvador (gráfico 4.27).

Movilidad reducida por la adopción de medidas para enfrentar la covid-19

Parte de la reducción de emisiones observada a nivel mundial se relaciona con la prohibición parcial o absoluta de

Gráfico 4.27

Variación interanual del consumo eléctrico, por mes, según país. 2019-2020



Fuente: Araya, 2021a con base en fuentes oficiales.

ciertas formas de movilidad. Al principio de la pandemia todos los países de la región, menos Nicaragua, aplicaron prohibiciones relacionadas con el transporte público, para luego eliminar esa medida. Gobiernos como el de Panamá indicaron el cierre obligatorio durante distintos períodos de 2020. En Costa Rica estas restricciones duraron dos meses al inicio de la pandemia (Hale et al., 2021).

Además, la restricción a la movilización dentro de cada país fue común en todos los integrantes de la región, exceptuando a Nicaragua. Estas medidas se prolongaron hasta finales de 2020 en Honduras. Sin embargo, entre septiembre y noviembre de 2020 la severidad de estas restricciones se redujo a solo una recomendación de no trasladarse entre regiones en El Salvador, mientras que el resto las eliminó por completo y Honduras mantuvo el nivel 2 de intensidad (Hale et al., 2021).

Las otras medidas de restricción del movimiento se refieren a los controles sobre los viajes internacionales. Nicaragua anunció acciones de baja severidad en dos momentos (abril-mayo de 2020 y julio-septiembre de 2020) e incluyó una cuarentena para viajeros de zonas de alto riesgo. No obstante, nunca se llegó a la prohibición de llegadas. En el resto de los países de la región se decretó un cierre total de fronteras con un posterior relajamiento (gráfico 4.28).

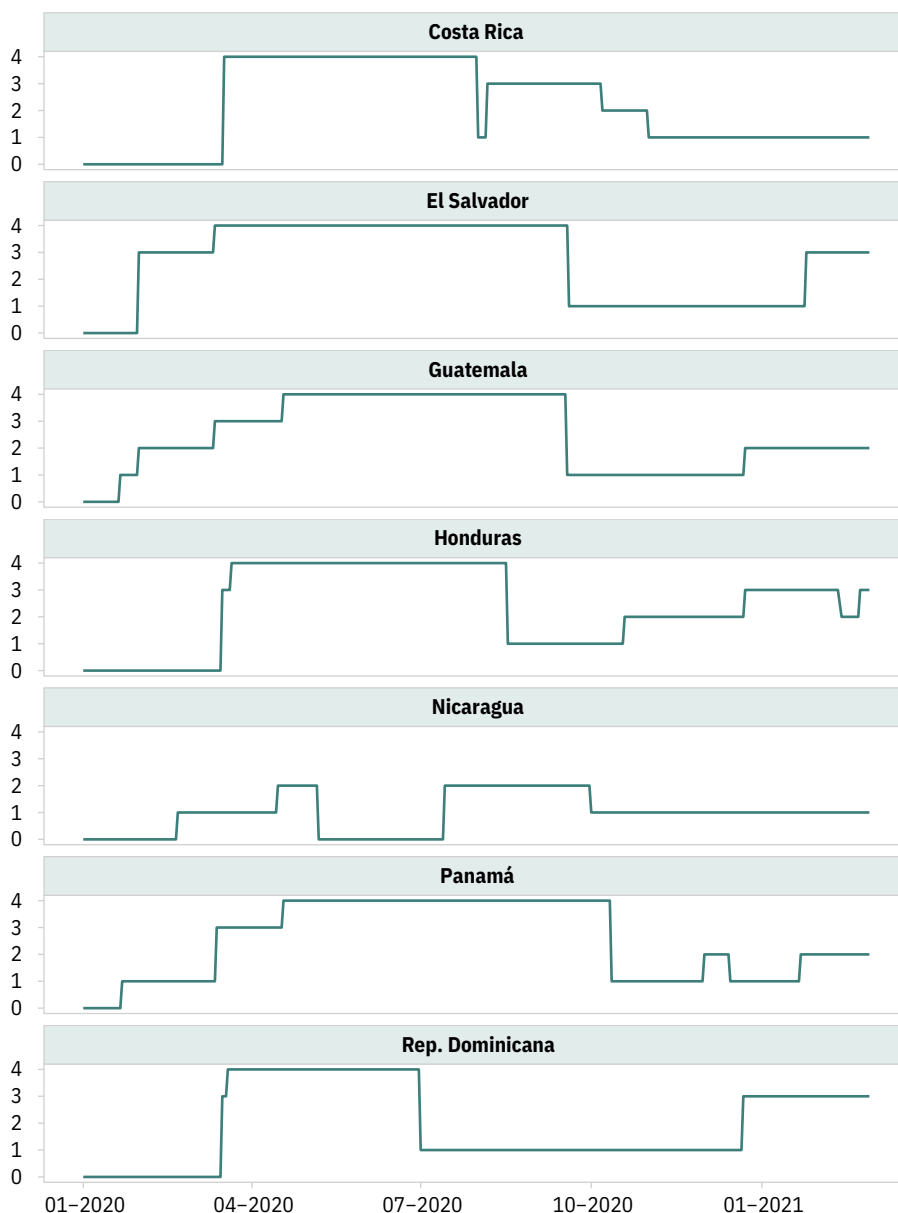
Destaca la rápida aplicación del nivel 4 de intensidad por Costa Rica, El Salvador, Honduras y República Dominicana una vez que se empezaron a emitir medidas en este ámbito. Por su parte, la gradualidad en el aumento de la intensidad fue la tónica en Guatemala y Panamá. En el caso de República Dominicana, los cierres totales fueron por períodos cortos.

Educación: respuestas de los gobiernos e impactos esperados

Como en la mayoría de las esferas del desarrollo humano, la pandemia tuvo severos efectos en los sistemas educativos y en sus principales actores: estudiantes, familias y docentes. La respuesta de la mayoría de los sistemas educativos a nivel mundial fue el cierre parcial o

Gráfico 4.28

Evolución de la medida de control sobre “viajes internacionales”, según país y nivel^{a/}. 2020-2021



a/ La medida se clasificó de la siguiente manera: el nivel 1 indica la aplicación de pruebas diagnósticas (p.e. toma de temperatura, prueba PCR negativa) a viajeros; el nivel 2 señala cuarentena para viajeros provenientes de zonas de alto riesgo; el nivel 3 es la prohibición de llegadas de ciertas regiones; y el nivel 4 es la prohibición de llegadas en general o cierre total de fronteras.
Fuente: Araya, 2021b con base en Hale et al., 2021.

total de las instituciones. Para inicios de abril de 2020 había cierres totales en 172 países, afectando a un 84,8% del total del estudiantado a nivel mundial (Unesco, 2020a). Esta sección presenta

un formato distinto al de las demás temáticas sobre desarrollo humano debido a que ante la limitación de información para realizar un análisis de impacto de la pandemia, se decidió destacar las

principales medidas educativas tomadas por los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana para hacer frente a los retos que implica la pandemia.

Respuestas similares de los gobiernos

Todos los gobiernos de la región tomaron caminos en común respecto a tres grandes áreas: la no presencialidad de las clases, las metodologías de enseñanza y los apoyos en equipamiento, alimentación y otros para las y los estudiantes.

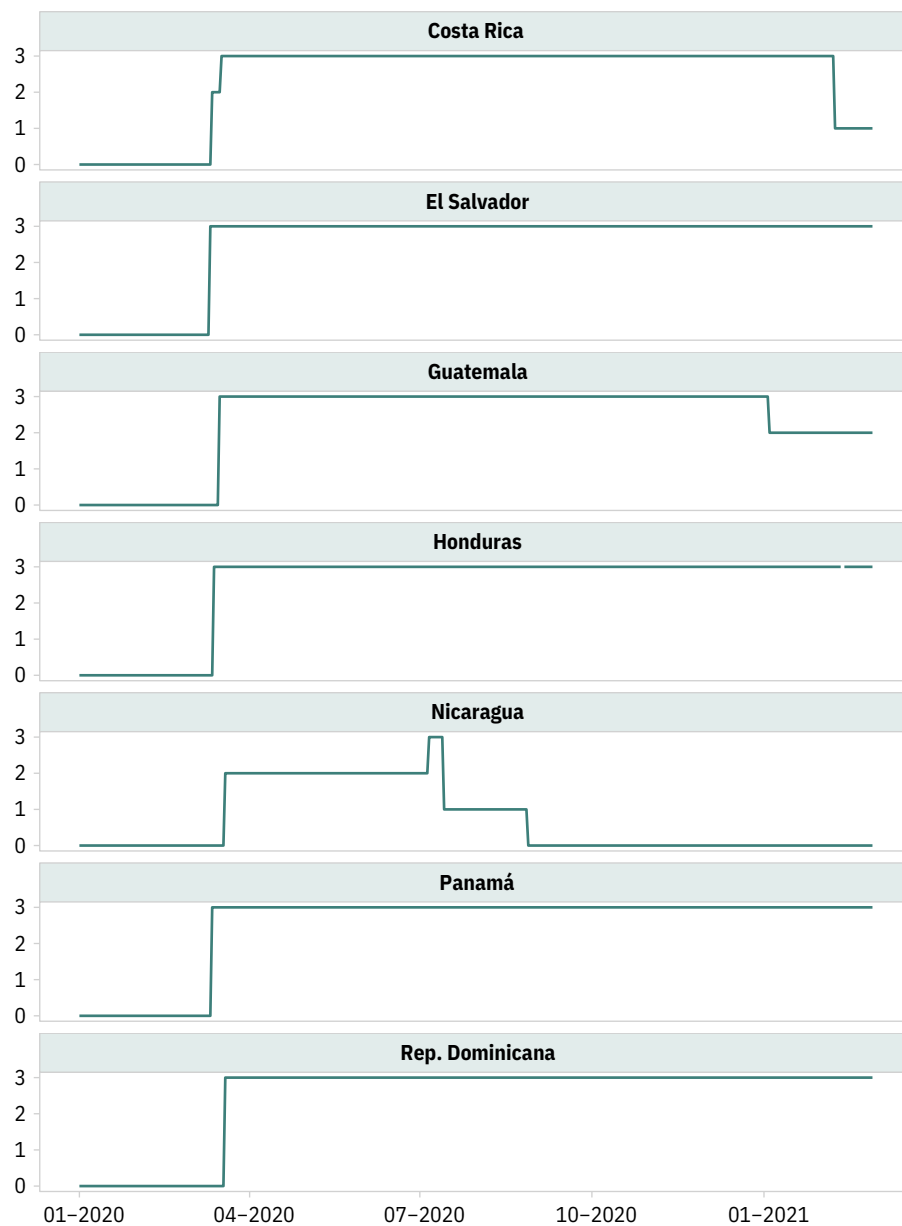
De todos los países de Centroamérica, Nicaragua fue la excepción al no suspender en ningún momento de forma obligatoria las clases presenciales, aunque permitió que los centros privados decidieran si querían pasar a la modalidad virtual. El resto de los integrantes suspendieron las clases presenciales durante 2020. El Salvador lo hizo primero (11 de marzo), seguido de Costa Rica, Honduras y Panamá (13 de marzo), Guatemala (16 de marzo), República Dominicana (17 de marzo) y Belice (20 de marzo). En todos los países excepto en Nicaragua, el cierre se prolongó durante todo el curso lectivo (Araya, 2021a; Hale *et al.*, 2021).

Con respecto a la no presencialidad de las clases, el gráfico 4.29 presenta la duración de las medidas de cierre de los centros educativos.

En el Plan de Contingencia de la Educación elaborado por la CECC-SICA se hace una síntesis general de las experiencias vividas por los Ministerios de Educación de los países de la región en la transición de la educación presencial a la educación remota. En dicho documento se consideran los ejes de cómo darle continuidad al proceso educativo de forma remota, las priorizaciones curriculares, la capacitación docente en TIC para la educación a distancia y criterios para la vuelta a clases presenciales. Además, se presentan una serie de recomendaciones en las siguientes temáticas: i) complementariedad entre países en el uso de recursos educativos para la educación remota; ii) desarrollo de un programa de capacitación docente para las necesidades que presenta la educación a distancia; iii) criterios para el retorno a clases entre los cuales se encuentran: reaperturas escalonadas según el momento epidemiológico, aplicación de acciones formativas a todos los participantes del proceso educativo (profesores, estudiantes, familias, directivos, entre otros) en el uso de las normas de bioseguridad, realización de las actividades de enseñanza presenciales en

Gráfico 4.29

Duración y severidad de las medidas de cierre de centros educativos, según país y nivel^{a/}. 2020-2021



a/ Las medidas se clasificaron de la siguiente manera: el nivel 1 significa que hubo recomendación de cierre, pero este no fue obligatorio; el nivel 2 denota un cierre parcial; y el nivel 3 denota un cierre total de los centros educativos.

Fuente: Araya, 2021b con base en Hale *et al.*, 2021.

nadas según el momento epidemiológico, aplicación de acciones formativas a todos los participantes del proceso educativo (profesores, estudiantes, familias, directivos, entre otros) en el uso de las normas de bioseguridad, realización de las actividades de enseñanza presenciales en

grupos pequeños y combinación de estas con estrategias educativas remotas, promoción de actividades que preparen psicosocialmente a todos los participantes del proceso educativo frente al retorno a la presencialidad; y iv) recomendaciones de carácter curricular que incluyen la

elaboración de currículos de emergencia que incorporen las “alfabetizaciones fundamentales” que comprenden la lengua materna, el inglés y la comunicación digital, la ciencia, tecnología, ingeniería, artes y matemática, y el bienestar integral relacionado al deporte, la recreación y el estilo de vida saludable. Junto a lo ya dicho, se añade recomendaciones para reforzar la conectividad y disponibilidad de los recursos tecnológicos para las poblaciones más vulnerables y el desarrollo de estrategias pedagógicas que involucren de manera activa al estudiantado en su proceso de aprendizaje, entre otros (CECC-SICA, 2020).

Si bien es cierto que existe información sobre estrategias educativas para darle continuidad al ciclo lectivo, programas de capacitación docente y ayudas alimenticias a las familias, también existen vacíos de información sobre cambios en materia de atención específica a zonas rurales e indígenas, las becas estudiantiles y la articulación de los sectores salud y educación más allá de los lineamientos generales hechos por el primero sobre protocolos de salud en los centros educativos.

Teniendo lo anterior en cuenta, el cuadro 4.9 resume las principales respuestas adoptadas por cada país de Centroamérica y por República

Dominicana. En todos ellos, excepto en Nicaragua, hubo un plan o estrategia para acompañar el proceso de aprendizaje en tiempos de pandemia³³.

En la mayoría de los países se desarrollaron materiales educativos para el estudio en el hogar (guías, plantillas o folletos educativos). Asimismo, se creó una programación radial y televisiva para apoyar el proceso educativo en los distintos niveles y hubo algún tipo de educación virtual (sincrónica o asincrónica) para lo cual se adoptaron plataformas digitales (algunas desarrolladas a la medida y otras comerciales como Google Classroom). La capacitación de los docentes en el uso de las TIC fue un tema importante en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo mismo que la dotación de recursos virtuales con materiales didácticos en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana. .

Sistemas educativos poco preparados para la transición a la virtualidad

Según Rieble Aubourg y Viteri (2020), del 84% de escuelas en América Latina que tienen acceso a internet solo un 33% de ellas tienen el ancho de banda o velocidad suficiente³⁴ para llevar a cabo actividades virtuales, menos de la mitad

del promedio de escuelas con ancho de banda suficiente en la OCDE (68%). Además, si se desagrega por nivel de vulnerabilidad (escuelas que ofrecen servicio educativo a estudiantes del quintil más bajo de ingresos), solamente un 22% de las escuelas con internet cumple con las demás condiciones de conectividad (Rieble Aubourg y Viteri, 2020).

Por otra parte, en lo que respecta a la tenencia de una computadora en la vivienda, en promedio, el 64% de los hogares de estudiantes en América Latina cuentan con una. Si se toman en consideración aquellos hogares en estado vulnerable, la tenencia promedio de computadora baja a tan solo un 29%. Para quienes pertenecen al quintil de ingreso más alto, este dato es de un 94%. En Centroamérica y República Dominicana, se presenta uno de los casos más críticos de toda la región, porque, en promedio, tan solo un 13% de los estudiantes vulnerables tienen una computadora en su hogar; Panamá alcanza el 17% y Costa Rica tiene una penetración del 38% (Rieble Aubourg y Viteri, 2020).

Con todo, el acceso real a la educación a distancia pudiera ser menor si se considera la situación de los hogares en los que hay más de una persona en edad escolar. Es probable que, en ellos, varios compitan por el uso de los dispositivos con

Cuadro 4.9

Programas educativos implementados por los ministerios de educación de la región a raíz de la pandemia^{a/}. 2020

Programa educativo	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Material educativo para estudio autónomo (guías, prácticas, folletos, plantillas)								
Lecciones radiales								
Programas educativos por televisión								
Clases en línea								
Dotación de equipo o internet a alumnos								
Adopción de plataformas tecnológicas								
Capacitación a docentes en uso de TIC para enseñar								
Habilitación de recursos pedagógicos en línea								

a/ En verde se identifican los países que implementaron la medida; en gris aquellos para los que no se encontró información al respecto.

Fuente: Elaboración propia con base en información recopilada por Araya, 2021a.

conexión a internet, lo que implicaría exclusión para una o más personas, si los horarios de las clases coinciden o si deben compartir esos recursos con personas adultas que realizan teletrabajo.

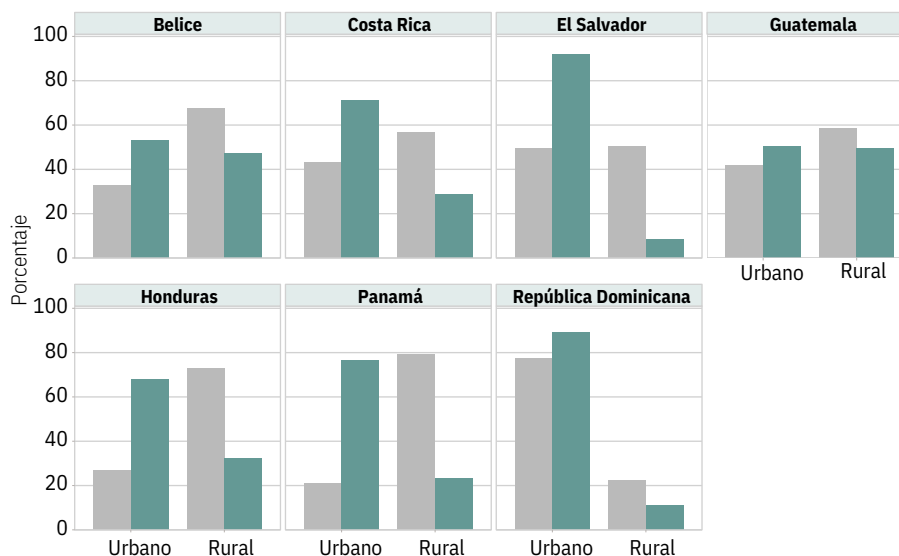
En la coyuntura generada por la pandemia solo los niños, niñas y jóvenes de los hogares con computadora y conexión tendrían posibilidad de recibir clases virtuales, en caso de que la institución educativa a la que asisten cuente con esa opción. Por ello, la exclusión educativa debido a la desconexión digital estaría afectando a millones de personas (Mora y Piedra, 2020).

Los mayores retos para viabilizar la educación a distancia se observan en El Salvador y República Dominicana. Apenas el 17% de los hogares salvadoreños y el 23% de los dominicanos contaban con computadora, mientras que menos de una cuarta parte de los salvadoreños y un tercio de los dominicanos tenía conexión a internet. Panamá y Costa Rica estaban en mejor posición (gráfico 4.30). De acuerdo con el Observatorio Regional de Banda Ancha de la Cepal, estos países son también los que ofrecen mayor cobertura de conexiones fijas con esa tecnología (alrededor del 50%), mientras que en los demás países es menos del 25% (Mora y Piedra, 2020).

Además, los sistemas educativos presentan otras deficiencias más allá de la conectividad³⁵. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) los repositorios centralizados de contenido son los de mejor condición. Sobre este tema, Costa Rica alcanza el nivel más desarrollado (nivel 1); Honduras, Panamá y República Dominicana califican en el nivel 2; El Salvador y Nicaragua en el nivel 3; y Guatemala y Belice en el nivel menos desarrollado, el nivel 4 (cuadro 4.10). En contraste, todos los países de Centroamérica menos Guatemala (que se ubica en el nivel 2) presentan el nivel más bajo de desarrollo respecto a tutorías virtuales. Como complemento, cabe considerar que Belice y Nicaragua tenían las peores condiciones digitales prepandemia, seguidos por Panamá, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Honduras y Costa Rica.

Gráfico 4.30

Acceso a computadora e internet en los hogares que tienen al menos una persona en edad escolar^{a/}, por zona, según país^{b/}. 2019
(porcentaje de la población)



a/ Menores de 17 años.

b/ La información de República Dominicana corresponde al año 2018.

Fuente: Estado de la Región con datos de las encuestas de hogares y de empleo e ingresos oficiales de los países.

Cuadro 4.9

Condiciones digitales base para los sistemas educativos en países de América Latina y el Caribe

Países	Condiciones digitales (niveles)				
	Conectividad en escuelas	Plataformas digitales	Tutoría virtual	Paquetes de recursos digitales	Repositorio central de contenido digital
Brasil	2	2	4	2	2
Chile	1	2	4	1	1
Colombia	3	2	4	1	1
México	3	3	4	4	1
Uruguay	1	1	1	1	1
Belice	3	4	4	4	4
Costa Rica	3	4	4	3	1
El Salvador	3	3	4	4	3
Guatemala	4	3	2	2	4
Honduras	4	3	4	2	2
Nicaragua	4	4	4	4	3
Panamá	2	4	4	4	2
República Dominicana	3	4	4	3	2

a/ Nivel 1 se refiere a una condición más desarrollada, nivel 4 a la condición menos desarrollada.

Fuente: Álvarez Marinelli et al., 2020.

Estas condiciones se dan en un contexto en el que la educación remota sigue siendo preponderante para evitar el contagio del virus y donde, como se verá, la mayoría de las actividades educativas son llevadas a cabo en formatos que consideran el uso de internet, por lo

que potencian el retroceso en el proceso educativo de niños, niñas y adolescentes de la región. Aún más: los efectos son regresivos, porque afectan en particular a quienes se encuentren en una condición económicamente vulnerable (Álvarez Martinelli et al., 2020).

Notas

1 La base de la Universidad de Oxford contiene veintidós indicadores divididos en cuatro áreas: i) confinamiento y cierres, ii) respuesta económica, iii) sistemas de salud y iv) misceláneo. Los indicadores son de tres tipos: ordinales, numéricos o de texto. Los ordinales indican en una escala simple la severidad o intensidad con la cual se estaban aplicando las medidas de un grupo determinado. Los numéricos corresponden a valores en dólares estadounidenses de las inversiones en salud. Los de texto son, además, la única variable que registra otra información relevante no comprendida en las otras áreas. Los datos son de periodicidad diaria, por lo que es posible tratarlos como una serie de tiempo para ver la evolución de los gobiernos a lo largo de la pandemia.

2 Los sitios internacionales consultados por Camacho (2021) incluyen el Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe de la Cepal, el Observatorio Regional SICA-COVID-19, Iberoamérica frente al COVID-19-Segib y el Observatorio COVID-19 en Mesoamérica.

3 Los sitios nacionales consultados por Camacho (2021) son el Observatorio COVID-19 República de El Salvador, Observatorio COVID-19 República de Honduras, Presidencia de la República de Honduras, Congreso de la República de Guatemala, Presidencia de la República de Panamá, Gaceta Oficial de la República de Panamá, Presidencia de la República Dominicana, Centro de Información COVID-19 de la República Dominicana, Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo de la República Dominicana, Gobierno de la República de Costa Rica, Centro de Información COVID-19 Belice.

4 Las personas consultadas fueron Javier Stanzola del Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (Cieps) de Panamá, Ximena Aguilar y Eduardo Núñez del National Democratic Institute (NDI) de Guatemala, Sofía Montenegro de Diálogos Guatemala,

Manuel Delgado de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (Fundaungo) de El Salvador y Eugenio Sosa de Honduras.

5 Los principales órganos que componen el Poder Ejecutivo involucrados en la emisión de las medidas fueron: Presidencia de la República, y los Ministerios de Turismo, Trabajo, Seguridad, Salud, Educación, Economía, Asuntos Sociales y Agricultura.

6 Estos organismos, así como otras organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, han expresado su preocupación, entre otros asuntos, por: i) la falta de información pertinente, oportuna y veraz sobre el virus, su propagación, incidencia, atención y mortalidad; ii) la falta de adquisición de equipos de protección para los profesionales de la salud; iii) la limitada aplicación de pruebas para detectar el virus; iv) la dificultad de acceso para la población en general a equipos de protección al poner nuevos impuestos a oxímetros, respiradores y mascarillas, y mantener los impuestos vigentes para termómetros y gel hidroalcohólico; v) la desprotección de distintos grupos vulnerables (mayores de edad, comunidades indígenas de difícil acceso, migrantes y privados de libertad –en especial los presos políticos–), al promover la realización de eventos masivos, no tomar medidas de cierre de fronteras, distanciamiento social ni restricciones de movilidad, y una limitada canalización de ayudas específicas para grupos vulnerables; vi) la realización de campañas de minimización de los impactos de la pandemia; y vii) las represalias (despidos sin explicación) contra personal de la salud y otros funcionarios que criticaron el manejo de la emergencia.

7 Se presentan las estadísticas de las tasas de mortalidad de los tres grupos de enfermedades más mortales por cada 100.000 habitantes en 2016 que son comparados por los países de la región (últimos datos disponibles que garantizan comparabilidad entre naciones).

8 En algunos países, como en Rusia, se estableció inicialmente que la muerte por covid-19 debía certificarse mediante una autopsia. En otras naciones, debía constar una prueba positiva, por lo que todas las muertes no diagnosticadas no se contabilizaban. En ciertos países la causa de la muerte debía ser dictaminada por un médico, por lo que solo se registraban los decesos ocurridos en centros hospitalarios, pese a una alta mortalidad en otros sitios, como los centros de larga estancia para adultos mayores, como es el caso de España e Inglaterra. Por otra parte, los criterios entre médicos sobre si la muerte fue por covid-19 (causa principal) o con covid-19 (ocurrencia al mismo tiempo que la causa principal) varían mucho (Beaney et al., 2020). Asimismo, en algunos países se alega un manejo político de la pandemia, por lo que los reportes oficiales sobre mortalidad no corresponden con las observaciones independientes (Funides, 2020).

9 El indicador se puede calcular de dos maneras: con relación a la población total o con relación al total de muertes esperadas. En este informe se utiliza el segundo método porque permite ajustar los datos de mortalidad en dos sentidos: toma en cuenta el tamaño de la población (pues a mayor población, es previsible que el número de muertes sea mayor) y los efectos que provocan más muertes en un país que en otro (por ejemplo, que haya mayores niveles de inseguridad ciudadana).

10 En Belice se incluye a los trabajadores del sector turismo y a otros empleados públicos de los poderes Legislativo y Judicial. Los docentes son mencionados en Costa Rica y República Dominicana. En Costa Rica también se contempla al personal de albergues juveniles e infantiles, así como a la población privada de libertad. Guatemala incluye al personal de funerarias y Panamá a los pueblos originarios y comunidades de difícil acceso.

11 La encuesta de Unimer (2021) se realizó en línea, en tres olas y en seis países (no incluye ni a Belice ni a República Dominicana). El trabajo de campo se realizó en octubre de 2020 y tuvo una muestra conjunta regional de 10.800 personas (a razón de 1.800 por país) en sesenta ciudades de la región.

12 En el grupo de los más afectados hay actividades como el comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, y servicios en general. Entre los medianamente afectados se incluye la explotación de minas y canteras, industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas y agua, construcción, intermediación financiera, inmobiliarias, servicios empresariales y de alquiler, administración pública, y servicios sociales y personales. Por último, entre los menos afectados están la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (Cepal, 2020b).

13 El EMBI mide el diferencial entre las tasas de interés que se pagan sobre bonos en los países en desarrollo y las que se pagan sobre los bonos del tesoro de Estados Unidos de América.

14 Uno de los miembros del Consejo Consultivo del Estado de la Región hizo la observación de que en El Salvador la carga tributaria incluye las contribuciones a la Seguridad Social, lo que no sucede en otros países de la región, por lo que hay que manejar con cuidado el dato.

15 Entre los factores de oferta destacan la flexibilidad salarial y laboral, el potencial de teletrabajo, el distanciamiento físico en el lugar de trabajo, el entorno de conectividad y el régimen de insolvencia.

16 Los factores de la demanda incluyen el tamaño del mercado, el impacto sobre la tasa de crecimiento esperado y los ingresos relativos por turismo.

17 Los factores financieros incluyen el crédito interno y la capitalización bursátil en relación al PIB, el financiamiento de pymes, la tasa de morosidad, la tasa de recuperación de insolvencia, y la rigurosidad de estándares de auditoría y contabilidad.

18 Incluyendo el PIB per cápita, la inflación, la deuda pública en relación al PIB y la dinámica de la deuda.

19 La capacidad de recuperación se define como la posición relativa de cada país en la distribución total de las naciones analizadas, categorizada por quintiles para cada nivel de recuperación: bajo, medio-bajo, medio, medio-alto y alto.

20 Belice no se encuentra clasificado por falta de información; sin embargo, presenta indicadores en los factores de oferta y política pública en la categorización de potencial bajo.

21 En esta sección, cuando se refiera a pérdida de empleo, se refiere a un empleo equivalente de tiempo completo.

III

SECCIÓN

Dilema estratégico



CAPÍTULO

DILEMA ESTRATÉGICO

5

Visiones sobre Centroamérica y la integración regional

HALLAZGOS RELEVANTES

- La sistematización de la literatura especializada sobre Centroamérica y documentos fundacionales sobre la integración regional sugiere que Centroamérica es, en sí misma, un concepto disputado e históricamente cambiante, que involucra definiciones contrastantes, inclusiones y exclusiones y teleologías distintas.
- En términos generales, los centroamericanos tienen capacidad para señalar los países que pertenecen a la región, pero tienen serias dificultades para definir un concepto o idea que distinga a Centroamérica como un objeto con un significado particular: las descripciones se centraron en la identificación de sus partes, pero sin claridad de lo que representa el todo.
- Las personas consultadas reconocen que los temas del crimen organizado y ambientales, especialmente el cambio climático, son asuntos que afectan a toda la región, pero no los articulan con claridad a su visión sobre Centroamérica y la integración regional. Los entienden como fenómenos transfronterizos con múltiples implicaciones sobre el bienestar y fuente de constantes amenazas que no respetan límites políticos.
- Existe una importante conexión entre las actitudes ideológicas acerca de la organización económica y política de las sociedades nacionales y los modos de pensar la integración regional.
- Las personas con un pensamiento integracionista más amplio tienden a ser más proclives al progresismo social y al apoyo a la democracia, pero entre ellas hay, simultáneamente, creencias económicas muy dispares sobre el rol del Estado y el mercado.

IMPORTANCIA DEL TEMA

La indagación sobre las visiones de Centroamérica tiene implicaciones prácticas para la política centroamericana. Si la población tiene dificultades para identificar un ámbito en el que el “nosotros-los-centroamericanos” es relevante, se dificulta convencerlos sobre la necesidad de implementar acciones comunes. Una noción de destino compartido es también importante para pensar nuevas fases en el proceso de integración regional. En ese sentido, el capítulo aporta a la reflexión sobre el vínculo entre la dimensión simbólica de la política centroamericana y la implementación de estrategias que logren acercar a los pueblos de la región en la tarea de encontrar terrenos comunes para resolver desafíos y aprovechar oportunidades compartidas, cuya atención supera en muchos casos los territorios y capacidades de cada país actuando por separado.

RECONOCIMIENTOS

Investigadores principales: Marisol Guzmán Benavides, Diego Fernández Montero, Steffan Gómez Campos, Kenneth Obando Rodríguez y Jorge Vargas Cullell.

Insumos: *Análisis de texto de entrevistas en profundidad sobre las visiones de Centroamérica*, de Steffan Gómez Campos, Kenneth Obando Rodríguez y Marisol Guzmán Benavides; *Visiones de Centroamérica e Integración Regional*, de Diego Fernández Montero; *Análisis del “Test Identidades”*, de Diego Fernández Montero y Marisol Guzmán; y *Bibliografía anotada sobre el pensamiento centroamericanista y Memorándum: lectura crítica sobre el pensamiento sobre Centroamérica en la producción intelectual contemporánea*, de Rafael González Ovarés.

Coordinación: Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Borrador del capítulo: Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell. La sección sobre pensamiento acerca de Centroamérica fue adaptada del texto elaborado por Rafael González Ovarés.

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell y Marisol Guzmán Benavides.

Asesoría metodológica: Rafael Segura Carmona.

Actualización y procesamiento de datos: Diego Fernández, Marisol Guzmán, Steffan Gómez, Kenneth Obando, Sebastián González y Kimberley Contreras.

Preparación de gráficos: Diego Fernández Montero, Steffan Gómez Campos, Kenneth Obando Rodríguez, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Lectores críticos: Víctor Bulmer Thomas, Álvaro Cáliz, Héctor Dada Hirezi, Ana Evelyn Jacir, Fabrice Lehoucq, Miguel Gutiérrez Saxe, Miguel Huevo, Alberto Mora Román, Héctor Pérez Brignoli, Mimi Prado, Ottón Solís y Elaine White; además de la retroalimentación del equipo SG-SICA.

Revisión y corrección de cifras:

Corrección de estilo y edición de textos: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng

/// DILEMA ESTRATÉGICO ///

Resumen

Este capítulo estudia las visiones que miles de personas centroamericanas tienen sobre Centroamérica y la integración regional con ocasión del Bicentenario de la Independencia. Investiga, mediante distintos métodos empíricos, acerca de la existencia, o no, de una identidad mayoritariamente compartida sobre lo que la región es y debe ser, que pudiera facilitar el desarrollo de acciones conjuntas entre los países y sociedades de la región. El trabajo continúa una línea de estudios inaugurada desde la primera edición del *Informe Estado de la Región* en 1999.

El principal hallazgo es que, en la actualidad, una buena parte de los centroamericanos consultados tiene una visión “vacía” de Centroamérica, de carácter puramente denotativo: pueden definir sus componentes, pero no un sentido de identidad ni un ámbito de acción en los que esta pueda aplicarse. Incluso, a la hora de indicar esos componentes,

crean subgrupos de países. No obstante, hay amplio acuerdo en que la integración regional es un ámbito de interés común, especialmente en el terreno económico, pese a distintas visiones sobre sus alcances. El capítulo también indaga sobre los factores asociados a las disposiciones favorables o contrarias a la integración.

CAPÍTULO

DILEMA ESTRATÉGICO

5

/ Visiones sobre Centroamérica y la integración regional

INDICE	Introducción
Introducción 201	Doscientos años después de la independencia de la Capitanía General de Guatemala del Imperio español, sucedida en 1821: ¿qué piensan los centroamericanos de hoy acerca de lo que es Centroamérica, sobre lo que se puede hacer de manera conjunta como región y sobre lo que la región debiera llegar a convertirse?
Antecedentes de investigación en el Estado de la Región 203	
Metodologías y fuentes de información 204	
Revisión documental del pensamiento contemporáneo sobre Centroamérica 204	
Procesamiento de entrevistas en profundidad a actores claves 205	
Procesamiento multivariado del <i>Test identidades</i> 205	
Cuestionario en línea 205	
Alcances y limitaciones de los datos 206	
El pensamiento centroamericano sobre Centroamérica 206	Más aún, ¿hay, en la actualidad, entre los contemporáneos del Istmo, algo que pudiera entenderse como una identidad centroamericana, un “nosotros” que nos una y nos diferencie del resto del mundo? ¿Tiene importancia para diversos actores centroamericanos la integración regional como estrategia para desarrollar acciones conjuntas entre Estados y sociedades para abordar desafíos comunes?
Resultados: visiones sobre Centroamérica y la integración regional en el bicentenario de la independencia 210	Este capítulo aborda estas interrogantes que, con matices a lo largo de los siglos, han sido medulares en el pensamiento y la acción política en el Istmo. En efecto, los Estados nación asentados en el istmo han procurado desarrollar, a lo largo de estos doscientos años, estructuras regionales para enfrentar desafíos comunes y han tomado acciones comunes para enfrentar los desafíos de la guerra, la paz y la promoción del bienestar. Así, luego de la independencia se estableció una república federal, que colapsó después de tres décadas de conflictos; posteriormente, en la segunda mitad del siglo XIX, hubo varios intentos por recrearla con el fin de encontrar una senda común para sus pueblos. Ya en el siglo XX, Centroamérica ha logrado desarrollar el segundo proceso de integración regio-
Centroamérica: las dificultades para dotar de contenido a una idea necesaria 210	nal más antiguo del planeta, después del experimento europeo, y logró, inspirado en el acuerdo regional de paz de Esquipulas II, firmado en 1987, poner fin a los conflictos político-militares que asolaban al Istmo. En resumen, la “cuestión centroamericana” ha estado siempre presente en la economía y la política de los Estados nación asentados en el Istmo.
Conclusiones e implicaciones 224	En la actualidad, esa “cuestión centroamericana” es relevante no solo para los territorios comprendidos dentro de las cinco “provincias” que formaban parte de la Capitanía General de Guatemala en 1821, pues los límites políticos de Centroamérica se han modificado en estos dos siglos (Proyecto Estado de la Nación, 1999). La Capitanía General incluía territorios que hoy forman parte de México (Chiapas y el Soconusco), con una participación muy secundaria dentro de la dinámica regional. Por otra parte, hace dos siglos Panamá formaba parte de la Gran Colombia y, razón por la cual no fue parte de los conflictos militares que asolaron la región después de la independencia.
Anexo 1. Datos relevantes de las técnicas de investigación y análisis empleadas 227	A lo largo del siglo XIX, el Imperio británico mantuvo amplias zonas del Caribe istmeño como protectorados, sea
Anexo 2. Análisis discriminante para el estudio de la disposición integracionista 231	

de facto, como en el caso de la Mosquitia nicaragüense, o *de jure*, como en el territorio de la entonces llamada Honduras Británica, hoy Belice, que luego se convirtió en una entidad política propia, primero como colonia inglesa y, a partir de 1981, como Estado independiente. En el siglo XX, los límites políticos de Centroamérica volvieron a variar. La independencia de Panamá en 1903 dio paso, hacia final del siglo, a su participación como miembro pleno de la integración regional. Belice, una vez independizado, fue también admitido como parte de Centroamérica y, más recientemente, la región, incluso, se expandió mar de por medio, al ser admitida la República Dominicana como Estado parte de la institucionalidad de la integración.

No solo los límites políticos de Centroamérica han sido cambiantes y conflictivos; también lo han sido las visiones sobre lo que esta región es y debe ser. Hace veinte años, el capítulo 1 del *Primer Informe Estado de la Región* (1999) exploró las distintas maneras de pensar sobre “la cuestión centroamericana” por parte de destacadas personalidades de la región, quienes ostentaban cargos de liderazgo en sus respectivos países. Su principal hallazgo fue que Centroamérica es, en sí misma, un concepto disputado, que involucra definiciones contrastantes, inclusiones y exclusiones, y teleologías distintas. Esta disputa conceptual no ha sido, sin embargo, puramente intelectual. Lo es, por supuesto, pero ha estado muy afectada a los conflictos políticos y militares en el siglo XIX y a las tensiones asociadas a los alcances y el proceso de construcción de la institucionalidad regional.

El presente capítulo parte de la propuesta y hallazgos del *Primer Informe Estado de la Región* para, en el contexto del Bicentenario de la Independencia, actualizar y profundizar la indagación sobre las visiones de Centroamérica. Este momento también es relevante porque en 2021 se cumplen treinta años de la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa, que relanzó el proyecto de la integración regional luego de que las graves crisis político-militares en el Istmo interrumpieran los esfuerzos integracionistas.

Para trabajar las interrogantes planteadas al inicio, en esta ocasión se consultó a decenas de miles de centroamericanos, mediante métodos distintos, a fin de auscultar su pensamiento. Se aplicaron entrevistas en profundidad a más de doscientas personalidades; se aprovecharon las oportunidades que brinda el internet para desarrollar una aplicación en línea (*Test Identidades*), que fue respondida por más de 35.000 personas, y para plantear un cuestionario, respondido por más de mil personas. En todos los casos se aplicaron métodos novedosos para procesar un material de gran riqueza, mediante la minería de datos y el análisis automatizado de texto basado en *machine learning*.

El principal hallazgo de la presente investigación es que, en la actualidad, una buena parte de los centroamericanos consultados tiene una visión “vacía” de Centroamérica, de carácter puramente denotativo: pueden definir sus componentes, pero no un sentido de identidad ni un ámbito de acción en los que dicha visión pueda aplicarse. Incluso, a la hora de indicar esos componentes, crean subgrupos de países. Otros, cuando logran articular una visión más articulada sobre la región, circunscriben Centroamérica fundamentalmente a un concepto económico, un espacio privilegiado para el comercio y la unión aduanera que puede generar prosperidad. Algunos, los menos, le dan una dimensión política, pero limitada a la existencia de ciertas instituciones de la integración regional. Más aún, la población consultada identifica retos comunes a toda Centroamérica, como la crisis climática mundial, pero no los articula a un concepto específico de región o de acción regional.

La indagación sobre las visiones de Centroamérica tiene implicaciones prácticas para la política centroamericana. Si la población tiene dificultades para identificar un ámbito en el que el “nosotros-los-centroamericanos” es relevante, se dificulta entonces convencerlos sobre la necesidad de implementar acciones comunes. Una noción de destino compartido es también importante para pensar nuevas fases en el proceso de integración regional. En ese sentido, el

capítulo procura aportar a la reflexión sobre el vínculo entre la dimensión simbólica de la política centroamericana y la implementación de estrategias que logren acercar a los pueblos de la región en la tarea de encontrar terrenos comunes para resolver desafíos y aprovechar oportunidades compartidas, cuya atención supera en muchos casos los territorios y capacidades de cada país actuando por separado.

El capítulo se organiza en cuatro secciones además de esta introducción. En la segunda sección se presenta una síntesis acerca del pensamiento sobre Centroamérica, a partir de un análisis documental de la literatura producida en las últimas décadas por los principales intelectuales. Su propósito es servir de contexto de referencia para el resto del capítulo, al recordar que la “cuestión centroamericana” ha estado presente a lo largo de la historia de la región. La tercera sección expone la metodología y las fuentes de información empleadas, sus alcances y limitaciones, y los métodos aplicados para el análisis. La cuarta sección contiene el cuerpo del capítulo: presenta los resultados obtenidos a partir de las investigaciones realizadas. El capítulo cierra con una corta sección que resume las principales implicaciones de los hallazgos y plantea algunos lineamientos para una agenda futura de investigación.

Una advertencia final: el presente capítulo no elabora ni suscribe a una concepción en particular sobre lo que Centroamérica es o debe ser. Más que justificar una posición, su interés es otro: ayudar a entender lo que, en el año del Bicentenario, miles de personas piensan acerca de los rasgos definitorios, desafíos y posibilidades de acción conjunta dentro del espacio que ellas consideran parte del territorio regional. Ese conocimiento puede, como se dijo, ser de utilidad para facilitar los diálogos sociales y políticos que acomoden diferentes visiones sobre la cuestión centroamericana en la definición de nuevas estrategias para relanzar la integración regional. No obstante, cabe subrayar que, desde la perspectiva del desarrollo humano, el Informe del Estado de la Región siempre ha mantenido una vocación integracionista.

En concreto, ha planteado que la integración es una estrategia para construir “regionalidad”, nuevas relaciones funcionales entre países y, a lo interno de cada país, entre ámbitos de la vida social, previamente desconectados.

Antecedentes de investigación en el Estado de la Región

Este capítulo da continuidad a una línea de investigación desarrollada en distintos Informes Estado de la Región. Desde la primera edición en 1999 se ha procurado conocer el entendimiento que las y los centroamericanos tienen sobre Centroamérica y sobre el proceso de integración regional como un potencial espacio para la acción conjunta. En las sucesivas publicaciones se ha dado especial relevancia a las voces de actores centroamericanos y a la reflexión sobre lo que la región es y debe ser.

El *Primer Informe Estado de la Región* (1999) indagó las visiones de los centroamericanos sobre Centroamérica. El capítulo 2, titulado “*Las diversas visiones sobre la región*”, identificó elementos que unían, y también contrastaban, las opiniones de una pluralidad de empresarios, artistas, académicos, políticos, dirigentes sindicales y campesinos. Esas opiniones fueron recabadas por medio de centenares de entrevistas en profundidad en siete países del istmo. Asimismo, solicitó a líderes influyentes en el accionar centroamericano elaborar veinte ensayos cortos sobre las agendas políticas regionales.

A partir de estas fuentes de información se distinguieron cinco visiones sobre la región que subyacen en las estructuras y actividades desarrolladas por las instituciones de la integración centroamericana, a los mismos actores regionales así como el alcance de los espacios de diálogo para la resolución de problemas comunes entre dos o más países del Istmo.

La primera visión de Centroamérica se denominó *morazánica*, a partir de la figura de Francisco Morazán, un personaje clave en la temprana vida independiente en la región cuyo destino estuvo muy ligado a la caída de la República Federal. Esta visión parte de la premisa

de que Centroamérica es una, pues históricamente estuvo unida durante varios siglos y reúne el pensamiento de quienes aspiran a lograr una Centroamérica sin fronteras. Esa unidad se ve como una de carácter ontológico y las fronteras políticas tienen un carácter artificial. En esta interpretación, el fin de la integración centroamericana es reconstruir esa unidad.

La segunda visión es la *cartaga*, en alusión a la ciudad costarricense enclavada en el Valle Central de ese país, la cual define la región como un “vecindario” que ofrece oportunidades para resolver problemas comunes, pero no borra el hecho de que cada país tiene “casa aparte”. Desde esta perspectiva, Centroamérica es una región para ciertos objetivos de política, pero para otros no: la cercanía geográfica impone desafíos comunes, pero en Centroamérica no existe una entidad ontológica y no cabe la aspiración de borrar las fronteras políticas entre los Estado nación como objetivo de la política centroamericana. La región se construye en aquellos ámbitos que sus partes integrantes –los países– así decidan.

La tercera visión que el *Primer Informe Estado de la Región* distinguió es la *caribeña*, para referirse a una perspectiva común entre actores del litoral caribe del Istmo. Esta población ha sido invisibilizada y, para ella, Centroamérica es una región que funciona en el litoral Pacífico, pero que históricamente ha dado su espalda al Caribe, debido a la debilidad (o inexistencia) de lazos económicos, sociales y culturales entre este y la Centroamérica del Pacífico. Quienes sustentan esta visión habitan en el Istmo, pero no se consideran parte de Centroamérica.

La cuarta visión es la de los *ausentes*: los actores que han sido excluidos de las decisiones políticas y de los intercambios económicos y sociales en la región, especialmente las poblaciones indígenas, afrodescendientes y migrantes fuera de la región. Para ellas, cualquier definición de la región es posible pero poco relevante; incluso, para varios líderes indígenas, Centroamérica como entidad supranacional no existe pues, en muchos casos,

no se ha resuelto siquiera su inclusión dentro de la nación que habitan. Para la población migrante, Centroamérica es el sitio donde reside (parte de) su familia, pero el futuro está en otro lado.

La última visión fue la *externa*, de los actores extrarregionales, tanto de Estados nacionales o corporaciones multinacionales que ven a Centroamérica como un espacio naturalmente definido, pero no tienen una aspiración normativa específica sobre lo que la región debiera ser. Desde esta mirada externa, Centroamérica es un espacio geográfico, un conjunto de países pequeños, pobres e inestables, que por su tamaño se encuentran unidos (PEN, 1999). Un ejemplo palpable de esa definición “desde afuera” de Centroamérica son dos decisiones recientes de los Estados Unidos: por una parte, negociar un tratado de libre comercio con todos los países del Istmo (y República Dominicana), pese a los esfuerzos iniciales por parte de estos para tratar bilateralmente el tema, y, por otra, incluir a todos los gobiernos del área como contrapartes en la “guerra contra las drogas”. No obstante, desde un punto de vista geoestratégico, esta potencia ha tratado la región como unidad desde hace más de un siglo¹.

En 2014, el Estado de la Región dio un nuevo paso en el estudio sobre el pensamiento regional acerca de Centroamérica: analizar las agendas estratégicas sobre el desarrollo humano sostenible con perspectiva regional formuladas por diversos actores. El propósito fue explorar la viabilidad de acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes a varios países en el Istmo, mediante la exploración de las prioridades políticas de esos actores. El estudio se basó en una consulta a personalidades centroamericanas; esta vez, a cerca de cuatrocientos actores con presencia en la política regional (PEN, 2014).

La consulta registró los temas prioritarios para la acción regional. Con base en este registro, el estudio documentó puntos de conflicto y convergencia entre actores, los temas cruciales para procesos de negociación y búsqueda de acuerdos. Se lograron identificar varias agendas estratégicas que fueron denominadas: la

agenda de la inclusión educativa; la de la institucionalidad regional; la del cambio climático; la del desarrollo humano; la del empleo y la del crecimiento económico. Dos hallazgos fueron particularmente relevantes y son dignos de resaltar: por una parte, el hecho de que, a pesar de que las agendas priorizaban desafíos distintos, todas tenían un eje común: la inseguridad ciudadana. Este tema fue visto como un desafío urgente de atender, que requería de la cooperación entre Estados y sociedades de todo el Istmo. El segundo hallazgo es que, pese a sus diferencias, había amplias posibilidades para compatibilizar agendas, pues varias de ellas tenían prioridades que podían ser armonizadas. La principal implicación del estudio fue que, a pesar del debilitamiento del sistema de integración regional, existían posibilidades para impulsar proyectos comunes de alcance regional y atender desafíos comunes (PEN, 2014).

En 2016, el Informe efectuó un ejercicio para identificar los intereses estratégicos de los países en el tema centroamericano. El objetivo fue entender si, desde el punto de vista de la manera como los Estados articulan su interés nacional sobre Centroamérica, había diferencias importantes en la conceptualización que la región tiene respecto a la política exterior y la importancia que le da a este tema. La intuición básica era que, aunque todos los Estados señalaran que Centroamérica es una prioridad para ellos, tal afirmación podía encubrir importantes contrastes en los intereses y objetivos. Los estudios que sirvieron de base para el capítulo 7, “Integración regional”, incluyen una amplia revisión documental de agendas, discursos, propuestas y otros documentos oficiales en los cuales se señalara el énfasis o prioridades de las relaciones de cada país con sus vecinos y con el proceso de integración regional (PEN, 2016).

El ejercicio logró identificar seis intereses comunes entre los países. Hubo dos en los que los Estados mostraron la mayor coincidencia: por una parte, lograr una mayor integración económica mediante la promoción del comercio intrarregional; y, por otro, el medioambiente, enfocado en los temas de gestión

de riesgo de desastres naturales y el cambio climático. Además de ellos, se evidenció la importancia del intercambio regional de energía (mercado energético regional), el abordaje del tema migratorio, de la movilidad de las personas fuera de la región y flujos intrarregionales. Nuevamente, la seguridad emergió como asunto prioritario para todos, pero con marcadas diferencias en la intensidad de la prioridad y la perspectiva para su respectivo abordaje. Finalmente, los Estados convergieron en indicar que Centroamérica es un ámbito importante para las relaciones internacionales extrarregionales, pues en términos generales todos la ven como una plataforma para relacionarse con el mundo, aunque haya diferencias sobre los asuntos específicos que debieran abordarse en común (PEN, 2016).

La indagación a lo largo de dos décadas por parte del Estado de la Región sobre las visiones, agendas e intereses de los actores de la sociedad civil y los Estados centroamericanos, así como de las instituciones de la integración regional, han ofrecido evidencia sobre las convergencias, distancias y discrepancias entre ellos. Ello ha permitido aportar realismo y sentido estratégico a las deliberaciones sobre el diseño e implementación de nuevas iniciativas de integración regional y entender factores subyacentes a los conflictos y resistencias que los actores tienen a la hora de desarrollar acciones conjuntas de alcance centroamericano.

Metodologías y fuentes de información

El presente estudio sobre las visiones de Centroamérica se basa en una diversidad de fuentes de información y metodologías, tanto de orden cualitativo como cuantitativo, especialmente diseñadas y recopiladas para este Informe con el objetivo de abarcar las opiniones de la mayor cantidad de personas posible. Las principales fuentes de información fueron las siguientes:

- 234 entrevistas en profundidad a actores claves de la región;

- 34.910 respuestas válidas de la aplicación en línea “Test Identidades”;
- 1.066 respuestas al cuestionario en línea enviado a la base de contactos del Estado de la Región.

El procesamiento de cada una de ellas varió dependiendo de la naturaleza de los datos y dio pie a tres estudios con poblaciones distintas –pero complementarias– que responden a distintas cuestiones sobre Centroamérica, su integración regional y los sentidos de pertenencia.

La investigación empírica se complementó con una revisión de 74 libros, artículos y textos históricos, documentos sobre el pensamiento de destacadas personalidades centroamericanas sobre Centroamérica y su integración regional. Esta revisión ofrece un panorama general sobre la evolución y contrapuntos de diversas corrientes de pensamiento a lo largo de la historia reciente.

En esta sección se describen brevemente las fuentes de información y metodologías, así como los alcances y limitaciones de los datos utilizados en este capítulo. Las personas interesadas en obtener más detalles metodológicos pueden consultar los informes de investigación reseñados al inicio de este capítulo y el Anexo.

Revisión documental del pensamiento contemporáneo sobre Centroamérica

La revisión documental del pensamiento centroamericano de la región procuró conocer la conceptualización y visiones históricas de destacados intelectuales centroamericanos y de su sentido de pertenencia a la región (o falta de él). La revisión efectuada identificó libros, artículos académicos y documentos relevantes para un estudio de las principales nociones sobre Centroamérica durante la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del XXI.

Debido a las restricciones que impone la actual situación sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19, esta búsqueda se realizó principalmente de manera virtual. La mayor parte de los documentos revisados se encuentran digitalizados y disponibles en línea. La búsqueda se

orientó a la consulta de portales como Dialnet, Redalyc, Google Scholar, así como diversos repositorios universitarios y de instituciones académicas y regionales como Flacso, Clacso y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Se priorizó los textos que elaboraran una perspectiva regional, o que al menos concibieran las particularidades nacionales dentro de un contexto centroamericano; por lo tanto, los análisis propiamente nacionales tienen un menor peso dentro del conjunto documental.

La sistematización de los materiales se efectuó por medio de una bibliografía anotada y un memorándum que ofrece una lectura sintética de las obras reseñadas (González, 2021a y 2021b). Este memorándum es el fundamento, con pocas adaptaciones, de la sección “Centroamérica en la producción intelectual contemporánea” del presente capítulo.

Procesamiento de entrevistas en profundidad a actores claves

El segundo insumo empleado para este capítulo fue el procesamiento y análisis de contenido y discurso de 234 entrevistas en profundidad realizadas a actores claves de siete países del Istmo: Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá². Estos actores claves incluyen personas que son líderes de la sociedad civil, ONG, medios de comunicación, partidos políticos, gobierno, empresarios e integración regional (véase cuadro 5.2 en el anexo para un detalle de la distribución de las personas entrevistadas por país y sector y el proceso de entrevistas).

Este cuestionario se enfocó en tres dimensiones de interés:

- ¿Qué es y cuál es la importancia de Centroamérica?
- ¿Cuáles son los retos y oportunidades compartidas?
- ¿Cuáles son los marcos posibles y deseables de la acción regional?

El análisis de las conversaciones siguió un cuidadoso proceso de limpieza y codificación del texto, que generó una

base de datos con texto tokenizado (que elimina palabras que no aportan contenido). También se normalizaron³ y lematizaron⁴ los textos. La siguiente fase se concentró en aplicar técnicas de análisis de lenguaje natural para identificar el uso intensivo de ciertas combinaciones de palabras y tomarlas como aproximaciones a la intencionalidad del mensaje.

Finalmente, se aplicó un segundo tipo de análisis llamado coocurrencia, para trascender la descripción de frecuencia de palabras. Se utilizó un algoritmo para etiquetar palabras a partir de las funciones semánticas que cumplen, con el fin de identificar conexiones entre términos de alto contenido semántico. Por ejemplo, el vínculo entre sustantivos, verbos y adjetivos en las respuestas de las personas entrevistadas. Con ello es posible establecer las relaciones más comunes y la dirección de los mensajes (Gomez et al., 2021). El resultado práctico fue la generación de redes de palabras en las distintas dimensiones de interés, que reflejan intencionalidades de los mensajes colectivos respecto a distintos aspectos sobre la región centroamericana.

Procesamiento multivariado del Test Identidades

El *Test Identidades* fue una herramienta innovadora creada por el PEN-Conare para recolectar datos de una manera más masiva. Es una aplicación web que contenía un cuestionario en el cual las personas usuarias debían responder si estaban a favor o en contra de una batería de treinta preguntas sobre temas relacionados con asuntos de política económica, social, integración económica, social y política regional (figura 5.8 en Anexo).

Al final, y según las respuestas, las personas obtenían un perfil propio de su pensamiento que cubría seis dimensiones (Anexo 1). Aquellas relacionadas con temas regionales se emplearon para examinar las disposiciones hacia la integración regional. Además, se les consultó a los usuarios datos sobre su país de nacimiento y de residencia, edad, género y educación, para ubicar demográficamente a la población. En ningún momento se pidió ni obtuvo datos singulares que permitieran identificar a las personas.

A fin de lograr la máxima cobertura posible, se desarrolló una campaña en redes sociales para incentivar el uso e interacción con la *app*. Esta campaña se realizó en seis⁵ países del Istmo y República Dominicana. En total, se extrajeron 35.813 entradas válidas por usuarios de distintas partes, de las cuales 34.910 fueron generadas por personas centroamericanas o residentes en algún país del Centroamérica y República Dominicana; por otra parte, utilizando un cuestionario en línea homólogo, se recolectaron 41 respuestas de personas de Belice.

El cuanto al perfil de quienes participaron, cabe indicar que fueron, en promedio, personas menores de 40, mayoritariamente con estudios universitarios (ver cuadro 5.3 para la descripción completa del perfil de las personas que respondieron al Test Identidades). A partir de lo anterior, se asume que los usuarios que respondieron al Test pertenecen a los grupos de un nivel educativo considerado como alto. Se obtuvo un mayor volumen de respuestas en Costa Rica (28%), en comparación con el resto de los países (entre 9 y 14%, y 0,1% de Belice). Por esta razón, en el procesamiento de los datos se tomaron los resguardos necesarios para evitar el sesgo que tal distribución podría introducir en el análisis posterior.

La base de datos resultante fue empleada para efectuar análisis multivariados y, de ese modo, encontrar asociaciones y variables no observadas o latentes, a fin de caracterizar perfiles de pensamiento y, con base en ello, aproximarse al tema de las visiones sobre Centroamérica.

Cuestionario en línea

De manera complementaria, se aplicó un cuestionario en línea para captar las creencias de las personas sobre Centroamérica y la integración regional. Fue difundido vía correo electrónico entre un sector especializado de la población regional que es parte de las bases de contactos del proyecto Estado de la Región y, más en general, del público que sigue las redes sociales del PEN-Conare.

Es un cuestionario estructurado, con cierta complejidad, que procuró sustituir —en un contexto de pandemia— una

encuesta sobre actitudes y creencias de las personas. El fin de este esfuerzo era generar redundancia a fin de tener más seguridad y validación cruzada con los resultados obtenidos con las entrevistas en profundidad y el *Test Identidades*. Se trataba, pues, de una herramienta complementaria dentro del trabajo de campo global.

En total, se recolectaron un total de 1.066 cuestionarios con respuestas válidas, aproximadamente un 8% del total de personas a las que se hizo llegar el cuestionario (ver cuadro 5.3 en el Anexo para la descripción de la distribución del cuestionario por país). El perfil, en su mayoría, corresponde a personas adultas de edad media, especialmente hombres, con alto nivel educativo y activos en el mercado laboral (Fernández Montero, 2021).

Alcances y limitaciones de los datos

Las fuentes de información recolectadas generan información primaria complementaria sobre un tema poco investigado en la región: las visiones de actores claves sobre Centroamérica y la integración regional. La evidencia recopilada es suficiente para dar seguimiento al análisis realizado en Informes anteriores, pero, como es necesario reiterar, tiene un carácter exploratorio y heurístico: se trata de un punto de partida para estudios más específicos y para la generación de hipótesis de trabajo en futuras investigaciones (*hypotheses generating study*).

La principal limitación de las fuentes de datos utilizadas es que ninguna de ellas, ni de manera individual ni vistas todas en su conjunto, generan una muestra representativa de la población de los países de la región. Por ser un aspecto que no es posible corregir, se asumen los datos como extractos de poblaciones específicas y estratégicas para el pensamiento colectivo e individual centroamericano, como lo son las poblaciones más educadas (en su mayoría con estudios universitarios) y conectadas al internet en la región⁶.

Otro aspecto que debe considerarse es, en el caso de Belice, la limitación impuesta por la barrera del idioma, situación que

redujo sustancialmente las entradas y participaciones de personas de este país en estos análisis comparativos.

Asimismo, los datos recolectados no permiten abordar temas o poblaciones claves en la Centroamérica contemporánea. Se desconocen las visiones sobre la región dentro la población emigrante, aproximadamente el 10% de la población centroamericana, un actor transnacional decisivo para el presente y el futuro de la región. Tampoco hay indagaciones específicas con poblaciones tradicionalmente excluidas, como afrodescendientes y pueblos originarios, que en el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) fueron caracterizadas como las voces silenciadas o visiones ausentes. Los datos trabajados, si bien apuntan a la dimensión simbólica de la política, no alcanzan para realizar un estudio sistemático sobre la dimensión cultural subyacente de la Centroamérica actual.

Finalmente, las consultas sobre las actitudes y creencias de las personas en materia de integración regional fueron realizadas a lo largo del 2020. No se tiene referencia de estudios empíricos comparables. La información es una “foto” de un momento dado: el capítulo es un estudio sincrónico del tema; por lo tanto, las conclusiones no pueden extrapolarse a otros momentos históricos y los hallazgos son sensibles al efecto de nuevos acontecimientos.

El pensamiento centroamericano sobre Centroamérica

Centroamérica sigue siendo un concepto disputado en el pensamiento contemporáneo sobre la región. La investigación documental encargada especialmente para este capítulo (González, 2021a y 2021b) reafirmó una apreciación ya realizada en el *Primer Informe Estado de la Región* en 1999: no hay acuerdo entre las y los centroamericanos sobre lo que la región es y, tampoco, sobre lo que debe ser (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Las fronteras de “lo centroamericano”, específicamente su perímetro y articulación interna, constituye un tema abierto a la discusión política. Dicha discusión se da a lo interno de cada país, pero también entre los países centroamericanos,

debido a que no existe consenso en cuanto al concepto de región y sus límites. Esta disputa conceptual es un dato de contexto de gran importancia para interpretar los resultados de las investigaciones empíricas sobre las creencias y actitudes de sectores de la población centroamericana, que se presentan en la sección principal de este capítulo.

González (2021a) indica que muchos de los libros y artículos publicados en las últimas décadas sobre la historia y el presente de la región no declaran explícitamente sus concepciones de Centroamérica, o las delimitaciones espaciales que adscriben. Sin embargo, una lectura de conjunto permite distinguir dos claves para ordenar los patrones de pensamiento sobre este tema:

- En primer lugar, están quienes ven a Centroamérica como un puente o istmo. Dentro de esta perspectiva hay una distinción básica que puede caracterizarse como la dicotomía puente-istmo, acuñada por Carlos Granados (1985) y adoptada por investigadores como Héctor Pérez Brignoli (2016) y Víctor Hugo Acuña (2015). Según esta perspectiva, en la región han existido históricamente dos visiones: la concepción de Centroamérica como un puente, antes del contacto con los europeos (Carmack, 1994), y la concepción de Centroamérica como un istmo de importancia geoestratégica, posterior a la conquista. Pese a estas diferencias de énfasis, en ambos casos prima una noción de la región como un enlace o vínculo entre entes de mucho mayor calado (Fonseca, 2013).
- En segundo lugar, están quienes ven a Centroamérica como una realidad histórica y geográfica, es decir, como un constructo social. Dentro de esta perspectiva puede distinguirse a los autores que privilegian un criterio *histórico*, según el cual Centroamérica está conformada por cinco repúblicas que comparten un mismo legado colonial (Pinto, 1994; Torres Rivas, 1994; Fumero 2004), de aquellos que priman un criterio *geográfico*, en cuyo caso el espacio centroamericano incluye

además a las repúblicas de Panamá y Belice, e inclusive podría extenderse más allá, abarcando el sur de México y el noreste de Colombia, en función de los criterios específicos adoptados. En el primer caso, el denominador común que da sentido a la región se explica a partir de los eventos sociales e históricos compartidos, tales como el pasado colonial; en el segundo caso, los rasgos que dan unidad a la región provienen de los elementos físicos del medio natural (tipos de relieve, clima, vegetación).

La mayoría de los autores analizados, especialmente aquellos que publicaron durante las décadas de 1960 y 1970, se adscriben al criterio histórico de las cinco repúblicas centroamericanas (CA5). En efecto, al utilizar el método comparativo hacen hincapié en el contraste de estadísticas nacionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, excluyendo, por ende, datos sobre los otros Estados. Sin embargo, conforme las obras se acercan al siglo XXI, son cada vez más utilizadas las visiones globales, amplias y flexibles de la región centroamericana, libre

de fronteras político-territoriales, sobre todo en aquellos estudios que abordan el pasado precolombino o en los que se abordan temáticas relacionadas con la cultura y el ambiente.

Dentro de esta concepción ampliada y flexible de Centroamérica pueden ubicarse los documentos históricos de la integración centroamericana pactados por los Estados nacionales a partir de la última década del siglo pasado (ver más adelante). En este sentido, Centroamérica es un concepto dinámico y cambiante, que ha llegado a incluir nuevos territorios, incluso algunos no contiguos al CA5 original: Belice, Panamá y República Dominicana.

A estas dicotomías se les agrega un plano analítico transversal, que cruza estas visiones sobre Centroamérica y sirve para problematizarlas: la dicotomía unidad-diversidad, o bien, homogeneidad-heterogeneidad. Centroamérica es usualmente descrita como un espacio donde confluyen diversas poblaciones, culturas, etnias y ecosistemas, lo cual inevitablemente implica el reconocimiento de la heterogeneidad como uno de sus rasgos constitutivos (Rivera, 2004) y concepciones sobre la región cambiantes

a lo largo del tiempo (Rodríguez, 2011). El abordaje de la región como categoría de análisis lleva, pues, al inevitable reconocimiento de asimetrías y diferencias intrarregionales.

La figura 5.1 sintetiza el ordenamiento analítico de la amplia literatura consultada sobre Centroamérica según los criterios esbozados.

En la bibliografía examinada, el pasado colonial común es uno de los elementos homogeneizadores y articuladores de un espacio regional. La mayoría de los estudios coinciden en reconocer que las problemáticas que experimenta la Centroamérica contemporánea poseen una raíz colonial, de manera que la herencia de este periodo se extiende hasta el presente, condicionando su evolución social, económica, demográfica, política y cultural. Así, por ejemplo, el modelo agroexportador latifundista y sus vulnerabilidades, la fragilidad institucional, el déficit fiscal, el autoritarismo como forma de gobierno y las diversas formas de exclusión social, entre las cuales se encuentra el racismo, constituyen distintas manifestaciones de una misma estructura socioeconómica colonial.

Otros autores, como Pérez Brignoli

Figura 5.1

Visiones sobre Centroamérica en el pensamiento centroamericano contemporáneo



Fuente: Guzmán y Vargas Cullell, 2021, con base en González, 2021a.

(2017), más bien consideran que dichas problemáticas tienen como origen el “microcosmos centroamericano”, es decir, la heterogeneidad regional que es, incluso, anterior a la colonia. En la literatura más reciente, esta diversidad pasa a ser elaborada de manera más compleja que durante la producción intelectual de la segunda mitad del siglo XX: se pasa de enfatizar en el excepcionalismo costarricense, como contrapunto a un espacio subregional relativamente homogéneo, compuesto por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, al reconocimiento de las múltiples asimetrías y rupturas que desarticulan la región, no solo entre países sino dentro de ellos, por encima, por debajo y al través de las fronteras (Proyecto Estado de la Nación 1999 y 2003; PEN, 2008; 2011; 2016).

En términos de los temas priorizados en los estudios o reflexiones sobre Centroamérica, Molina (2004) sugiere que se ha puesto especial atención a los temas económicos y políticos, analizando, por ejemplo, el surgimiento, las características y la caída del modelo agroexportador, la creación del Mercado Común Centroamericano, el proceso independentista y la experiencia de la República Federal Centroamericana, los conflictos sociales en Guatemala, El Salvador y Nicaragua en la década de 1980, así como la violencia y el autoritarismo, dejando de lado otras temáticas que apuntan a la comprensión de la región centroamericana en términos culturales y naturales (Torres Rivas, 1989; 2008; Torres Rivas y Pinto, 1983; Molina Chocano, 1980; 1982; 1992; Chamorro y Nájera, 1998; Bulmer Thomas, 1985; 1998; Castillo, 1980). Si bien existen esfuerzos recientes por subsanar este vacío (Fumero, 2017; Alvarenga, 2017; Mackenbach, 2003; Molina Jiménez, 2004; Schatan, 1998; Zavala y Araya, 1995), es claro que los temas políticos y económicos han predominado ampliamente, en especial aquellos relacionados con el surgimiento y el fracaso de proyectos unionistas (Díaz y Viales, 2016), así como con la conflictividad y la violencia endémicas (Lehoucq, 2012; Torres Rivas, 2008; Taracena, 1995; 1994; Townsend, 1973).

Este predominio de los temas econó-

micos y políticos también se expresa en los esfuerzos integracionistas o unionistas que se han ensayado en la región centroamericana en la segunda mitad del siglo XX. Así, la constitución de organismos regionales como la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se caracterizó, primordialmente, por la búsqueda de mecanismos integradores de orden económico, con lo cual se esperaba mejorar las condiciones materiales de los Estados centroamericanos⁷.

Estas iniciativas regionales se caracterizaron por dos elementos adicionales. En primer lugar, partían de una definición histórica de Centroamérica, por lo cual inicialmente plantearon la unión de los cinco Estados tradicionales, excluyendo a Panamá y Belice⁸. Cabe indicar que esto cambió a partir de la década de 1990, con la actualización de la Odeca y la creación del SICA. En segundo lugar, los documentos constitutivos que dan origen a dichos proyectos regionales reproducen visiones que apelan a la “unidad originaria centroamericana”. Así, por ejemplo, en la Carta de San Salvador de 1951 se anuncia a los países de la región como partes disgregadas de una misma nación unida por “vínculos indestructibles”, y su actualización de 1962 define a la región como una “unidad político-económica” que aspira a la integración. Estas formas de ver Centroamérica fueron sustituidas del lenguaje de los documentos fundacionales de la integración regional aprobados a finales de siglo.

A finales de la década de los ochenta, y sobre todo a lo largo de la década del noventa, los documentos oficiales sobre la integración regional incorporaron las esferas social y ambiental. Ejemplo de ello son el Protocolo de Tegucigalpa (1991), la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1994), el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995) y el Tratado de Integración Social Centroamericana (1995). Estos instrumentos complementan la integración económica de la región a través de la cooperación interinstitucional, la constitución de órganos

suprarregionales y la priorización de estrategias sociales, culturales y ambientales que permitan concebir un desarrollo humano sostenible.

Independientemente de la visión sobre Centroamérica de los autores y documentos históricos, la imagen predominante es la de una región marginal, vulnerable y desigual, que se inserta en un mercado internacional globalizado a partir de la agroexportación, principalmente de café y banano, y, al inicio del período republicano, de añil y de ganadería, en una situación de desventaja frente a las economías industrializadas. En cuanto al panorama político, son recurrentes las descripciones de una región fragmentada y conflictiva cuyos intentos de unidad han fracasado, siendo la norma la imposición de gobiernos autoritarios que, frente a los levantamientos populares, han ejercido la violencia, sumiendo a la región en sucesivas crisis. La transición hacia la paz y la democratización son descritas usualmente como utopías hacia las que se camina lentamente después de la década de 1990 (PEN, 2016; Lehoucq, 2012). En la década de los noventa, sin embargo, es posible identificar obras con cierto optimismo sobre la posguerra (Ortega, 1992; Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Los estudios culturales y ambientales han resaltado la importancia de la región como un espacio de circulación de saberes, ideologías y formación intelectual, pero también como un espacio marcado por la diversidad lingüística, étnica y ecológica contenida en un espacio pequeño que comparte un patrimonio de recursos naturales. (Vannini, 2020; Huezo, 1998; 2009; Marroquín y Huezo, 2006; Galich, 1998; Ortiz Wallner, 2001).

Finalmente, se ha generado una importante literatura que aborda, con perspectiva regional, problemas específicos. En esta producción, la unidad de análisis no es Centroamérica sino un tema específico: la pobreza y la informalidad (del Cid y Kruijt, 1997; Menjívar y Pérez Sáinz, 1994; del Cid, 1992), la exclusión social (Pérez Sáinz et al., 2012), las pandillas (Marroquín, 2015; 2017), la seguridad (Cruz, 2010; 2011) o la migración (Huezo, 2009; Orozco y Yansur, 2015) o

impuestos (Schneider, 2012; Icefi, 2014; 2012), y la configuración de las élites regionales (Segovia, 2005). Esos temas particulares se examinan como una problemática centroamericana en la que se borran las fronteras nacionales y, en todo caso, como un atributo social relevante para la región en su conjunto.

Los temas y desafíos regionales antes señalados han sido abordados desde diferentes teorías sociales. Hace casi cuatro décadas, Granados (1985) distinguió tres corrientes básicas en el pensamiento regional de Centroamérica: la corriente marxista, que enfoca a Centroamérica como región atrasada, exportadora de bienes primarios a un mercado internacional, sujeta a relaciones de dependencia y de vulnerabilidad; la corriente de la homogeneidad o de la unidad ontológica de Centroamérica como una región que, por encima de sus diferencias, comparte un medio natural y geográfico y se caracteriza por su istmicidad; y la corriente de la articulación funcional, que visualiza a Centroamérica como espacio dentro del cual se han establecido vínculos entre los grupos sociales y territorios que, en distintos contextos, ha permitido un funcionamiento regional. A pesar de las diferencias específicas entre estas teorías, los autores suelen compartir una manera de pensar a Centroamérica sea como vínculo o como constructo sociohistórico, o una mezcla de ambas perspectivas.

Una de las relaciones problemáticas analizadas por parte de la literatura examinada es la desconexión entre Centroamérica y el Caribe. Varios autores subrayan que a pesar de que extensos territorios de la región se caracterizan por la influencia y el predominio de las culturas caribeñas, en la mayoría de los textos se concibe a Centroamérica y el Caribe como dos mundos separados, o incluso, se observa únicamente al espacio centroamericano del Pacífico, omitiendo las particularidades caribeñas en los análisis. Algunos trabajos han intentado subsanar este vacío (Putnam, 2012; Mackenbach, 2003; Proyecto Estado de la Nación, 1999) y retratan al Caribe centroamericano como un espacio marginado que, si bien es parte de la región, está desarticulado de su dinámica principal.

Este sesgo, a su vez, forma parte de una serie de condiciones estructurales que han caracterizado a los estudios sobre Centroamérica a lo largo del siglo XX, que han dejado de lado esta cuestión.

El balance entre los factores externos e internos para explicar los fenómenos regionales, por lo general, está presente en la mayor parte de la literatura. En los estudios revisados, a menudo se citan factores internos como la cultura política, los sistemas productivos y las características demográficas, mientras que de parte de los factores externos se rescata el impacto del comercio internacional, la injerencia directa de potencias mundiales en la región (Lindo, 2015; Bolaños Geyer, 2000), las crisis económicas y el peso de conflictos armados como la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Solo uno de los trabajos analizados (Acuña, 2005) declara explícitamente la exclusión de los factores externos para abordar la evolución política centroamericana, mientras que del otro lado del espectro se ubican los estudios internacionalistas que enfatizan en el peso decisivo de los factores externos para moldear la región (Molina Chocano, 1980, 1982; Rojas y Solís, 1988; Solís, 2004).

Finalmente, un rasgo que caracteriza gran parte de las obras analizadas es el hecho de que, además del respectivo análisis sobre el objeto de estudio que tratan, existe un punto en el que la mayoría de los autores coinciden implícitamente: que el futuro de la región requiere de la cooperación y la integración de las naciones, tanto para potenciar el desarrollo económico y social y promover su democratización como para mejorar sustancialmente la posición que ocupa Centroamérica en el escenario internacional. Esto no debe entenderse como una apelación a restaurar la República Federal, ni tampoco como una evocación a la supuesta unidad originaria –la cual es constantemente desmitificada por muchos autores y autoras–, sino como una convicción de que la integración regional puede ser una herramienta esencial para superar diversas problemáticas que enfrenta la región.

Resultados: visiones sobre Centroamérica y la integración regional en el Bicentenario de la Independencia

En la actualidad, para muchos de los centroamericanos y centroamericanas, Centroamérica es un concepto elusivo y polisémico. Es la raíz de un gentilicio ampliamente aceptado por los habitantes del Istmo para identificarlos ante el resto del mundo; además, como ha sido mencionado, “desde fuera”, gobiernos y actores multinacionales han definido a la región como una unidad para efectos estratégicos y geopolíticos. Sin embargo, a los centroamericanos del Bicentenario no les resulta sencillo definir lo que es Centroamérica. Cuando lo hacen, tampoco hay acuerdo sobre los límites y las características constitutivas de la región: Centroamérica denota cosas distintas para distintas personas.

Esta situación puede sorprender cuando se piensa que la mayoría de los territorios ístmicos están fuertemente entrelazados por una historia común o por múltiples y densas relaciones económicas, sociales y políticas. Sin embargo, no hace sino reflejar, en el ámbito de las creencias y actitudes ciudadanas, los debates teóricos y políticos de la intelectualidad con respecto a la “cuestión centroamericana”, los cuales han quedado debidamente consignados en la sección anterior.

Las investigaciones de este capítulo arrojaron dos grandes resultados: por una parte, a la mayoría de las personas les cuesta identificar claves que definan a Centroamérica no solo como una región singular dentro del concierto internacional, sino como, desde un punto de vista simbólico, un foco de identidad común. En vista de ello recurren, como mejor aproximación, a listar los países que en su opinión la conforman, lo que denota un concepto de Centroamérica “vacío” de contenido sustantivo. En otras palabras, procuran definir el todo como la suma de las partes.

Por otro lado, entienden que la integración regional puede ser una estrategia para desarrollar acciones conjuntas que benefician a los países centroamericanos. Sin embargo, hay importantes

discrepancias sobre los alcances de esa integración. La mayoría de las personas la circunscriben principalmente al ámbito económico –aduanas y comercio–, mientras que otras, la minoría, tienen ideas con un alcance más amplio, que incorporan aspectos sociales; muy pocos la relacionan con objetivos políticos.

Vistos en su conjunto, estos resultados sugieren una conclusión: para las y los centroamericanos del Bicentenario, Centroamérica no es un objeto que genere un sentido claro de pertenencia e identidad. El estudio de los factores históricos que explican tales resultados está pendiente y excede el alcance de este texto.

Pese a estas dificultades, la mayoría de las personas entrevistadas en profundidad, o que contestaron el cuestionario en línea, indicaron con claridad que “lo regional” es un factor importante, o muy importante, para lograr metas nacionales de desarrollo. Este hallazgo abre una perspectiva para la acción regional conjunta que no conviene dejar escapar.

La presente sección muestra los principales resultados del trabajo de campo realizado para investigar las visiones sobre Centroamérica y la integración regional a partir de una diversidad de insumos y metodologías de consulta. Se divide en dos apartados. En el primero se presentan los hallazgos sobre el significado de Centroamérica para las personas. En el segundo, se analiza las formas de entender los alcances y cometidos del proceso de integración regional.

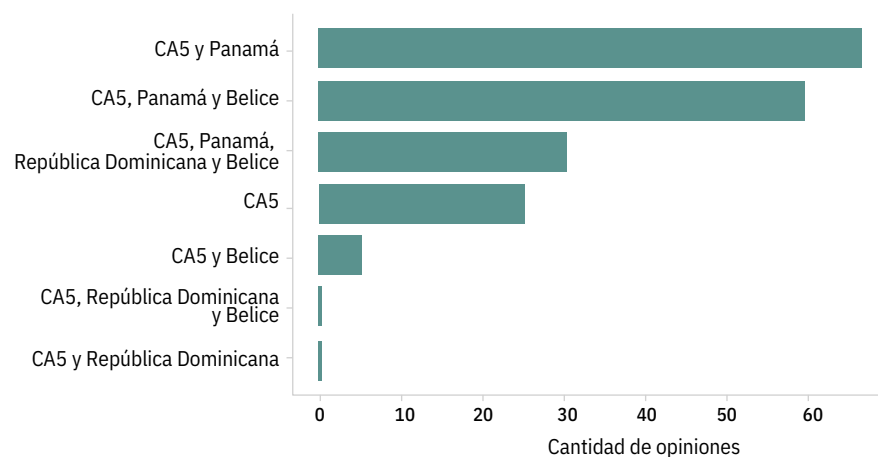
Centroamérica: las dificultades para dotar de contenido a una idea necesaria

En las entrevistas a destacadas personalidades de la región, la primera interrogante que se les formuló fue la siguiente: “*En primera instancia, ¿qué entiende usted por Centroamérica?*”. Se trata de una pregunta abierta que invitaba a una reflexión, de manera que las personas pudieran elaborar, sin mayor inducción, su pensamiento sobre el tema. La instrucción girada al entrevistador era, precisamente, incitar esa elaboración¹⁰.

El análisis de minería de texto de la transcripción fiel de las entrevistas

Gráfico 5.1

Distribución de opiniones de personas claves entrevistadas sobre la composición de Centroamérica que incluyen a los países CA5^{a/}. 2021



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

apunta una constatación inequívoca. En términos generales, las personas tienen capacidad para señalar los países que pertenecen a la región, pero mostraron serias dificultades para definir un concepto o idea que distinga a Centroamérica como un objeto con un significado particular: las descripciones se centraron en la identificación de sus partes, pero sin claridad de lo que representa el todo.

La reconstrucción de las redes semánticas que articulan los discursos narrativos de las personas sugieren, en efecto, que Centroamérica se asocia a un conjunto de países, pero no a una idea. Estos países, que constituyen las piezas componentes de la región, son los siguientes: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá (gráfico 5.1). Pudo determinarse que el grupo más numeroso (65 personas de las 234 entrevistadas, es decir, poco más de una cuarta parte del total) señaló que Centroamérica está compuesta por los “cinco países históricos” (CA5) y Panamá. Otro grupo de similar tamaño, ligeramente más pequeño, incluyó también a Belice.

Entre las definiciones con pesos mucho más acotados están las dos nociones extremas: por una parte, la idea no

ístmica de Centroamérica, que incluye a República Dominicana y, por otra, la idea más acotada de todas, según la cual la región está compuesta únicamente por los países “históricos”, las provincias de la Capitanía General de Guatemala que se independizaron en 1821 y que lograron constituirse como Estados nación. El resto de las definiciones incluye a diversas combinaciones de Panamá, Belice y República Dominicana, pero no a las tres (Gómez Campos et al., 2021). Es importante hacer notar que aproximadamente unas 30 personas, una sexta parte del total entrevistado, no especificó los componentes nacionales de la región.

Aun en este ámbito puramente indicativo, las personas entrevistadas tendieron a posicionar a los países de cierta manera: un núcleo duro compuesto por los países del llamado CA4 y una periferia compuesta por Costa Rica y Panamá, que se une al resto por intermedio de Nicaragua (figura 5.2). El corazón de Centroamérica, para los centenares de entrevistados, se encuentra en el norte del Istmo y, en el mapa semántico, Nicaragua es el “puente” que une las partes. Belice y República Dominicana no se llegan a representar en la red semántica, pues casi no fueron mencionados.

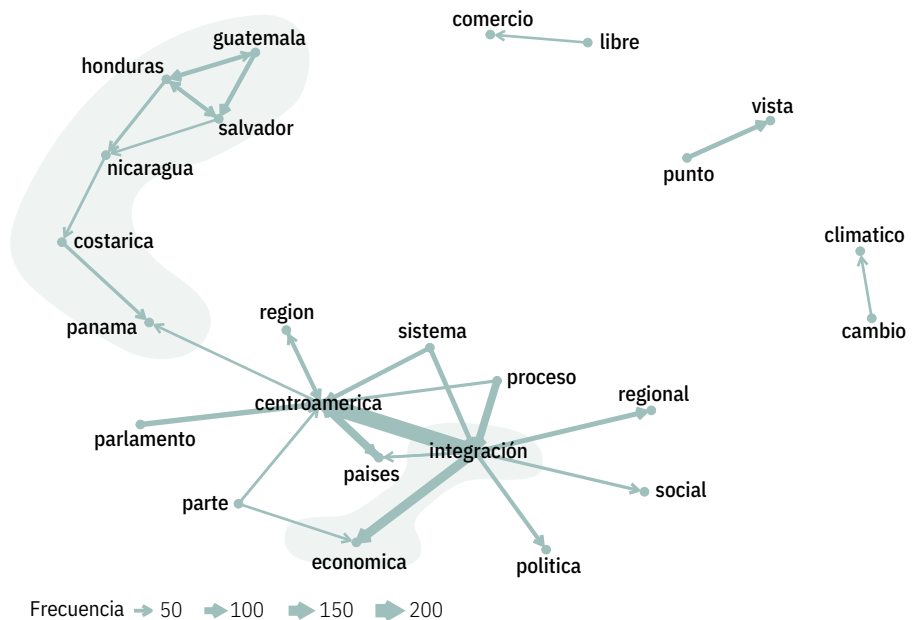
Se registraron importantes diferencias en la composición de Centroamérica según el país donde reside la persona entrevistada (gráfico 5.2). Los actores claves radicados en El Salvador son quienes proporcionaron las definiciones más inclusivas de Centroamérica, pues más de la mitad incluyó, además del CA5, a Panamá, Belice y República Dominicana. Lo anterior es compatible con el hecho de que en ese país está la principal sede de las instituciones del SICA y que varios funcionarios de la institucionalidad regional fueron entrevistados como parte del ejercicio. Por otra parte, llama la atención que todas las personas residentes en Belice incluyen a ese país dentro de Centroamérica, en contraste con las percepciones ampliamente difundidas en las demás naciones, que excluyen a dicha nación. Finalmente, es preciso indicar que independientemente de los matices nacionales, Panamá está firmemente anclada en la región a los ojos de la gran mayoría de las personas consultadas.

En resumen, el principal hallazgo de la minería de texto de las entrevistas realizadas es la prevalencia de la definición de Centroamérica como un listado de sus partes. Diversas hipótesis podrían formularse para entender este resultado: por una parte, puede reflejar una pobre concepción de la historia y cultura de la región, sin la cual las personas tendrían dificultades para encontrar significados más amplios que el puramente descriptivo; por otra parte, sin embargo, las cambiantes definiciones de Centroamérica en las últimas décadas, plasmadas en los documentos fundacionales de la integración regional, desde una noción estrecha de los territorios originalmente parte de la Capitanía General de Guatemala, hasta la inclusión de Panamá, Belice y República Dominicana, pueden haber creado, en efecto, un espacio objetivo para la discrepancia simbólica.

El señalamiento de que la región existe como suma de países plantea una pregunta no resuelta: ¿qué es lo que articula a esos países como componentes de una región? La debilidad semántica podría sugerir la dificultad para elaborar una identidad regional que cobije estrategias de acción conjunta con amplio respaldo

Figura 5.2

Red^{a/} semántica sobre la “cuestión centroamericana”. 2021



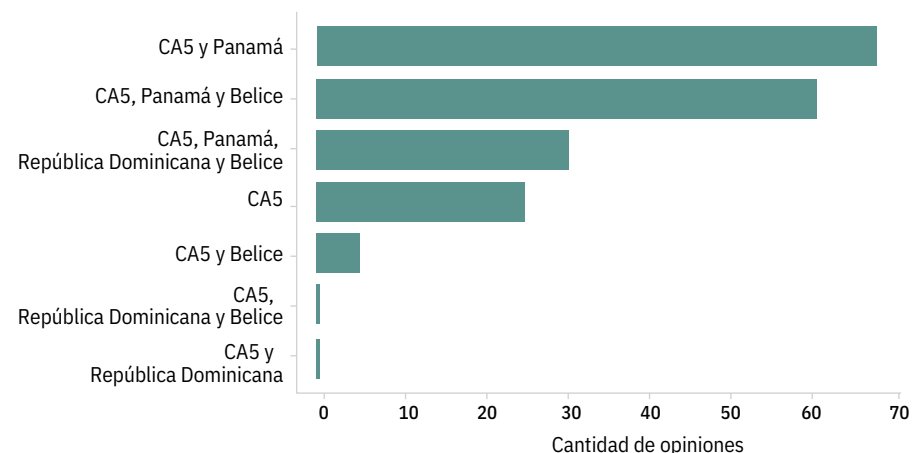
a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

Gráfico 5.2

Proporción de opiniones sobre Centroamérica que se extienden más allá del CA5^{a/}, según país. 2021 (porcentajes)



a/ El CA5 incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en entrevistas en profundidad del PEN, 2021.

político. Si Centroamérica no puede pensar más allá de los componentes del vecindario, ¿cómo enfrentar los problemas que aquejan al Istmo de manera coordinada a partir de un “nosotros” simbólicamente definido? (Gómez Campos et al., 2021).

Los desacuerdos a la hora de conceptualizar el término “Centroamérica” también se observaron entre la población que respondió al cuestionario en línea. En este caso, el universo de análisis contempló a las personas de la base de contactos del PEN-Conare. A diferencia de las entrevistas, en las que las personas elaboraban respuestas a una pregunta abierta, en este cuestionario la pregunta fue cerrada, para inducir una escogencia. La selección incluía afirmaciones con sentidos positivos y negativos y en todas las alternativas se asumió que Centroamérica existe¹¹.

Muy pocas personas adscribieron a la noción de Centroamérica como una unidad ontológica, un solo país, la visión “morazánica” señalada por el *Primer Informe Estado de la Región* de 1999 (gráfico 5.3). Otras afirmaciones con poco peso son aquellas que la definen como un “espacio geográfico compartido”, como una colección de pequeños países, así como los sentidos propiamente negativos (Centroamérica como una fuente de impactos negativos y como una realidad colonial que dejó de existir). Varias de estas afirmaciones responden a las líneas argumentales propuestas en el pensamiento contemporáneo sobre la cuestión centroamericana.

La idea predominante acerca de lo que es la región tiene un marcado énfasis constructivista. Centroamérica tiene potencial para perfeccionarse, pero en la actualidad las oportunidades de desarrollo se desaprovechan. Casi seis de cada diez personas se refirieron a ella como una “región de oportunidades, con mucho potencial que no se aprovecha”. En otras palabras, la región “puede ser”, pero no es todavía; un hallazgo que complementa lo encontrado en las entrevistas en profundidad: la pobreza semántica del concepto sobre Centroamérica puede cohabitar con una esperanza de que, en el futuro, se pueda constituir como una región de desarrollo. Cabe señalar que

Gráfico 5.3

Distribución de las respuestas del cuestionario en línea sobre percepciones de Centroamérica. 2020 (porcentajes)



Fuente: Fernández, 2021 a partir del cuestionario en línea del ERCA.

esta manera de pensar se acerca a las ideas contenidas en los documentos históricos que guiaron la refundación del proceso de integración centroamericana a partir de la última década del siglo pasado.

En resumen, para las y los centroamericanos del Bicentenario que participaron en la consulta, el concepto histórico de la región (países que formaron parte durante la época colonial de la Capitanía General de Guatemala) es hoy ampliamente minoritario. No hay acuerdo sobre las partes componentes de Centroamérica, ni se encontraron elaboraciones sustanciosas sobre lo que la identifica como un espacio singular. Empero, en la actualidad la mayoría de las personas tienen nociones más amplias que incorporan firmemente a Panamá, en menor medida a Belice y, en algunos casos, especialmente entre las personas que laboran en las instituciones de integración regional, a República Dominicana. Esas mayorías piensan a Centroamérica como un espacio

conformado mayormente, pero no exclusivamente, por nexos de proximidad geográfica, que generan, como se verá más adelante, relaciones económicas entre países. Pese a estas discrepancias, la evidencia sugiere que muchas personas ven en Centroamérica un potencial para generar oportunidades compartidas de desarrollo.

Visiones sobre la integración regional

Uno de los hallazgos del apartado anterior es que “Centroamérica” e “integración” son términos íntimamente asociados en los discursos narrativos de destacadas personalidades de la región: el proceso integracionista pareciera ocupar un espacio privilegiado dentro de la “cuestión centroamericana”, independientemente de la definición que las personas brinden respecto a la región y sus límites. Siete décadas de esfuerzos integracionistas, tomando la constitución de la ODECA en 1951 como punto de partida,

parecieran haber ayudado a moldear visiones de una región que se “construye” como tal a partir de los esfuerzos explícitos de los Estados y las sociedades. Más que una entidad puramente heredada por una historia de larga data, Centroamérica es vista mayoritariamente como un producto en elaboración.

Los alcances y marcos de acción de la integración

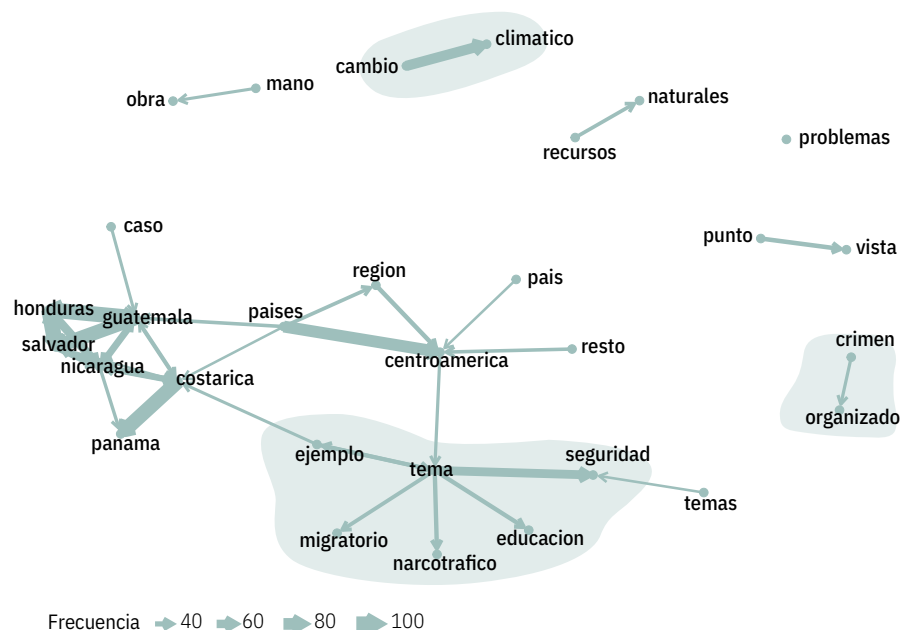
Cuando las personas hablan, y aceptan, la integración regional: ¿a qué se están refiriendo realmente? ¿Hay acuerdo sobre los alcances y dimensiones del proceso integracionista? Un mismo término podría cobijar desde definiciones maximalistas, para las cuales la integración regional cubre una amplia y diversa gama de temas de muy diversa naturaleza con el objetivo de crear un marco de gobernanza política común, hasta definiciones minimalistas para las cuales esta integración se limita a acciones concertadas de coordinación entre países en ámbitos específicos de la actividad económica.

Para profundizar en el tema, es útil volver a la figura 5.2: “Red semántica sobre la ‘cuestión centroamericana’ a partir de las transcripciones de las personas entrevistadas”, presentada páginas atrás. El análisis de esta red sugiere que las personas conectan tres términos a la palabra “integración”: “económica”, “social” y “política”. La integración regional tiene, a ojos de muchos y muchas, un carácter multidimensional. Sin embargo, esta figura también arroja otros datos importantes, evidentes cuando se analiza el grosor de las flechas que conectan a los distintos términos: la interrelación privilegiada es con el término “económica”, mientras que las palabras “social” y “política” tienen nexos claramente menos fuertes, lo que sugiere que las personas entrevistadas enfatizan en el carácter económico del proceso integracionista. Esto, a su vez, parece indicar que hay un reconocimiento de cierta institucionalidad política del sistema de integración centroamericana como el SICA y el Parlacen.

En lo fundamental, se constata que las personas tendieron a adjudicarle a la integración regional un lente más económico, con especial interés en la unión aduanera

Figura 5.3

Red^{a/} semántica sobre la “agenda común de Centroamérica” 2020



a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

y los tratados de libre comercio entre los países que la componen y de estos con otras regiones del mundo (Gómez Campos et al., 2021). No obstante, al consultarles acerca de los retos y oportunidades compartidas, la perspectiva cambia significativamente. A pesar de la idea un tanto unidimensional de la integración, esas mismas personas sugirieron agendas de acción regional más complejas y diversas¹².

Nuevamente, las redes semánticas articuladas por los discursos narrativos de las personas entrevistadas arrojan pistas sugerentes (figura 5.3). Para empezar, se reafirma un hallazgo ya mencionado: cuando las personas piensan en los países de la región, tienden a clasificarlos en dos subgrupos: el CA4 y un G2 con Costa Rica y Panamá, con Nicaragua como nexo entre ambos. En el contexto de las preguntas arriba indicadas, ello podría

indicar que, en términos de retos y oportunidades compartidas, el CA4 y el G2 tendrían agendas diferenciadas para la coordinación de tareas.

Cuando se preguntó por los temas para la acción conjunta en Centroamérica, los términos más asociados a las respuestas fueron: “migratorio”, “narcotráfico”, “educación” y “seguridad”. Estos son claramente asuntos que trascienden el ámbito puramente económico, pero que dibujan una agenda integracionista de amplio espectro de cara al futuro; una, por cierto, que se asemeja a la planteada por Alides ya en 1994.

No todos los temas fueron igualmente importantes para la agenda regional de retos y oportunidades. El vínculo principal es con el tema de seguridad, medido por el grosor de la flecha entre los términos “tema” y “seguridad”, claramente más grueso que las del resto.

A ella se agrega la relevancia del término “narcotráfico”. Ello sugiere la prioridad que ocupa el tema de la seguridad y el narcocontráfico como un fenómeno transfronterizo que debe ser enfrentado de manera conjunta (consúltese el capítulo 11 de este Informe).

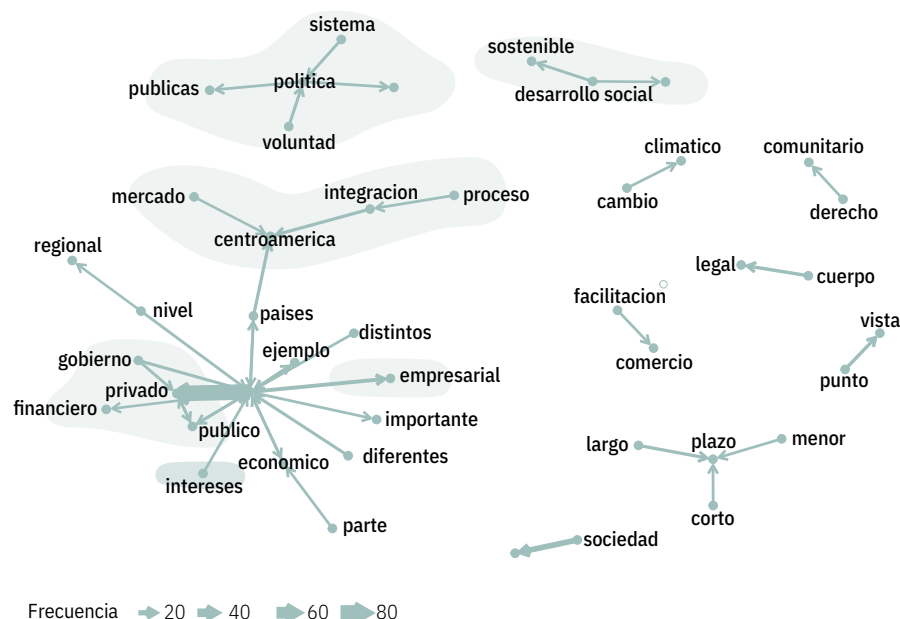
Este énfasis en seguridad refuerza el hallazgo del análisis de las agendas regionales efectuado por el proyecto Estado de la Región en 2014 (PEN, 2014). No obstante, en este punto es preciso recordar que “acción conjunta” no necesariamente implica a todos los países de la región, debido a la clasificación de los países en dos subgrupos.

El análisis de la figura 5.3 arroja un segundo elemento importante. Las personas reconocen que los temas ambientales, especialmente el cambio climático, son asuntos que afectan a toda la región, lo mismo que, en menor medida, el crimen organizado. Son fenómenos transfronterizos con múltiples implicaciones sobre el bienestar de los y las habitantes de la región y fuente de constantes amenazas que no respetan fronteras. El *Informe Estado de la Región* (2016) ha identificado, además, que el cambio climático es un punto de gran interés en las agendas de los países, por la importancia de la gestión de riesgo transfronteriza frente a desastres. Sin embargo, las personas entrevistadas no articularon claramente su relación con un concepto de región o integración. De ahí la ausencia de flechas con las palabras que funcionan como nodos o anclas discursivas –“Centroamérica”, “tema”–. Pareciera que las personas reconocen el impacto regional de estos temas, pero no lo incluyen dentro de una agenda centroamericana de trabajo.

La acción conjunta con alcance regional no solo requiere de temas o agendas para desarrollarse, sino, especialmente, la voluntad y responsabilidades habilitadas de parte de diversos actores para conducir los procesos. En el ámbito económico de la integración, el espacio de los actores está claramente estipulado por la normativa acordada entre países en materia de comercio y unión aduanera, la cual define las obligaciones y competencias de los países miembros, la institucionalidad

Figura 5.4

Red^{a/} semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y sector privado”. 2020



a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

regional y los usuarios, que pueden ser el sector privado o incluso los gobiernos.

Sin embargo, en los otros ámbitos señalados como relevantes para la acción regional parece necesario discutir mayores niveles de compromiso y recursos. En estos asuntos sociales y políticos existe la percepción de que su abordaje trasciende fronteras, pero que hay barreras que obstaculizan la integración requerida para enfrentarlos con eficacia. Para ahondar en este tema, a las personas entrevistadas se les formuló varias preguntas abiertas orientadas a identificar barreras u obstáculos que impiden la acción conjunta¹³.

Desde una perspectiva general, se reconocen barreras a la acción conjunta de muy diverso tipo. Este Informe se enfoca en una de ellas: las dificultades percibidas para actuar de manera efectiva sobre los retos que las mismas personas identificaron como relevantes. Con ese fin, se aislaron las redes semánticas para tres tipos de actores: el sector privado, las organiza-

ciones de la sociedad civil y, finalmente, las instituciones públicas (gobierno e institucionalidad regional) y partidos políticos (Gómez Campos et al., 2021).

La red semántica alrededor de los retos que el sector privado enfrenta dentro del proceso integracionista permite identificar algunos aspectos de interés (figura 5.4). En primer lugar, y como es de esperar, los asuntos que más reclaman la atención son aquellos vinculados con la agenda económica, productiva y financiera de la integración. Nótese, en este caso, la presencia relativamente marginal de temas como el cambio climático y el derecho público.

En segundo lugar, las personas enfatizan con claridad un nudo central: las relaciones entre sector privado y público. Estos son los dos términos centrales de la red semántica y los más estrechamente vinculados entre sí, lo que denota un punto de atención especial para potenciar el papel del sector privado en la

integración. Además, en torno a dicho nudo gravitan temas relacionados con el desarrollo sostenible, los objetivos de corto, mediano y largo plazo para la región, y la facilitación del comercio, entre otros.

En general, puede concluirse que las y los líderes centroamericanos identifican al sector privado como uno de los actores clave en las perspectivas económicas de la región, pero no lo conceptualizan de forma aislada, sino en conexión con otros actores y temas.

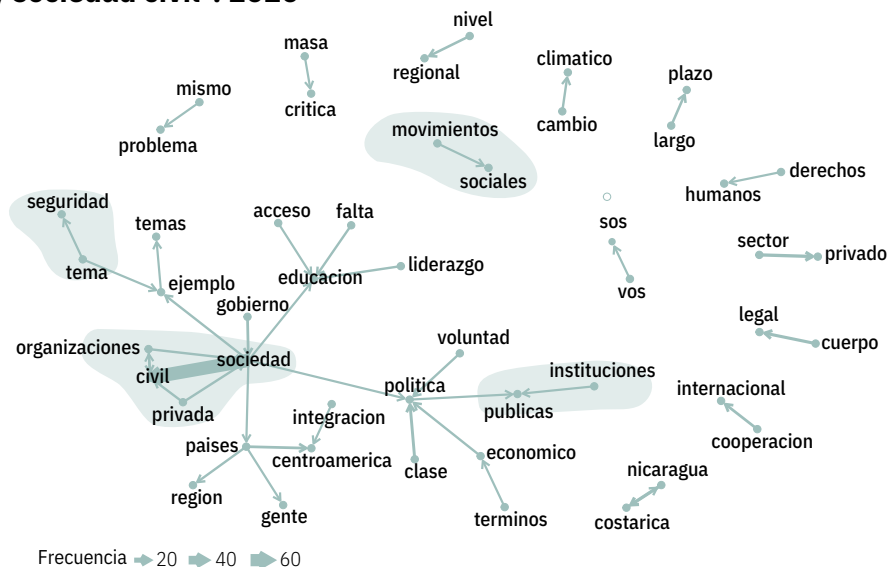
Con respecto al universo semántico de las organizaciones de la sociedad civil, destaca la conexión que hacen las personas con la agenda de derechos y, particularmente, con condiciones más de tipo social (figura 5.5). Temas de seguridad, educación, cambio climático y derechos humanos están entre las principales prioridades que esas organizaciones debieran acometer en el plano regional. Esto también ocurre en el caso de otros actores como la institucionalidad del Estado por medio de sus políticas públicas, los movimientos sociales, la cooperación internacional y el mismo sector privado. Pareciera que la responsabilidad asignada a la sociedad civil es servir de ariete para la ampliación de la integración regional hacia temas que trasciendan la agenda económica, notablemente ausentes en esta red semántica.

Un punto digno de subrayar es la destacada mención de dos países: Nicaragua y Costa Rica. Ello puede estar relacionado con los graves acontecimientos políticos sucedidos en el 2018 en Nicaragua y con la demanda a Costa Rica, la democracia más antigua del Istmo, para que asuma una postura más activa en la defensa de los derechos humanos en aquel país.

Las conexiones semánticas sobre el marco de acción para el sector político en el proceso de integración revelan un marcado énfasis en el concepto de “voluntad política” (figura 5.6). Nótese la fuerte conexión entre los términos “falta”, “voluntad”, “gobierno” y “país”. Aunque los resultados son más difusos en comparación con los dos actores anteriormente analizados, es posible trazar otra conexión relevante con un segunda constelación de palabras:

Figura 5.5

Red^{a/} semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y sociedad civil”. 2020



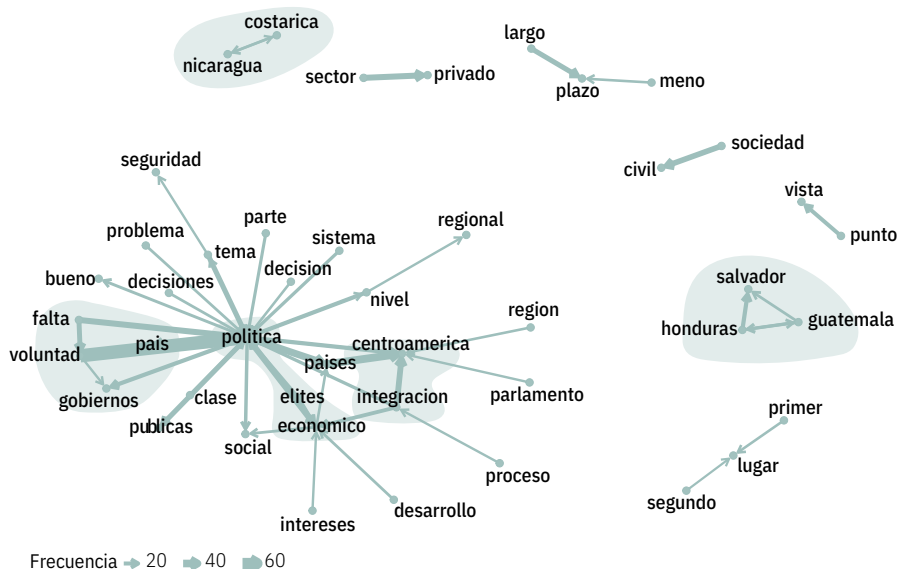
a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad.

Figura 5.6

Red^{a/} semántica sobre “marcos de acción en Centroamérica y gobierno y partidos políticos”. 2020



a/ Las flechas de la red conectan los conceptos que están ligados, la dirección de la flecha refleja el sentido de este ligamen y el grosor muestra la frecuencia con la que se expresó esta relación.

Las palabras incluidas en las redes no incluyen acentos ni caracteres especiales porque es parte del proceso de limpieza para la minería de texto.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en las transcripciones de las entrevistas en profundidad del ERCA.

países”, “Centroamérica”; “integración” y “económica”. Las conexiones entre estos términos ocupan una posición central y el grosor de las flechas que los interconectan sugiere una fuerte y clara asociación en los discursos narrativos de las personas entrevistadas: pareciera que asignan al sector político la responsabilidad principal de dinamizar el proceso de integración regional y, al mismo, acusan su falta de voluntad para hacerlo.

Por otra parte, en la red semántica se pone en evidencia una conexión de la política con las decisiones de política pública y problemas internos de los países, y la importancia que las personas conceden a las élites políticas y económicas para la acción regional. Esto sugiere que los entrevistados se inclinan a pensar que los marcos de acción a futuro para la integración centroamericana pasan por el filtro de esas élites, particularmente en países como Guatemala, Honduras y El Salvador, en donde estos temas aparecen mencionados con más frecuencia.

Perfiles de la disposición integracionista

Con el fin de profundizar en el conocimiento de las visiones sobre el proceso de integración centroamericana, este Informe complementó el análisis de minería de texto de las entrevistas con el procesamiento de los resultados obtenidos por las respuestas de casi 35.000 personas al app en línea Test Identidades¹³, en la que mostraban su acuerdo (o desacuerdo) con treinta afirmaciones correspondientes a seis temas de interés tanto a nivel nacional como centroamericano (ver sección metodológica en el Anexo). Hubo afirmaciones que suscitaron, en términos de opiniones, una fuerte división entre los participantes en el ejercicio, mientras que en otras hubo amplio acuerdo en uno u otro sentido (recuadro 5.1).

En el gráfico 5.4 se observa que los temas de carácter regional en los que se generó un mayor nivel de acuerdo contemplan lo siguiente: atraer inversión de empresarios de países vecinos, libre movilidad de mercancías entre países de la región y que la coordinación entre países los hace más fuertes. En cuanto a los temas nacionales sobre los cuales hay

Recuadro 5.1

Grado de acuerdo y desacuerdo con las afirmaciones contenidas en el Test Identidades

En el Test Identidades hay asuntos que concitan amplias mayorías a favor o en contra; en otros casos, a pesar de que las mayorías no son tan determinantes, son igualmente claras y, sobre un conjunto reducido de nueve temas, poco menos de una tercera parte del total, hay fuertes discrepancias. En el gráfico 5.4 los treinta ítems del Test se clasificaron en tres grupos:

- los de alto acuerdo son aquellos en que más de tres cuartas partes de las personas están a favor o en contra de la afirmación; son mayorías indiscutibles;
- los de nivel intermedio, en los que existe una mayoría ligera a favor o en contra de una afirmación (superior a 60%, pero inferior a 66%);
- los polarizados, en los que hay dos grupos de similar tamaño con posiciones opuestas.

Afirmaciones relacionadas con atraer inversión de empresarios de países vecinos,

coordinar con estos países, o la libre circulación de mercancías fueron apoyadas por casi todas las personas participantes. Por el contrario, afirmaciones respecto a que las mujeres son las encargadas del trabajo doméstico, debe sancionarse a quienes critiquen a las autoridades públicas y es necesario cerrar el Congreso para que el presidente gobierne concitaron un repudio casi universal.

Entre los asertos polarizantes hay una variedad de temas: la existencia de una moneda común con países vecinos; que el presidente pueda destituir jueces; que las decisiones de las instituciones de integración sean vinculantes para los países; que el Estado sea el principal responsable de generar empleo o que el sector privado se haga cargo de la provisión de salud.

Estos resultados muestran que, en efecto, el Test Identidades logró su cometido de capturar la varianza en la distribución de opiniones en un conjunto amplio de temas.

mayor acuerdo, se tienen los siguientes: que el Estado no debe tener religión oficial, que el presidente no debe cerrar el Congreso y gobernar solo, que no se debe sancionar a quien critique a las autoridades públicas y que las mujeres no deben ser las encargadas del trabajo doméstico.

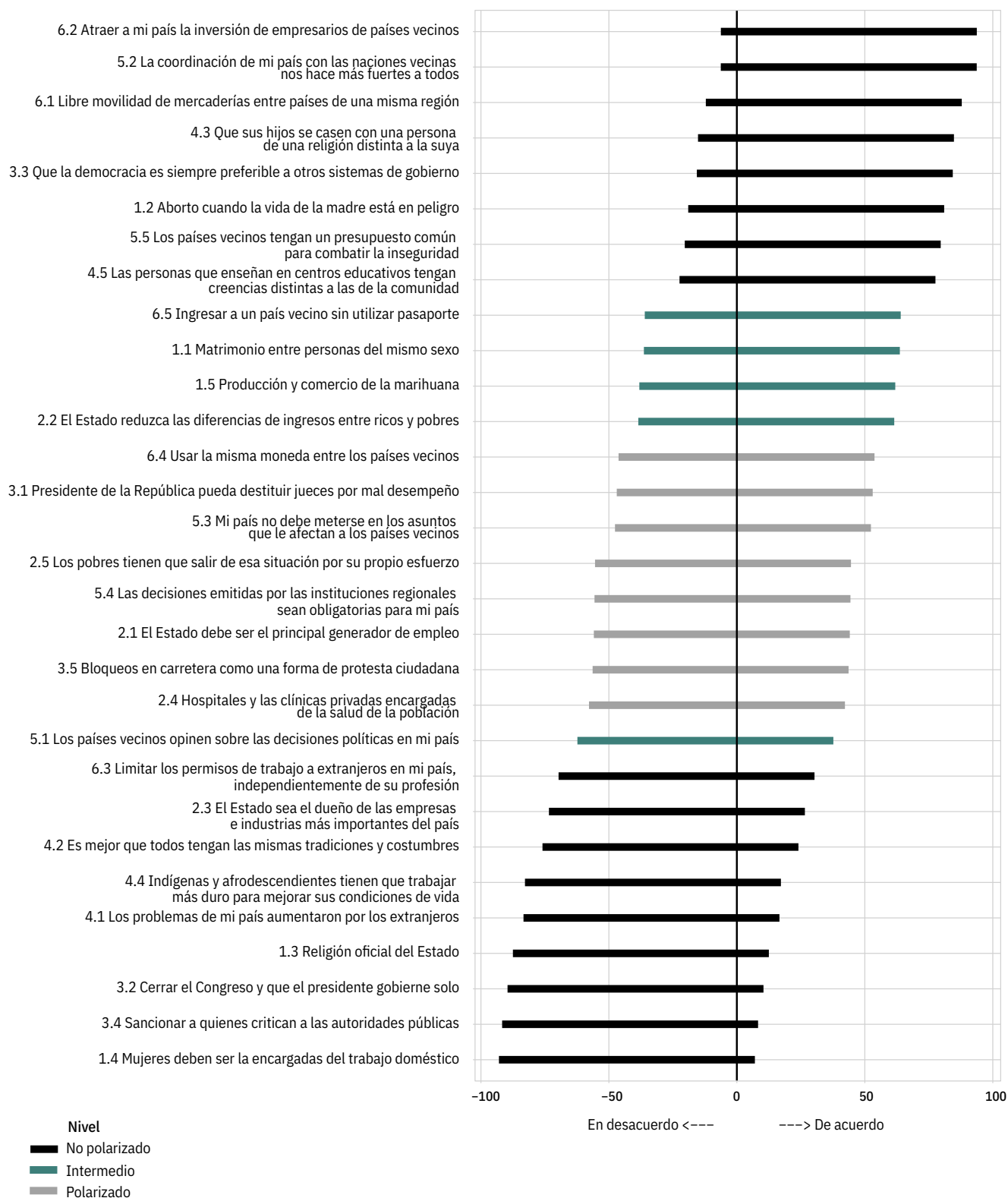
Otras afirmaciones suscitaron una fuerte polarización. En el ámbito regional, la afirmación de que las decisiones emitidas por instituciones regionales sean obligatorias “para mi país” creó dos bloques opuestos de similar tamaño. Entre los temas nacionales, las afirmaciones polarizadoras que más sobresalen son las siguientes: los pobres deben salir de su situación por su propio esfuerzo, que el Estado deba ser el principal generador de empleo, o que el sector privado se haga cargo de la provisión de salud.

Hubo doce temas orientados a medir específicamente las disposiciones de las personas en relación con tres dimensiones de la integración regional: la económica (“coordinación económica”), la convivencia entre sociedades distintas (“tolerancia regional”) y la dimensión política (“política regional”). Las preguntas base para el análisis desarrollado en este acápite se muestran en el cuadro 5.1. Cabe indicar que estas no incluyen necesariamente todas las que el Test Identidades consignó para cada tema, sino únicamente aquellas que, a partir de los procedimientos estadísticos, señalaron que permitían crear escalas confiables de medición de las dimensiones (véase Fernández y Guzmán, 2021, para los detalles de la selección de ítems).

Los resultados de las preguntas

Gráfico 5.4

Grado de acuerdo y desacuerdo con las afirmaciones de las personas que respondieron el *Test Identidades*, por nivel de polarización. 2021



Fuente: Guzmán y Vargas Culléll, 2021, con base en el *Test Identidades*, del ERCA.

Cuadro 5.1

Dimensiones de la disposición a la integración e ítems incluidos en los índices del *Test Identidades*^{a/}

Dimensión	Ítems del test identidades que incluye
Coordinación económica regional	¿Está usted a favor o en contra de...
	...que la coordinación de mi país con naciones vecinas nos hace más fuertes a todos?
	...que los países vecinos tengan un presupuesto común para combatir la inseguridad?
	...que se permita la libre movilidad de mercaderías entre países de una misma región?
	...atraer a mi país inversión de empresarios de países vecinos?
	...usar la misma moneda entre países vecinos?
	...ingresar a un país vecino sin utilizar pasaporte?
Tolerancia regional	¿Está usted a favor o en contra de ...
	... que para un país es mejor que todos sus habitantes compartan las mismas tradiciones y costumbres?
	... que su hijo o hija se case con una persona de una religión distinta a la suya?
Política regional	... que las personas que enseñan en los centros educativos tengan creencias distintas a las de su comunidad?
	¿Está usted a favor o en contra de ...
	...que los problemas de mi país han aumentado debido a los extranjeros que residen en él?
	... que mi país no se meta en los asuntos que afectan a países vecinos?
	... limitar los permisos de trabajo a extranjeros en mi país, independientemente de su profesión?

a/ Para más detalle sobre la elaboración de los índices, véase Fernández y Guzmán, 2021.

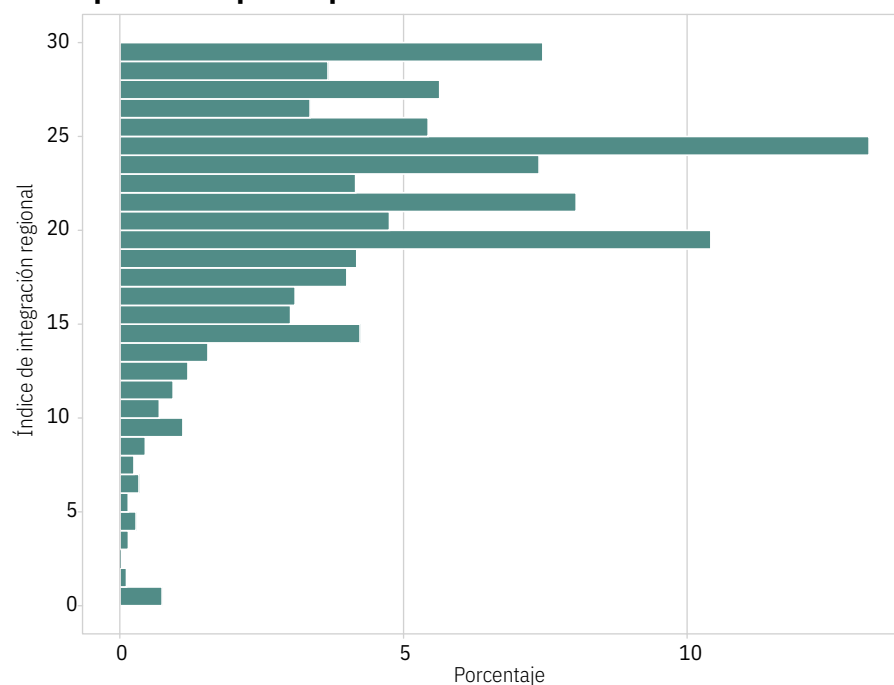
Fuente: Guzmán y Vargas Cullell, 2021 a partir de Fernández y Guzmán, 2021.

individuales se agregaron en tres indicadores, uno por cada una de las dimensiones consideradas. Los puntajes se normalizaron en una escala que va de cero a diez, donde cero indica una disposición contraria a la integración, mientras que diez representa una fuerte convicción integracionista en el tema consultado. La normalización permitió comparar los resultados que cada persona obtuvo en las tres dimensiones de la integración.

Un primer análisis general de los resultados sugiere que los integracionistas “perfectos”, las personas con altos y consistentes niveles de apoyo a la integración regional en todas las dimensiones (puntaje 30), son relativamente pocos, aproximadamente un 7,5% del total. Asimismo, se constata que las personas que sistemáticamente muestran disposiciones contrarias a la integración (puntaje 0) son aún menos y agrupan menos del 1% de quienes respondieron el *Test Identidades* (gráfico 5.5).

La mayoría expresa una mezcla de disposiciones favorables o contrarias a la integración regional, lo que se refleja en puntajes que oscilan entre 10 y 25 puntos del total de 30 posibles. Sin embargo,

Gráfico 5.5

Puntaje del índice de intensidad de la vocación integracionista^{a/} de las personas que respondieron el *Test Identidades*. 2020

a/ El índice de intensidad de la vocación integracionista suma el puntaje de las tres dimensiones sobre integración regional: coordinación económica + tolerancia regional + política regional. El máximo puntaje es 30, lo cual refleja la mayor disposición hacia la integración, medida por estos tres índices, y el menor puntaje es 0, que refleja la menor disposición hacia la integración.

Fuente: Guzmán y Vargas Cullell, 2021, con base en el *Test Identidades*, del ERCA.

hay claramente una fuerte concentración de personas con disposiciones favorables. Nótese que más de la mitad de las más de 34.000 personas que participaron en el ejercicio obtienen puntajes superiores a 20 de los 30 puntos posibles. En principio, puede afirmarse que hay una disposición favorable hacia la integración entre la población que hizo el ejercicio.

Los puntajes promedio esconden, sin embargo, niveles desiguales de vocación integracionista según la dimensión del proceso que se trate. Los participantes, usualmente personas de alto perfil educativo, son más proclives a apoyar la

integración económica que las otras dos dimensiones, la social y política (gráfico 5.6). Nótese que las curvas de “coordinación económica” y “tolerancia regional” están escuradas hacia los altos puntajes. En contraste, hay una situación dividida en el tema de “política regional”: el grupo más amplio de personas se concentra en los niveles intermedios de apoyo a la integración regional en este ámbito, alrededor de 5 en la escala 0-10, con grupos de similar tamaño en los extremos de la distribución. Sin duda, el tema de la integración política es el que más controversia suscita.

Los ítems que más suman a la particular inclinación de apoyo a la integración económica son aquellos referidos a la movilidad de mercaderías, inversión de empresarios y la posibilidad de tener un presupuesto común para combatir la inseguridad (véase la figura 5.3). Sin embargo, aún en este ámbito, no todos los temas de una integración económica suman apoyos claros: asuntos como la utilización de una misma moneda y un mismo pasaporte no son aspectos que conciten mucha simpatía.

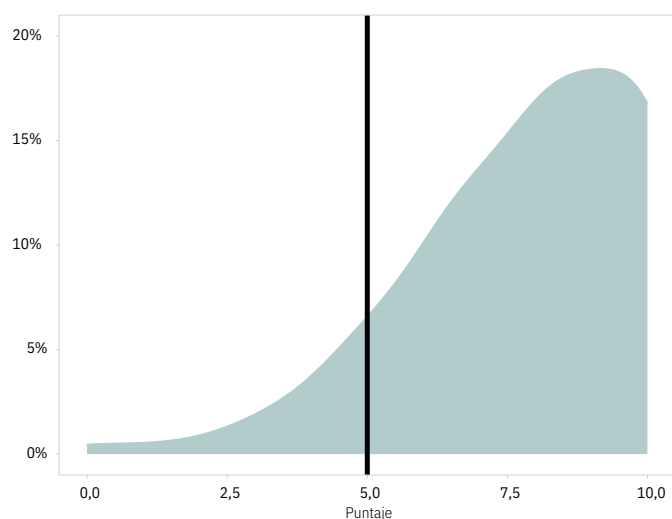
En términos generales, los resultados del *Test Identidades* parecen reforzar los

Gráfico 5.6

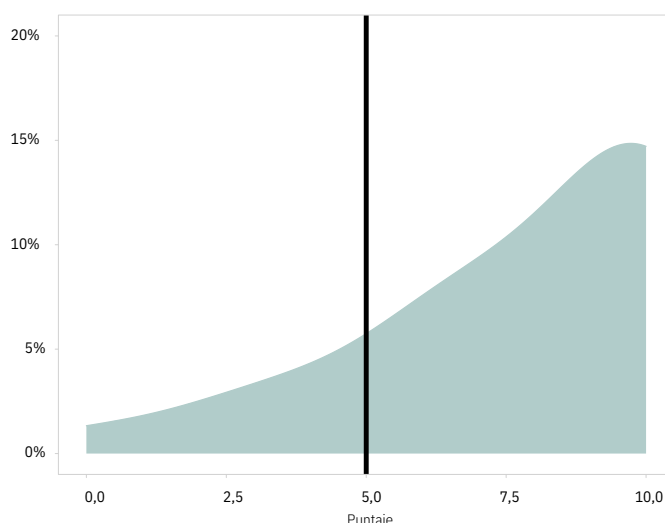
Distribución^{a/} del puntaje^{b/} de las respuestas al *Test Identidades*, según dimensión de la integración regional. 2021

(porcentaje del total de respuestas)

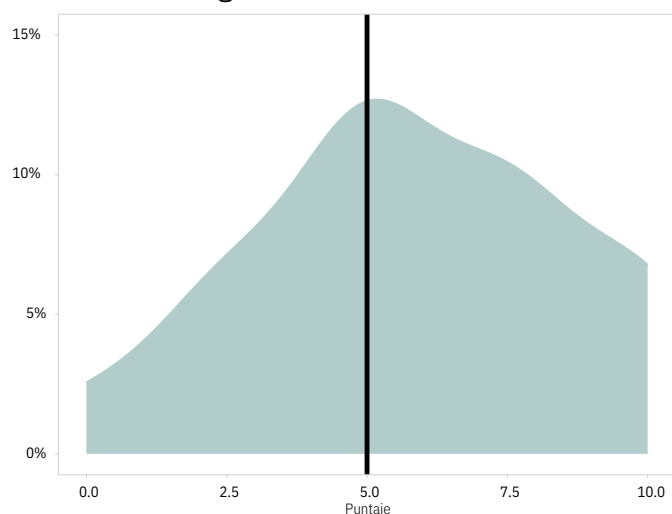
a. Coordinación económica



b. Tolerancia social



c. Política regional



a/Estos gráficos muestran la distribución de densidad de las respuestas. Entre más a la derecha de la línea vertical esté, mayor es la concentración de respuestas de apoyo a esa dimensión de la integración regional.

b/El puntaje va de 0-10 donde 10 es el máximo apoyo a esa dimensión, y se muestra en el eje horizontal.

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

obtenidos del análisis de minería de texto de las entrevistas en profundidad con actores claves. En ellas, las redes semánticas de los discursos narrativos sugerían una fuerte asociación entre los términos “integración” y “economía”. En el Test, con un público muy distinto, también se muestra mayor acuerdo en materia de la integración económica. Pareciera tratarse de un resultado robusto, pues dos técnicas diferentes, con públicos muy distintos, apuntan en esa misma dirección. Probablemente, el ámbito de la integración es aquel en donde, con mayor facilidad, las personas pueden percibir los beneficios de la coordinación supranacional.

Hasta el momento se han analizado las disposiciones hacia la integración económica, social y política de manera separada. ¿Es posible aproximarse a las maneras como las personas articulan sus actitudes en estas dimensiones? En otras palabras, ¿existen patrones o secuencias que caracterizan el pensamiento de los centroamericanos con respecto a Centroamérica?

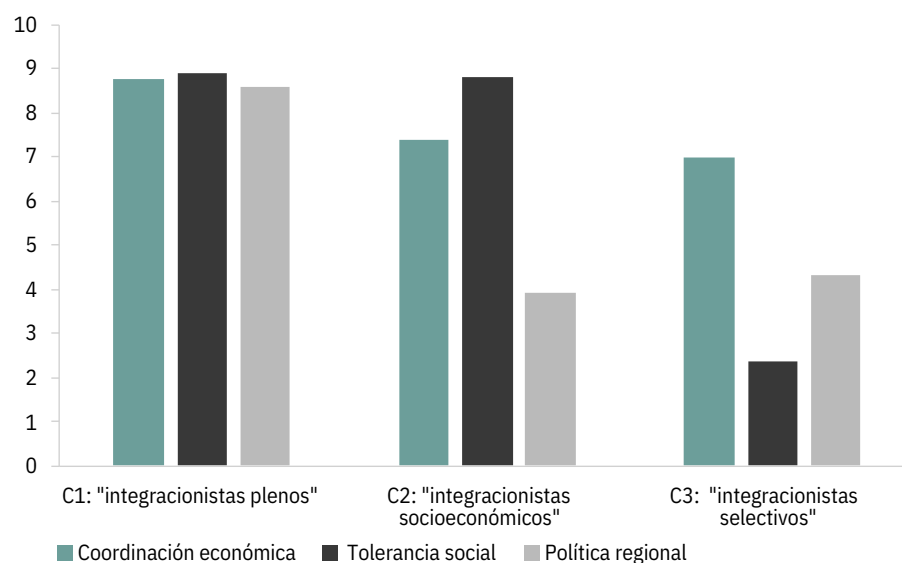
Para responder estas interrogantes, Fernández y Guzmán (2021) utilizaron la técnica estadística de conglomerados y, a partir de las tres dimensiones que han sido comentadas, agruparon a las personas en conglomerados con opiniones similares (llamados “clústeres”). La aplicación de esta técnica permitió identificar tres grupos, cuyas métricas se describen en el Anexo de este capítulo.

El primer conglomerado (clúster 1) reunió a las personas que muestran un apoyo sistemáticamente alto a la integración regional a lo largo de las dimensiones económicas, sociales y políticas. Es decir, apoyan la integración económica, social y política. A la luz de lo anterior, se les denomina “integracionistas plenos”. Incluye un total de 13.791 personas, el 39,5% del total de los participantes en el ejercicio (gráfico 5.7).

El segundo conglomerado (clúster 2) asoció a las personas que apoyan la integración en las dimensiones económica y social, pero claramente no en la política. Corresponde al grupo más grande de participantes: 16.232 (46,4%). A estos se les denominará “integracionistas socioeconómicos”.

Gráfico 5.7

Puntaje promedio de apoyo a la integración en el análisis de clústeres^{a/} de apoyo a la integración, según dimensión de la integración regional. 2021



a/ Para más detalles del procedimiento de discriminación de las personas usuarias en los distintos clústeres, véase el Anexo al final de este capítulo y Fernández y Guzmán, 2021.

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del Test *Identidades*, ERCA

El tercer conglomerado, el más pequeño y menos compacto (clúster 3), resume una visión que apoya las políticas de coordinación económica entre los países, pero no las acciones conjuntas en otras dimensiones de la vida social y política. Fueron clasificadas aquí 4.846 personas (13,9%). A estos se les denominará “integracionistas selectivos”.

Factores que ayudan a estimar los perfiles de la disposición integracionista

¿De qué depende que las personas tengan mayor o menor disposición integracionista pertenezcan a uno u otro conglomerado de opinión? Para responder a esta pregunta, se utilizó otra información contenida en el Test *Identidades*: los datos sociodemográficos que las personas aceptaron indicar (sin revelar información sensible); la nacionalidad reportada; y las respuestas sobre actitudes político-ideológicas acerca de temas sociales, económicos y políticos en el ámbito nacional.

Con los datos sociodemográficos, el análisis procuró determinar si el apoyo o rechazo a la integración regional se concentraba en ciertos grupos sociales específicos; por ejemplo, si la disposición integracionista era más intensa entre los jóvenes que entre los adultos mayores, o a la inversa. Con la variable de nacionalidad interesaba determinar si existe un “efecto fijo” de país y, concretamente, si la pertenencia a una sociedad determinaba o no diferencias de partida en las actitudes integracionistas, independientemente de los atributos sociodemográficos de las personas.

El tratamiento de las actitudes político-ideológicas requiere una atención particular, en virtud de que su análisis implicó procedimientos técnicos más elaborados (Anexo). Al igual que en los casos anteriores, el propósito del análisis fue examinar si la ideología de las personas está relacionada o no con su disposición integracionista. Así, por ejemplo, interesaba determinar si las personas con pensamiento más liberal, socialmente

más progresistas y políticamente más democráticas, tenían una inclinación especial a favor de la integración regional o si, por el contrario, esta inclinación era más arraigada entre las personas de pensamiento estatizante, socialmente conservadoras y políticamente proclives al autoritarismo.

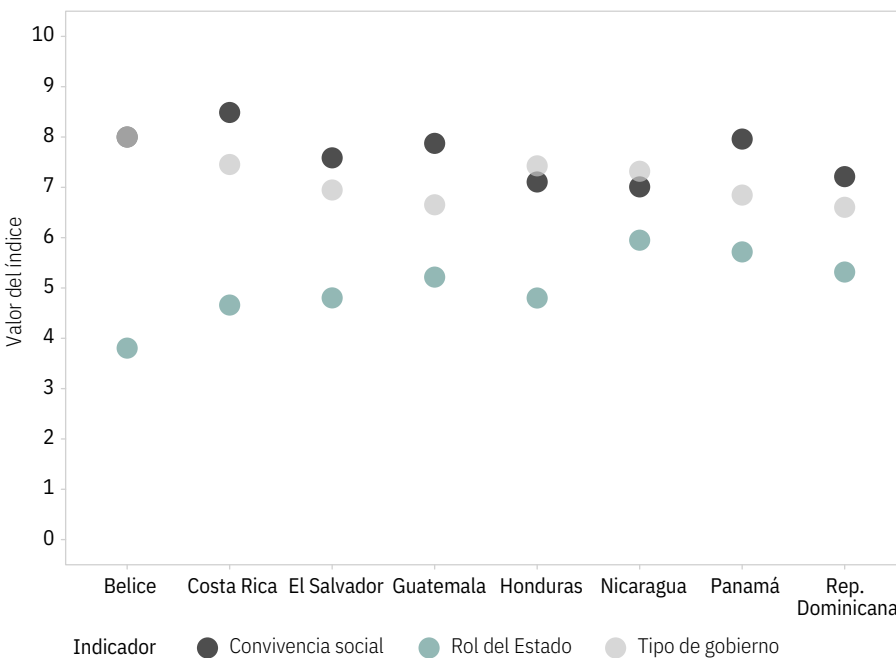
Antes de presentar los resultados, resulta conveniente repasar los resultados obtenidos en los índices de ideología política, social y económica de los participantes en el *Test Identidades*, puesto que serán un factor relevante en el estudio sobre los factores asociados a los clústeres integracionistas. El gráfico 5.8 muestra importantes diferencias en los puntajes promedio de los participantes en el *Test Identidades* en cada uno de estos índices. Estas diferencias son de dos tipos: por una parte, las personas tendieron a ser socialmente más progresistas que conservadoras; a inclinarse más a favor de la democracia que hacia el autoritarismo. En cambio, se ubican en puntajes intermedios en la polaridad mercado-Estado. Por otra parte, hay importantes variaciones nacionales en los puntajes promedio en estas dimensiones. Belice y Costa Rica se inclinan hacia una ideología que concede una mayor participación del Estado en la economía, mientras que los participantes de Panamá y Nicaragua se mueven más hacia la dirección pro-mercado. En el plano social, los participantes de Nicaragua y Honduras fueron un poco más conservadores que el resto, aunque siempre dentro de una inclinación de progresismo social. Y, en el plano político, hay mayor preponderancia de actitudes autoritarias en Guatemala, Panamá y República Dominicana, aunque en dichos países sigue predominando el apoyo a la democracia.

El análisis aplicado por Fernández y Guzmán (2021) identificó las características sociodemográficas e ideológicas de mayor peso para estimar la disposición integracionista de las personas. Los resultados obtenidos muestran que no todos los factores tienen la misma relevancia ni influyen en el mismo sentido (gráfico 5.9).

En términos generales, la edad y el género de las personas introducen dife-

Gráfico 5.8

Puntuaciones promedio en los índices ideológicos, por país, según dimensión^{a/}. 2021



a/ En la dimensión de **convivencia social**, 0 es el puntaje que corresponde al mayor nivel de conservadurismo y 10, al mayor nivel de progresismo. En la dimensión de **rol del Estado**, 0 es el puntaje que corresponde al mayor nivel de actitudes pro-mercado y 10, al mayor nivel de actitudes estatistas. En la dimensión **tipo de gobierno**, 0 es el puntaje que corresponde a mayor autoritarismo y 10, al mayor apoyo a la democracia.

Fuente: Guzmán y Vargas Cullell, 2021, con base en el *Test Identidades*, del ERCA.

rencias en las probabilidades de pertenecer a uno u otro conglomerado de disposición integracionista, pero estas variables no son conceptualmente sugerentes. Por otra parte, debido al fuerte sesgo educativo en favor de la educación (universitaria) dentro las personas que contestaron el Test, aquí se omite el análisis de esta variable. En lo que sigue, la atención se concentra en la importancia de los atributos de nacionalidad y de la ideología de las personas para estimar las disposiciones integracionistas.

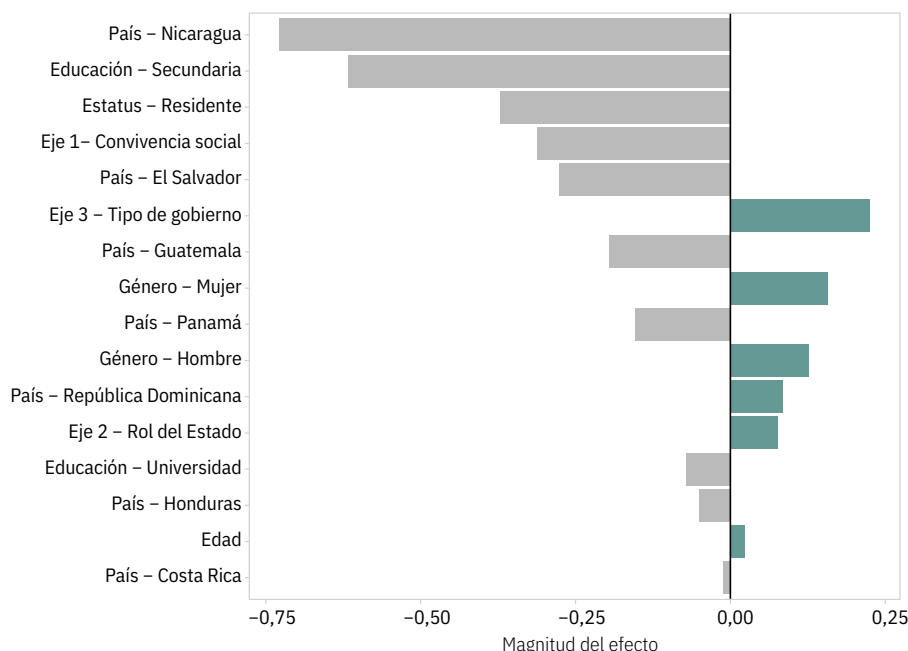
Una persona de Nicaragua es más proclive a pertenecer al perfil de “integracionista pleno” que a los otros dos. Ninguna nacionalidad tiene un influjo tan marcado. Otras nacionalidades con efectos importantes en la misma dirección, pero de menor escala, son El Salvador,

Guatemala y Panamá. Costa Rica y Honduras tienen muy pequeños efectos positivos. En cambio, ser de República Dominicana tiene un influjo negativo: la pertenencia a esa nación incrementa las probabilidades de las personas de adscribir los perfiles de “integracionistas socioeconómicos” o “integracionistas selectivos”.

El estatus de persona residente (no nativa) de un país también tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de ser un “integracionista pleno”, con coeficientes relativamente elevados (superiores a 0,3). En términos de ideología social, cuanto más progresista sea la persona (eje de convivencia social), es más probable que su visión sea la del integracionista pleno, mientras que el apoyo al autoritarismo político reduce esta probabilidad,

Gráfico 5.9

Magnitud del efecto de las variables sociodemográficas en la discriminación del análisis de clústeres^{a/}. 2021

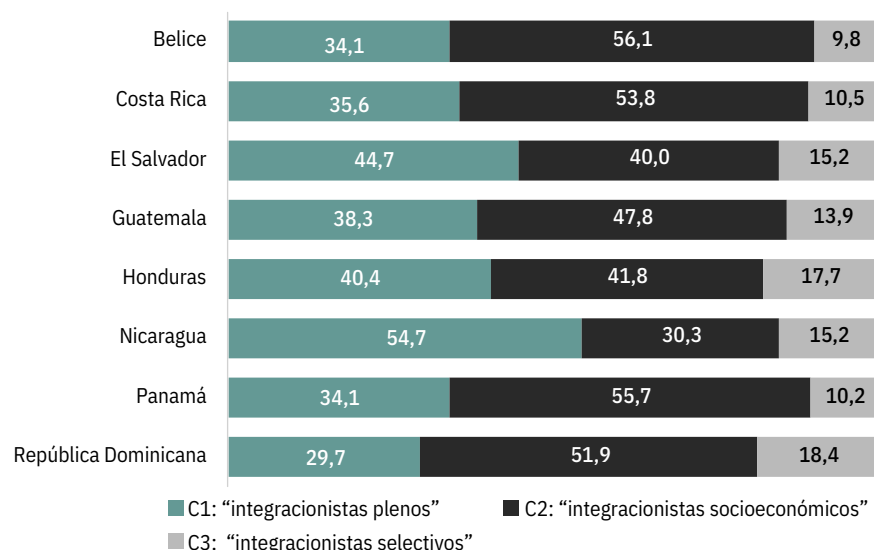


a/ El clúster 1 denominado “integracionistas plenos” se usa como referencia. El tipo de efecto de cada variable se mide en relación con la probabilidad de clasificar a una persona en los otros dos perfiles: “integracionistas socioeconómicos” (clúster 2) e “integracionistas selectivos” (clúster 3) con respecto al primero. En consecuencia, el signo se interpreta de la siguiente manera: positivo: a favor de clústeres 2 y 3; negativo, a favor de clúster 1.

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, del ERCA.

Gráfico 5.10

Distribución de los clústeres de apoyo a la integración regional, por país. 2021 (porcentajes)



Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

a favor de pertenencia a los clústeres 2 y 3 (“integracionistas socioeconómicos” e “integracionistas selectivos”). La incidencia de los factores ideológicos se analizará con mayor detalle más adelante.

Cuando se analizan estos resultados más detalladamente, es claro que el clúster del integracionismo selectivo es minoritario en todos los países, pero con importantes variaciones: su importancia relativa oscila entre un 9,8% (Belice, Costa Rica y Panamá) y un 18,4% (República Dominicana y Honduras) (gráfico 5.10).

En Nicaragua más de la mitad de los participantes de ese país o residentes en él (54,7%) son integracionistas plenos. A considerable distancia le sigue El Salvador (44,7%). En cambio, este grupo es considerablemente minoritario en Costa Rica, Panamá y República Dominicana, en donde una tercera parte de las personas, incluso menos, concuerdan con este perfil pensamiento.

Estos resultados, no extrapolables a la población centroamericana en su conjunto, sugieren, sin embargo, la necesidad de problematizar ciertas creencias arraigadas acerca de la existencia de tendencias o propensiones nacionales a favor o en contra de la integración. Entre las decenas de miles de personas que contestaron el *Test Identidades*, no emergen patrones nacionales claros. Ni es cierto que los “ticos” o “panameños” son contrarios a la integración, ni lo es que los nacionales o residentes en los países del CA4 sean más proclives a ella. La realidad, como se ha mostrado, es bastante más compleja: la nacionalidad importa, pero sus efectos no solo no se ajustan a los prejuicios, sino que son menos pronunciados de lo previsto.

Uno de los potenciales de análisis más sugerentes que brinda el *Test Identidades* es la exploración del vínculo entre la ideología económica, social y política de las personas y su disposición integracionista. Se trata de un terreno que la literatura sobre Centroamérica aún no ha estudiado y, en esto, el presente capítulo abre una línea de trabajo: ¿Quiénes apoyan más la integración: los demócratas o proautoritarios, los liberales o los estatistas, los conservadores o los progresistas sociales?

Esta exploración es, por supuesto, de carácter preliminar, debido a las limitaciones de la herramienta empleada, pero incluso así arroja resultados que pueden brindar pistas para la formulación de hipótesis sobre el tema.

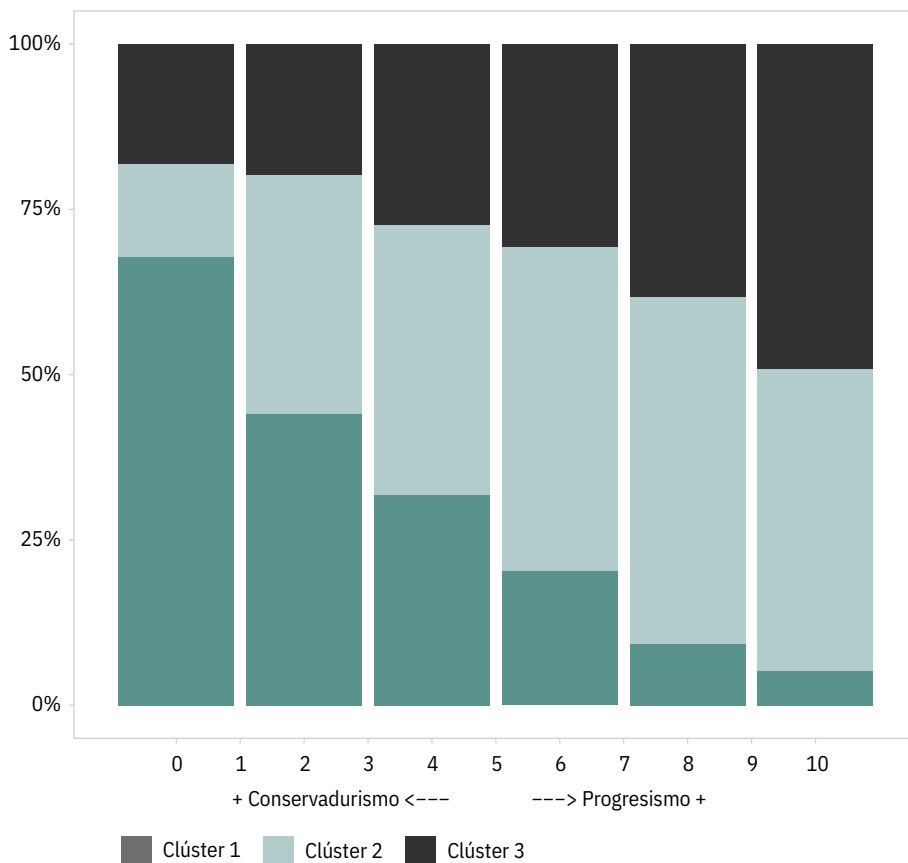
Es importante indicar que, en adelante, se reportan los resultados para toda la población que participó en el Test, sin hacer diferencias de nacionalidad. Lo anterior, debido a que la consideración de la nacionalidad o residencia no produjo cambios en las tendencias comentadas más abajo, sino que, a lo sumo, lanzó ciertos matices. Las personas interesadas en el detalle nacional pueden consultar la investigación de Fernández y Guzmán (2021) en el sitio web: www.estadonacion.or.cr

Cuando se examina la ideología social, política y económica de las personas, surgen dos patrones claros. El primero es que entre las personas más conservadoras socialmente tiende a aumentar el peso de los “integracionistas selectivos”, quienes poseen la noción más acotada o restringida del alcance del proceso de integración. Aquí el efecto es tanto absoluto como relativo. Entre estos conservadores más duros, este perfil de pensamiento puede ser incluso mayoritario, pero, en cualquier caso, tiende a tener un peso cinco o más veces superior que entre las personas más progresistas en el plano social (gráfico 5.11).

El segundo patrón puede apreciarse al analizar la ideología política de las personas (gráfico 5.12). La relación entre esta y la disposición integracionista de las personas se puede formular de la siguiente manera: a más propensión autoritaria, más probabilidad de tener un pensamiento integracionista selectivo, es decir, aquel que limita la integración a temas puramente económicos. Si se excluyen los valores más extremos de apoyo al autoritarismo, el efecto se atenúa, pero siempre es claro que entre los más demócratas el peso del perfil “integracionista pleno” es más acentuado. En cambio, la pertenencia al clúster 2 (“integracionista socioeconómico”) no tiene una tendencia definida a lo largo de la escala demócrata-autoritario, excepto en los valores extremos del polo autoritario.

Gráfico 5.11 

Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico de convivencia social. 2021



Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

En contraste, no hay una relación tan marcada entre la ideología económica y las disposiciones integracionistas como en los casos anteriores (gráfico 5.13). Las actitudes sobre la participación del Estado en la vida económica de los países, tema que tanto divide a las ciudadanías, no es tan relevante en términos de su vocación integracionista. Quienes puntúan en valores extremadamente altos de actitudes promercado tienen, levemente, una menor presencia de “integracionistas plenos” y más “integracionistas selectivos”, lo cual muy probablemente es reflejo de un enfoque más transaccional de la integración como algo acotado al comercio. Por el contrario, entre los más estatistas tiende a haber una mayor presencia relativa de integracionistas plenos.

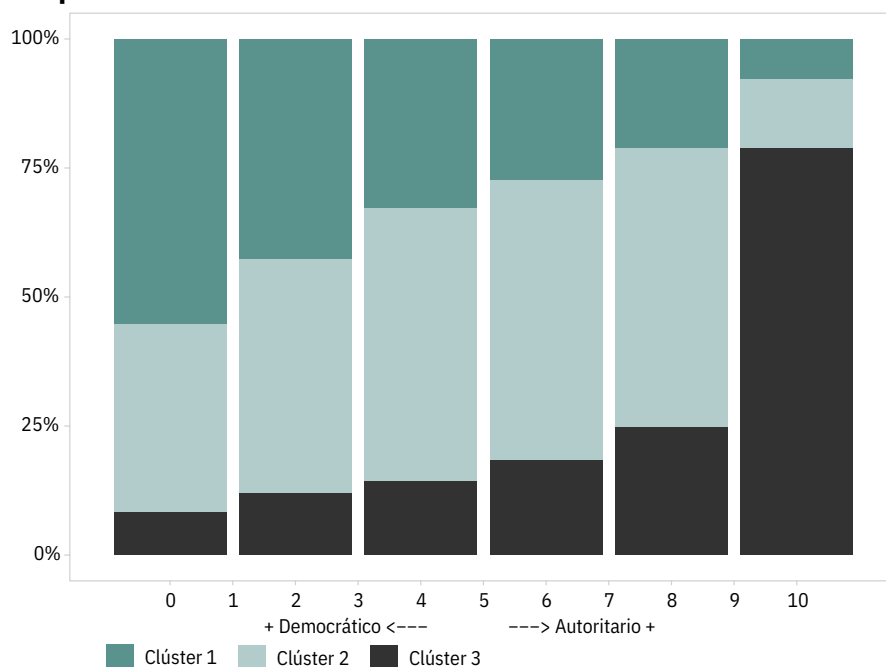
No en todos los países se observa esta

relación. En el caso de Honduras, por ejemplo, la ideología económica no es un factor discriminante, excepto en el nivel más alto de apoyo al libre mercado; un caso similar se observa en República Dominicana. En el caso de Costa Rica, sí se observa una relación entre mayor estatismo y mayor pertenencia al clúster de mayor apoyo a una concepción amplia de integración regional (véase Fernández y Guzmán, 2021).

En resumen, la investigación permitió identificar tres disposiciones integracionistas entre miles de centroamericanos, clasificadas de acuerdo con la manera de definir los alcances del proceso de integración regional. Además, evidenció factores que ayudan a estimar la pertenencia de las personas a una u otra manera de entender dicho alcance, en especial, el

Gráfico 5.12

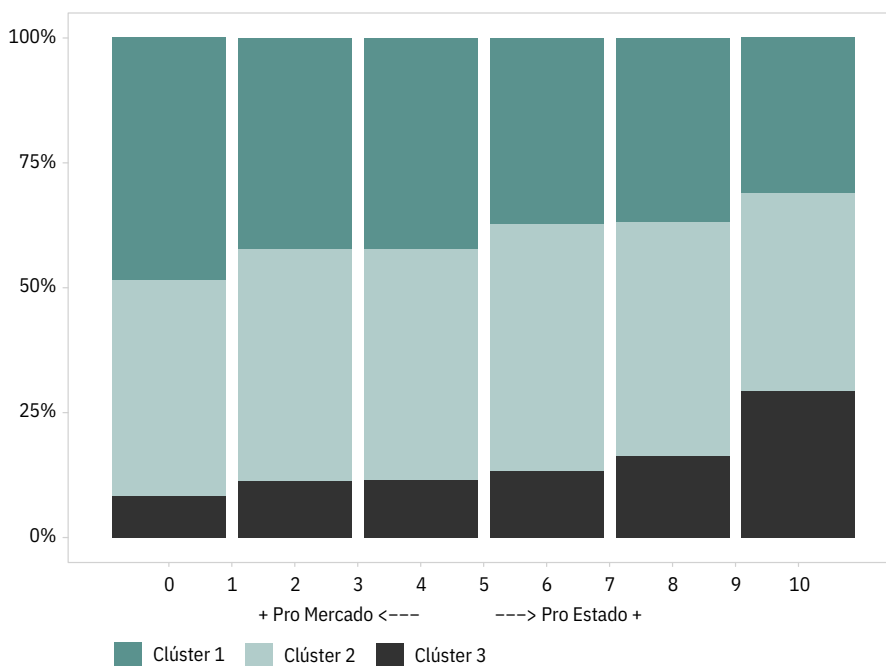
Distribución de los conglomerados de disposición integracionista en el eje ideológico del tipo de gobierno, a partir de las respuestas del *Test Identidades*. 2020



Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

Gráfico 5.13

Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico del rol del Estado. 2021



Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, del ERCA.

peso de la ideología social y política: a mayor apoyo a la democracia y más progresismo social, mayor apoyo a una concepción amplia de integración regional. Interesantemente, no se encontró una relación tan fuerte entre esta última y la ideología económica personal: los estadistas tienden a ser más integracionistas, pero no mucho más.

Este estudio inaugura una línea de investigación que debe ser profundizada en los próximos años: la conexión entre las actitudes ideológicas acerca de la organización económica y política de las sociedades nacionales y los modos de pensar la integración. Se trata de una conexión relevante tanto desde el punto de vista académico como desde la acción política. Si estos resultados preliminares fueran confirmados por nuevos estudios, las pérdidas de apoyo ciudadano a la democracia y el fortalecimiento de actitudes de conservadurismo social pudieran traducirse en pérdidas de apoyo al concepto más amplio y abierto de integración preconizada por los Estados centroamericanos desde el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y Alides en 1994. Se trata de una hipótesis por verificar: las reversiones democráticas sufridas por la región en los últimos años y el ascenso de movimientos conservadores no auguran buenos tiempos para una agenda integracionista basada en una concepción del desarrollo humano sostenible.

Conclusiones e implicaciones

A doscientos años de la independencia de la Capitanía General de Guatemala y sus provincias del Imperio Español, las fronteras políticas y económicas de Centroamérica han variado significativamente. Territorios que eran parte de la naciente entidad hoy ya no forman parte de ella, como Chiapas y Soconusco, ni son vistos por las personas como parte de la región. Por otra parte, ni en el pensamiento de destacados intelectuales, ni en los documentos fundacionales del proceso de integración regional, ni en la percepción de la mayoría de las decenas de miles de personas consultadas para la preparación de este capítulo, Centroamérica se reduce hoy a los

territorios de las provincias de la Capitanía General que en el curso del siglo XIX evolucionaron hasta conformar los Estados nacionales.

En las últimas décadas, Centroamérica no solo ha expandido sus fronteras para incluir territorios ístmicos adyacentes, tales como Panamá y Belice, sino incluso, desde el punto de vista de la participación en el proceso de integración regional, a un Estado del caribe insular, no contiguo al resto: República Dominicana.

No obstante estos procesos históricos, la “cuestión centroamericana” está lejos de estar zanjada. En línea con los hallazgos de anteriores Informes sobre el Estado de la Región, la evidencia analizada sugiere, una vez más, que Centroamérica significa distintas cosas para distintas personas. Aunque el gentilicio centroamericano, tanto en el resto del mundo como en el Istmo es ampliamente aceptado para identificar a las personas que habitan en la región, los estudios realizados permitieron constatar que las fronteras simbólicas de Centroamérica siguen siendo disputadas.

Además, la investigación logró reunir suficiente evidencia sobre las dificultades que las personas tienen para llenar de contenido la idea de que Centroamérica es una unidad singular frente al resto del mundo. Esta dificultad es extremadamente notable si se tiene en cuenta que se consultó a personas que pertenecen a las élites educativas, políticas y económicas del Istmo. Puestos a definir esa unidad regional, la mayoría no logra ir

más allá de enumerar los países que, en su criterio, componen la región. En la práctica, como fue dicho, asumen que Centroamérica es la suma de sus partes y no logran identificar un valor agregado simbólico que pueda asumirse como una fuente de identidad para los habitantes de los territorios que la componen.

Esta falta de identidad regional, de un “nosotros” foco de simbolismo compartido, ciertamente complica la posibilidad de impulsar una acción conjunta entre gobiernos nacionales y limita la acción transfronteriza entre sectores sociales. Además, resta urgencia a la construcción de agendas regionales y claridad sobre cómo proceder, pues no se puede apelar de manera sencilla a una noción de destino común. Ello podría afectar los esfuerzos que, desde el punto de vista institucional, se hacen para perfeccionar la integración centroamericana.

Pese a estos problemas, la información reunida claramente sugiere que las personas consultadas establecen una estrecha asociación entre las nociones “Centroamérica” e “integración”. No hay acuerdo, como fue demostrado, en la visión que tienen sobre los alcances y prioridades del proceso integracionista, pero, en general, los distintos estudios realizados indican que la acción conjunta sobre temas económicos es la que concita mayor acuerdo. En contraste, las reservas sobre la integración política son bastante extendidas, independientemente del país o el sector social.

Hay también desafíos de carácter

global, como el cambio climático y la inseguridad y el crimen organizado, que claramente superan los marcos de acción nacionales. Sin embargo, la investigación también demostró que las personas aún no conectan el proceso de integración regional con las acciones conjuntas para incidir sobre estos temas de carácter global.

Finalmente, las prioridades para la acción del sector privado, la sociedad civil y los gobiernos en el marco de la integración regional están simbólicamente asignadas en los discursos narrativos de las personalidades regionales consultadas. En el caso del sector privado, el nudo consiste en la constitución de alianzas público-privadas, especialmente para atender la integración económica, pero sin descartar otros aspectos como los sociales y ambientales. En el caso de la sociedad civil, el énfasis está en la promoción de una agenda de derechos humanos y la protección ambiental, en la ampliación de la agenda integracionista. Los gobiernos, a los ojos de estas personalidades, deben resolver un problema clave, que constituye un lastre para todo el edificio de integración regional: la falta de voluntad política para, en la práctica, resolver las barreras que impiden “construir” región mediante el desarrollo de estrategias que efectivamente atiendan los retos, desafíos y oportunidades de la Centroamérica de hoy.

CAPÍTULO 5

ANEXO 1

Datos relevantes de las técnicas de investigación y análisis empleadas

Cuadro 5.2

Entrevistas en profundidad: distribución de las personas entrevistadas por país, según sector

País	Sector			Total
	Gobierno y partidos políticos	Institucionalidad regional y multilaterales	Sociedad civil	
Belice	7	2	5	14
Costa Rica	7	6	25	38
El Salvador	8	10	19	37
Guatemala	6	6	24	36
Honduras	10	5	19	34
Nicaragua	11	3	23	36
Panamá	10	2	26	37
Total	59	34	141	234

Fuente: Gómez et al., 2021, con base en entrevistas en profundidad, ERCA.

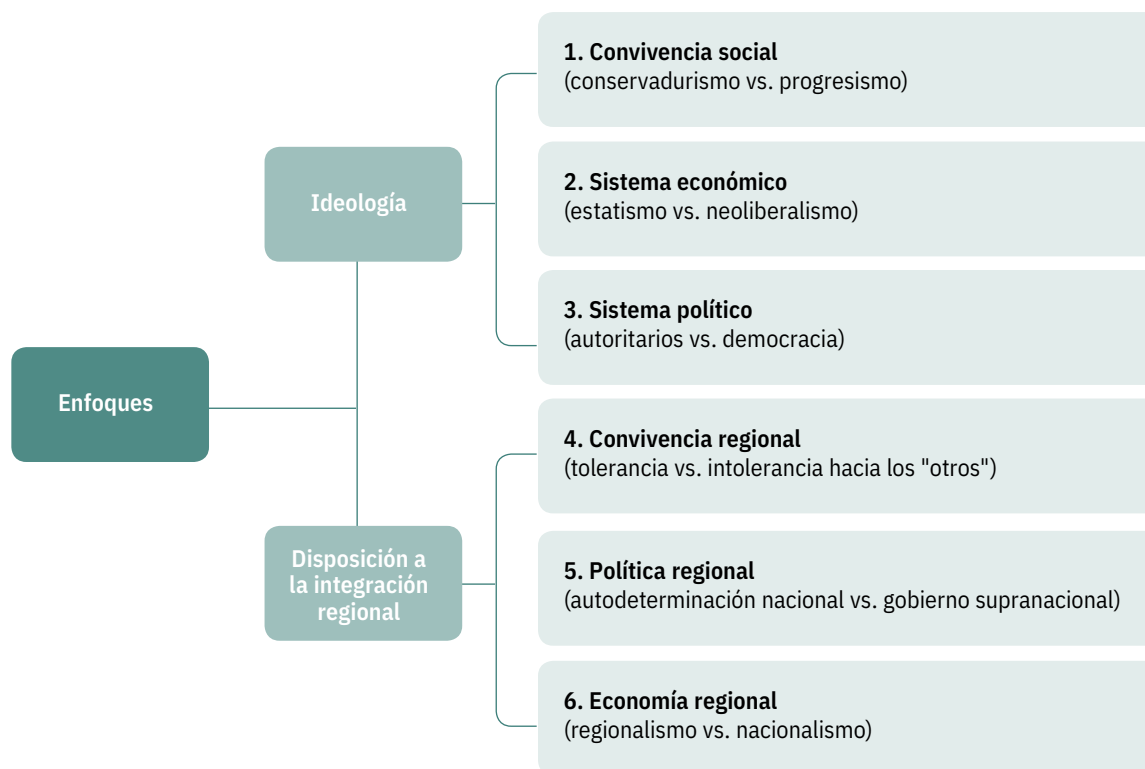
Cuadro 5.3

Test Identidades: indicadores sociodemográficos de las personas que lo respondieron según país. 2021

País	Número de respuestas	Edad promedio	Porcentaje con estudios universitarios	Distribución por sexo			Porcentaje de residentes no nativos
				Hombres	Mujeres	Otro	
Belice	41	44,8	73	51	49	0	0
Guatemala	4.928	28,7	81	50	49	1	2
El Salvador	4.393	28,5	82	45	55	1	1
Honduras	4.928	29,6	80	50	49	1	1
Nicaragua	4.415	31,0	88	53	46	1	1
Costa Rica	9.878	34,5	89	54	46	1	3
Panamá	3.058	30,0	82	47	52	1	16
República Dominicana	3.204	29,2	84	39	60	1	6

Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del Test Identidades, ERCA.

Figura 5.7

Dimensiones del *Test Identidades*

Fuente: Guzmán y Vargas Cullell, 2021, a partir del *Test identidades*, del ERCA.

Cuadro 5.4

Cuestionario en línea: distribución de las respuestas por país. 2021

País	Frecuencia	Porcentaje del total respuestas recibidas
Costa Rica	314	29
El Salvador	85	8
Guatemala	75	7
Honduras	138	13
Nicaragua	82	8
Panamá	112	11
Resto del mundo	260	24
Total respuestas recibidas	1.066	100
Total de correos enviados	13.670	

Fuente: Fernández, 2021, con datos del cuestionario en línea, ERCA.

Cuadro 5.5

Descripción de los principales indicadores estadísticos de los clúster de visiones de la integración regional centroamericana

Variable e indicadores		Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Tamaño del cluster		13.791	16.232	4.846
Coordinación económica	Desviación estándar	1,4	2,0	2,8
	Media	8,8	7,4	7,0
	Coefficiente de variación ^{a/}	0,2	0,3	0,4
Tolerancia regional	Desviación estándar	1,8	1,6	1,5
	Media	8,9	8,8	2,4
	Coefficiente de variación ^{a/}	0,2	0,3	0,6
Política regional	Desviación estándar	1,2	1,6	2,7
	Media	8,6	3,9	4,3
	Coefficiente de variación ^{a/}	0,1	0,4	0,6
Suma de cuadrados a nivel interno		83.141,1	92.991,5	149.673,9

a/ El coeficiente de variación se calcula como la desviación estándar entre el promedio. Indica la variabilidad interna dentro de cada clúster.
Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, del ERCA.

CAPÍTULO 5

ANEXO 2

Análisis discriminante para el estudio de la disposición integracionista

El procedimiento aplicado comprendió tres pasos. El primero fue construir índices similares a los descritos en el capítulo para las disposiciones integracionistas, con el fin de captar la ideología de las personas en tres ámbitos: la economía, la convivencia social y el tipo de gobierno (los tres primeros descritos en la figura 5.2).

Los índices permitieron clasificar a las personas en polaridades de liberalismo versus estatismo en la economía, progresismo versus conservadurismo en aspectos sociales, demócratas versus autoritarios en el ámbito político.

El segundo paso fue descartar la existencia de correlaciones muy altas (colinealidad), tanto entre estas dimensiones ideológicas como entre ellas y las que miden las disposiciones integracionistas.

Finalmente, el tercer paso consistió en la aplicación de un modelo de análisis discriminante para identificar los factores sociodemográficos, de nacionalidad o de ideología política que más ayudan a predecir el perfil de pensamiento integracionista al que pertenecen las personas.

El análisis discriminante es una técnica estadística que puede utilizarse para explicar la pertenencia de un elemento a un grupo determinado en función de los valores de las variables disponibles (Álvarez, 1994). Un aspecto fundamental de la aplicación de esta técnica en este estudio en particular es que se parte del conocimiento de tres clústeres o conglomerados descritos en la sección anterior, y se busca identificar cuáles características tienen un mayor peso en la diferenciación entre los distintos conglomerados. Para ello, se analizan los demás índices de ideología, así como las variables sociodemográficas incluidas en el Test.

Este análisis requiere utilizar funciones discriminantes, las cuales se obtienen al calcular las probabilidades de pertenencia a un determinado grupo por medio de técnicas de decisión Bayesianas. Estas utilizan expresiones como la siguiente:

$$P\left(\frac{G_i}{D}\right) = \frac{P\left(\frac{D}{G_i}\right) p(G_i)}{\sum_{i=1}^s P\left(\frac{D}{G_i}\right) p(G_i)}$$

Donde D es una función determinada de puntuación factorial y G_i es el i-ésimo grupo. Esta función D se puede estimar como una combinación lineal de las variables discriminantes (Álvarez, 1994). Este análisis estima dos funciones lineales discriminantes *LD1* y *LD2* con bondad de ajuste de 0,84 y 0,14, respectivamente. Se toma únicamente la *LD1*, la cual tiene la siguiente forma:

$$LD1 = \beta_1 (\text{convivencia social}) + \beta_2 (\text{rol del Estado}) + \beta_3 (\text{tipo de gobierno}) + \beta_4 (\text{edad}) + \beta_5 (\text{educación}) + \beta_6 (\text{género}) + \beta_7 (\text{residencia}) + \beta_8 (\text{país})$$

Cada uno de los coeficientes β_i en la ecuación anterior representa el peso que tiene esa variable en la diferenciación entre los clústeres. Su signo representa la dirección a favor o en contra de que la persona caiga en el clúster de referencia, en este caso el integracionista pleno, con respecto a los otros dos.

Notas

1 El viaje de Dana Munro por los países de Centroamérica en la primera década del siglo XX procuraba comprender los conflictos entre los países del istmo, que Washington pretendía resolver a fin de pacificar el área adyacente al Canal de Panamá, entonces en construcción. Se agradece a Fabrice Lehoucq por llamar la atención sobre este tema (E: Lehoucq, 2021).

2 Las entrevistas de Belice se realizaron en inglés y para efectos del procesamiento se tradujeron al español.

3 Normalizar el texto implica poner todo el texto de una misma manera.

4 Lematizar el texto implica encontrar la raíz común de un conjunto de palabras.

5 La campaña se realizó en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Debido a la limitación del idioma, esta no se llevó a cabo en Belice, sino que se creó un cuestionario complementario para circular con personas de este país y recolectar el mismo tipo de información.

6 Incluso los resultados del Test Identidades en el que participaron decenas de miles de personas no son producto de una muestra representativa de la población centroamericana, ni se puede asumir como tal, pues su composición sociodemográfica y por nacionalidad está escorada a favor de ciertos perfiles. Sin embargo, el volumen de datos obtenidos ofrece un rico material de estudio que, con las precauciones del caso, refleja las creencias de decenas de miles de centroamericanos.

7 Carta de la Organización de Estados Centroamericanos del 14 de octubre de 1951 y Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. 12 de diciembre de 1962.

8 A mediados del siglo pasado, cuando estos aprobaron los textos fundacionales de la integración centroamericana, Belice era posesión colonial de Inglaterra y Guatemala no reconocía esa situación.

9 Según Héctor Pérez Brignoli: “la idea de Centroamérica, entendida como comunidad política, tiene su origen en: a) La fracasada Federación Centroamericana y los intentos de revivirla, hasta la creación de la ODECA en 1951. Estos intentos fueron retóricos, y casi siempre incluyeron agendas de caudillos y dictadores como Justo Rufino Barrios y José Santos Zelaya. b) Las intervenciones de los Estados Unidos en su *backyard*, con las inevitables reacciones antiimperialistas y los resurgimientos nacionalistas y centroamericanistas. c) El desarrollo del MERCOSUR, entre 1960 y 1980. d) La solución de la guerra civil a partir de los acuerdos de Esquipulas II, resultado en buena parte de la acción conjunta de los Estados centroamericanos. e) La agenda del desarrollo sostenible y la firma del CAFTA en 2004” (E: Pérez Brignoli, 2021).

10 La instrucción era la siguiente: “Interesa que la persona entrevistada desarrolle sus ideas y argumentos en relación con lo que se le está preguntando. Como complemento, el entrevistador o la entrevistadora puede plantear preguntas como las siguientes para que la persona entrevistada pueda desarrollar la respuesta. ¿Qué países incluye o excluye Centroamérica?, ¿por qué identifica ese concepto o idea como Centroamérica?”

IV

S E C C I Ó N

Miradas sobre Centroamérica en el largo plazo



CAPÍTULO

6

MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO

Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas

HALLAZGOS RELEVANTES

- Las inundaciones y los deslizamientos son las amenazas más recurrentes, y constituyen el tipo de riesgo que más se materializa en desastres en Centroamérica y República Dominicana en el período 1950-2020; representan el 86% del total de los registros.
- Desde los años noventa, la cantidad anual de desastres registrados aumenta abruptamente en relación con el período 1950-1990, llegando al punto más alto en el año 2010, con 2.544 registros, y con una disminución posterior.
- Un 70,7% de todos los registros de desastres se encuentran por debajo de los 1.000 m s. n. m. En cierto grado, este porcentaje puede ser explicado por las altas concentraciones de población que existen por debajo de dicha altitud, aunque dos de las principales áreas metropolitanas de la región (Ciudad de Guatemala y San José) se ubican por encima de esa cota.
- Las sequías son más comunes en los meses de marzo y abril, mientras que los superávits de precipitación suelen suceder en octubre y noviembre. En paralelo, en la base de datos DesInventar² sobre desastres, se evidencia que un 54% de las sequías, inundaciones y deslizamientos ocurren en esos cuatro meses.
- Es muy habitual que en los mismos territorios se den condiciones opuestas, como déficit o exceso de precipitación.
- La mayoría de los territorios críticos por incidencia de los desastres coinciden con zonas de densidad de población media o alta (76 o más habitantes por km²), situación que se intensifica en las capitales y las ciudades más importantes.

IMPORTANCIA DEL TEMA

El estudio aquí presentado aprovecha bases de datos internacionales sobre desastres con información del período 1950-2020, lo que permite obtener un panorama espacial y temporal de su incidencia, según el conjunto más recurrente de amenazas registradas en la región centroamericana y República Dominicana. Además, aporta un análisis sobre fenómenos como inundaciones, deslizamientos y sequías asociados con algún grado de daño y pérdida para un largo período y con una delimitación espacial sobre los puntos de mayor recurrencia (territorios críticos).

El análisis relaciona los niveles de incidencia de desastres con un conjunto seleccionado de variables (precipitación, relieve, población y tipo de uso del suelo), para una aproximación territorial sobre los escenarios multiamenaza de la región.

Finalmente, se plantean retos de investigación futura, que con base en la identificación espacial de territorios críticos, profundicen en las amenazas (naturales, socionaturales, tecnológicas, bióticas, antropogénicas y otras) y la construcción social de riesgos, para ayudar en la elaboración de políticas de prevención y reducción de la vulnerabilidad y exposición de la población al riesgo de desastre.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Dinámicas territoriales del clima y los desastres en Centroamérica (1950-2019)*; investigación elaborada por Rudy Muñoz Jiménez.

Se agradece el acompañamiento técnico de Vladimir González para la realización de este estudio.

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo:
Leonardo Merino Trejos.

Edición técnica:
Alberto Mora Román y Leonardo Merino Trejos.

Revisión y corrección de cifras:
Sebastián González.

Lectores críticos: El borrador del estudio que sirvió de insumo para este capítulo fue revisado y comentado por Alice Brenes, Karen Chacón, Luis Rolando Durán, Pascal Girod, Allan Lavell, Vladimir González, Leonardo Merino, Alberto Mora y Rudy Muñoz (Costa Rica) y Eduardo Vélez (Guatemala).

Corrección de estilo y edición de textos:
Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar/Insignia Ng.

/// MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO ///

Resumen

Este capítulo presenta un ejercicio de análisis espacial sobre la incidencia de los desastres en la región centroamericana desde 1950 y estudia su relación con variables seleccionadas desde las perspectivas física, demográfica y territorial. Se muestra un panorama general de ocurrencia de desastres, y además se identifican territorios críticos¹ en los cuales hay recurrencia de eventos y se reportan algunas de las condiciones de vulnerabilidad propias del territorio y de la población.

El estudio encuentra un importante traslape entre la incidencia de desastres y las metrópolis de los países, en las cuales la concentración de habitantes combinada con las amenazas físicas favorecen la recurrencia de desastres, en especial los relacionados con riesgos de tipo hidrometeorológico. También se destacan algunas zonas costeras, en las cuales se denota una gran vulnerabilidad frente a estos fenómenos. La investigación refuerza la necesidad de conocer a fondo

el proceso de la construcción del riesgo, junto a las condiciones físicas y naturales de las amenazas con que conviven Centroamérica y República Dominicana. Además, evidencia importantes limitaciones y diferencias de registro de la información entre los países, que debilitan el estudio comparado. En suma, sin ser un abordaje integrado sobre el riesgo de desastres, este ejercicio presenta una aproximación espacial sobre el escenario multiamenaza de la región.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

6

/ Análisis espacial de desastres en el largo plazo: aproximación sobre el riesgo a partir de variables seleccionadas

INDICE		Introducción
Introducción	239	Centroamérica y República Dominicana registran una intensa ocurrencia de desastres a lo largo del tiempo, fruto de una compleja combinación de amenazas naturales, socionaturales, tecnológicas y antropogénicas, propias de la zona en la que se ubican.
Antecedentes	241	
Metodología y fuentes de información	242	
Principales hallazgos	244	
Panorama general del registro de desastres en Centroamérica y República Dominicana	244	A esto se unen otros factores de riesgo, derivados de la exposición y vulnerabilidad de su población, impulsadas por elementos socioeconómicos de pobreza, exclusión social, ausencia de ordenamiento territorial y planificación, así como limitaciones de infraestructura pública y de vivienda, con profundas debilidades en la gestión y prevención de riesgos. Pese a innegables avances normativos y conceptuales en la mayoría de los países, en estas circunstancias, Centroamérica y República Dominicana comparten la existencia de escenarios multiamenazas. La región posee un conjunto de características geofísicas, la confluencia de varias placas tectónicas importantes, múltiples sistemas de fallas locales y una bipolaridad climática³ que generan la aparición de fenómenos físicos: terremotos, erupciones volcánicas, sequías e inundaciones, todos ellos eventos generadores de desastres (Lavell, 1993). A ello se suman factores antrópicos que aumentan la incidencia de amenazas socionaturales y la vulnerabilidad, como la deforestación extensiva, la destrucción de cuencas hidrográficas y altos niveles de degradación ambiental general. Por otro lado, la situación socioeconómica de la región genera una exposición creciente de poblaciones a esos fenóme-
Implicaciones: oportunidades y desafíos	263	
		nos. Tal como lo plantea el capítulo 4 de este Informe, a inicios del año 2021, seis de cada diez habitantes de la región afirmaban tener dificultades socioeconómicas y que no tienen suficientes ingresos para vivir. Esta situación, unida a los persistentes y elevados niveles de pobreza, restringe el acceso a los bienes y servicios básicos para su desarrollo integral, limita la calidad de la vivienda y la inversión en reducción de riesgos, y favorece que las amenazas se tornen en desastres con especial efecto sobre este tipo de personas y hogares. Como se analizó en el <i>Quinto Informe Estado de la Región</i> (PEN, 2016), a ello se suma un crecimiento urbano poco planificado o sin criterios de sostenibilidad y riesgo establecidos con claridad. Sin duda, es difícil analizar el tema con visión de conjunto y de forma comparada para toda la región. En efecto, los registros sobre los eventos de desastre no siempre son comparables entre los países debido a diferencias en las definiciones y la calidad de la información obtenida, lo que limita el alcance del análisis. Cada base sobre este tema utiliza elementos teóricos y metodológicos distintos, así como criterios de captura diferenciados. Algunas fuentes prestan atención a tipos de eventos muy concretos, en especial los

más destacados, y ofrecen algunas pistas generales sobre los demás.

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR, por su sigla en inglés), desde 1950 hasta 2014, Centroamérica y República Dominicana habían experimentado al menos 350 desastres regionales, es decir, aquellos en que tres o más naciones se vieron muy afectadas por el mismo evento (UNDRR, 2014). Según dicha fuente, en promedio, cada año cinco eventos de esta escala afectan a la región. Si a esto se suman los acontecimientos locales que causan efectos negativos en poblaciones más pequeñas a menor nivel territorial (no necesariamente con menores pérdidas o impactos), se visualiza la alta vulnerabilidad presente en estos países.

Este capítulo utiliza dos fuentes particulares sobre desastres, que se detallan en el apartado metodológico. Sin embargo, por las diferencias en el registro de datos, los resultados aquí presentados deben tomarse con precaución. En primer lugar, los datos reflejan una imagen de lo que el registro más detallado disponible permite, pero ello no quiere decir que siempre se puedan establecer comparaciones en la cantidad y magnitud de los eventos entre países o la combinación de factores que inciden en ellos. Lo que sí permiten estas fuentes es una visión espacial sobre el peso que tienen en el territorio las amenazas más recurrentes, y cómo se relaciona esto con algunas de las variables seleccionadas para el análisis.

En segundo lugar, no es parte de los alcances de este capítulo profundizar en todos los elementos que conforman la construcción social de riesgo en Centroamérica y República Dominicana. Se trata de una aproximación exploratoria sobre la relación entre la ocurrencia de eventos de desastre y aspectos concretos del territorio y de la población, que permiten una base para profundizar en el futuro, ampliando la consideración de las condiciones y medios de vida de las personas. La presente investigación no desconoce la existencia de factores complejos que construyen el riesgo y la vulnerabilidad, sino que se concentra en el análisis espacial ilustrativo, para dar

pistas sobre las características de los territorios en los que se materializa el riesgo y se registra un desastre.

Para la consideración de su vínculo con la incidencia de los desastres, el estudio aborda cuatro variables: precipitación, relieve/altitud, población y uso del suelo. Dicha selección permite observar la relación con la recurrencia de varios tipos de desastres, y responde a dos criterios: a) la disponibilidad de series de datos de largo plazo desagregadas a nivel municipal para los países analizados y b) su rol como ejemplos relevantes sobre condiciones que generan vulnerabilidad en tres áreas: i) factores físicos relacionados con la amenaza (precipitación, relieve y altitud); ii) elementos de exposición (población, crecimiento y densidad) y iii) procesos de uso del suelo (que implican a la vez exposición y vulnerabilidad). Se trata por tanto de variables ilustrativas, para realizar una aproximación general con visión espacial, y no para formular una valoración integrada del riesgo de desastre en la región.

Debe entenderse que estas variables no abarcan todos los elementos posibles de análisis y, sobre todo, que será relevante en el futuro profundizar en aspectos de la construcción social del riesgo a partir de otras fuentes de información complementarias y algún trabajo de campo en los territorios, que no se incluyen en este ejercicio. Como plantea el Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe, “se registran avances en la disponibilidad de información sobre riesgos y desastres, pero aún es insuficiente. Resulta necesario mejorar la calidad de los datos, así como actualizar y ampliar la cobertura de países para tener una mayor comprensión de las tendencias en las manifestaciones de los riesgos y el impacto de los desastres” (UNDRR, 2021). Similar señalamiento plantea el Banco Mundial (2019), en torno a que “...hay una gran necesidad, pero también una oportunidad sobre la base de las iniciativas y colaboración existentes, de fortalecer la provisión de información hidrometeorológica y climática para la gestión efectiva de reducción de desastres y apoyo a los diferentes sectores productivos, así como

las capacidades disponibles de análisis y pronóstico tanto en los niveles nacionales como regional en Centroamérica”.

En suma, este capítulo es un ejercicio de análisis espacial sobre la incidencia de los desastres y de identificación de amenazas, a partir de registros de un largo período y del estudio de la relación con variables seleccionadas. Abarca la región que comprende Centroamérica (Belize, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), grupo de países al que en esta edición se incorpora República Dominicana. Sobre este último caso, no siempre ha sido posible obtener la información necesaria para algunos apartados del capítulo. El período de análisis abarca del año 1950 al 2020, gracias a la disponibilidad de datos climáticos, poblacionales y de uso de suelo que cubren de manera eficiente, tanto espacial como temporalmente, el área de interés.

La cuestión central de la investigación consiste en indagar cuál es la distribución espacial de los desastres registrados en la región durante el período 1950-2020, y su vínculo con variables seleccionadas sobre el contexto físico, demográfico y territorial. Para responder esta pregunta se realizaron los siguientes aportes:

- Se identificaron y caracterizaron territorios críticos en los que se concentran los desastres registrados en la región por las bases de datos utilizadas, en especial los asociados con los fenómenos hidrometeorológicos de mayor recurrencia, como se define más adelante.
- Se determinó en qué medida los territorios con alta incidencia de desastres coinciden con aumentos en la densidad de población⁴.
- Se analizó la incidencia de desastres según la altitud y relieve de los territorios.
- Se analizó la incidencia de desastres y cambios en el uso del suelo⁵ durante el período de estudio.

El capítulo está organizado en cuatro

secciones principales. Primero se plantean los antecedentes, repasando algunos estudios que se han realizado en el marco de los informes regionales sobre desarrollo humano en materia de riesgo y desastres, así como algunos usos que se han hecho, fuera de ese contexto, de las bases de datos que alimentan la investigación. Posteriormente se expone con brevedad la metodología, con detalles de interés sobre los procedimientos seguidos, las fuentes y las limitaciones. En tercer lugar, se desarrollan los principales hallazgos de la investigación, con un panorama general sobre los desastres en la región, la identificación de territorios críticos y el desglose de las relaciones entre estos y un conjunto de variables de interés, como precipitación, relieve, población y uso del suelo. Para finalizar, se presentan unas breves implicaciones, oportunidades y desafíos que derivan del estudio.

Antecedentes

En los últimos treinta años, Centroamérica ha sido objeto de múltiples estudios de gestión del riesgo de desastres desde diferentes ópticas, a lo cual ayudó además la creación del Cepredenac en 1987 (UNDRR, 2014) o de La Red en los años noventa. Existe una amplia literatura en materia de riesgo y desastres para la región, imposible de reportar acá. No obstante, para efectos del estudio que se presenta, se comentan algunos antecedentes de cómo se ha tratado el tema en los Informes regionales previos a esta edición, así como otros trabajos que han utilizado las principales fuentes de información aquí aprovechadas.

En 1999, el *Primer Informe Estado de la Región* incorporó un capítulo sobre el desafío del agua en Centroamérica, en el que se alertaba que “el estilo de desarrollo socioeconómico de la región no toma en cuenta cómo se reducen la disponibilidad de agua y su capacidad de renovarse como recurso natural, [...] [de tal manera que] la degradación y pérdida del recurso hídrico en Centroamérica comienza a limitar la calidad de vida de la población y hasta las opciones para el desarrollo futuro del istmo”.

Ese mismo capítulo también observaba que durante las décadas de los ochenta y noventa en muchos lugares de Centroamérica la vida de los ríos se había reducido a la temporada de lluvias, dejando amplios territorios rurales sin fuentes de agua cercanas durante casi medio año (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

En el citado Informe también se analizó en profundidad el tema de la gestión de riesgo y la vulnerabilidad, estudiando la incidencia de desastres durante el período 1970-1991. Se llamó la atención sobre la importancia de abordar este tema desde una perspectiva regional y encarar los factores que magnifican o intensifican los efectos de un desastre. Todo ello, mediante la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial, la educación ambiental y el cumplimiento de normas ambientales en los procesos asociados a la construcción de infraestructura y crecimiento urbano (Proyecto Estado de la Nación, 1999).

Como insumo para el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en 2003, se elaboraron diversas investigaciones relacionadas con desastres y la gestión del riesgo y la vulnerabilidad: i) “La gestión ambiental urbana y los esfuerzos en materia de gestión del riesgo en áreas metropolitanas”, preparada por Mario Lungo; ii) “La gestión local del riesgo y las experiencias de alerta temprana en Centroamérica”, elaborada por Luis Rolando Durán; iii) “Estudio sobre riesgos y desastres en Centroamérica: incidencia, consecuencias y aspectos de la intervención social”, de Allan Lavell; y iv) “Riesgos y desastres en Centroamérica: evolución reciente de políticas y acciones”, de Luis Romano. En esa ocasión, el Informe planteó que, si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la gestión ambiental se modificó con rapidez después de la experiencia vivida por el huracán Mitch, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente. Pese a que se documenta un aumento en los esfuerzos de coordinación regional en materia de prevención y mitigación de desastres y gestión del riesgo, muchos de ellos se han realizado con la premura impuesta por la emergencia, sin crear las

condiciones de sostenibilidad ambiental y social necesarias.

Uno de los factores que se identifica como determinante de los crecientes niveles de riesgo y vulnerabilidad de la región es el crecimiento desordenado de las zonas urbanas, sobre todo en las áreas metropolitanas principales y que, en general, implica una concatenación de crecientes amenazas físicas y poblaciones vulnerables dado que los asentamientos precarios a menudo coinciden con las zonas de mayor amenaza de inundaciones, deslizamientos y derrumbes en las ciudades (PEN, 2003).

Centroamérica es señalada como una de las regiones más vulnerables del mundo a sufrir los impactos del cambio climático, lo que agudiza los altos niveles de riesgo a desastres que ha tenido históricamente. En el capítulo sobre cambio climático del *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), se alerta sobre los impactos de una creciente cantidad de desastres que han afectado al Istmo durante el período 1980-2000 y los efectos que el cambio climático está provocando en la agricultura y la producción de energía.

Lavell y Lavell utilizaron la base de datos DesInventar para realizar una caracterización de los desastres ocurridos hasta 2009, en el *Informe técnico sobre desastres en la región: 1999-2009*, realizado para el *Cuarto Informe Estado de la Región* en 2010. Esta investigación dio como resultado una modelación de los perfiles de los desastres en Centroamérica, concluyendo que los eventos hidrometeorológicos se duplicaron en el período 1990-2008.

Siguiendo la misma línea, Girot y Brenes (2018), analizaron la evolución de los registros de la base de datos DesInventar para Costa Rica, enfatizando de forma relacionada la inclusión de la gestión del riesgo en las políticas públicas. El principal punto concluido indica que debido a los factores antropogénicos asociados a los desastres, la participación ciudadana en políticas de adaptación es un elemento ausente y necesario en las políticas de gestión del riesgo. En ese sentido, el Programa Estado de la Nación ha profundizado en el caso de ese país,

estudiando la construcción social del riesgo y la institucionalidad encargada de la gestión.

Además de las publicaciones elaboradas por el PEN, el primer estudio que describió a profundidad la base de datos DesInventar fue “El daño y la evaluación ambiental en América Central: Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica” en 1999. En él, se expusieron las fortalezas y las debilidades de la misma, pero no se puso en práctica.

En el año 2009 se realizó una investigación impulsada por la Flacso para DARA que construyó un “Índice de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo de desastre”, que incluyó completa o parcialmente en once países de Centroamérica y el Caribe, con un componente nacional y otro subnacional, formado con una metodología basada en una encuesta local con un análisis que integra métodos cuantitativos y cualitativos.

Por último, el artículo “Fuentes estadísticas para el estudio de la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica. La base de datos DesInventar y sus aportes para la investigación histórica” analiza la distribución de los datos y el proceso de descarga, concluyendo que si bien esta base de datos tiene discontinuidades temporales y espaciales importantes, es el esfuerzo regional más completo disponible.

En cuanto a la base de datos Numerosa (que se describe más adelante), ha sido utilizada en cuatro investigaciones. La primera de ellas fue el estudio “Vulnerabilidad de las comunidades rurales frente a la sequía en Centroamérica: Matagalpa, Nicaragua y Choluteca, Honduras”, donde se evaluaron los impactos de la sequía en regiones de alta vulnerabilidad. Muñoz utilizó esta base de datos para identificar los efectos de la sequía en el sector turismo de la región centroamericana, en el estudio “La sequía meteorológica provocada por El Niño y algunos de sus efectos en el sector turismo. Centroamérica, 1950-2014”, mientras que Muñoz et al. utilizaron dicha base para identificar las tendencias del comportamiento espacial

de este fenómeno en Centroamérica, en el artículo *Spatial and temporal patterns, trends and teleconnection of cumulative rainfall deficits across Central America*. Por último, Quesada et al. (2020) utilizaron esta base de datos para identificar impactos socioproductivos en el Pacífico de Costa Rica.

En el caso del catálogo del CCP, este ha sido plenamente usado por investigadores desde hace bastantes años. Existe un trabajo que reúne los aportes académicos que este instituto y sus distintas herramientas han posibilitado, cuyo nombre es “Estadística elemental para Ciencias Sociales”. Dicho compilado muestra la importancia que este instituto ha tenido para realizar cientos de investigaciones en diversos campos de las ciencias sociales.

Como se puede ver, las bases aquí utilizadas se han aprovechado para diversos estudios publicados más allá de este Informe, y han mostrado su valor como fuentes para el análisis de la incidencia de desastres en la región, lo cual se amplía en este capítulo con el abordaje de algunas variables asociadas a la información que contienen esas fuentes.

Metodología y fuentes de información

La presente investigación se divide en tres fases, que buscan construir una lectura sobre la relación entre algunas variables físicas y sociales con la incidencia de desastres en Centroamérica y República Dominicana. A continuación se describen esos pasos y los aspectos metodológicos implicados.

Fase I. Análisis de base de datos DesInventar

Los datos sobre desastres utilizados en esta investigación provienen del Proyecto DesInventar (DesInventar.net). Creado por La Red en 1994, fue expandido por EIRD-UNDRR en muchos países y utilizado en los Informes de Evaluación Global (GAR, por su sigla en inglés) de 2009 a 2017 y disponible en DesInventar.net. Posteriormente fue aceptado por la Unión Europea como base oficial y en la actualidad se encuen-

tra en un proceso de transición importante. Se trata de una base de datos gratuita y en línea, con el objetivo de hacer pública la información sobre desastres en el contexto del Marco de Sendai.

Con dicha base, para el proceso de descarga y tabulación de los datos se escogen las naciones de las que se desee descargar información (existen 84 países disponibles), junto con algunos elementos adicionales adjuntos que se desee obtener. Para la presente investigación se descargó el tipo de evento, el nombre y código de la unidad geográfica⁶ y la fecha en que sucedió. El resultado de este proceso es un archivo de Excel (xls) por cada país en estudio. Una vez que los ocho archivos (uno por cada país) fueron descargados, se unen en un solo archivo y se aplica un filtro de consistencia que incluye un estudio visual y estadístico, con el objetivo de valorar la calidad de dichos datos.

Para poder aplicar los análisis espaciales, se asocia la información descargada con un archivo Shapefile (shp), lo cual permite su tratamiento en un sistema de información geográfica (SIG). Lo anterior se realiza por medio de la herramienta Join, utilizando los códigos de cada unidad geográfica.

Una vez que los datos están asociados al territorio correspondiente, se aplica un análisis espaciotemporal que incluye la elaboración de cuadros, gráficos (distribución por país y por tipo de evento, distribución temporal), mapas (distribución espacial general y por tipo de eventos) y sus correspondientes comentarios; para ello se utiliza el *software* ArcGIS 10.8.

Para establecer las categorías de los mapas de distribución espacial, se emplea el método de quiebres naturales de Jenks, que compara la suma de las desviaciones cuadradas entre clases con la media de la serie de datos.

Fase II. Identificación de territorios críticos

Con el objetivo de especificar el estudio, se determinan los territorios críticos (o puntos calientes) de los tres tipos de desastres más comunes, asociados con inundaciones, deslizamientos y sequías. En el contexto del análisis espacial, un

territorio crítico es una zona estadísticamente significativa de alta incidencia de determinada variable (Hernández, 2009). Para determinar este tipo de territorios se aplican tres herramientas, que se explican a continuación.

1. Índice de Moran global: Mide la autocorrelación de un conjunto de entidades espaciales y un atributo asociado a ellas, basado en sus ubicaciones y valores de manera simultánea. Evalúa si el patrón expresado está agrupado, disperso o si es aleatorio y es calculado por medio de la herramienta Spatial Autocorrelation del software ArcGIS 10.8.

Los resultados del análisis se interpretan en el contexto de una hipótesis nula. En este caso, la hipótesis nula establece que el atributo que se analiza está distribuido de forma aleatoria entre las entidades del área de estudio (ArcGIS, 2020). Si el valor del I de Moran es positivo, indica que existe una tendencia hacia la agrupación espacial de los datos; por el contrario, si el valor es negativo, se puede inferir una tendencia hacia la dispersión de los datos. Entre más alejado de cero esté el valor, más intensa es la agrupación o dispersión, según corresponda.

2. G general de Getis-Ord: En caso de que el I de Moran sea positivo, esta herramienta identifica si los clústeres espaciales corresponden a valores altos o bajos. Si es positivo, las agrupaciones corresponden a valores altos de la variable, mientras que si es negativo, las agrupaciones son de valores bajos. Su cálculo se realiza por medio de la herramienta High/Low Clustering de ArcGIS 10.8.

3. Índice de Moran local: Calcula el I de Moran para cada unidad geográfica en estudio, de manera que se obtiene un nuevo archivo en formato Shapefile (shp) con los territorios de mayor incidencia de cada tipo de evento. Para su cálculo se utiliza la herramienta Cluster and Outlier Analysis.

El resultado de esta fase son tres mapas que muestran los territorios críticos para los tres tipos de desastres más comunes. Como complemento, se identifican los territorios multiamenaza, es decir, aquellos donde coinciden más de uno de los tipos de desastres a la vez según esta modalidad de análisis.

Fase III. Análisis de otras variables

Se estudiaron las siguientes variables:

Altitud. Para analizar la altitud de cada país de la región centroamericana y de República Dominicana, se utiliza un Modelo de Elevación Digital descargado del Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS, por su sigla en inglés). A partir de esta información se calcula la distribución de la altitud de los territorios críticos según rangos de altitud cada 1.000 m s. n. m.

Población. La información de población por unidad geográfica fue obtenida del catálogo del CCP, que consta de aproximadamente sesenta censos y estadísticas vitales en formato pdf de los países de la región. Una vez que estos documentos fueron descargados, se inició el proceso de digitalización de la información en un archivo shp, lo cual permite su análisis en un SIG. Tras digitalizar los datos, se calculó el porcentaje de crecimiento poblacional interdecadal y la densidad de población a nivel regional y en lo referido a territorios críticos, para después cruzar esta información con la base de datos DesInventar. Los rangos utilizados en la densidad de población se basaron en el trabajo de Granados (1986).

Precipitación. Para el análisis de la precipitación se utiliza, principalmente, la base de datos Numerosa y como complemento, un producto global. Este último se refiere a una fuente de información meteorológica en línea, que tiene una cobertura espacial y una temporalidad específicas, según su origen. Numerosa se constituyó en 2004 y contiene información climatológica de veintiún países de América Latina. La versión utilizada para esta investigación posee 133 estacio-

nes con datos de precipitación promedio mensual. Para aproximar los valores de los registros faltantes y así llenar los vacíos de información meteorológica de Numerosa, se utiliza la base de datos de precipitación y temperatura de la Universidad de Delaware, proveniente de interpolaciones realizadas a partir de estaciones de la Red Mundial de Clima Histórico (Willmott y Matsuura, 2001). Esta base de datos cubre todo el mundo con una resolución de 0,5° y sus registros empiezan en el año 1949. Esta fuente fue descargada de la página oficial del Earth System Research Laboratory.

Una vez que ambas bases de datos están homogeneizadas, se procede a calcular el índice estandarizado de precipitación (SPI, por su sigla en inglés), que fue desarrollado para monitorear sequías, ya que permite determinar la intensidad de un evento en estaciones con información histórica de precipitación. Posee la ventaja de tomar en cuenta el promedio de precipitación de cada estación, por lo que los resultados de estaciones en distintas zonas geográficas son comparables entre sí. Matemáticamente, se define como la división entre la precipitación total de un determinado período menos la media aritmética y la desviación típica; a continuación se muestra su ecuación, donde P es la precipitación total, $\bar{P}$ la media aritmética y σ la desviación típica.

ECUACIÓN DEL SPI

$$SPI = \frac{\sum P - \bar{P}}{\sigma}$$

Fuente: Muñoz, 2019.

Para el cálculo del SPI se utilizó el editor de programado de R, que por medio del paquete SPEI genera una matriz con los valores mensuales del índice por estación meteorológica, normalizando la escala de colores bajo los valores mostrados en la figura 6.1.

Según la OMM (2016), los SPI entre -0,5 y 0,5 representan los valores neutros de cualquier serie de precipitación anali-

Figura 6.1

Rango de SPI según color en la cartografía

Color	Rango de SPI 12
	-6 a -4
	-4 a -2
	-2 a -0,5
	-0,5 a 0,5
	0,5 a 2
	2 a 3
	3 a 4

Fuente: Muñoz, 2019.

zada. Para establecer el resto de rangos se toman en cuenta los valores extremos de la base de datos, en este caso -5,416 y 3,358. Así, se establecen tres rangos proporcionales hacia cada uno de los valores extremos; entre más bajo sea el valor de SPI, mayor es el déficit de precipitación.

Tallaksen (2004) definió un nombre para cada uno de los rangos de SPI: de 3 a 4 se refiere a un superávit de precipitación extremo; de 2 a 3 muy severo; de 0,5 a 2 severo y de -0,5 a 0,5 se refiere a los valores neutros. Al contrario, de -0,5 a -2 se considera un déficit de precipitación severo, de -2 a -4 muy severo y de -4 a -6 extremo.

Una vez que el SPI hay sido calculado para todas las estaciones de la base de datos Numerosa, se aplica una interpolación espacial para toda la zona de estudio con el fin de determinar la relación entre estos valores y la ocurrencia de sequías en la región. Por último, se cuantifica dicha relación por medio del índice r de Spearman, que es una medida de correlación entre dos variables aleatorias continuas (Hernández, 2009). En su ecuación,

D es la diferencia entre los rangos X e Y , y N es el número de datos.

Uso de suelo. Con el objetivo de obtener el uso de suelo se siguen tres pasos. El primero es descargar las cuatro imágenes satelitales Landsat que cubren toda la región para los años 1990, 2000, 2010 y 2018. Para esto se utiliza el Earth Resources Observation and Science (EROS) Center del USGS. Una vez que las imágenes están descargadas, se procede a crear cuatro mosaicos (uno por cada año) y georreferenciar los mismos utilizando la herramienta Georeferencing, del *software* ArcGIS 10.8. Para el proceso de categorización de cada píxel, se utiliza el método de clasificación supervisada, con las herramientas Create Signatures y Maximum Likelihood. Las categorías fueron escogidas con base en el estudio "Mapa Centroamericano de cobertura y uso de la tierra 1980-1990-2000-2010" (Cathalac, 2010).

Algunas limitaciones metodológicas

A excepción de la contenida en Numerosa, toda la información necesaria para realizar esta investigación es de libre acceso. Las bases de datos utilizadas se pueden dividir en dos grupos: i) DesInventar, que no está disponible para todo el territorio bajo estudio, y ii) Numerosa y la base de datos de población construida con la información del CCP-UCR, disponibles para toda la región.

Aunque estas bases (en especial DesInventar) constituyen la mejor aproximación disponible sobre la distribución de desastres a nivel mundial (Zúñiga, 2019), cabe resaltar una importante diferencia en la cantidad de registros por país en Centroamérica y

República Dominicana debido a que no existe una misma fuente o entidad encargada de la captura de datos. Por ejemplo, en materia de desastres, Costa Rica acapara poco menos de la mitad de todos los eventos de la región, lo cual, como se deriva del análisis presentado más adelante, no siempre refleja la realidad, pues esa consideración está condicionada por la capacidad del sistema para la captura y el registro de los datos. Todo ello determina que no es conveniente sacar conclusiones comparadas, sino aprovechar la base para caracterizar a cada país, o a la región en su conjunto.

Principales hallazgos

Panorama general del registro de desastres en Centroamérica y República Dominicana

Esta sección resume los resultados del análisis espacial sobre la incidencia de los desastres, según los datos registrados en las fuentes utilizadas. Tal como se advirtió en el apartado metodológico, la fuente central es DesInventar, que se levanta en cada país. Debido a las importantes diferencias en la cantidad de registros y algunas inconsistencias tanto temporales como espaciales, no se toman sus datos para una lectura comparada de la incidencia de desastres entre las naciones. Sin embargo, sí permite un acercamiento a las características generales y a la distribución de desastres y su relación con las variables estudiadas.

Distribución espacial y temporal según la base DesInventar

Como panorama general, para el período 1950-2020 un 45% de los registros de DesInventar corresponden a Costa Rica, seguido de lejos en cantidad de reportes por El Salvador (14,7%), Honduras (14,1%) y Guatemala (12,7%), y Panamá, Nicaragua, República Dominicana y Belice, con menos del 10% cada uno (Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020). Según Zúñiga et al. (2019), esta heterogénea distribución de los registros se debe a distintos niveles de eficiencia en la recolección de datos sobre desastres en los diferentes territorios de la región, y en muchos casos ha dependido de la

ECUACIÓN DEL COEFICIENTE D CORRELACIÓN R DE SPEARMAN

$$r = 1 - \frac{6 \sum D^2}{N(N^2 - 1)}$$

Fuente: Muñoz, 2019.

Cuadro 6.1

Cantidad de desastres registrados en DesInventar, según país y tipo. 1950 – 2020

País	Tipo de evento							Total
	Inundación	Deslizamiento	Sequía	Terremoto	Aluvión	Erupción volcánica	Tornado	
Costa Rica	8.699	3.901	439	374	251	45	1	13.710
El Salvador	2.192	1.162	195	608	177	148	1	4.483
Honduras	2.655	679	700	209	40	1	6	4.290
Guatemala	1.554	1.627	26	239	361	68	3	3.878
Panamá	1.903	625	15	72	1	0	9	2.625
Nicaragua	467	47	112	14	83	8	28	759
República Dominicana	464	34	160	16	12	0	0	686
Belice	29	0	0	1	0	1	0	31
Total	17.963	8.075	1.647	1.533	925	271	48	30.462

Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020.

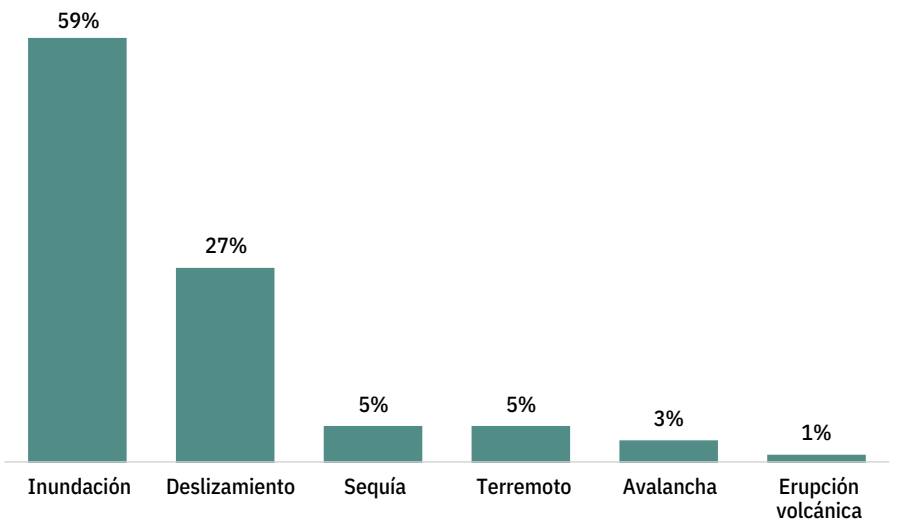
voluntad de entidades o incluso de investigadores individuales que han impulsado este registro en países concretos. En el cuadro 6.1 se muestra la clasificación de esta base de datos según país y tipo de desastre.

Esta fuente evidencia el enorme peso de los desastres hidrometeorológicos en la región centroamericana y República Dominicana (gráfico 6.1). Las inundaciones y los deslizamientos abarcan el 85,4% de los registros (unos 26.000 casos para el período 1950-2020). Se trata de eventos que afectan a viviendas en zonas de ladera o a orillas de los ríos y también cultivos susceptibles a inundaciones que son golpeados en ocasiones por recurrentes situaciones de lluvias fuertes y no solo por eventos extremos. Esto último evidencia la noción de un impacto de los llamados "desastres extensivos", denominación acuñada por Lavell (2005) y derivada de una consideración de lo que se llamaba previamente "desastres pequeños y medianos" al iniciar el proceso de Desinventar por La Red hace casi treinta años, y difundido por los GAR de Naciones Unidas entre 2009 y 2019.

Estos desastres extensivos, con menor fuerza del fenómeno en cada caso, generan pequeñas pero constantes afectaciones sobre la población, medios de vida e infraestructura. Por su parte, las sequías y los terremotos abarcan un 5% de los registros cada uno. El resto está conformado por avalanchas⁷, erupciones

Gráfico 6.1

Distribución de los desastres registrados en DesInventar para Centroamérica y República Dominicana, según tipo de evento^{a/}.1950-2020



a/ Se excluyen tornados y aluviones, con porcentajes menores al 1% en cada caso.

Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020.

volcánicas, tornados y aluviones. Según el cuadro 6.1, es notorio que el comportamiento es similar para cada uno de los países, con algunos matices. En todos, los eventos hidrometeorológicos dominan y la distribución del resto de tipos es similar, con excepción de Guatemala y El Salvador, en los cuales hay más casos registrados de terremotos que de sequías.

Una riqueza de la base utilizada es la disponibilidad de obtener información a largo plazo. Si se observa solamente el comportamiento del conjunto de los datos, eso permite, tomando en cuenta posibles subregistros en períodos anteriores, identificar algunas tendencias regionales. El gráfico 6.3 presenta la distribución temporal de los registros de la base

de datos DesInventar en Centroamérica durante el período de estudio.

Una primera fase se desarrolla entre los años 1950 y 1970, caracterizada por una frecuencia de desastres registrados muy baja, en comparación al resto de la serie temporal (en promedio, cincuenta desastres por año). En esta etapa, los registros pertenecen sobre todo a El Salvador y Panamá (gráfico 6.2). La segunda fase comprende el período 1971-1989, en el que se da un aumento de los desastres registrados, pero sin superar aún los cuatrocientos registros anuales. Para ese momento, Honduras contaba con la mayor cantidad de registros, mientras que Costa Rica inició un crecimiento paulatino por la inclusión de otras fuentes más allá de la hemeroteca. La última fase inicia en 1990 y se extiende hasta el año 2020. En ella, la cantidad anual de desastres registrados aumenta abruptamente, llegando al punto más alto en 2010, con 2.544 registros a nivel regional. Este significativo crecimiento se dio con especial intensidad en la cantidad de registros de Costa Rica, que a partir de 1998 acaparó más de la mitad del total.

Aunque en los últimos años la cantidad disminuye (probablemente por ser años más secos, debido al fenómeno ENOS), el comportamiento a largo plazo semeja mucho lo registrado en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), cuando se planteó (con base en la fuente EM-DAT) que el conjunto de desastres en Centroamérica crecía hacia la primera década del siglo XXI, aunque ello pudiera ser un efecto de conjunto en la recopilación de datos y la exposición creciente por aumento de población y de condiciones de vulnerabilidad.

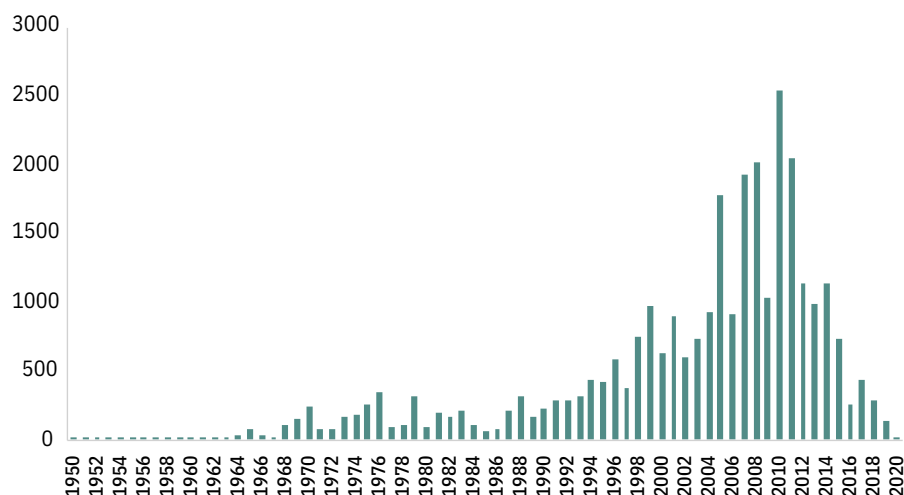
El análisis espacial tiene más dificultades y se debe tomar con prudencia, pues debido a la diferencia en la captura de información genera mapas que no siempre reflejan la realidad en materia de incidencia de desastres. El mapa 6.1 representa la distribución espacial de la totalidad de registros de DesInventar en Centroamérica y República Dominicana para el período 1950-2020.

De manera general, la visión cartográfica permite al menos destacar el hecho de que en la mayor parte de los países se ha

Gráfico 6.2

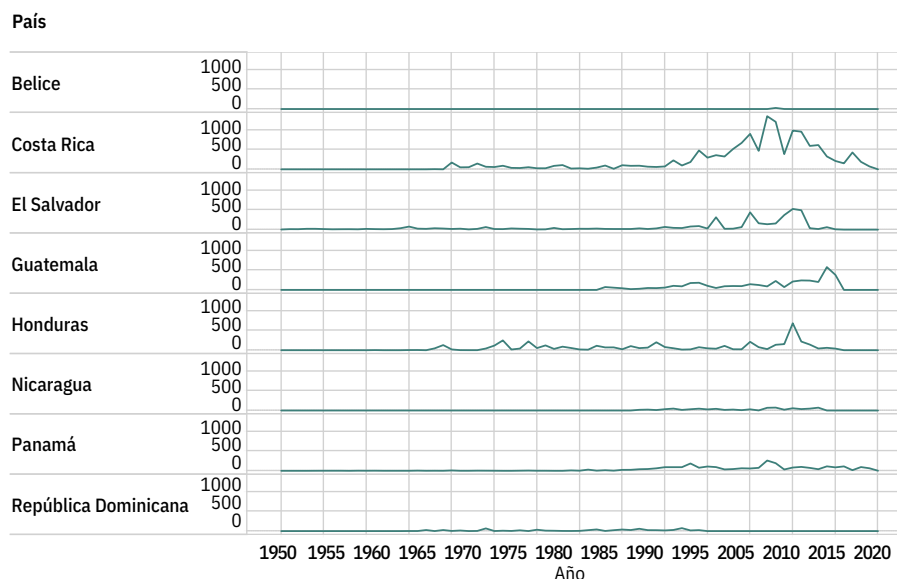
Cantidad de desastres registrados en DesInventar, por año, según país. 1950-2020

a) Total, de Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020.

b) Total, por país



Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020.

presentado al menos un desastre durante el período de estudio. Sin embargo, algunas zonas no presentan registros, lo cual no siempre implica que no hayan sucedido, como por ejemplo en el norte de la vertiente Caribe de Nicaragua y en el

oeste de Panamá, tal vez fruto de un deficiente sistema de registro de desastres.

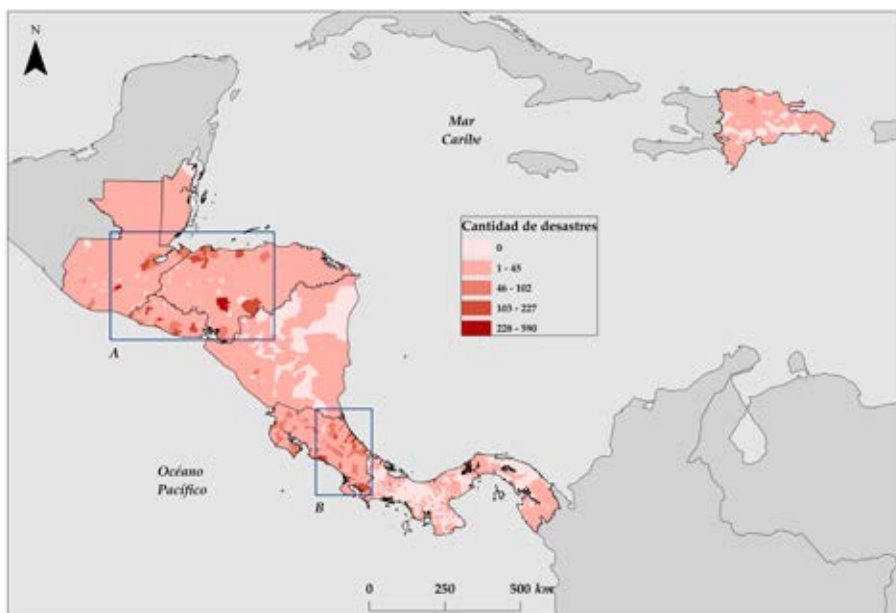
En atención a la concentración de registros en el territorio, se realizaron dos acercamientos que permiten observar algunas características generales.

El mapa 6.2a abarca todo el territorio de El Salvador, una tercera parte de Honduras y aproximadamente la mitad de Guatemala. El mapa 6.2b contiene la mayoría del territorio de Costa Rica y el 5,7% de Panamá. Ambos casos permiten analizar con mayor detalle áreas con una cantidad importante de datos, en categorías de 103 a 227 y de 228 a 590 desastres por unidad geográfica.

Este acercamiento ilustrativo permite identificar dos tendencias. Por un lado, en ambos casos las áreas ubicadas alrededor de las capitales tienen una concentración de desastres mayor al resto. Sin embargo, se debe considerar que también los registros son más fiables en zonas metropolitanas. De igual manera, algunas ciudades de vital importancia presentan una alta concentración; por ejemplo, Amatitlán en Guatemala, San Pedro Sula en Honduras o Santa Ana en El Salvador. Esto es consecuente con los señalamientos del Quinto Informe Estado de la Región (PEN, 2016) sobre el acelerado crecimiento urbano de las metrópolis centroamericanas, que en malas condiciones socioeconómicas para gran parte de sus poblaciones y ausencia de ordenamiento territorial, genera

Mapa 6.1

Centroamérica y República Dominicana: cantidad de desastres registrados en DesInventar. 1950-2020

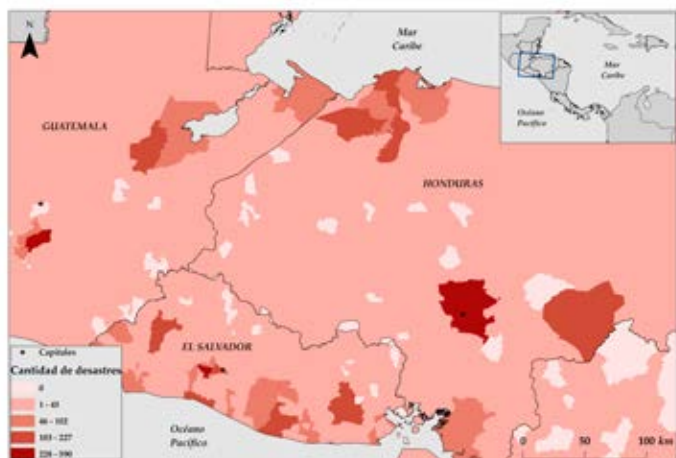


Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

Mapa 6.2

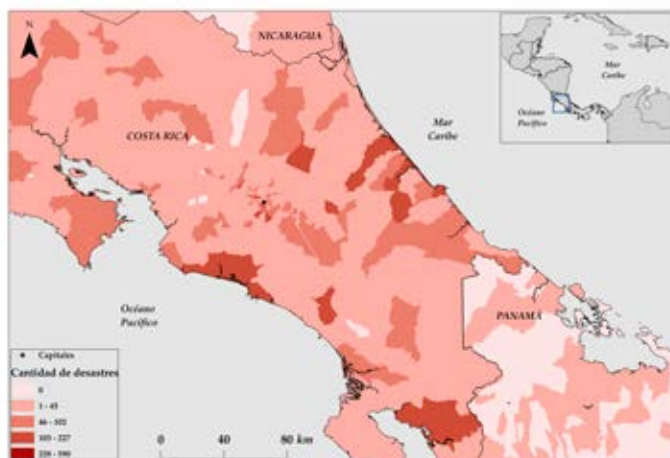
Centroamérica y República Dominicana: cantidad de desastres registrados en DesInventar. 1950-2020

a) Guatemala, Honduras y El Salvador



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

b) Costa Rica y Panamá^{a/}



a/ Incluye únicamente el 5,7% del territorio de este país.
Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

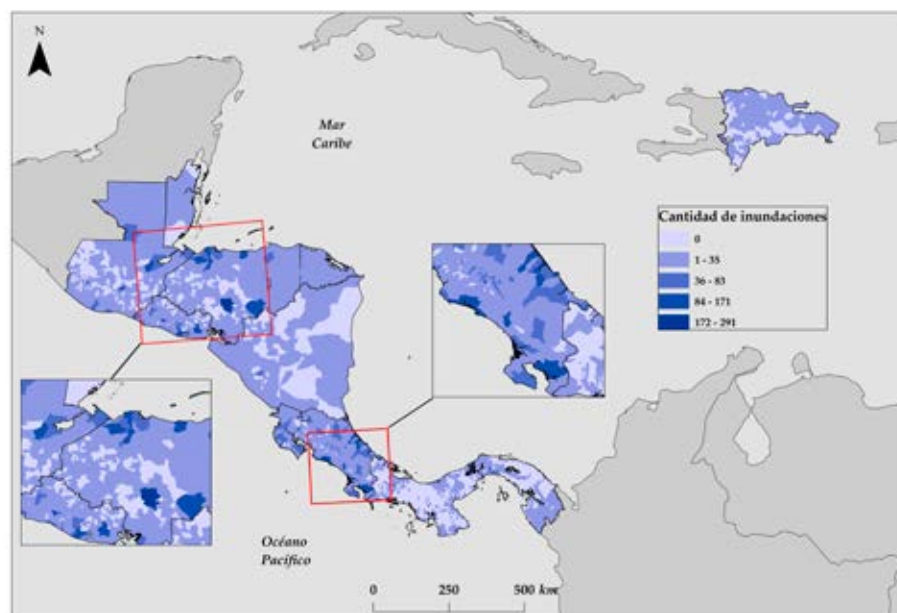
mayor exposición a los desastres. De manera paralela, en las zonas costeras de El Salvador, Honduras, Guatemala y Costa Rica se presentan una cantidad de registros de desastres alta. Además, la evidencia sugiere que ciudades en auge o medianas, tales como Turrialba en Costa Rica, Choloma en Honduras o Santa Ana en El Salvador también están sujetas a frecuentes desastres (E : Lavell, 2021).

Para terminar este panorama general, la base DesInventar permite identificar espacialmente los registros de desastre para cada tipo de evento, también para todo el período analizado. Si se consideran los más recurrentes, de perfil hidrometeorológico, el comportamiento territorial de las inundaciones y los deslizamientos es muy similar. Como ejemplo, en el caso de las inundaciones (mapa 6.3), al igual que en el agregado de registros mostrado antes, las áreas ubicadas alrededor de las capitales tienen una concentración de desastres con ese detonante mayor al resto del territorio. De igual manera, este tipo de evento (inundación) tiene más registros en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala. En los casos de Belice, Nicaragua y República Dominicana, muestran zonas con valores de 36 a 83 desastres por unidad geográfica, lo cual se considera bajo en comparación con el resto de países. Existe una relación similar en el caso de los deslizamientos.

Por otro lado, los registros de DesInventar para eventos de sequía (mapa 6.4) se ubican casi en su totalidad en el Corredor Seco Centroamericano y en la costa noreste de República Dominicana, mientras que Belice, Guatemala y Panamá prácticamente no presentan registros, pese a formar parte de ese corredor. Cabe mencionar que tanto este tipo de evento, como otros hidrometeorológicos, son cambiantes en el tiempo por razones propias de la variabilidad climática, un elemento central para considerar en las políticas de reducción de riesgo y de adaptación al cambio climático. De hecho, como se planteó en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011), pese a que es una de las zonas del planeta con poco aporte en materia de emisiones, Centroamérica

Mapa 6.3

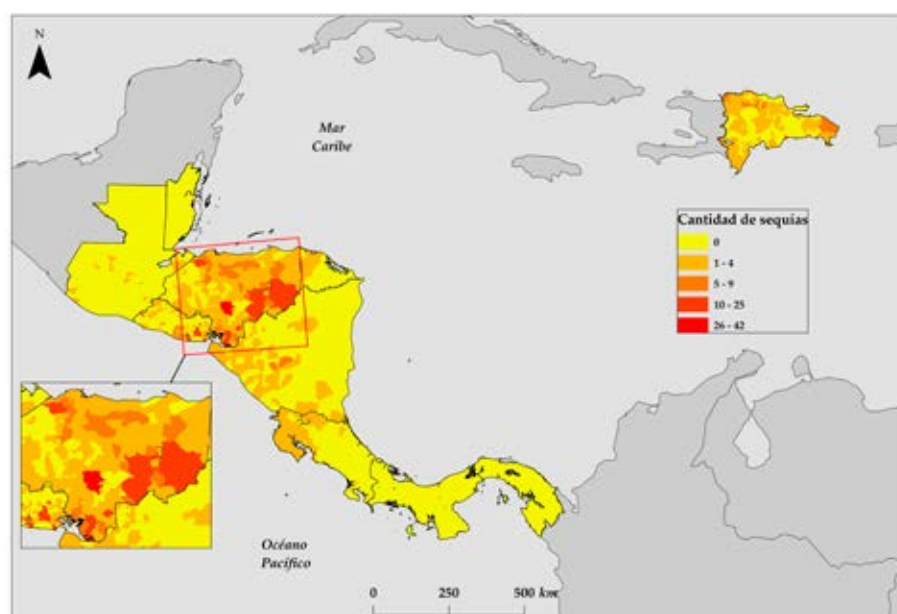
Centroamérica y República Dominicana: distribución espacial de las inundaciones registradas en DesInventar. 1950-2020



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

Mapa 6.4

Centroamérica y República Dominicana: distribución espacial de sequías registradas en DesInventar. 1950-2020



Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

es muy vulnerable a los efectos adversos de ese fenómeno.

Los registros señalan múltiples territorios críticos a los desastres en la región

Existen dos maneras de aproximar la identificación de territorios críticos a partir de la incidencia de desastres, lo cual constituye un valioso insumo para el diseño de políticas públicas de reducción de riesgos. Por un lado, se puede mapear la mayor concentración de desastres (sea general o para tipos específicos de eventos) en cada país; y por otro, se pueden realizar ejercicios de autocorrelación espacial, que permiten ubicar zonas con una importante asociación entre varios tipos de desastres. Pese a ser reiterativo en el capítulo, es fundamental recordar que este ejercicio tiene más relevancia al observar datos por país, que en una visión comparada, por las diferencias señaladas en los registros de cada nación. Sin embargo, con esa advertencia, se realizó un ejercicio regional ilustrativo y otro para cada país en diferentes eventos.

En primer lugar, se analizó la confluencia de los tres principales tipos de amenazas en la región (inundaciones, deslizamientos y sequías), para identificar territorios multiamenaza, según los desastres registrados en la base DesInventar. Para ello se utilizaron inicialmente tres herramientas geoestadísticas de autocorrelación espacial: el I de Moran global, la G de Getis-Ord y el I de Moran local (recuadro 6.1).

El análisis permitió un primer ejercicio que muestra los territorios críticos identificados con los registros disponibles de inundaciones y deslizamientos, a nivel regional (mapa 6.5). La distribución es bastante similar en los dos tipos de eventos, y se concentran en Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador, con algunas diferencias de menor escala. Como se analizó anteriormente, es notoria la concentración de registros en pocas zonas, pero también, que estos puntos de alta recurrencia y correlación espacial coincidan con zonas metropolitanas y costeras en todos los países, lo cual evidencia que no se trata de impactos aislados, de manera que constituye una característica relevante que considerar para el diseño de políticas públicas.

Recuadro 6.1

Autocorrelación espacial para la identificación de territorios críticos por tipo de evento

La autocorrelación espacial indica, entre otras cosas, el tipo de asociación existente entre unidades espaciales vecinas (Celemín, 2009). En el contexto de este capítulo, es el primer paso para la identificación de territorios críticos. El cuadro 6.2 muestra los resultados del I de Moran global y la G de Getis-Ord para los tres principales tipos de desastres identificados en Centroamérica y República Dominicana mediante la base de datos DesInventar.

El I de Moran estima si los valores de un grupo de datos se distribuyen en el espacio de manera agrupada, dispersa o aleatoria, mientras que la G de Getis-Ord determina si los valores agrupados son altos o bajos. Por otro lado, en materia estadística, los valores z y p indican si los índices son significativos.

Dado que el valor del I de Moran es positivo y relativamente alto para los tres tipos de desastres analizados, se infiere que dichos datos tienden a la agrupación espacial, situación que es posible visualizar en los mapas de distribución espacial mostrados en las secciones previas. De igual manera, el valor de la G de Getis-Ord es positivo

para los tres casos, lo cual indica que los datos de estas series se agrupan en valores altos.

Los valores z de ambos índices son positivos y altos, mientras que los valores p tienden a 0, lo cual refleja la significancia estadística de dichos índices. En otras palabras, hay menos de un 1% de posibilidad de que este patrón de agrupamiento sea el resultado de la casualidad.

Esta interpretación constituye la base teórica para poder definir los territorios críticos de ocurrencia de desastres, sin olvidar que estos dependen en parte de la disponibilidad y diferencia de registros de la base de datos utilizada.

Por medio del I de Moran local se identifican espacialmente agrupaciones de valores altos concentrados y atípicos (Anselin, 1995). Estas zonas de valores altos o territorios críticos, poseen significancia estadística, por lo que pueden ser utilizados para correlacionarse con otras bases de datos.

Fuente: Muñoz, 2021.

Cuadro 6.2

Resultados del cálculo de la I de Moran global y la G de Getis - Ord para inundaciones, deslizamientos y sequías

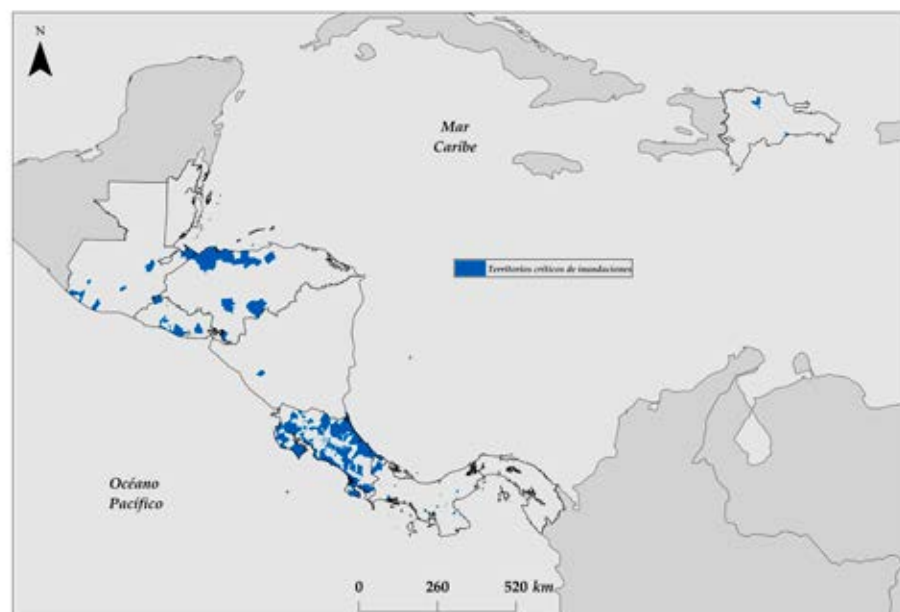
Tipo de evento	I de Moran			G de Getis - Ord		
	Valor del índice	Valor z	Valor p	Valor del índice	Valor z	Valor p
Inundaciones	0,128445	43,024461	0,0	0,000007	22,546550	0,00000
Deslizamientos	0,202745	71,602924	0,0	0,000010	28,656680	0,00000
Sequías	0,088801	30,884874	0,0	0,000003	2,411668	0,01588

Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020.

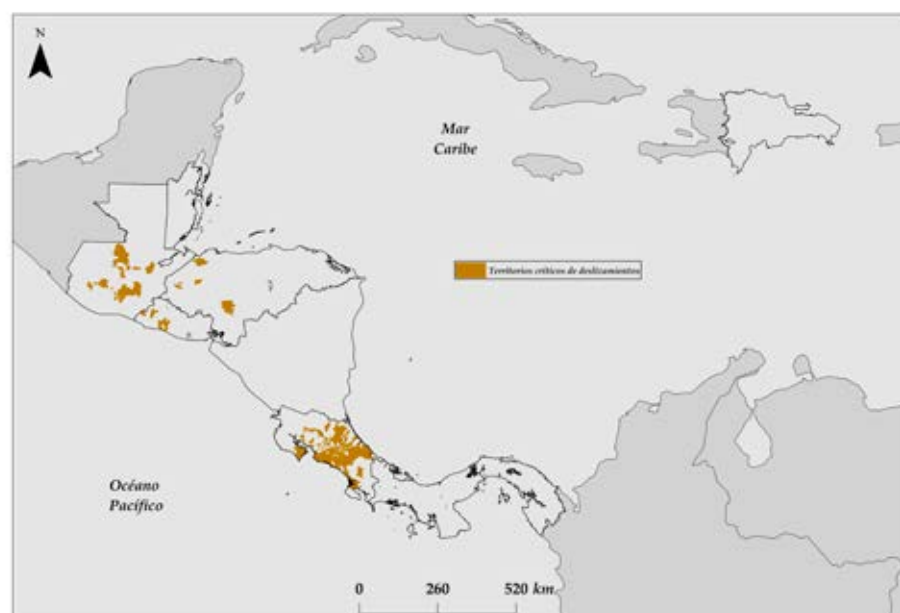
Mapa 6.5

Centroamérica y República Dominicana: territorios críticos^{a/} para inundaciones y deslizamientos registrados en DesInventar. 1950-2020

a) Inundaciones



b) Deslizamientos



Al aplicar el ejercicio a los territorios críticos de sequía (mapa 6.6), se comprueba que ese tipo de eventos están concentrados en Honduras, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, mientras que Costa Rica presenta un pequeño polígono en el sur de su territorio. Como es de esperar, una importante parte de los territorios críticos en este tipo de evento coinciden con la ubicación del llamado Corredor Seco Centroamericano. Cabe recordar aquí que algunos países poseen pocos registros en la base de datos DesInventar, y esto es particularmente notorio en lo que a sequías se refiere. El subregistro puede ocasionar que la costa del Pacífico en Nicaragua y la provincia de Guanacaste en Costa Rica, que por definición forman parte del Corredor Seco Centroamericano, no aparezcan marcados como territorios críticos en el mapa 6.6.

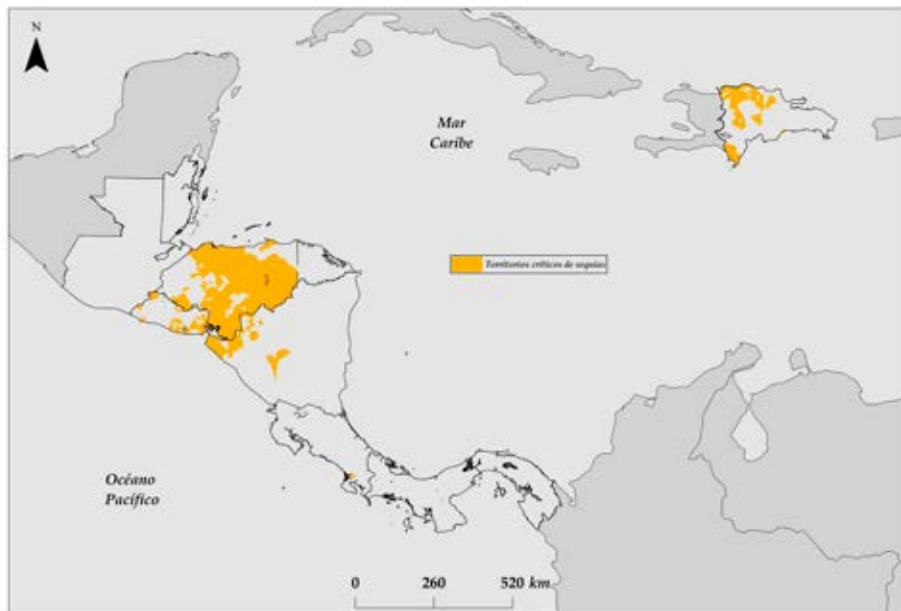
Considerando la combinación de estos tipos de eventos y su correlación espacial, se pueden identificar ciertas áreas que son territorios críticos tanto de inundaciones como de deslizamientos y sequías. De nuevo, con las limitaciones de registro que impiden la comparación, el mapa 6.7 ubica las unidades geográficas que son territorios críticos de más de un tipo de evento, constituyendo lo que se puede considerar como multiamenaza. La mayoría de estos puntos comparten inundaciones y deslizamientos (119 casos), que podría explicarse por ser desastres en general provocados por el mismo fenómeno: la precipitación. También hay veinticuatro casos de territorios que comparten inundaciones y sequías, y tres en los que se presentan altas concentraciones de los tres desastres analizados: el cantón de Osa en Costa Rica, el municipio de San Pedro Sula en Honduras y el Distrito Central en República Dominicana.

Algunas variables relacionadas con la incidencia de desastres

La incidencia de desastres en Centroamérica y República Dominicana es multifactorial, y para un análisis amplio de todos sus elementos habría que integrar estudios sobre las amenazas siconaturales y su contexto físico, desde

Mapa 6.6

Centroamérica y República Dominicana: territorios críticos^{a/} para sequías registradas en DesInventar. 1950-2020

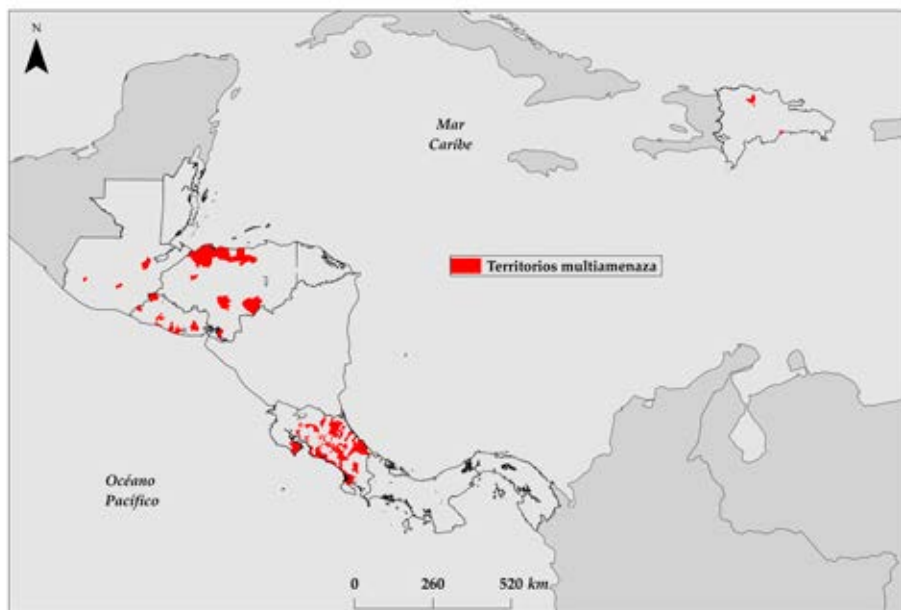


a/ Por territorios críticos se entiende a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: La I de Moran global, la G de Getis – Ord y la I de Moran local; por lo que son estadísticamente significativos.

Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

Mapa 6.7

Centroamérica y República Dominicana: territorios multiamenaza^{a/} según desastres registrados en DesInventar. 1950-2020



a/ Incluyen territorios con una elevada frecuencia de al menos dos tipos de eventos, considerando inundaciones, deslizamientos y sequías.

Fuente: Muñoz, 2021, con base en DesInventar, 2020.

una perspectiva de la construcción social de riesgos, que integra amenazas, condiciones y procesos sociales juntos. En este capítulo se toman cuatro variables que son ilustrativas de ambos aspectos, sin abarcar todas las posibles aristas; en especial las de tipo socioeconómico y las enfocadas en las políticas territoriales y urbanas de la región, elementos que requerirían información más compleja. Las variables analizadas en esta ocasión son precipitación, relieve/altitud, población y uso del suelo. Cada una de ellas se indaga como parte de los elementos que pueden ser detonantes o estar asociados a la incidencia de desastres como variables explicativas, medidas de exposición o condicionantes de la incidencia registrada en la base de datos DesInventar. Es preciso aclarar que la información no permite incluir otros factores que intervienen (por ejemplo, en el caso de las inundaciones, además de la precipitación son relevantes la deforestación y la erosión, entre otros).

Precipitación

El istmo centroamericano está ubicado en el área de influencia de la zona de convergencia intertropical, región del globo terrestre donde confluyen los vientos alisios del hemisferio norte con los del hemisferio sur. Esta zona se caracteriza por ser una franja de bajas presiones, en la cual concurren masas de aire cálido y húmedo, dando origen a una abundante nubosidad y a fuertes precipitaciones (NOAA, 2016).

La interacción entre la zona de convergencia intertropical y la cadena montañosa que atraviesa el istmo de noroeste a sureste define dos regímenes de lluvias diferentes: el de la vertiente del Pacífico y el de la vertiente del Caribe. En el primero se distingue una estación seca y una lluviosa, con ligeras variaciones al norte y al sur de la provincia de Guanacaste, en Costa Rica. Al norte de ese punto la estación lluviosa se extiende de fines de mayo a principios de octubre, mientras que al sur abarca de abril a fines de noviembre. A mitad de la estación, durante los meses de julio y agosto, se presentan períodos secos conocidos como veranillos o canículas (Bonilla, 2014).

Por su lado, en la vertiente del Caribe no existe una estación seca definida, ya que las lluvias se mantienen casi todo el año (aunque esto podría estar cambiando; E: Brenes, 2021); solo se presentan mínimos relativos en marzo y abril, correspondientes a una reducción de la precipitación, pero no a períodos de días secos. Los meses más lluviosos suelen ser julio y agosto.

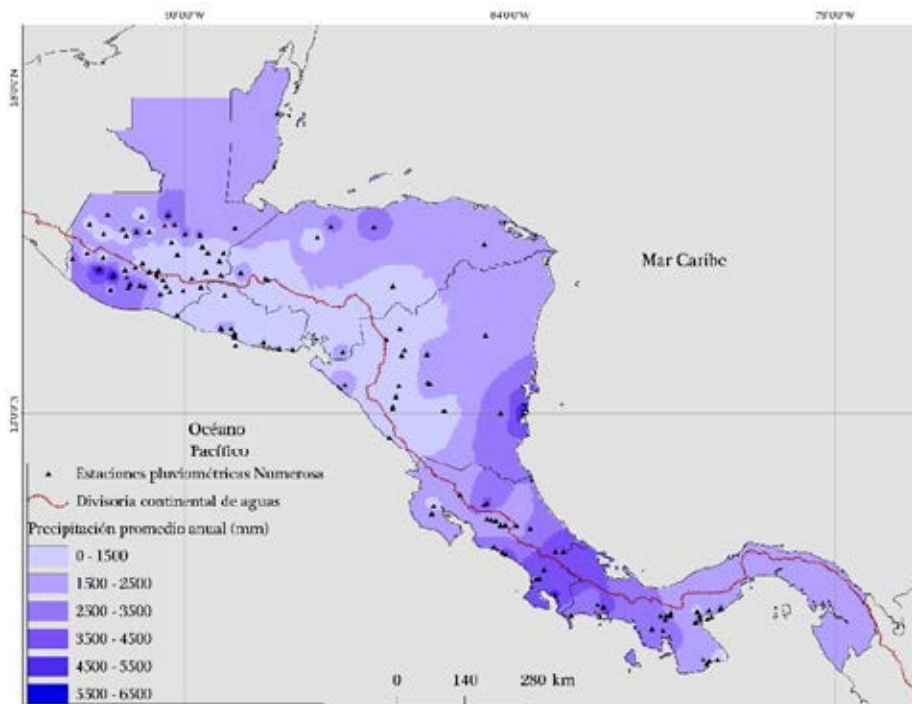
En síntesis, en toda la región (en este punto no se pudo incluir datos de República Dominicana), pero particularmente en la vertiente del Pacífico, la posición de la zona de convergencia intertropical es el principal factor en la distribución estacional de las lluvias. El desplazamiento hacia el norte o hacia el sur de esta zona define la estacionalidad de las lluvias sobre la misma y determina su distribución bimodal (FAO, 2012). Estas condiciones son afectadas en Centroamérica por la fase cálida del ciclo ENOS (en adelante, El Niño¹⁰), que implica un calentamiento superficial del océano Pacífico ecuatorial, que genera variaciones climáticas en los distintos territorios bajo su influencia. Por ejemplo, altera las precipitaciones en la mayor parte de la región, reduciéndolas de manera drástica en la vertiente del Pacífico e intensificándolas en la vertiente del Caribe (Muñoz *et al.*, 2018).

El mapa 6.8 muestra la interpolación espacial del promedio de precipitación anual, calculado a partir de la base de datos Numerosa (ver sección metodológica al inicio del capítulo). La imagen muestra que las zonas de mayor precipitación están ubicadas en la vertiente del Caribe de Nicaragua y en la frontera entre Costa Rica y Panamá. Por el contrario, el Corredor Seco Centroamericano, con precipitaciones promedio anuales menores a 1.500 mm, constituye el área más seca de la región.

Para el análisis detallado de la variable precipitación se realizó una modelación. A partir de los registros de Numerosa, se calculó el índice de sequía SPI, que es el más utilizado para identificar sequías (Tallaksen *et al.*, 2004). A continuación, se muestran dos tipos de información para cada país. En los gráficos se registra la evolución del SPI a lo largo del período

Mapa 6.8

Interpolación espacial del promedio de precipitación anual. 1990-2010



Fuente: Muñoz, 2021, con base en Cigefi, 2004.

1950-2016, y en ellos se muestran por debajo de la línea del cero los momentos con mayor déficit de precipitación, y por encima de dicha línea aquellos con mayor presencia de esta. En los mapas se compara el mes con el valor más bajo y el mes con el valor más alto de toda la serie, señalando con los tonos hacia el azul más oscuro aquellos con mayor precipitación, y hacia el rojo más intenso los de mayor sequía (bajo nivel de precipitación).

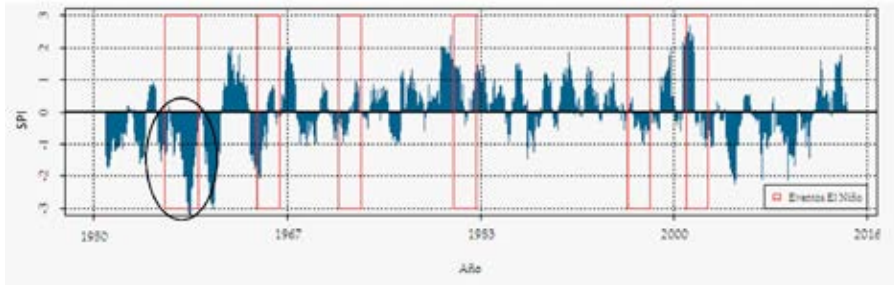
En primer lugar, Belice presenta un comportamiento espacial muy homogéneo en cada momento climático. Según el gráfico 6.3, en junio de 1958 el SPI oscilaba entre -1,9 y -2, valores catalogados como sequía severa; mientras que en marzo de 2002, los valores de SPI se ubicaron entre 2,1 y 3, lo que significa condiciones húmedas muy severas. Como se observa en los mapas 6.9, tanto en su mes más seco como en el más húmedo, la condición de precipitación estaba generalizada en todo su territorio, por lo que no

se perciben muchos matices en cada uno de los mapas presentados.

En Guatemala, según la evolución del SPI (gráfico 6.4), en el mes con el déficit de precipitación más alto (mayo 2003) los focos de sequía se concentran en la frontera con El Salvador y Honduras, aunque para ese momento más del 90% del territorio experimentaba una sequía severa, a excepción de una zona ubicada al sur de Ciudad de Guatemala. Para el mes con el mayor superávit de precipitación, esta condición de humedad se concentró en la frontera con México, afectando principalmente al departamento de Huehuetenango (mapa 6.10).

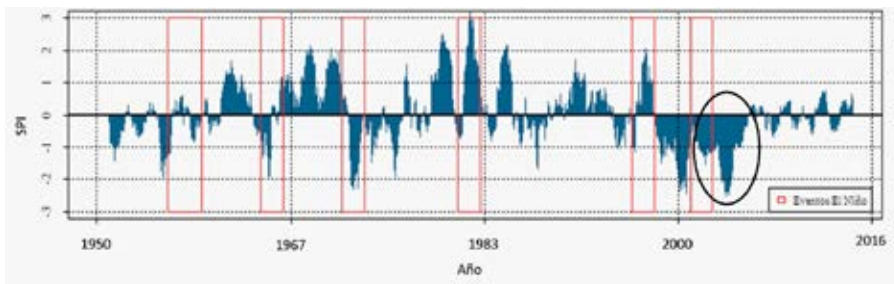
Con los datos del SPI para Honduras (gráfico 6.5), el mes más seco registrado fue abril de 2003, durante el fenómeno del Niño más intenso registrado hasta ese momento (PEN, 2011). En este caso, la sequía se concentró en la frontera con Guatemala, donde se llegó a generalizar de manera muy severa (-3,9 a -2), que

Gráfico 6.3

Belice: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016

Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

Gráfico 6.4

Guatemala: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016

Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

también coincide con el mes más seco en Guatemala. En el mes más húmedo (febrero 1998), la afectación se concentró en la zona central del país, abarcando, entre otras, las dos ciudades principales: Tegucigalpa y San Pedro Sula (mapa 6.11).

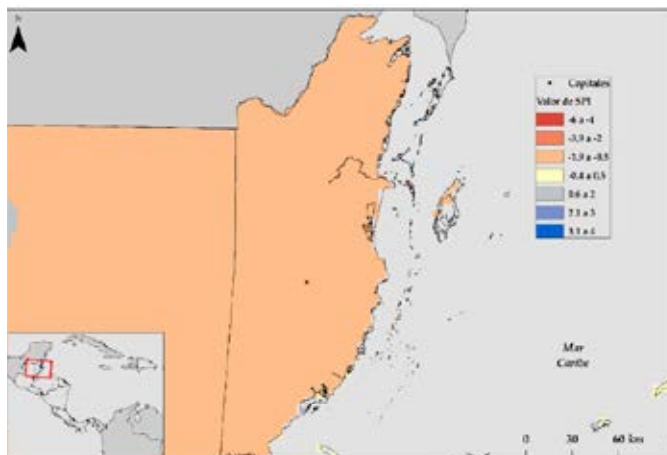
De manera similar, en la evolución del SPI de El Salvador (gráfico 6.6), el mes más seco presenta una concentración de sequía muy severa en la frontera con Guatemala y Honduras, así como un foco de importancia en el golfo de Fonseca. Por otro lado, el mes registrado como el más húmedo (setiembre 1981) presentó una condición de precipitación severa (valores de 0,6 a 2) en prácticamente todo el territorio salvadoreño (mapa 6.12), parecida a la situación de Belice identificada con anterioridad.

En el caso de Nicaragua (gráfico 6.7), el mes más seco (diciembre 1999) presentó una condición de sequía severa generalizada en todo su territorio, a excepción de la Región Autónoma del Atlántico Norte, mientras que hacia el noreste del Gran Lago de Nicaragua se presentaron valores de sequía extrema (-6 a -4). De manera similar, el mes más húmedo presentó un comportamiento generalizado en todo el territorio, salvo en la frontera con Costa Rica (mapa 6.13).

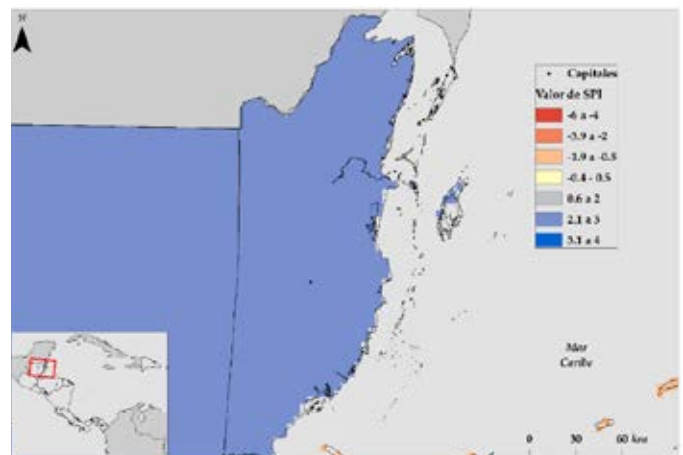
Mapa 6.9

Belice: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo

Junio 1958



Marzo 2002

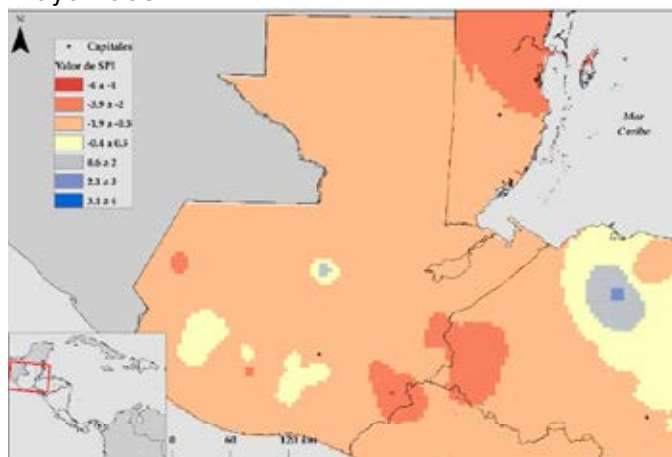


Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

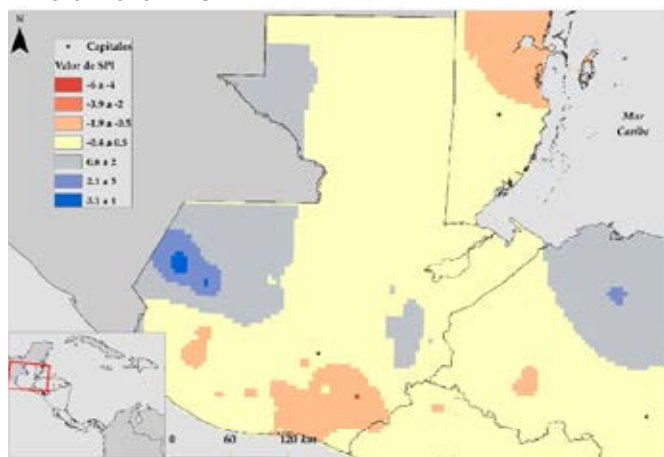
Mapa 6.10

Guatemala: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.

Mayo 2003



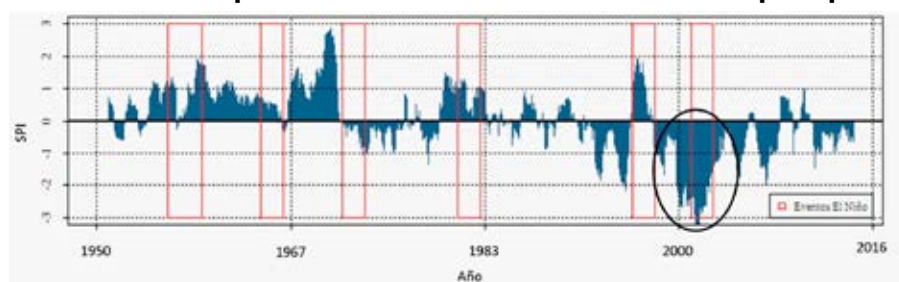
Diciembre 1982



Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

Gráfico 6.5

Honduras: valor promedio del índice estandarizado de precipitación. 1950-2016

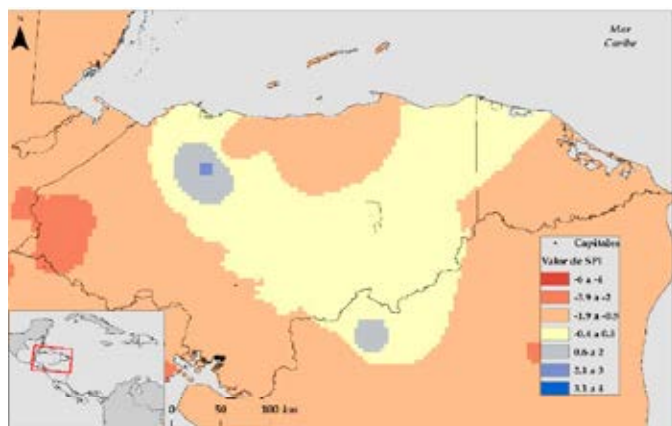


Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

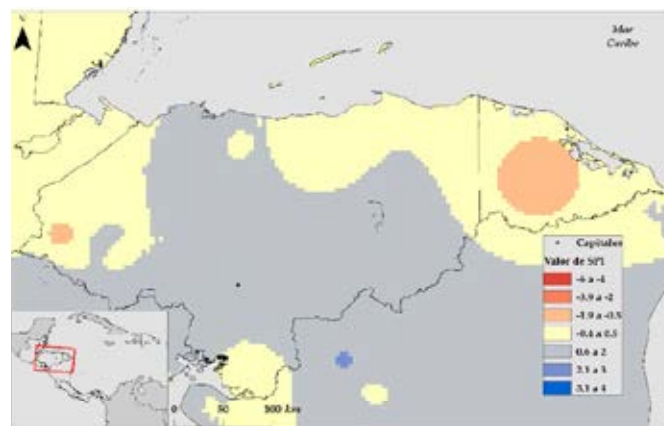
Mapa 6.11

Guatemala: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.

Abril 2003

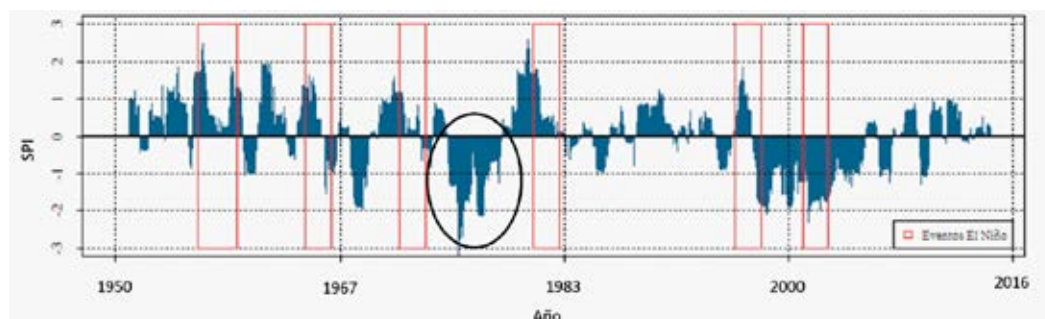


Febrero 1988



Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

Gráfico 6.6

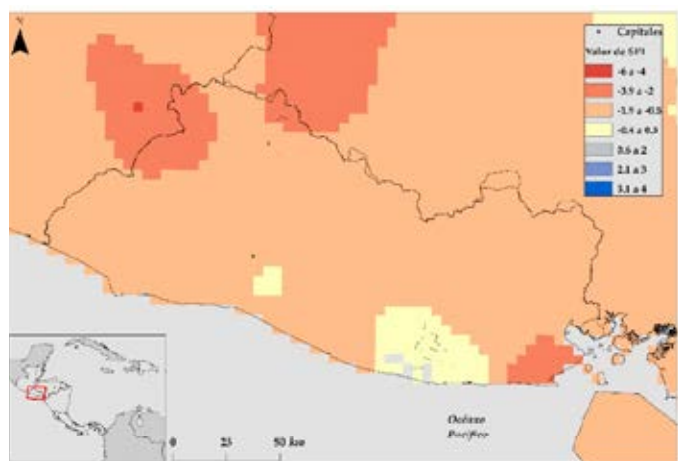
El Salvador: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016

Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

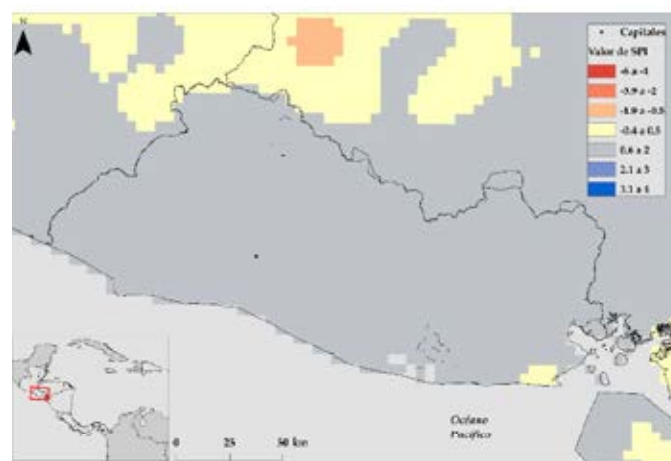
Mapa 6.12

El Salvador: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo

Enero 1976

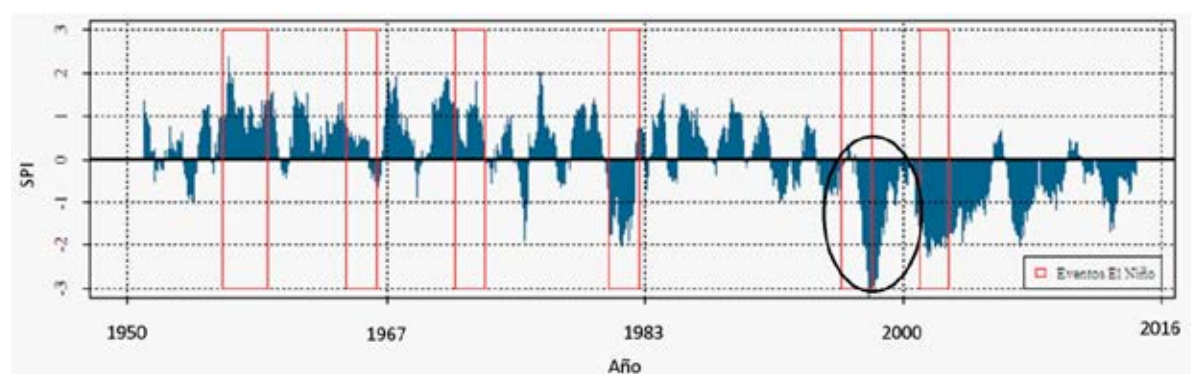


Setiembre 1981



Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

Gráfico 6.7

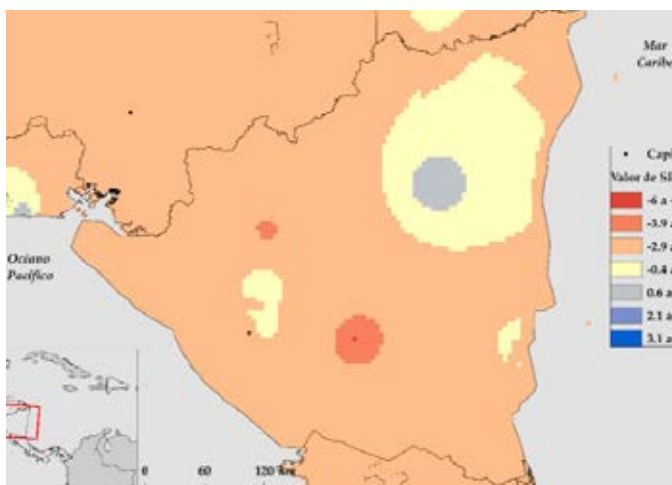
Nicaragua: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016

Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

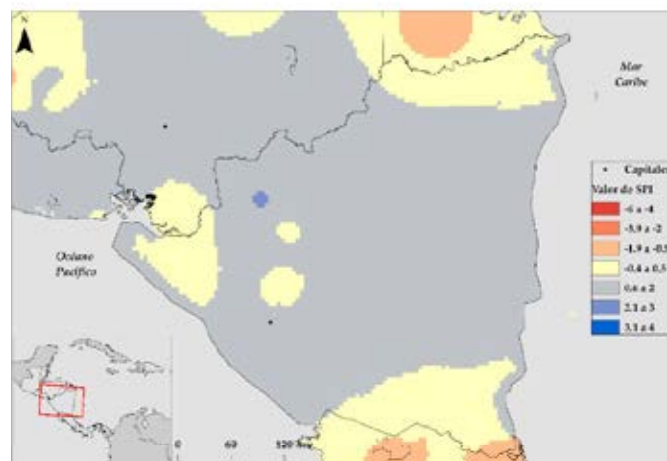
Mapa 6.13

Nicaragua: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.

Diciembre 1999



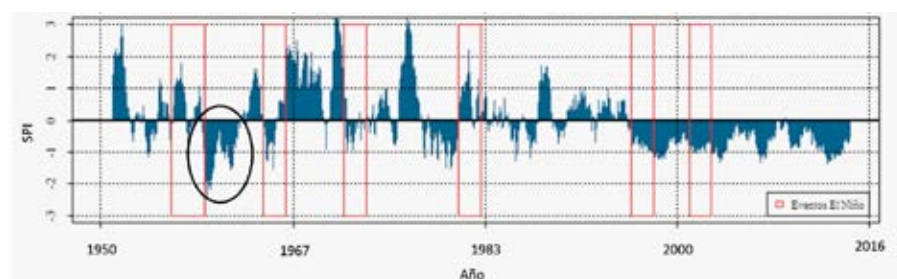
Diciembre 1970



Fuente: Elaboración propia con base en Cigefi, 2004.

Gráfico 6.8

Costa Rica: valor promedio del Standardized Precipitation Index (SPI). 1950-2016



Fuente: Muñoz, 2021 con base en Cigefi, 2004.

Por último, según la evolución del SPI en Costa Rica (gráfico 6.8), en el mes más seco que experimentó (octubre 1982), la sequía estaba presente en prácticamente todo el territorio, con focos de sequía muy severa en la zona norte. Por el contrario, en el mes más húmedo (julio 1977), la mayoría del país tenía valores neutros, a excepción de la península de Nicoya, que presentaba un superávit de precipitación considerado como severo (mapa 6.14).

Según el análisis presentado y a par-

tir de la información de Numerosa, los meses en los que las sequías son más comunes son marzo y abril, mientras que los superávits de precipitación acostumburan a darse en octubre y noviembre. Paralelamente, en la base de datos DesInventar sobre desastres, se evidencia que un 54% de las sequías, inundaciones y deslizamientos ocurren en estos cuatro meses, denotando así una alta correlación entre ambas fuentes.

Aunque lo anterior puede ser de conocimiento general, es necesario tomar en

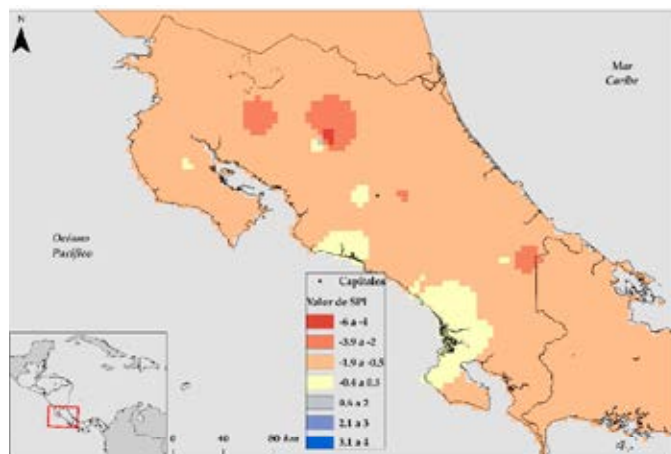
cuenta dos consideraciones adicionales para la preparación de los países ante estos acontecimientos. En primer lugar, el comportamiento de la precipitación durante eventos del Niño. Este fenómeno causa anomalías en la distribución anual de la precipitación, que supone que los valores extremos de esta variable se presenten en meses en los que no suelen suceder. Por ejemplo, los meses con mayor superávit de precipitación en Belice, Honduras y Nicaragua fueron marzo, febrero y diciembre, respectivamente. En condiciones normales, en esos meses la época seca ya está bien definida. En paralelo, el seguimiento de datos de largo plazo puede permitir captar tendencias relativas al cambio climático global, que puedan ir afectando patrones, como ya algunos estudios han identificado para Centroamérica (ver *Cuarto Informe Estado de la Región*, 2011).

Sin duda, uno de los elementos más llamativos de los mapas presentados es que resulta muy común que se den condiciones extremas y rutinarias siempre en los mismos territorios. Esta situación también se visualiza en la base de datos DesInventar, como se evidencia en los mapas de territorios críticos presentados en la sección previa.

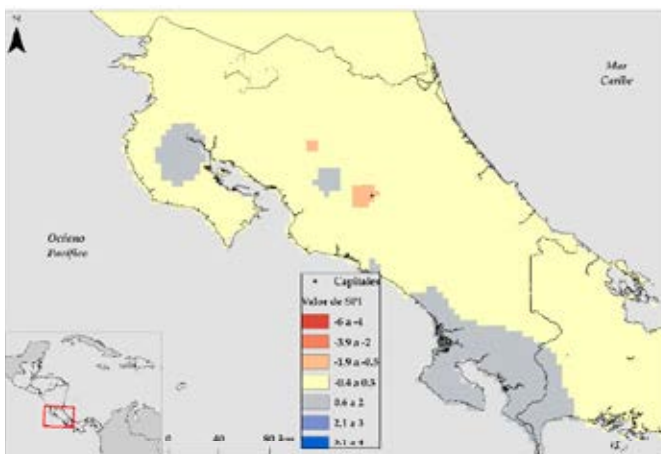
Mapa 6.14

Costa Rica: interpolación espacial del Standardized Precipitation Index (SPI), según mes y año con los valores más alto y más bajo.

Octubre 1982



Julio 1977



Fuente: Elaboración propia con base en Cigefi, 2004.

Relieve y altitud

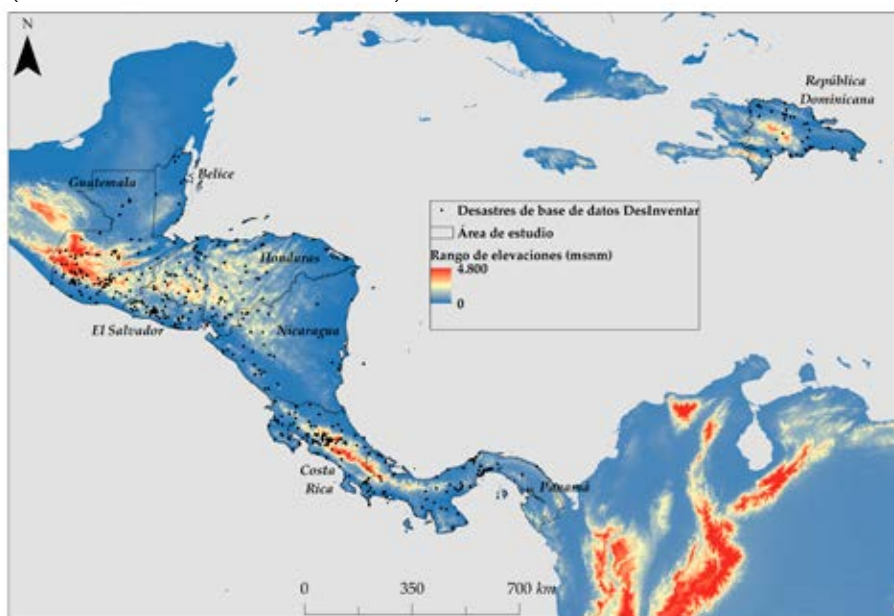
Otro elemento físico que se relaciona con la incidencia de desastres en Centroamérica y República Dominicana es el particular relieve que posee la zona, con importantes variaciones en un istmo relativamente estrecho. Se caracteriza por un eje montañoso central con dirección noroeste-sureste, cuya principal elevación es el volcán Tajumulco, ubicado en Guatemala, con 4.220 m s. n. m. En general, la superficie terrestre asciende de manera abrupta desde la región costera del océano Pacífico hasta las crestas de dicho eje montañoso, y desciende gradualmente en la región que se extiende a lo largo del mar Caribe.

Por su parte, República Dominicana presenta un relieve de gran complejidad. El territorio está constituido por una sucesión de montañas y depresiones dispuestas casi de modo paralelo de noroeste a sudeste: la cordillera Septentrional, la depresión del Cibao, la cordillera Central o del Cibao, la Sierra de Neiba, la depresión de Enriquillo y la Sierra de Baoruco (Gispert, 2009). El mapa 6.15 muestra el relieve de los ocho países analizados.

La intensidad de los cambios de relieve en un territorio relativamente pequeño

Mapa 6.15

Centroamérica y República Dominicana: rango de elevaciones (metros sobre el nivel del mar)



Fuente: Muñoz, 2021, con base en IGN, 2021.

genera varias de las características propias de Centroamérica y República Dominicana, reflejadas en una gran cantidad de microclimas y la diversidad de ecosistemas. Sin embargo, este factor también se relaciona con la incidencia de desastres.

Si se retoma la identificación espacial de territorios críticos presentada con anterioridad en este capítulo, a partir de la distribución altitudinal de dichos puntos es posible identificar su situación respecto al relieve de la región. En términos generales, la incidencia de desastres

se concentra en altitudes entre los 0 y los 1.000 m s. n. m. (cuadro 6.3). Este patrón se manifiesta sobre todo en las inundaciones y sequías, que como ya se citó se presentan en zonas metropolitanas que en su mayoría no son de altura en la región, y en zonas costeras. Por su parte, los deslizamientos acostumbran a estar asociados a pendientes de terreno medias o altas.

Población

Como un acercamiento a factores sociodemográficos asociados a la incidencia de desastres, se analizó la población centroamericana y de República Dominicana, en particular en cuanto a su crecimiento y densidad y a su exposición correlacionada con los territorios críticos considerados en este capítulo a las inundaciones, deslizamientos o sequías. Según el PNUD (2009), a partir de la segunda mitad del siglo XX la dinámica poblacional de los países estudiados se caracterizó, principalmente, por dos situaciones: un importante crecimiento demográfico y una clara tendencia hacia la urbanización.

Como muestra el cuadro 6.4, se nota un intenso aumento demográfico en la región centroamericana en los primeros cuarenta años del período de estudio, en los cuales casi todos los países triplicaron su población. A partir del año 2000, el ritmo de ese crecimiento exponen-

cial tuvo una desaceleración importante (a excepción de Belice).

Hoy en día, las zonas más pobladas del Istmo corresponden a las áreas metropolitanas de Ciudad de Guatemala (Guatemala), San Pedro Sula y Tegucigalpa (Honduras), San Salvador (El Salvador) y San José (Costa Rica). Aunque todos los países de la región experimentaron un incremento poblacional similar, este se dio de manera desigual. Con el objetivo de visualizar esta situación, se identificó la evolución de la densidad de población en el área de estudio.

Al comparar los mapas 6.16 se pueden inferir dos tendencias principales. En primer lugar, una concentración cada vez mayor de personas en las capitales y sus periferias, producto de un acelerado proceso de urbanización de la población, analizado con detalle en el *Quinto Informe Estado de la Región* (PEN, 2016). Por otro lado, destaca un comportamiento opuesto en ambas vertientes: la del Pacífico concentra el mayor porcentaje de habitantes y posee una mayor densidad de población, mientras que la del Caribe (salvo el departamento Cortés en

Cuadro 6.3

Centroamérica^{a/}: Distribución altitudinal de territorios críticos^{b/} de inundaciones, deslizamientos y sequías (porcentajes)

Rango de altitud (msnm)	Distribución del territorio	Territorios críticos		
		Inundaciones	Deslizamientos	Sequías
0 - 1.000	84,1	84,2	58,9	80,6
1.001 - 2.000	12,8	13,3	32,0	18,8
2.001 - 3.000	2,8	2,3	8,5	0,6
3.001 - 4.300	0,3	0,2	0,6	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

a/No se toma en cuenta a República Dominicana.
b/ Por territorios críticos se entiende a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: La I de Moran global, la G de Getis – Ord y la I de Moran local; por lo que son estadísticamente significativos.
Fuente: Muñoz, 2021 con base en DesInventar, 2020 y IGN, 2021.

Cuadro 6.4

Población total, por país, según década^{a/}. 1950-2020

País	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
Guatemala	2.790.868	4.209.820		6.054.227	8.331.874	11.237.196	14.259.687	16.858.333
República Dominicana	1.723.002	2.891.570	3.866.656		7.218.137	8.397.802	9.355.498	10.448.499
Honduras	1.884.765		2.656.948		3.971.514	6.076.885	8.275.700	9.304.380
Nicaragua	981.884	1.446.626	1.732.444		4.357.099	5.142.098	6.198.154	6.347.927
El Salvador		2.510.984	3.554.648		4.870.982	6.049.412	6.183.002	6.301.411
Costa Rica	800.875	1.199.116	1.762.462	2.467.339	3.029.746	3.810.179	4.533.894	5.003.393
Panamá	805.285	1.075.541	1.428.082		2.329.329	2.739.177	3.405.123	3.975.404
Belice		90.505	119.934	145.353	189.392	240.204	322.453	419.201
Total					34.298.073	43.692.953	52.533.511	58.658.548

a/ Las celdas que están vacías es porque la información no estaba disponible.
Fuente: Muñoz, 2021 con base en CCP, 2020.

Honduras) presenta una baja densidad de población a lo largo de todo el período de estudio.

Con relación a la incidencia de desastres, se identificó la densidad de población asociada a los territorios críticos elaborados a partir de la base de datos DesInventar. Para el Triángulo Norte toma valores altos (más de 300 habitantes/km²) alrededor de las capitales y en la costa del Pacífico, siguiendo el patrón regional observado anteriormente, mientras que los territorios ubicados en la costa del Caribe presentan una densidad mucho menor. Los mapas 6.17 muestran esa evolución de la densidad

de población en los territorios críticos identificados en este capítulo.

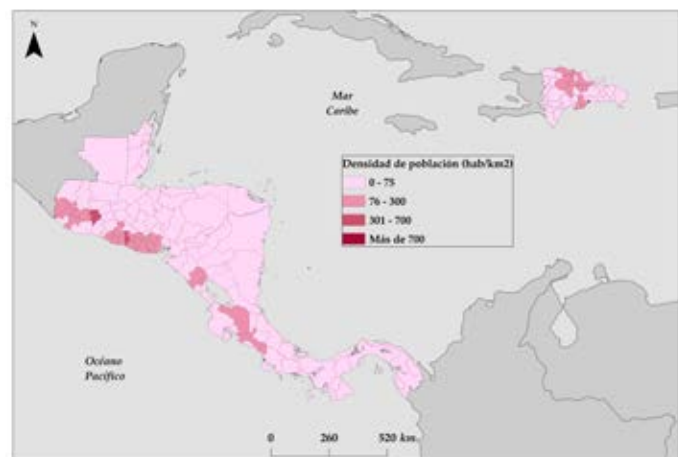
Por el contrario, en el caso de Costa Rica los territorios críticos ubicados en ambas costas presentan densidades de población bajas, siendo la zona central la que posee densidades un poco más altas (mapa 6.18), sin llegar al nivel del llamado Triángulo Norte, pero evidenciando una importante concentración de personas en zonas de alta frecuencia de desastres, en las cuales el crecimiento urbano ha aumentado la exposición y vulnerabilidad.

En el año 2010, de 261 territorios críticos identificados en toda la región, 228 de ellos (un 87,3% del total) tenían una densidad de población media o alta (76 o más habitantes por km²), mientras que 33 tenían una densidad baja (menos de 75 habitantes por km²). Lo anterior podría sugerir una tendencia hacia la ocurrencia de desastres en entornos urbanos o periurbanos, asociado con la construcción social de riesgos impulsada por un crecimiento urbano no planificado, en condiciones socioeconómicas de exclusión, que favorecen esa vulnerabilidad en algunas zonas muy pobladas.

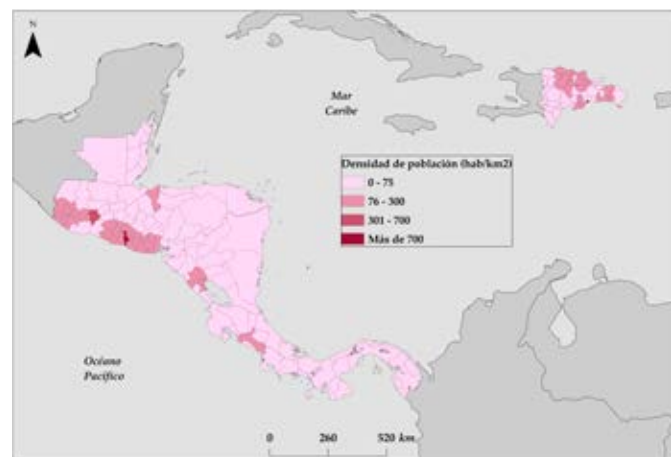
Mapa 6.16

Centroamérica y República Dominicana: evolución de la densidad de población. 1960-2010 (habitantes por kilómetro cuadrado)

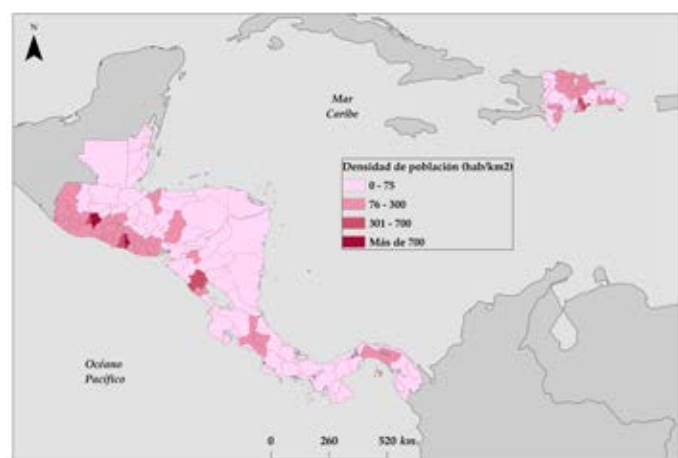
1960



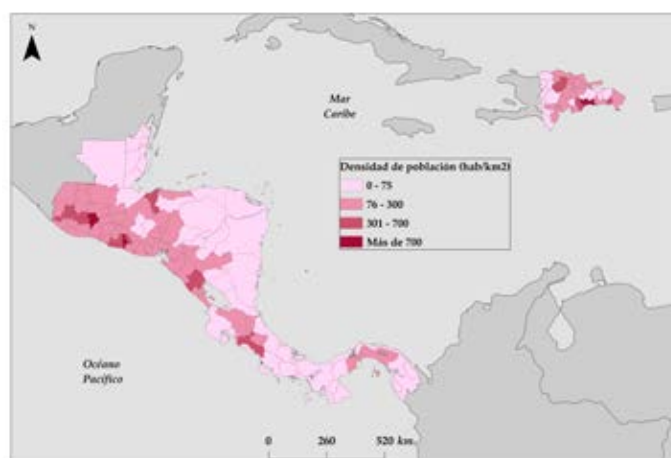
1970



1990



2010



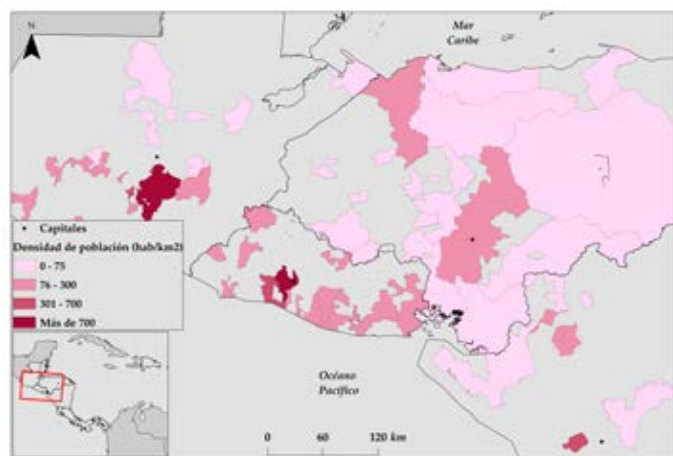
Fuente: Muñoz, 2021, con base en CCP, 2020.

Mapa 6.17

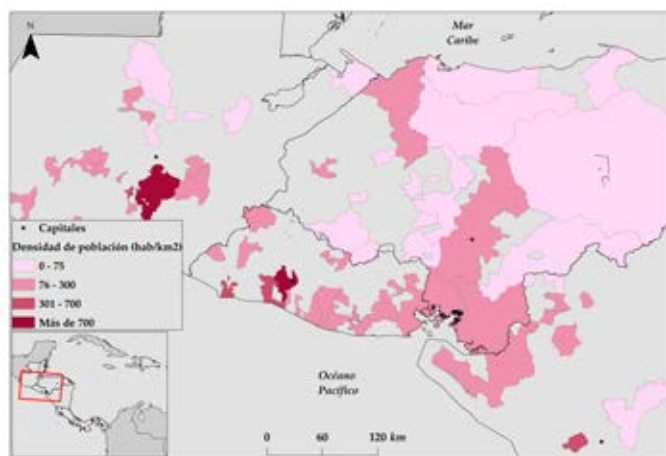
El Salvador, Honduras y Nicaragua: evolución de la densidad de población en territorios críticos^{a/} para desastres. 1990-2010

(habitantes por kilómetro cuadrado)

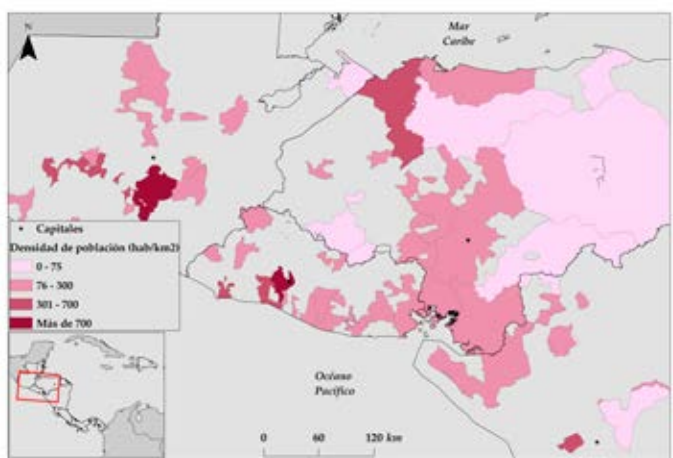
1990



2000



2010



a/ Por territorios críticos se entiende a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: La I de Moran global, la G de Getis – Ord y la I de Moran local; por lo que son estadísticamente significativos.

Fuente: Muñoz, 2021, con base en CCP, 2020.

Uso del suelo

El último factor que se relaciona con la incidencia de desastres en este capítulo es el uso del suelo. Con el objetivo de evaluar el cambio en este rubro y de identificar tendencias regionales, se utilizan los resultados de una clasificación supervisada, aplicada al área de estudio en los años 1990, 2000, 2010 y 2018 con base en datos de la U.S. Geological Survey (USGS).

Según muestra el gráfico 6.9, en el conjunto de la región, la categoría de bosque ha mostrado una disminución en el área cubierta desde los años noventa. En con-

traste, el uso de pastos aumentó durante ese mismo período hasta representar en el año 2018 cerca del 50% del territorio. Sobresale la disminución de bosque como la más intensa (23,3% en veintiocho años). Esa tendencia decreciente concuerda con lo mostrado por algunas investigaciones, como las de Pasos et al. (1994) y Romano (2003), quienes asocian la pérdida de cobertura boscosa al aumento en la cantidad de desastres.

Sobre esto último, cabe notar que la disminución porcentual más intensa de bosque se dio entre 2010 y 2018, período que coincide con la distribución temporal

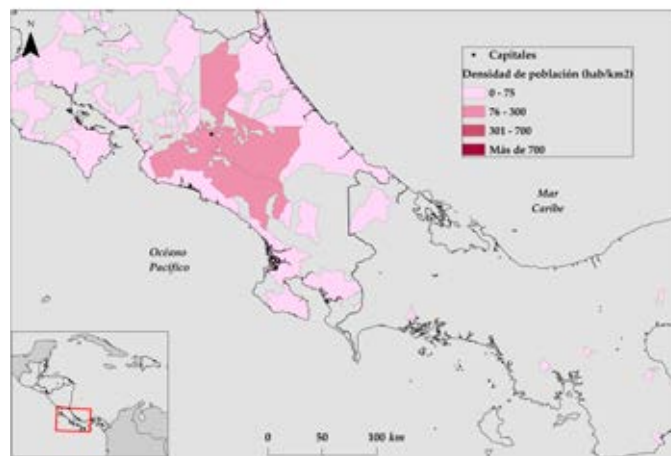
de la base de datos DesInventar graficada al inicio de este capítulo, y que muestra un crecimiento significativo en el registro de desastres. Esta situación puede estar relacionada con diversas dinámicas socioambientales, como la ocupación de territorios inadecuados para la ubicación de asentamientos humanos, lo que aumenta la exposición a diversos tipos de amenazas, y el deterioro del suelo mismo. No obstante, no es el único cambio que coincide con el aumento a largo plazo de los desastres; como se ha visto, el aumento poblacional, el crecimiento urbano desordenado y las malas condi-

Mapa 6.18

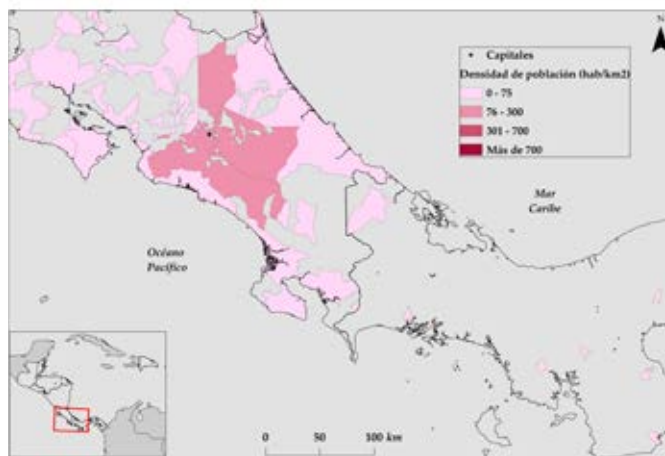
Costa Rica y Panamá: evolución de la densidad de población en territorios críticos^{a/} para desastres. 1990-2010

(habitantes por kilómetro cuadrado)

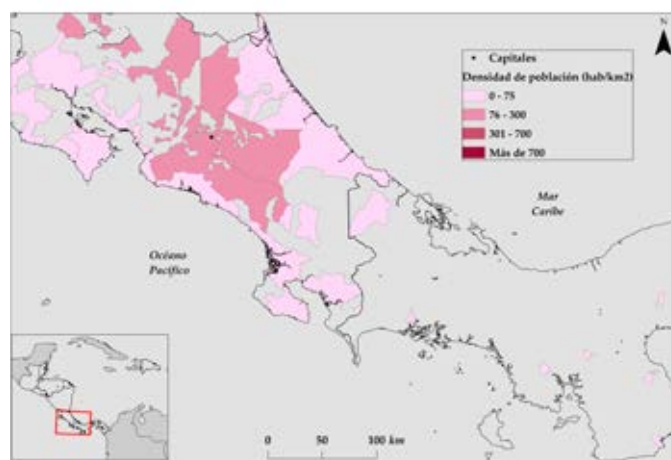
1990



2000



2010



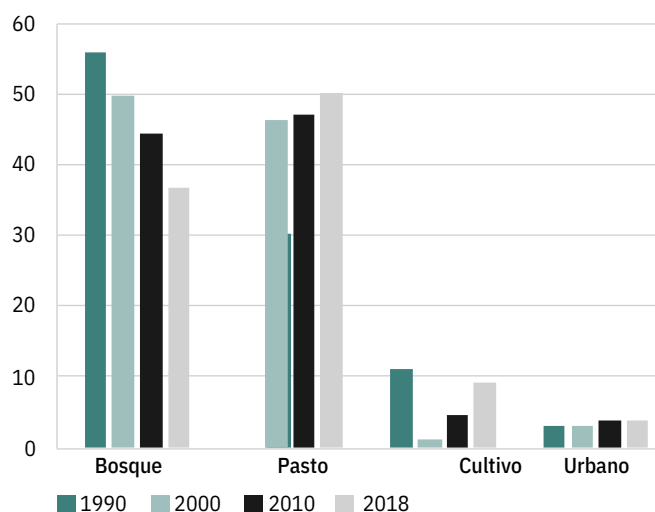
a/ Por territorios críticos se entiende a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: La I de Moran global, la G de Getis – Ord y la I de Moran local; por lo que son estadísticamente significativos.

Fuente: Muñoz, 2021, con base en CCP, 2020.

ciones sociales y económicas de gran parte de la población han incrementado la exposición y la vulnerabilidad a estos eventos.

Un comportamiento contrario se muestra en las categorías "urbano" y, sobre todo, "pasto". Esta última, como se indicó, ha experimentado un crecimiento porcentual importante durante el período 1990-2018, al aumentar del 30 al 50%. En este punto, es necesario acotar que el porcentaje de uso del suelo para cultivos de los años 2000 y 2010 pertenece a períodos con una mayor proporción de datos faltantes, situación que podría explicar los valores tan bajos que muestra.

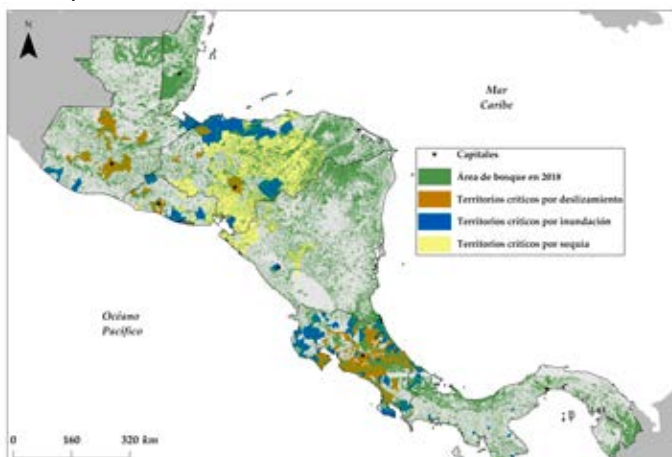
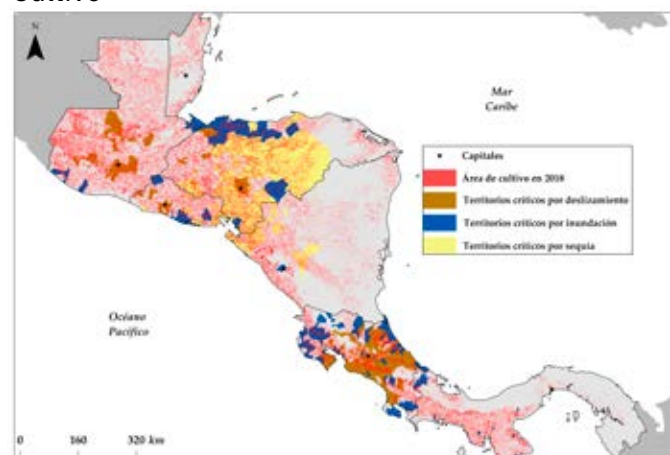
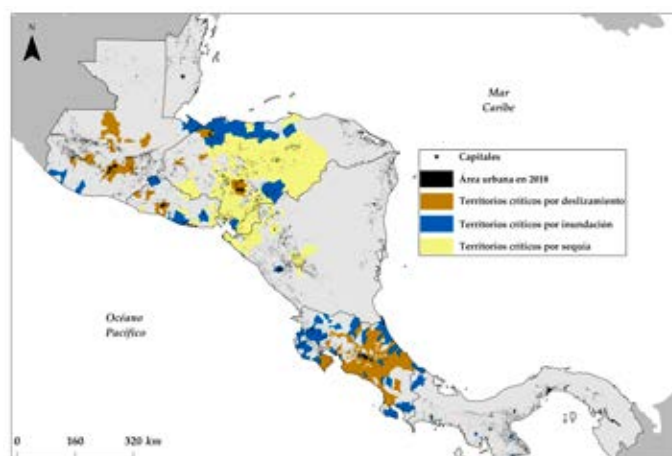
Gráfico 6.9

Distribución del uso de suelo en Centroamérica, por tipo de uso, según año (en porcentajes)

a/ No incluye a República Dominicana debido a que la fuente utilizada no tiene imágenes satelitales disponibles para este país.

Fuente: Muñoz, 2021 con base en USGS, 2021.

Mapas 6.19

Centroamérica: ubicación de territorios críticos^{a/} de desastre, según tipo de uso del suelo. 2018**Bosque****Cultivo****Urbano**

a/ Se refiere a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: el I de Moran global, el I de Moran local y la G de Getis-Ord.

Fuente: Muñoz, 2021, con base en USGS, 2021 y DesInventar, 2020.

Tomando en cuenta la totalidad de registros de DesInventar que cuentan con información sobre uso de suelo (2.739), se obtiene que el 31% de ellos ocurrieron en la categoría "pasto", el 30% en "cultivo", el 29,5% en "bosque" y el 9,5% en "urbano". Dicha información permite contraponer los territorios críticos en materia de desastres que identificó este capítulo con los usos del suelo mayoritarios (mapas 6.19). Con esto se observa un importante traslape con la actividad productiva agrícola, y se evidencia que algunas áreas de bosque están también en zonas con alta incidencia de eventos, por ejemplo, de sequía en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras

y El Salvador). En materia de uso urbano, destaca un claro traslape con las áreas de alta incidencia de deslizamientos, coherente con la presencia de poblaciones excluidas que viven en zonas de ladera u orillas de ríos, sin las condiciones de vivienda adecuadas.

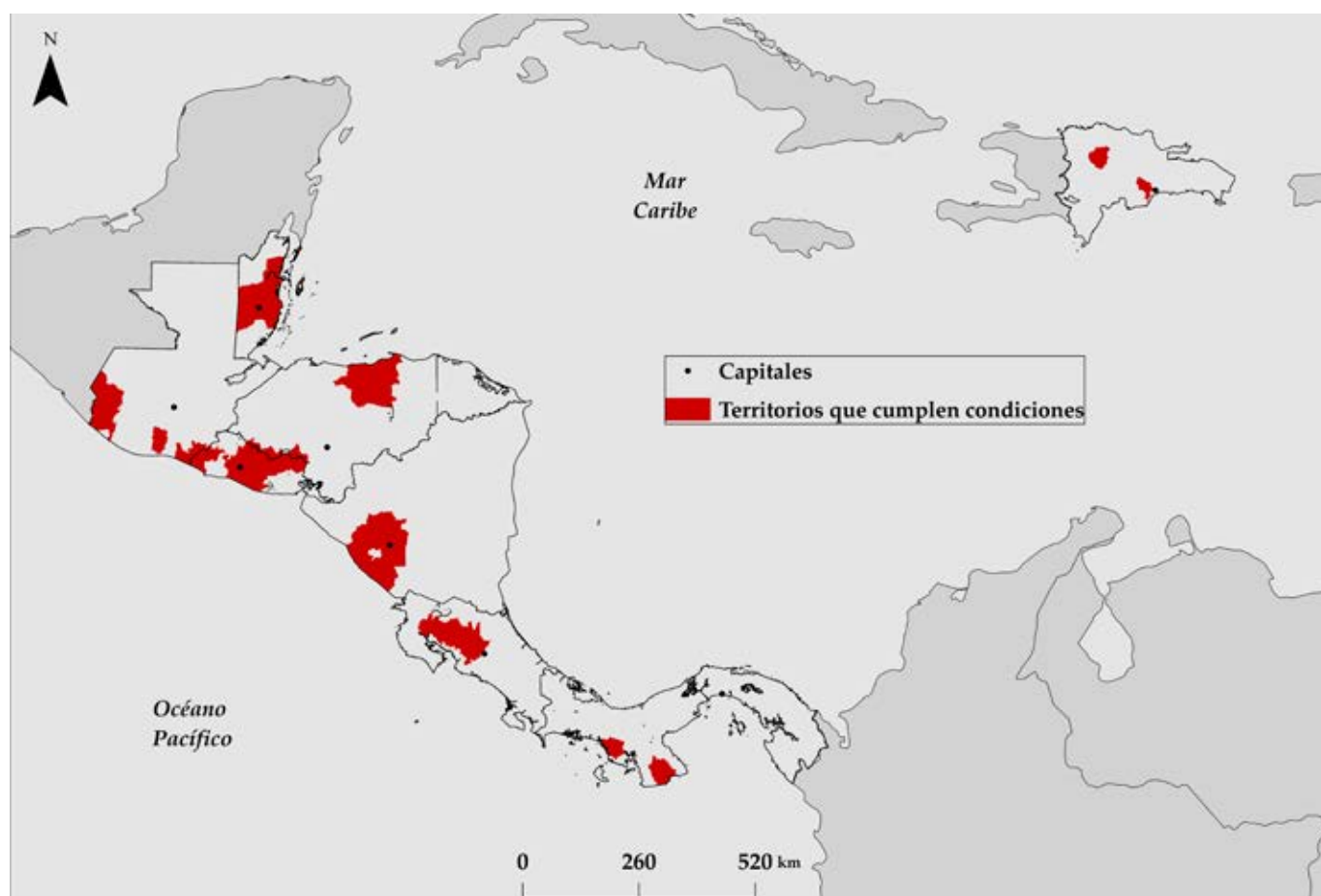
Territorios susceptibles a desastres por diversas condiciones

A la luz de los resultados previamente analizados, se realizó el ejercicio de mapear todos los territorios que cumplen con varias condiciones estudiadas al mismo tiempo, para una incidencia alta de desastres: altitud menor a 1.000 m

s. n. m., densidad de población mayor a 76 habitantes por km² y valor promedio del índice estandarizado de precipitación (SPI, por su sigla en inglés) menor a -0,5. Con estos parámetros, el mapa 6.20 aproxima la ubicación de los territorios con alta incidencia de desastres, a partir de la información existente. Como se muestra, sigue un patrón similar a los mapas analizados con anterioridad, concentrando las zonas alrededor de las capitales y en la vertiente del Pacífico. Con todas las limitaciones metodológicas que se han advertido, el mapa 6.20 refuerza la noción expresada por diversos sectores de que la región enfrenta un escenario multiamenazas en materia

Mapa 6.20

Centroamérica y República Dominicana: territorios que cumplen varias condiciones^{a/} para la alta ocurrencia de desastres



de desastres, y que el crecimiento urbano no se ha visto acompañado de criterios claros de reducción de riesgo o prevención de desastres. En su mayoría, las metrópolis de Centroamérica y República Dominicana se expandieron sin cumplir con la normativa y directrices de política pública vigentes en materia de ordenamiento territorial, y aumentaron su población y densidad a partir de migraciones internas, que engrosaron las zonas de exclusión. Estos factores exponen a más personas a ese conjunto de amenazas físicas, que además se suman a la vulnerabilidad social y económica de esta población, al tiempo que afecta a sus medios de subsistencia, sus viviendas y su día a día. Es importante reconocer

que gran parte del crecimiento urbano a futuro se prevé en ciudades pequeñas y medianas, que al igual que las metrópolis, crecen sin planificación, lo cual puede hacer que aumente la frecuencia de los desastres (E: Lavell, 2021). Pero además de las áreas urbanas, tampoco los países priorizan de una manera clara o con planificación las zonas para otras actividades, como por ejemplo la producción agropecuaria, o en cómo proteger ciertos ecosistemas con un importante rol en la reducción de los riesgos. Todo ello deriva en que, a futuro, sea relevante afinar la clasificación establecida en este estudio sobre los territorios críticos, tal vez con un nivel más específico: consolidados, en transición, en crecimiento y otros.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

La investigación presentada en este capítulo permite dar precisión espacial al tema del riesgo, a partir del mapeo de la incidencia de los desastres y su relación con variables territoriales seleccionadas en el largo plazo. Esta información es una base importante para posibles estudios futuros que permitan entender y abordar el tema como una clara relación entre las condiciones físicas y territoriales, las amenazas propias asociadas a los eventos naturales y socionaturales, y la construcción social de riesgo que vive la población, los medios de vida y la infraestructura sobre la cual impactan los desastres.

La información aquí expuesta demuestra que los eventos de tipo hidrometeorológico concentran la incidencia y generan los mayores impactos, en especial inundaciones y deslizamientos. Junto a las condiciones físicas, como los niveles de precipitación y la altitud, que favorecen la incidencia de estos desastres, también afecta el aumento de la densidad poblacional, muy asociada a un crecimiento urbano desordenado y a las condiciones socioeconómicas propias de algunas urbes centroamericanas y de República Dominicana, donde los habitantes se ven obligados a vivir situaciones de riesgo.

El análisis espacial identificó inicialmente cuáles son los territorios críticos, es decir, los puntos en que la presencia de algún tipo de evento es recurrente en el tiempo. También analizó aquellos en los que se muestra afectación de varios tipos de eventos (inundaciones, deslizamientos y sequías). Con un análisis de correlación con variables seleccionadas, fue posible verificar que la recurrencia de amenazas combinada con características previas de vulnerabilidad (como la altitud, precipitación o tipo de uso del suelo)

conlleva que las zonas metropolitanas y varias de las áreas costeras sean puntos críticos de múltiples amenazas. Ello evidencia con claridad situaciones de riesgo que trascienden las fronteras entre los países y que, por lo tanto, podrían ser gestionadas de manera conjunta.

Del estudio surgen oportunidades para la política pública y la acción regional. Si bien el impacto constante de los desastres puede ser de conocimiento general, la visión territorial permite un acercamiento más preciso para la medición de impactos económicos y sociales que se realiza usualmente, y sobre todo, a priorizar en las políticas públicas de gestión del riesgo, sobre todo las preventivas y de alerta temprana, en aquellos territorios que concentran la incidencia de desastres. En una región con grandes carencias y necesidades de inversión en infraestructura pública, residencial y productiva, ello es fundamental para mitigar el riesgo y minimizar las pérdidas humanas, económicas y sociales. Este hecho es en especial relevante a la luz de los escenarios de cambio climático en la región.

Por último, se plantean retos importantes en materia de investigación. Primero, este capítulo no profundiza en todos los elementos relevantes para abordar la construcción social de riesgos. El carácter multifactorial de la vulnerabilidad hace que esa tarea sea compleja, y esta investigación tomó solo algunas variables relevantes. No obstante, la base territorial de estas permite impulsar el estudio de características concretas de las poblaciones y territorios específicos¹¹. Esto refuerza la necesidad de información con carácter espacial en los países de la región, para la toma de decisiones basadas en evidencia, en este caso para la reducción de riesgos. Y segundo, aunque las bases aquí utilizadas son de largo plazo y sumamente útiles, también es importante trabajar en la generación de datos con metodologías de captura y criterios similares, que permitan la comparabilidad para ofrecer insumos de mayor calidad en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas y acciones regionales.

Notas

1 Se refiere a los territorios con mayor concentración de desastres a partir del cálculo de tres herramientas geoestadísticas: el I de Moran global, el I de Moran local y la G de Getis-Ord.

2 En la sección metodológica, más adelante, se caracteriza dicha fuente con detalle.

3 La expresión "bipolaridad climática" se refiere a la diferenciación climática entre vertientes que existe en Centroamérica, causada por la interacción entre la circulación general del viento y el eje montañoso principal.

4 Se debe entender que el análisis de la densidad como factor es una aproximación limitada al tema, pues sin la consideración de aspectos sociales y económicos que diferencian territorios y grupos sociales concretos, no se logran mostrar posibles diferencias en la exposición. Por lo tanto, debe tomarse como una aproximación general.

5 No se consideró a República Dominicana debido a que la fuente utilizada (USGS) no dispone de imágenes satelitales para este país.

6 La información sobre desastres es desagregada a nivel de municipio en todos los países, excepto en Costa Rica, donde se desagrega a nivel distrital y en Panamá, donde se desagrega a nivel de corregimiento. En total, se utilizan 2.351 unidades geográficas diferentes.

7 DesInventar ofrece una guía metodológica donde define con claridad qué entender para cada evento. Esto se justifica por el hecho de que la diversidad de disciplinas, países y culturas conlleva el uso de diferentes nomenclaturas para referirse a los fenómenos. Un ejemplo claro de esta necesidad de estandarizar términos es precisamente este: avalancha. En Costa Rica, al día de hoy, no existen avalanchas registradas

porque el glosario de DesInventar define avalancha como un sinónimo de alud, y alud lo define como un desprendimiento de masa de hielo. Entonces, en Costa Rica no hay registros de aludes/avalanchas. De esta manera, todo lo que se refiere a un movimiento en masa de terrenos está registrado bajo "deslizamiento", "avenida torrencial" o en ocasiones, "aluvión" (E: Brenes, 2021). Esto es una limitación del registro que se puede resolver en este capítulo.

8 Las referencias anteceditas por la "E:" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", en las referencias bibliográficas de este capítulo.

9 El Corredor Seco Centroamericano se define como un grupo de ecosistemas que se combinan en la ecorregión del bosque tropical seco de Centroamérica, que inicia en Chiapas (México) y abarca las zonas bajas de la vertiente del Pacífico y gran parte de la región central premontana (0 a 800 m s. n. m.) de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y parte de Costa Rica (hasta la provincia de Guanacaste); en Honduras, incluye fragmentos que se aproximan a la costa del Caribe (FAO, 2012).

10 Los eventos El Niño más importantes del período en estudio fueron: 1957 – 1959, 1965 – 1966, 1972 – 1973, 1982 – 1983, 1997 – 1998, 2002 – 2003 y 2014 – 2016 (Bonilla, 2014). En el caso de los eventos La Niña su delimitación temporal es más difusa.

11 Tal como en Retana, et al. (2017) del IMN con una propuesta metodológica de análisis de riesgo climático a escala cantonal para Costa Rica.

CAPÍTULO

MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO

7

Conflictividad ambiental:
una aproximación para el análisis
de las presiones sobre los ecosistemas
y sus recursos

HALLAZGOS RELEVANTES

- El 80,2% de los conflictos socioambientales registrados durante el período 1990-2020 estuvieron relacionados con extracción de minerales y materiales de construcción, conflictos por el uso de la tierra asociados a actividades como la agricultura, pesquería, ganadería y forestería, gestión del agua, uso de combustibles fósiles y justicia climática/energética.
- El 66,3% de los conflictos socioambientales registrados durante el período 1990-2020 en Centroamérica y República Dominicana están ligados a acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública y tienen un alcance local (comunal, cantonal o municipal).
- Las empresas privadas figuran como el principal actor generador involucrado en los conflictos analizados, pues están presentes en 78,5% de los casos.
- El 65,7% de los conflictos reportados se judicializó y en el 57,5% de los casos se reportan acciones de represión contra los actores y/o grupos que realizan acciones de movilización social.
- Guatemala y Honduras concentran el 45,3% de los casos de conflictos registrados durante el período en estudio.
- El 85,7% del total de conflictos están asociados a la ausencia de consultas previas y el 81,5% de los casos relacionados con la entrega de permisos o licencias se judicializó.

IMPORTANCIA DEL TEMA

La información sobre la conflictividad socioambiental es escasa y está dispersa. Este capítulo busca contribuir a subsanar ese vacío mediante la sistematización, a nivel regional, de datos relevantes sobre las características generales de un conjunto de casos en la región Centroamericana y República Dominicana desde 1959, aunque el análisis se concentra en el período 1990-2020.

Entre las técnicas estadísticas utilizadas está el “análisis de supervivencia”, el cual permitió, por un lado, estimar la probabilidad de que un conflicto socioambiental se mantenga activo después de los 2.000 días y, por otro lado, visibilizar los factores que más contribuyen a generar esta situación.

Los resultados de esta investigación constituyen un punto de partida para el desarrollo de estudios complementarios –a partir de nuevas fuentes de información y metodologías– que permitan comprender mejor los factores determinantes asociados a los conflictos y, con base en ello, propiciar una intervención oportuna mediante la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento de capacidades institucionales de los Estados enfocadas en la protección de los recursos y su aprovechamiento sostenible.

RECONOCIMIENTOS



Insumos: *Conflictividad ambiental en Centroamérica: una aproximación para el análisis de las presiones sobre los ecosistemas y sus recursos*, preparado por Karen Chacón Araya.

Base de datos de conflictos ambientales en Centroamérica, elaborada por Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales.

Manual de base de datos de conflictos ambientales en Centroamérica, preparado por Karen Chacón Araya y Sebastián González Rosales.

La base de datos fue construida con la información de las fichas de conflictos ambientales del Atlas de Justicia Ambiental, disponible en <https://ejatlas.org/>, además de fichas complementarias sobre conflictos nuevos (no incluidos en el Atlas), las cuales fueron preparadas por:

- Anabella Barrios y Rosalito Barrios, del Centro de Acción Legal, Ambiental y Social (CALAS) de Guatemala.
- Luis Alonso González, de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES).
- Lucía Vijil, del Centro de Estudios para la Democracia (CESPAD) de Honduras.
- Heizel Torres, Jueguen Guevara y Marjourie Martínez, del Centro Humboldt de Nicaragua.
- María Luisa Acosta y Rosario Sáenz, del Grupo Cocibolca de Nicaragua.

- Jorge Cole Villalobos, Natalia Cordero Vargas y Bernardo Aguilar González, de la Fundación Neotrópica de Costa Rica.

- Carlos Escudero, del Observatorio Panameño de Ambiente y Sociedad (OBPAS).

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo: Karen Chacón Araya.

Preparación de gráficos y visualización de datos: Karen Chacón Araya.

Edición técnica: Alberto Mora Román.

Lectores críticos: Se agradecen los comentarios y sugerencias sobre una versión preliminar de este capítulo realizados por María Luisa Acosta y Rosario Sáenz (Nicaragua), Bernardo Aguilar (Costa Rica), Guido Barrientos (Costa Rica), Carlos Escudero (Panamá), Jaime Incer (Nicaragua), Leonardo Merino (Costa Rica), Alberto Mora (Costa Rica), Tania Rodríguez (Costa Rica), Heizel Torres y Marjourie Martínez (Nicaragua), Alida Spadafora (Panamá) y Jorge Vargas Cullell (Costa Rica).

Revisión de cifras: Sebastián González Rosales.

Corrección de estilo: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO ///

Resumen

La conflictividad socioambiental es un asunto que ha cobrado cada vez más relevancia a nivel internacional; Centroamérica, por supuesto, no es la excepción (Bran-Guzmán, 2017; Aguilar et al., 2018a). En esta compleja temática confluyen una amplia variedad de factores: ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales, los cuales no solo inciden en el campo ambiental, sino que además son determinantes en el desarrollo humano sostenible de los países y la región.

En este capítulo se presenta una aproximación exploratoria para conocer y caracterizar la conflictividad socioambiental presente en Centroamérica y República Dominicana durante el período 1990-2020, a partir de la base de datos construida para este Informe con la información sistematizada por el Atlas de Justicia Ambiental y los aportes de contrapartes identificadas para tal fin por parte del Estado de la Región en los países de la región.

La investigación permitió describir las principales características de los conflictos socioambientales en la región, identificar los factores que contribuyen a que estos eventos se mantengan activos por largo tiempo, conocer las particula-

ridades de este fenómeno en cada uno de los países analizados y sistematizar –con base en la poca información disponible– algunos de los impactos de las actividades o acciones que generaron los conflictos.

Tras un breve repaso teórico y conceptual sobre el tema, se identifican los rasgos compartidos y las diferencias de la conflictividad socioambiental entre los países. Además, se estudia la tendencia a la judicialización de los conflictos, los factores que determinan la probabilidad de que las disputas no se hayan resuelto y algunas características de las acciones de protesta y represión identificadas en los casos analizados.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

7

/ Conflictividad ambiental:
una aproximación para el análisis
de las presiones sobre los
ecosistemas y sus recursos

INDICE		Introducción
Introducción	271	En sus ediciones anteriores, el <i>Informe Estado de la Región</i> planteó que en materia ambiental Centroamérica muestra una situación paradójica. Por un lado, posee una abundante riqueza natural (12% de la biodiversidad del mundo se localiza en esta región), y por otro, hace un uso insostenible de sus recursos y su territorio. Esta situación no ha propiciado mejores condiciones de vida para la población; por el contrario, los patrones de consumo comprometen la disponibilidad futura de los recursos, al punto de que el acceso a ellos, por parte de importantes grupos y sectores, podría verse muy perjudicado. Esta dinámica genera impactos sociales y económicos, aumenta los riesgos y provoca crecientes conflictos que hacen cada vez más complicada la tarea de los Estados de gestionar el territorio y el patrimonio natural (PEN, 2016). El resultado de dicho desempeño ambiental ha sido una huella ecológica que crece aceleradamente. De acuerdo con la última medición disponible (2017), la región requeriría cerca de una tercera parte más de territorio para soportar los patrones de consumo que tiene (Ecological Footprint Network, 2021). Esta evolución genera deterioro del patrimonio natural y propicia crecientes niveles de riesgo y vulnerabilidad, lo cual es particularmente grave si se considera que la región ocupa uno de los territorios del mundo más expuestos a los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos. El Informe también alertó sobre las presiones que están recibiendo los ecosistemas y los recursos naturales debido al crecimiento urbano acelerado y desordenado en las áreas metropolitanas, la reducción de la cobertura forestal en todos los países –con excepción de Costa Rica–; la pérdida de biodiversidad, el incremento en la cantidad de especies amenazadas y los focos de contaminación de los recursos hídricos (PEN, 2016). Para la presente edición, se ejecutó un estudio exploratorio con el objetivo de conocer y caracterizar los conflictos socioambientales en Centroamérica y República Dominicana durante el período 1990-2020. En concreto, se sistematizó información secundaria sobre un conjunto de casos y, con base en ello, se identificaron los factores determinantes de los conflictos, los actores implicados y recursos naturales afectados, así como el rol del Estado y otros actores involucrados en las disputas. Dicho análisis no solo permitió identificar algunos rasgos de la conflictividad en los países y su evolución a lo largo del período analizado, sino también distinguir consecuencias socioeconómicas y ambientales asociadas al conflicto.
Antecedentes	272	
Metodología y fuentes de información	274	
Principales hallazgos	276	
Conflictividad socioambiental evidencia fuertes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio en Centroamérica y República Dominicana	276	
Implicaciones: oportunidades y desafíos	285	

El capítulo se organiza en tres secciones. En la primera se presenta una breve reseña de los principales antecedentes del tema, se puntualizan las implicaciones más relevantes del estudio y su importancia en términos académicos, sociales y políticos. En la segunda, se describen cada uno de los pasos seguidos tanto para la elaboración de este estudio como para la construcción de la base de datos que lo alimenta; además, se incluye el detalle de las técnicas estadísticas utilizadas en el análisis e interpretación de los datos y la información recopilada. Por último, se presentan los principales hallazgos de la investigación y se detallan las oportunidades y desafíos, para Centroamérica y República Dominicana, en esta materia.

Antecedentes

El tema de la conflictividad socioambiental y sus implicaciones sociales, económicas y ambientales ha cobrado relevancia durante los últimos años en la agenda de numerosas instituciones, centros de estudio, organizaciones internacionales y grupos de sociedad civil; entidades que han generado diversas iniciativas para recopilar y sistematizar información, investigar y analizar, desde diferentes perspectivas y enfoques, las principales causas que dan origen a los eventos de este tipo, así como las narrativas y contextos en los cuales se producen.

Como resultado de lo anterior, y en el caso concreto de Centroamérica y República Dominicana, es posible identificar un conjunto de artículos, reportes e informes, entre otros, que, aunque limitado en términos cuantitativos, constituye, cualitativamente hablando, un valioso marco de referencia para el estudio de la conflictividad socioambiental en la región.

En primer lugar, deben mencionarse los estudios abocados a analizar las narrativas en las que se inscriben los conflictos socioambientales. Así, por ejemplo, De la Cuadra (2015) valora la tensión entre los objetivos del desarrollo de las naciones, amparados en conceptos como progreso o crecimiento, y una concepción más amplia, que concibe el carácter esencialmente integrado de la humanidad con su

entorno, tal como queda sustentado en el concepto del “buen vivir”. Al respecto, concluye que “un tratamiento amplio de los conflictos en torno a la propiedad y uso de los recursos naturales supone considerar los diversos intereses en disputa, atendiendo específicamente las necesidades de aquellas comunidades que habitan esos territorios y sus efectos sobre los segmentos más fragilizados”. Esta noción de intereses en disputa ha sido incorporada en la definición adoptada para los propósitos de esta investigación.

Otro antecedente importante en este tema es el estudio desarrollado por Rodríguez et al. (2018), en el que analizan la “relación que existe entre las regiones fronterizas y la presencia de actividades extractivas mediante dos estudios de caso: el cantón de Talamanca localizado en la cuenca fronteriza del río Sixaola compartida entre Costa Rica y Panamá, y el caso de la Zona Norte de Costa Rica que colinda con Nicaragua”. De acuerdo con los autores, “los procesos de despojo y los conflictos socioambientales resultantes de la expansión sin control de los monocultivos quedan encubiertos a través de múltiples estrategias, por ejemplo, la falta de planes reguladores en los gobiernos locales, la inexistencia de información fidedigna y la exclusión de actores considerados como ‘contestatarios’ en las plataformas multiactores y en otros espacios de diálogo y negociación”. En tal sentido, plantean que hay al menos cinco fenómenos que intensifican los procesos de desalojo en estas regiones: i) acaparamiento de la tierra, pérdida de la cultura campesina y de la agricultura indígena; ii) explotación laboral; iii) impacto ambiental; iv) costos privados que se convierten en costos públicos, y v) un modelo de desarrollo basado en el extractivismo.

Otro enfoque relevante para el análisis de la conflictividad socioambiental es el de derechos humanos. Los Informes sobre Derechos Humanos y conflictividad en Centroamérica preparados por el Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica han analizado la situación de los derechos humanos en la región, en el marco del cumplimiento de

las obligaciones suscritas por los Estados centroamericanos para la protección, respeto y garantías de los derechos humanos de la población (Federación Luterana Mundial, s.f.).

También destaca el estudio titulado “Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe”, por proponer una clasificación de los conflictos socioambientales desde la noción de las desigualdades generadas por el cambio climático (Stein, 2018). De acuerdo con Dodman (2015), existen –al menos– cuatro desigualdades y relaciones de poder asociadas al cambio climático que pueden influir en cierto tipo de conflictos socioambientales en América Latina, a saber: “las desigualdades sobre quienes han causado el calentamiento global; las desigualdades entre quienes sufren los impactos que la variabilidad climática genera; las desigualdades sobre las capacidades en responder a esa afectación, y las desigualdades en cuanto a quienes deberían asumir los costos para enfrentar sus efectos”. A partir de estos elementos, Stein (2018) propone una tipología de conflictos que parte del supuesto de que existe una correlación entre los eventos climáticos, el tipo de conflictos y la violencia a lo interno de los países. Este es un abordaje relevante que interesaría explorar en futuras ediciones de este estudio, pero que en esta ocasión no fue posible incorporar dado el carácter exploratorio del mismo.

Un segundo grupo lo integran las investigaciones orientadas a, por un lado, contextualizar la conflictividad socioambiental en los países y en la región, y por otro, a sistematizar los impactos sociales, económicos y ambientales de las actividades que generan los conflictos en este campo. En el primer caso, figura el trabajo desarrollado por el Programa Estado de la Nación en Costa Rica, que realiza un registro de la conflictividad en ese país desde el año 1994 hasta la actualidad, con base en la revisión de los archivos digitales de medios de prensa (Chacón et al., 2014). Desde el año 2008, este Informe utiliza dicha metodología para construir un registro de conflictos ambientales en Centroamérica el cual se actualiza periódicamente y en el año

2018, se elaboró un análisis histórico de la conflictividad socioambiental en Costa Rica para el *Informe Estado de la Nación* (González et al., 2018). En Guatemala, el trabajo de Gálvez y Claves (2014) estudia el incremento de la conflictividad social en torno al desarrollo de proyectos extractivos en dicho país, a partir de la compilación y estudio de once casos. Para ello, no solo analizan la coyuntura de la conflictividad socioambiental en el país, la relación entre economía y ambiente, sino que presentan una aproximación conceptual sobre el extractivismo. A partir de estos elementos, los autores concluyen que las “crisis socioambientales son expresiones sintomáticas propias de una sociedad en donde priva la ausencia de un consenso social en torno al valor estratégico que tiene el ambiente natural en la búsqueda del bienestar colectivo (...)”.

En el grupo de investigaciones que abordan los impactos de los conflictos, destaca la valoración socioambiental de la actividad minera metálica en Nicaragua para el período 2016-2019, realizada por el Centro Humboldt. Entre los principales resultados sobresale que, si bien en los últimos diez años Nicaragua recibió alrededor de 1.000 millones de dólares en flujos de inversión extranjera directa y durante los últimos cinco años las exportaciones de oro y plata superaron los 338 millones de dólares, en el período bajo estudio el aporte de esta actividad al PIB no superó el 3,4% (valor inferior al reportado entre 2013 y 2015). A ello se suman las afectaciones ambientales (contaminación de cuerpos de agua) y las irregularidades registradas en términos legales (Centro Humboldt, 2019).

En tercer lugar, se encuentran los trabajos que contienen propuestas analíticas y metodológicas para el estudio de la conflictividad socioambiental. Por un lado, están aquellos que realizan planteamientos metódicos para la comprensión de los conflictos socioambientales. Así, por ejemplo, Viales y Hernández (2012), tomando como base el concepto de “metabolismo social”, proponen cuatro etapas para abordar los conflictos:

- Analizar las diferentes interpretaciones

planteadas a lo largo del tiempo por los actores (expertos, empresarios, académicos, gobiernos, partidos políticos, sindicatos, población afectada, etc.) sobre las consecuencias del conflicto.

- Clasificar a los actores sociales involucrados con respecto al tipo de espacio desde el cual participan: ambientalistas, campesinos, indígenas, pobladores, empresarios, Estado, partidos políticos, sociedad civil, etc.
- Construir una cronología de los conflictos con valoración de multicriterio, para apreciar la evolución de las posiciones de los actores y los diferentes tipos de lenguajes a los que recurren para valorar o referirse al conflicto.
- Estudiar las decisiones finales que llevaron al acuerdo resolutorio: la forma en que se tomaron, la metodología empleada, los lenguajes de valoración que fueron excluidos, la forma en que se ejerció el poder, tanto legal como ilegal, el proceder y valoración de los actores, etc. (Navas et al., 2018; Aguilar et al., 2018b).

Esta propuesta de análisis comprende las diferentes dimensiones que inciden en el origen y desarrollo de un conflicto socioambiental, por lo que brinda los elementos metodológicos para identificar los actores y sus valores, al igual que su discurso y comportamiento a lo largo del conflicto, lo cual es fundamental para la plena comprensión y descripción de la conflictividad (Blanco, 2020).

En cuarto lugar, están los que realizan planteamientos en torno al abordaje “práctico” de los conflictos socioambientales. Uno de los aportes más notables en esta línea es el trabajo desarrollado por el Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica de la Friedrich-Ebert-Stiftung, en el que se ofrece una ruta conceptual y metodológica para la implementación del enfoque de transformación de conflictos:

“A diferencia de otros enfoques usados para abordar conflictos –como el de resolución, que ve el conflicto como algo negativo que hay que superar o,

por lo menos, reducir–, el de transformación apunta más bien a comprender e impactar sobre sus causas profundas, convirtiendo al conflicto en un catalizador de cambio social a través de una doble dimensión: por un lado, tensiona y corrompe las relaciones sociales, pero, por el otro, tiene el potencial de superar, cambiar y transformar aquellas relaciones conflictivas hacia un cauce constructivo más armónico y equilibrado entre actores sociales”.

En síntesis, “el enfoque analítico de la transformación supone pasar de la lógica de resolver a la lógica de comprender los conflictos” (Rodríguez et al., 2019).

Por último, se encuentran los estudios dedicados al análisis del rol de los actores sociales en la conflictividad socioambiental. Bran-Guzmán (2017), en su trabajo “Conflictividad socioambiental en Centroamérica”, plantea que los movimientos surgidos en la última década en Centroamérica por la defensa del territorio llevaron a una rearticulación de la movilización social y política en la región luego de años de “pacificación”. Se trata de movimientos sociales que presentan un importante componente indígena (Acosta y Machado, 2012), que utilizan “otros lenguajes y prácticas políticas” (Hoetmer, 2009), y que han llevado a la consolidación de un “marco de acción colectiva” que Svampa (2012) denomina “giro eco territorial”, el cual es producto de la combinación de la raíz indígena, la defensa del territorio y el discurso ambientalista (Bran-Guzmán, 2017).

Rodríguez (2016) también analiza el papel de los movimientos sociales; específicamente, estudia el caso del movimiento denominado Acción de Lucha Anti-petrolera (ADELA), surgido a raíz de la concesión petrolera otorgada por el Gobierno de Costa Rica, en la década de los años noventa, a la empresa Harken Holdings para extraer petróleo en el Caribe Sur de ese país. Según Rodríguez (2016), este movimiento destacó por dos motivos. En primer lugar, por su heterogénea conformación; es decir, por articular a una amplia y variada cantidad de actores sociales (70 organizaciones), entre las cuales destacan: asociaciones de

desarrollo locales, autoridades indígenas bribis y cabécares, grupos de pescadores, organizaciones no gubernamentales como el Corredor Biológico Talamanca Caribe, grupos de ecologistas, representantes de la comunidad afrocaribeña, empresarios turísticos, la municipalidad de Talamanca, el Foro Emaus, los abogados de E-Law, la Fecou, entre otros. Y, en segundo lugar, por la diversidad y multiplicidad de los repertorios de acción utilizados, los cuales clasificó en cuatro grupos: i) los orientados a generar conciencia, informar y divulgar (talleres, campañas, elaboración de materiales informativos, creación de una revista, etc.); ii) el lobby político (en los niveles técnico y político); iii) la acción jurídica (recursos de amparo y denuncias), y iv) la audiencia pública (la audiencia efectuada por este conflicto fue la segunda de este tipo realizada en Costa Rica).

En síntesis, la revisión de literatura en este campo evidencia la importancia de seguir ampliando y profundizando, desde la academia y otros espacios, el estudio de la conflictividad socioambiental en Centroamérica y República Dominicana, especialmente en términos comparativos.

En este capítulo se presentan los resultados de una primera aproximación respecto a esta temática, a partir de la construcción de una base de datos sobre conflictos socioambientales y el uso de distintas técnicas de estadística para su análisis. En el futuro cercano se espera poder ensanchar el foco de estudio con la incorporación de nuevas fuentes de información y el uso de nuevas metodologías de investigación.

Metodología y fuentes de información

Los diversos usos de los recursos naturales y el territorio que se hacen en Centroamérica y República Dominicana son, cada vez más, motivo de tensión entre distintos actores sociales. En tal sentido, resulta relevante estudiar los aspectos que caracterizan dichas tensiones, así como su alcance y los factores sociales, económicos y ambientales asociados a ellas. Con este propósito,

el Programa Estado de la Nación, en el marco del *Sexto Informe Estado de la Región (2021)*, creó la base de datos “Conflictos socioambientales en Centroamérica” en colaboración con el Centro de Acción-Legal Ambiental y Social (Calas) de Guatemala, la Fundación Neotrópica en Costa Rica, el Centro de Estudios para la Democracia (Cespad) en Honduras, el Centro Humboldt y el Grupo Cocibolca en Nicaragua, el Observatorio Panameño de Ambiente y Sociedad (OBPAS) en Panamá y la información sistematizada en el Atlas de Justicia Ambiental¹. Es preciso indicar que no fue posible identificar contrapartes para la sistematización de información de conflictos ambientales en Belice y República Dominicana.

La base se alimenta de dos fuentes de información. Por un lado, el Atlas de Justicia Ambiental elaborado por el Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental (ICTA) de la Universidad Autónoma de Barcelona, el cual documenta y cataloga los conflictos ambientales que se presentan en todo el mundo a partir de diez categorías, a saber: nuclear, extracción de minerales y materiales de construcción, gestión de residuos, conflictos de biomasa y tierra, combustibles fósiles y justicia climática/energía, administración del agua, infraestructura y entorno construido, recreación turística, conflictos de conservación de la biodiversidad, y conflictos industriales y de servicios públicos (ICTA-UBA, 2020). Para el período 1959-2020, el Atlas registraba 111 conflictos de esta índole en Centroamérica.

La segunda fuente fueron las fichas de conflictos socioambientales correspondientes al período 2010-2020, elaboradas por organizaciones de la sociedad civil en los países analizados. El criterio utilizado para identificar esas contrapartes fue su conocimiento y trayectoria en el activismo ambiental y el seguimiento y análisis de conflictos socioambientales en cada país. Estas fichas fueron elaboradas a partir de información secundaria: estudios de evaluación de impacto, reportes institucionales, investigaciones académicas, informes técnicos, datos oficiales y notas periodísticas; se trata de información recopilada y sistematizada

por los entes anteriormente mencionados². Los casos para los que se prepararon fichas fueron identificados por las contrapartes tomando en cuenta la disponibilidad de información para completar un conjunto de información mínima considerada como indispensable para el análisis (ver celdas marcadas con trama en el cuadro 7.1). De tal manera que aquellos conflictos para los cuales no se dispuso de ese nivel mínimo de información no fueron incluidos. Se procuró que el formato de las fichas y la descripción del tipo de información requerida en cada celda fuera muy similar al utilizado por el Atlas de Justicia Ambiental, a fin de asegurar la consistencia necesaria para el análisis. Cada ficha contiene quince componentes relacionados con el origen del conflicto, los actores, los recursos naturales, los impactos³, el tipo de movilización social, el rol del Estado y el estado actual de la disputa (cuadro 7.1). En total se elaboraron 82 fichas.

La unidad de análisis fueron los conflictos ambientales. Para los propósitos de este capítulo, se entenderá como un conflicto ambiental el enfrentamiento o disputa que se da entre al menos dos actores en virtud del acceso, aprovechamiento y/o protección de los recursos naturales y los servicios ambientales que se generan en un territorio específico. Es importante señalar que en el marco de este estudio no se consideraron aquellos enfrentamientos o disputas asociados a derechos de propiedad sobre tierras y los que pudieran presentarse entre individuos, aunque estuvieran relacionados con el acceso, aprovechamiento y/o protección de los recursos naturales y los servicios ambientales. Lo anterior, con el propósito de evitar un subregistro.

En total, se identificaron y registraron en la base de datos 193 conflictos socioambientales. La información está desagregada en 49 variables relacionadas con la duración del conflicto, la cobertura del conflicto, el tema y subtema, los actores involucrados, el tipo de movilización, el tipo de represión, el rol del Estado, los recursos y ecosistemas afectados, los impactos generados por las actividades productivas que provocaron las disputas y el estado actual del conflicto.

Cuadro 7.1

Componentes de las fichas sobre conflictos socioambientales

Componente	Descripción
Datos generales del caso	Nombre del conflicto (nombre del proyecto o la actividad que genera el conflicto). Ubicación (distrito, municipio, departamento, país). Magnitud de la inversión (en dólares estadounidenses). Cantidad de recursos extraídos (toneladas, m³, etc.).
Fecha de inicio del conflicto	Primer momento en que se logró documentar el enfrentamiento o disputa (denuncia, reportaje en medios de comunicación, protesta, etc.).
Actores involucrados en el conflicto	Nombre de las instituciones, grupos, organizaciones, bancos, inversionistas, organismos internacionales, entre otros, involucrados en el enfrentamiento o disputa y una breve descripción del rol que han tenido (denunciante, asesoría, movilización, mediador, etc.).
Origen del conflicto	¿Qué generó el conflicto? ¿Cuál fue el motivo que provocó el enfrentamiento o disputa? Dada la posibilidad de que algunos conflictos hayan estado latentes por mucho tiempo, conviene identificar las causas primarias y las secundarias y ubicarlas temporalmente (al menos indicando el año en que se presentaron).
Recursos naturales o ecosistemas involucrados	Identificar el tipo de recursos o ecosistemas alrededor de los cuales gira el enfrentamiento o la disputa (agua, manglar, bosque, etc.).
Impactos ambientales	Cantidad de recursos y territorio impactado (hectáreas, m³, etc.) y tipo de afectación (desvío del cauce de un río, contaminación de mantos acuíferos, tala de bosque o manglar, exterminio de especies, etc.).
Impactos sociales	Cantidad de población afectada y breve descripción del tipo de afectación que han tenido (enfermedad, desempleo, falta de agua, etc.) y el período en que se ha presentado esa afectación.
Impactos económicos	Actividades productivas afectadas y magnitud de la afectación en términos de disminución de los ingresos, producción, exportaciones, pérdida o abandono de propiedades, disminución en el valor de la tierra, etc.
Sobre la movilización social	Grupos movilizados, tipos de protestas o acciones colectivas (bloqueos, denuncia, declaración pública, paro, huelga, etc.) con identificación de fechas en que se han producido y la magnitud que han tenido (al menos indicar cuáles han sido los más importantes).
Sobre la judicialización del conflicto	Si ha habido o no judicialización, los nombres de las causas y la fecha en que se ha realizado dicho proceso, así como una breve descripción del estatus actual.
Sobre el rol del Estado	Uso de la fuerza por parte de la policía y el ejército, activación de mecanismos de control, medidas cautelares, convocatoria a reuniones o procesos de conciliación o diálogo, visita de funcionarios públicos, intervención de autoridades locales (municipalidades, alcaldías).
Sobre el estado actual del conflicto	Caso cerrado o en proceso. Si está cerrado, es importante indicar la fecha. Resultado: ¿se suspendió el proyecto o la actividad generadora de daño ambiental? ¿Se indemnizó a la población afectada y se hizo reparación de los daños? ¿Se otorgaron títulos de propiedad o hubo demarcación del territorio? ¿Se corrigieron las prácticas que generaron el conflicto? Valoración sobre el estado de situación y perspectivas: ¿en qué medida han mejorado las condiciones originales que generaron el conflicto? ¿Cuáles son las perspectivas o alternativas de solución?
Fuentes de información	Títulos de los documentos, estudios, expedientes administrativos o judiciales, y nombres de las personas entrevistadas y otras fuentes consultadas para completar la ficha.
Fecha de actualización	Última fecha en que se dio seguimiento o se recolectó información sobre el conflicto.
Autor	Nombre de la persona y organización que preparó la ficha.

Fuente: Chacón y González, 2021.

Una vez sistematizada la información, se procedió al análisis de los datos a partir del uso de distintas técnicas de estadística (distribución de frecuencias, medidas de tendencia central, probabilidades, entre otras). Para ello se utilizó software estadístico, como Excel y SPSS. Concretamente, se llevó a cabo un análisis de supervivencia para estimar la probabilidad de que un conflicto

socioambiental se mantenga vigente. El análisis de supervivencia es “una técnica inferencial que tiene como objetivo esencial modelizar el tiempo que se tarda en que ocurra un determinado suceso. Por el nombre de la técnica parecería que se analizara el tiempo hasta la muerte (análisis de supervivencia) pero, en realidad, puede analizarse cualquier otro suceso” (Llopis, 2013).

Por último, antes y durante la investigación se realizó una revisión de literatura especializada que incluyó, entre otros, artículos científicos, libros, revistas, tesis, estudios e investigaciones académicas, reportes oficiales e informes elaborados por grupos de sociedad civil, organizaciones nacionales e internacionales y centros de estudio.

Principales hallazgos

Conflictividad socioambiental evidencia fuertes presiones por el uso de los recursos naturales y el territorio en Centroamérica y República Dominicana

El análisis de largo plazo sobre la conflictividad socioambiental en Centroamérica evidencia fuertes presiones entre distintos grupos sociales derivadas del uso de los recursos naturales y el territorio que, en la mayoría de los casos, desencadenan procesos de movilización social y/o judicialización.

Según la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, entre 1959 y 2020 se registraron en Centroamérica 193 disputas socioambientales (gráfico 7.1); en promedio, por año se registraron 3,1 eventos de esta índole a nivel regional. El 39,4% se desarrollaron en el período 2000-2010. Si se desagrega este dato por décadas, se tiene que este valor pasó de 2,8 entre 1980 y 1999, a 7,2 entre 2011 y 2020. No obstante, tal como se observa en el gráfico 7.1, a partir de 2012, con la excepción del año 2017, se reporta una baja en el número de disputas registradas.

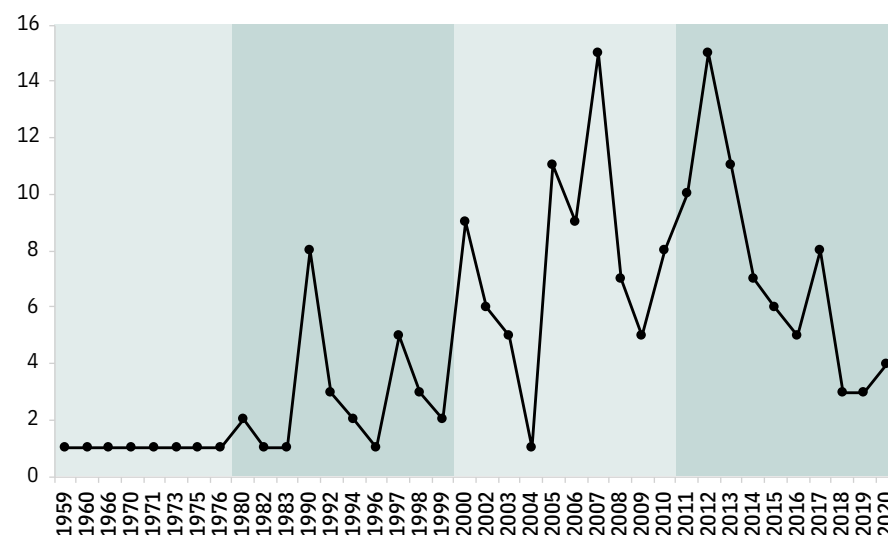
Dado que el 80% del total de casos registrados en Costa Rica y Panamá, y más del 90% en los demás países, iniciaron durante los años 1990-2020, en el resto del capítulo el análisis se enfoca en ese período.

Si se analizan estos datos según el país en el que se presentó el conflicto socioambiental, se pueden identificar tres grupos. El primero, conformado por Guatemala y Honduras, que en conjunto reúnen el 45,3% del total de los casos reportados para el período en estudio (gráfico 7.2). Se trata de conflictos fundamentalmente asociados a la extracción de minerales y materiales de construcción y la gestión del agua. Existe un segundo grupo integrado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que arroja un número de conflictos menor a 30, principalmente asociados con actividades productivas como la agricultura, la pesca, la ganadería y la forestería, así como con la gestión del agua. El tercer grupo está compuesto por El Salvador, República Dominicana y Belice, países en donde la cantidad de

Gráfico 7.1

Cantidad de conflictos socioambientales en Centroamérica y República Dominicana^{a/}, según año de inicio

(n=184)

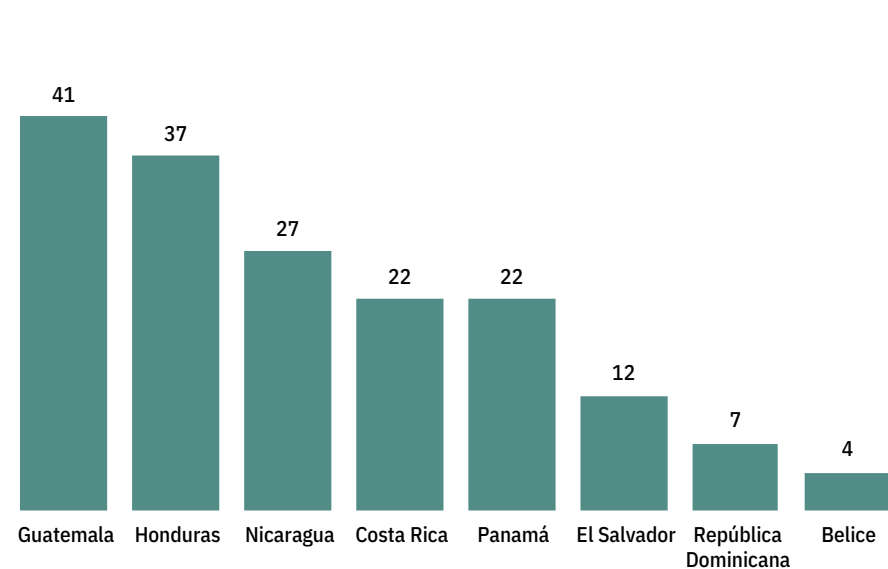


a/ En nueve casos no fue posible identificar el año de inicio del conflicto socioambiental.

Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

Gráfico 7.2

Cantidad de conflictos socioambientales, por país. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

conflictos no supera los 12 y se relacionan, principalmente, con combustibles fósiles, justicia climática/energética, gestión del agua y minería.

Un aspecto digno de atención es que el 32% de los conflictos se desarrolló en diez provincias o departamentos, a saber: Puntarenas y Limón, en Costa Rica; Atlántida, Colón, Francisco Morazán y Choluteca, en Honduras; Guatemala, Petén y Huehuetenango, en Guatemala; y Bocas del Toro, en Panamá. Se trata de localidades fundamentalmente costeras, turísticas, fronterizas, con índices de desarrollo bajos o medios, altos niveles de pobreza y desempleo, y con una importante presencia de recursos naturales.

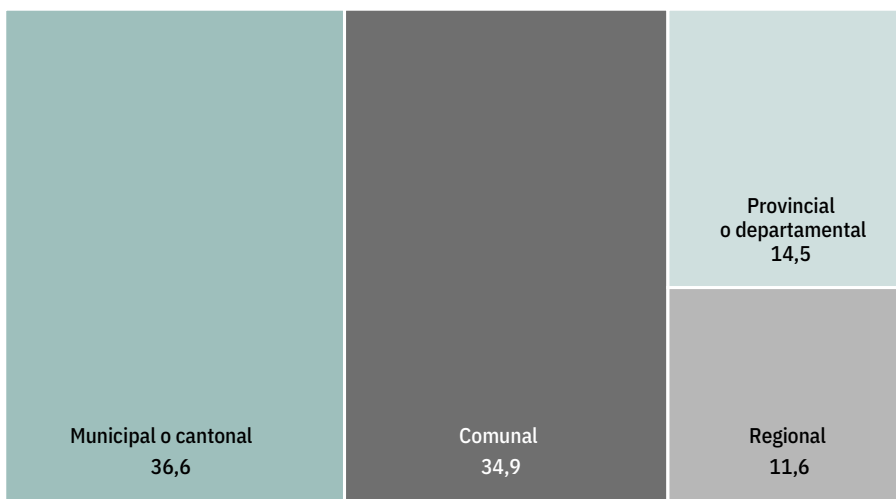
La información disponible también permite conocer la escala territorial del conflicto. Es decir, el espacio físico donde se originó el conflicto socioambiental y las distintas acciones de movilización por parte de los actores sociales involucrados. En tal sentido, se identificó que la mayor parte de los conflictos socioambientales (7 de cada 10) iniciados entre 1990 y 2020 se desarrollaron en los niveles comunal, cantonal o municipal (gráfico 7.3). Se trata, pues, de acciones focalizadas que no necesariamente trascienden el ámbito local. En estos casos, las manifestaciones fueron organizadas sobre todo por grupos vecinales, grupos indígenas y organizaciones ambientalistas, y se concentraron en Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua. Es importante señalar que un 11,6% de los conflictos tuvieron una cobertura regional: las demandas y afectaciones se registraron en dos o más provincias o departamentos. Aunque se trata de una cifra menor, si se analiza a largo plazo, se observa un aumento en el número de casos con esta característica.

Otra de las conclusiones de este trabajo es que en los últimos años ha aumentado el número de conflictos socioambientales con cobertura mediática; es decir, la presencia de estos eventos en los medios de comunicación. Entre 1990 y 2010, en promedio se reportaron 4,7 casos al año con reseñas en los medios de comunicación; este valor ascendió a 7,2 en el último decenio. Algunos de los elementos

Gráfico 7.3

Distribución porcentual de los conflictos socioambientales^{a/}, según cobertura. 1990-2020

(n=168)



a/ En cuatro casos (2% del total) no se registró la cobertura que tuvieron los conflictos socioambientales. Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespad, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

que pudieran estar asociados a esta dinámica son el aumento de las manifestaciones ciudadanas y/o procesos judiciales asociados a los conflictos, un mayor uso de medios de comunicación no tradicionales como las redes sociales (que se utilizan como canales de organización y de difusión) y un mayor interés público por el tema ambiental. Cabe mencionar que este análisis, por su carácter exploratorio, plantea la necesidad de seguir estudiando los factores que determinan este comportamiento y sus efectos sobre el alcance y manejo de la conflictividad socioambiental en Centroamérica y República Dominicana.

Minería y uso de la tierra motivaron el 54% de los conflictos socioambientales identificados

Al estudiar el comportamiento de la conflictividad socioambiental en la región según el tipo de conflictos, su origen y los temas que lo motivaron, sobresalen tres hallazgos. En primer lugar, se determinó –con base en la literatura–

que los conflictos socioambientales son de dos tipos: distributivos y reproductivos (González et al., 2009). En el primer caso, se trata de conflictos en los que, si bien se identifican elementos ambientales presentes, la participación o acciones impulsadas por los actores implicados no buscan necesariamente la sustentabilidad ambiental ni están mediados por una retórica estrictamente “ecologista”. Dos ejemplos claros son las movilizaciones promovidas por los recicladores del Vertedero Zona 3 de Guate, en Guatemala, quienes demandaban que se tomaran medidas para atender las condiciones de inseguridad y toxicidad producto de la actividad que realizan; y por las personas afectadas a raíz del uso del agroquímico nemagón, en Honduras. Del total de conflictos socioambientales producidos entre 1990 y 2020, el 43,6% pertenecen a esta categoría. En el segundo caso, se trata de conflictos en los cuales la participación o acciones de los actores implicados pretenden la sustentabilidad o están mediados por una explícita conciencia ambiental.

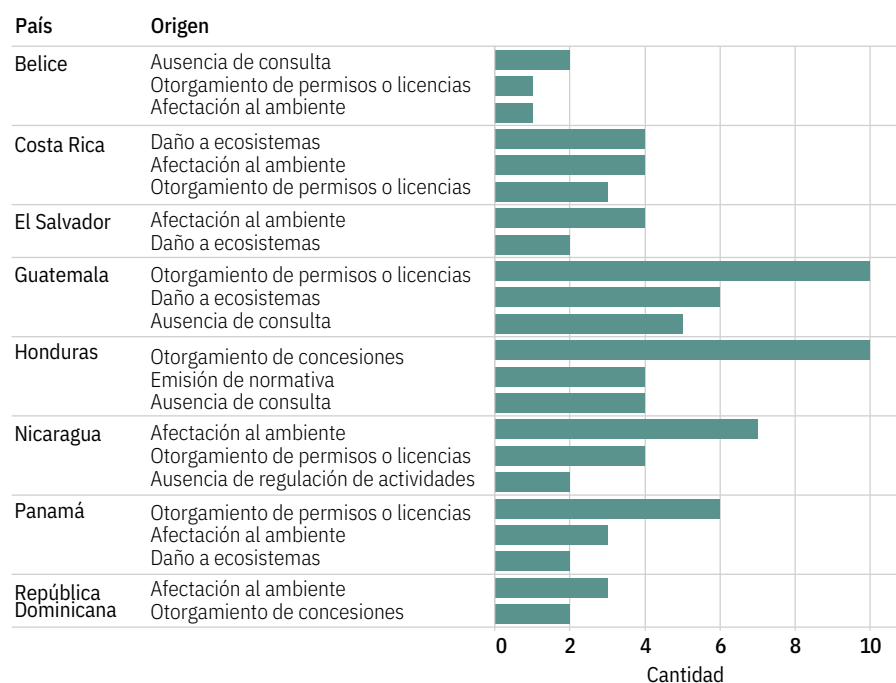
En conjunto, representan el 55,8% de las disputas registradas. Tres eventos de este tipo son: el conflicto por acuicultura en el Golfo de Fonseca, localizado entre El Salvador, Honduras y Nicaragua; los problemas por narcodegradación en Bajo Aguán, en Guatemala, y las tensiones por el cultivo de palma aceitera dentro del Parque Nacional Jeannette Kawas, en Honduras.

El segundo hallazgo es que, en el período bajo estudio, el 66,3% de las disputas socioambientales estuvieron ligadas a acciones u omisiones por parte de la institucionalidad pública: otorgamiento de permisos, licencias o concesiones para el desarrollo de proyectos y actividades productivas, afectación al ambiente o daños a ecosistemas ante la ausencia de estudios de impacto ambiental, la no realización de consultas con las comunidades o las poblaciones indígenas (según lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) y la emisión de normativa con efectos –directos e indirectos– en el campo ambiental.

Al desagregar este dato por país, se observan diferencias importantes (gráfico 7.4); así, mientras en El Salvador, Nicaragua y República Dominicana el principal motivo de los conflictos fue la afectación al ambiente generada por el desarrollo de proyectos mineros, eléctricos y urbanísticos, en Belice estuvieron asociados a la ausencia de consultas para llevar a cabo perforaciones en parques nacionales o mar adentro; en Costa Rica, al daño o afectación de ecosistemas específicos como bosques, arrecifes de coral y humedales; en Honduras, al otorgamiento de concesiones para minería, proyectos hidroeléctricos o para la explotación de depósitos de hierro; y en Guatemala y Panamá, a la aprobación de permisos o licencias para la explotación de minerales (oro, plata, níquel y jade), desarrollos turísticos o proyectos para la generación de energía. Es importante considerar que la resistencia a muchos de estos proyectos y actividades productivas no solo se explica por sus impactos en términos ambientales, sino también por la percepción que tienen los grupos opositores de que los beneficios de estos

Gráfico 7.4

Principales razones que originaron los conflictos socioambientales, por país. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

proyectos y actividades no se distribuyen equitativamente y, por lo tanto, generan más desigualdad, promueven la falta de cohesión social y evidencian debilidades del estilo de desarrollo de los países.

Otro aspecto digno de recalcar es que la mayor parte de los casos vinculados a las causas más frecuentes de los conflictos socioambientales son también los que reportan mayor nivel de judicialización⁴. Así, por ejemplo, del total de disputas asociadas a la ausencia de consultas⁵, el 85,7% se judicializó. Le siguieron las vinculadas a la entrega de permisos o licencias (81,5%), daño o afectación de ecosistemas (73,7%) y la prohibición de actividades (71,4%). Aunque son menos habituales, los conflictos por la aprobación de políticas públicas también exhiben altos grados de judicialización: 66,7%.

El tercer hallazgo relevante es que pocos

temas concentran una alta proporción de los conflictos socioambientales generados en Centroamérica y República Dominicana entre 1990 y 2020. En el período bajo estudio, el 80% de las disputas estuvieron ligadas a cuatro grandes asuntos, a saber: extracción de minerales y materiales de construcción, conflictos por el uso de la tierra asociados a actividades como la agricultura, pesquería, ganadería y forestería, gestión del agua, uso de combustibles fósiles y justicia climática/energética (gráfico 7.5). Desde una perspectiva de largo plazo, se constata que los temas relacionados con extracción de minerales, energía, turismo, industria y servicios ganan peso en la agenda de conflictividad socioambiental. Por el contrario, en los últimos años perdieron prioridad los asuntos relativos a uso del suelo, recursos hídricos, manejo de residuos y biodiversidad.

En este tema en particular también

se observan diferencias entre los países analizados. En Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana las disputas socioambientales obedecen fundamentalmente a la oposición de vecinos y organizaciones indígenas a proyectos mineros. En Belice, están asociadas a temas energéticos; en Costa Rica, a los usos del suelo y en El Salvador, a la gestión del agua.

Empresas e instituciones públicas figuran entre los principales actores generadores de los conflictos socioambientales

En Centroamérica y República Dominicana, cerca de una decena de actores figuran entre los principales generadores de los conflictos socioambientales (gráfico 7.6). Sin embargo, hay dos de ellos que sobresalen: las empresas privadas (78,5%) y las instituciones públicas (9,9%). En el primer caso, se trata fundamentalmente de empresas de capital transnacional, vinculadas al monocultivo, la extracción de minerales, el desarrollo turístico o la generación de energía, y que tienen operaciones en varios países de la región. Aquí destacan empresas como Calibre Mining, Chiquita Brand International, Dole Fruit Company, Dow Chemical Company, Standard Fruit Company y la Corporación de Desarrollo Agrícola Del Monte. En el segundo caso se incluyen diversos entes del sector público (ministerios, instituciones autónomas, empresas estatales y consejos nacionales), cuyo quehacer está relacionado con el uso de los recursos naturales para proveer servicios a la población (Instituto Costarricense de Electricidad de Costa Rica o la Empresa Nacional de Energía Eléctrica de Honduras) como al resguardo, control y fiscalización de los impactos que genera la utilización de estos recursos (ministerios de Ambiente y Salud, por ejemplo).

Como complemento a este análisis cuantitativo, se realizó un esfuerzo por clasificar los actores según el rol que desempeñaron en los conflictos socioambientales. Para ello se tomó como base la propuesta de Rodríguez et al. (s.f.), que

Gráfico 7.5

Distribución porcentual de conflictos socioambientales, por tema. 1990-2020

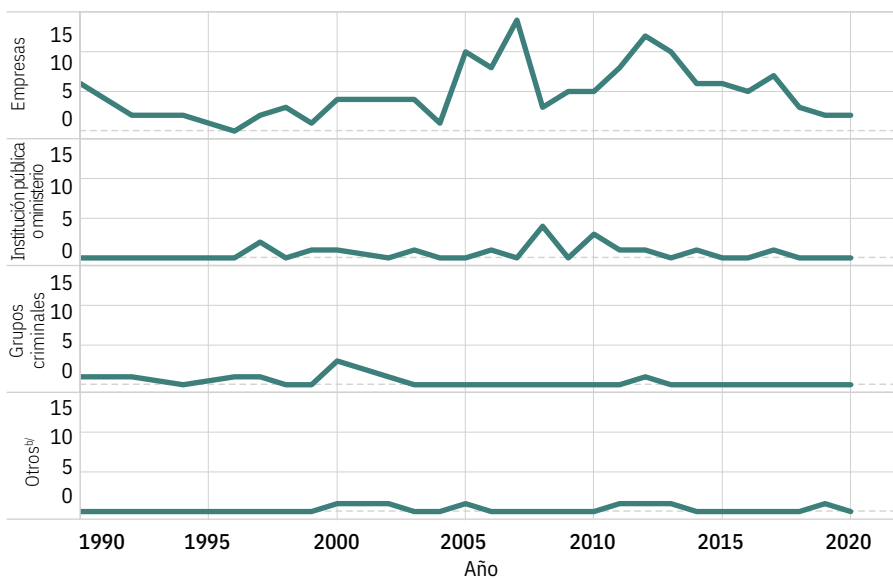
(n= 172)



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespad, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

Gráfico 7.6

Cantidad de conflictos socioambientales generados, por actor^{a/} (n=168)



a/ En cuatro casos (2,3%) no se contó con información sobre el actor generador del conflicto.

b/ La categoría "otros" incluye a municipios, organismos internacionales, productores agropecuarios y pesqueros, personas trabajadoras y personas vecinas.

Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespad, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

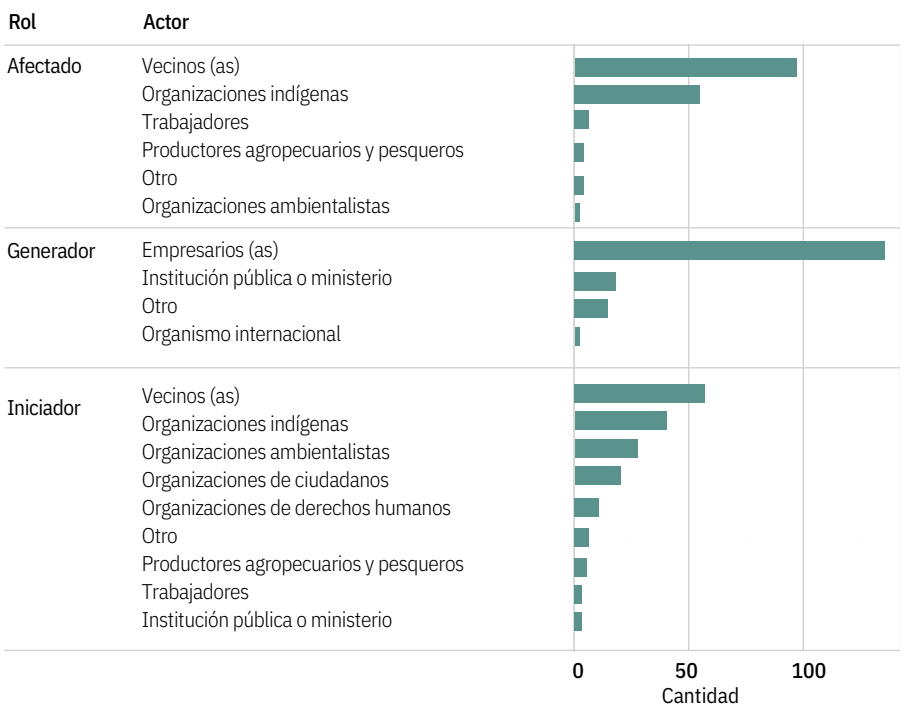
divide a los actores primarios (los que están directamente involucrados en el conflicto) en tres grupos: i) los iniciadores, es decir, aquellos que reconocen un daño ambiental y se enfrentan a él a partir de la organización y la acción colectiva de un grupo de ciudadanos; ii) los generadores del conflicto, es decir, los causantes del (supuesto) perjuicio, y iii) los afectados, aquellos que sufren las consecuencias del daño ambiental pudiendo ser, o no, los iniciadores.

En Centroamérica y República Dominicana, entre los actores iniciadores destacan los grupos vecinales y las organizaciones conformadas por indígenas, ambientalistas y ciudadanos, que en conjunto estuvieron vinculados con el 79,7% de las disputas socioambientales registradas en la base de datos entre 1990 y 2020 (gráfico 7.7). Se trata de figuras que se caracterizan –en su mayoría– por defender intereses colectivos, mantener algún grado de organización y estructura, tener un carácter local y recibir apoyo de iglesias, organizaciones no gubernamentales y centros de educación, entre otros (denominados por Rodríguez et al., s.f., como “actores secundarios”). En cuanto a los generadores del conflicto, en el 88,4% de los eventos sobresalen las empresas privadas y los entes públicos, ya sea por sus acciones u omisiones. En este caso se distinguen, fundamentalmente, por defender intereses corporativos y por su alto grado de formalidad e institucionalidad. Por último, entre los actores más afectados también están los grupos vecinales y las organizaciones indígenas (83,7%). Esto significa que cumplen un doble rol: como “opositores” de los proyectos y actividades productivas que se busca desarrollar y como “receptores” de los impactos que estos generan sobre el ambiente, la población y sus medios de vida.

En el período analizado (1990-2020), los medios de movilización utilizados en la protesta socioambiental variaron según los actores. Así, por ejemplo, en la mayor parte de los casos suele recurrirse al bloqueo, las marchas o caravanas, la denuncia, el mitin o la concentración (54,1%). Por su parte, los generadores emplean principalmente canales institu-

Gráfico 7.7

Actores de los conflictos socioambientales, según su rol. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021 a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespád, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

cionalizados como la reunión o asamblea, las consultas ciudadanas o referéndums (26,9%); mientras que los afectados utilizan tanto el bloqueo, las marchas o caravanas como la elaboración de propuestas alternativas y la denuncia ante entidades estatales y/o internacionales (57%).

El 70% de los conflictos socioambientales no se han resuelto

En cuanto al estado actual de los conflictos, cabe indicar que del total de las disputas socioambientales registradas entre 1990 y 2020, a diciembre de 2020 el 70% estaban activas; es decir, seguían sin ser resueltas por las vías institucionales, judiciales o alternas (procesos de mediación, negociación, arbitraje, etc.). Adicionalmente, se observó que los casos asociados con biomasa y conflictos por la tierra, extracción de minerales y materiales de construcción, y gestión del agua son los que reportan una menor proba-

bilidad de resolución (gráfico 7.8). Para el período bajo análisis únicamente se registra un conflicto resuelto por la vía de la conciliación⁶.

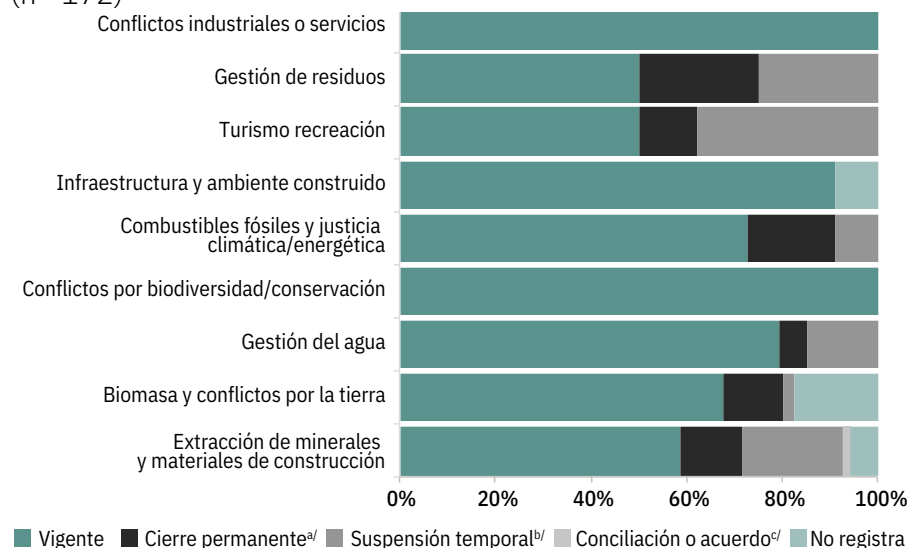
Si se estudia esta variable por país, se observa que, en términos absolutos, Guatemala, Honduras y Nicaragua son los Estados de la región que reportan el mayor número de conflictos vigentes: 41, 37 y 27, respectivamente. En estos países, las disputas vigentes tienen una duración promedio de 3.632 días (más de 9 años) y se vinculan principalmente con la extracción de minerales y materiales de construcción, el uso del suelo y la gestión del agua.

También se observan diferencias por tipo de conflicto. Del total de eventos vigentes, el 47,5% son distributivos y el 51,7% son reproductivos⁷. En el primer caso, sobresalen la disputa por falta de acceso a agua y saneamiento, en Guatemala; los problemas de contaminación por plomo a raíz de la

Gráfico 7.8

Distribución porcentual de conflictos socioambientales por tema, según su estado. 1990-2020

(n= 172)



a/ Cierre permanente del proyecto o actividad que generó el conflicto.

b/ Suspensión temporal del proyecto o actividad que generó el conflicto.

c/ Conciliación o acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto.

Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespas, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

Recuadro 7.1

Áreas protegidas, actividades productivas y residuos motivan conflictos activos de mayor duración

Si bien la duración de los conflictos socioambientales registra una reducción notable en los últimos años, existen disputas en las que la extensión media supera los valores promedios reportados para el período 1959-2020. En este sentido, sobresalen tres casos. En primer lugar, la tensión por actividades ilegales de caza y extracción de minerales cometidas por grupos criminales de composición mixta en el Parque Nacional Corcovado, en Costa Rica (16.201 días). Este conflicto se mantiene vigente desde 1975 (año de apertura del área protegida). Según los datos oficiales, entre las principales afectaciones generadas por esta situación está la disminución en el número de especies como jaguares (*Panthera onca*) o pecaríes (*Tayassu pecari*), que pasaron de 150 y 2.000 individuos, en 1994, a 30 y 300 individuos en el 2004, respectivamente.

En segundo lugar, está la disputa por la expansión de la siembra de palma aceitera en Guatemala (18.267 días), con presencia

mayoritaria en los departamentos del norte del país como Alta Verapaz, Petén e Izabal, y en algunas áreas de la costa sur. Aunque los registros de este enfrentamiento se remontan al año 1971, a partir de 2010 se reporta una escalada en el conflicto a causa de la vulneración de los derechos laborales de las personas trabajadoras de las plantaciones y de los derechos de los pueblos indígenas, así como por la criminalización de actos de protección del ambiente. La deforestación, la afectación de ecosistemas y la contaminación de mantos freáticos y zonas de recarga hídrica son los principales impactos registrados a raíz de esta problemática.

Por último, la gestión de residuos en el vertedero de Zona 3 de Ciudad de Guatemala figura como el caso activo con mayor permanencia en el tiempo (19.837 días). Las principales razones de la disputa se asocian al incumplimiento de los derechos humanos de las personas recicladoras, quienes se enfrentan a situaciones como competencia desleal,

instalación de la fábrica Metalosa en Bajos de Haina, en República Dominicana; y la oposición al desarrollo de la actividad piñera por parte de la empresa Pineapple Development Corporation-Del Monte en Buenos Aires de Puntarenas, en Costa Rica. Es importante destacar que en los tres casos el conflicto lleva más de 10.000 días vigente. En el segundo caso, destacan la oposición al cultivo de palma de aceite y la tala ilegal en el Parque Nacional Jeannette Kawas, en Honduras; la oposición por parte de los defensores del medio ambiente al cultivo de plantaciones de *Gmelina arborea* en la provincia de Puntarenas, en Costa Rica; y la narcodegradación en Bajo Aguán, en Guatemala, también con más de 10.000 días de vigencia (recuadro 7.1).

Con el objetivo de identificar los factores que determinan que una disputa socioambiental se mantenga vigente, se realizó un ejercicio exploratorio con la técnica estadística llamada análisis de supervivencia⁸, la cual fue aplicada a los 127 conflictos registrados en este estado en la base de datos de conflictos socioambientales construida para esta

deslaves de basura e incendios –a causa de la lluvia y la acumulación de metano–, violencia –empleada por grupos criminales para defender su exclusividad en el uso de residuos– y la exposición a enfermedades e intoxicación, a causa del tratamiento de los desechos.

En resumen, las principales causas de los conflictos descritos son la invasión de áreas protegidas, el desarrollo de actividades productivas con altos impactos sociales, ambientales y económicos, y la inadecuada gestión de los residuos. Además, tienen en común el uso de medidas de represión como amenazas, intimidación y la utilización de la violencia sobre los actores afectados, el incumplimiento de la legislación vigente y la desatención e inacción de las autoridades competentes.

Fuente: González, 2021, con datos de ICTA-UBA, 2020; Calas, 2021; y Espinoza y Parra, 2017.

investigación. Se encontró que la probabilidad de que un conflicto distributivo permanezca activo después de los 2.000 días es mayor si se localiza en Nicaragua o Panamá, si se presenta en los niveles provincial o regional y si se vincula con asuntos de conservación, biodiversidad y actividades productivas como la agricultura, la pesca, la ganadería y la forestaría. En el caso de los conflictos reproductivos, esta probabilidad es mayor si se origina en Belice o Costa Rica, si su cobertura es provincial, si el tema que lo ocasionó fue la extracción de minerales y materiales de construcción o el uso del suelo, y si el origen del conflicto fue la ausencia de regulación de actividades o la nula o poca fiscalización de impactos (gráfico 7.9).

Alta judicialización y represión caracterizan protesta socioambiental en Centroamérica y República Dominicana

Un rasgo de la conflictividad socioambiental en la región es la marcada propensión a la judicialización, es decir, la denuncia o presentación de recursos ante instancias administrativas o judiciales nacionales o internacionales. Lo anterior se considera positivo, debido a que implica la activación de canales institucionales para dirimir los conflictos. Del total de conflictos socioambientales registrados entre 1990 y 2020, el 65,7% se judicializó. Sin embargo, tal como se observa en el gráfico 7.10, los niveles más altos de judicialización se presentaron en los años 2000, 2005, 2007, 2011 y 2012.

Según la base de datos de conflictos socioambientales en Centroamérica del PEN, a excepción de República Dominicana, en todos los países de la región el porcentaje de casos judicializados es igual o mayor al 50% de las disputas registradas para el período bajo estudio. Guatemala, Costa Rica y Honduras son los países que reportan los más elevados niveles de judicialización: 78%, 72,7% y 67,6%, respectivamente.

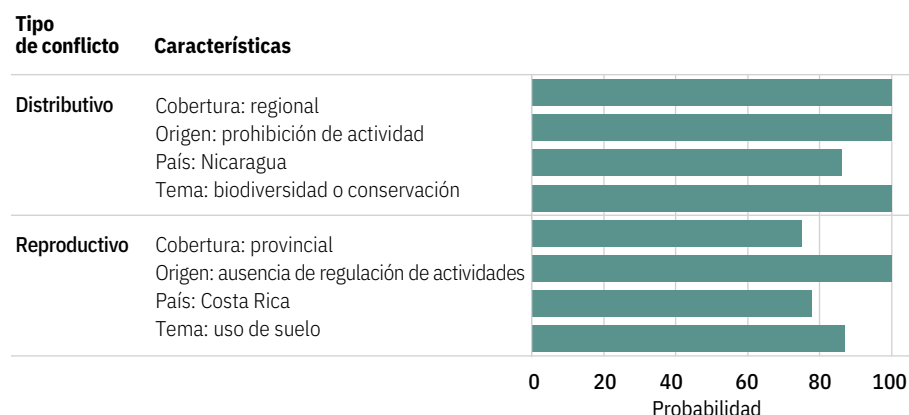
Si se analiza esta variable según el tema que generó el conflicto socioambiental, se observa que los conflictos que más se judicializan en la región son aquellos asociados a la industria o servicios, el

Gráfico 7.9

Probabilidad de que un conflicto socioambiental se mantenga vigente después de 2.000 días, según tipo y característica.

1990-2020

(n=127)

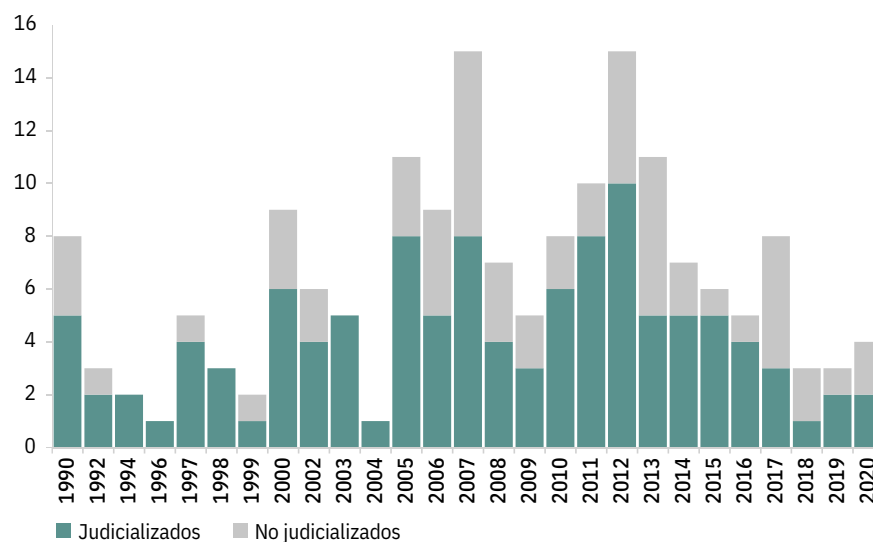


Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

Gráfico 7.10

Cantidad de conflictos socioambientales, según judicialización

(n=127)



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

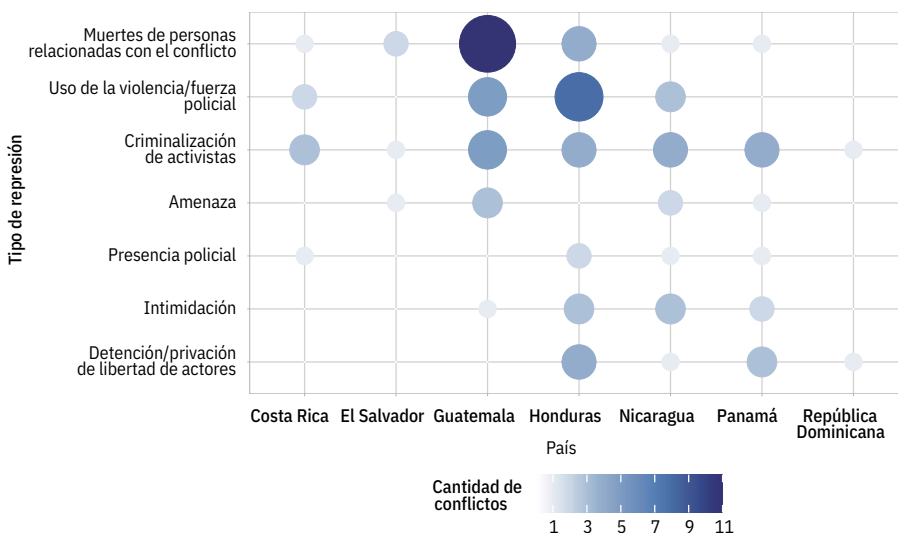
turismo recreativo, los combustibles fósiles y la justicia/climática energética y la infraestructura. En todos los casos, del total de conflictos que se presentaron, en promedio el 84,4% se canalizó por las vías judiciales. Por el contrario, entre los temas que reportan una menor judicialización están la gestión de residuos, los usos de la tierra y la biodiversidad y conservación.

Otra particularidad de la conflictividad socioambiental en Centroamérica y República Dominicana es el uso de medidas de represión contra los actores o grupos que llevaron a cabo la acción o manifestación. En el 54,7% de los casos se registraron acciones en esta línea; se trata, fundamentalmente, de criminalización de activistas (12,8%), asesinatos (11,6%) y uso de la fuerza policial (10,5%). Al desagregar esta cifra por país, se observa que Honduras, Guatemala y Nicaragua son los territorios de la región con mayor represión (gráfico 7.11). Es importante señalar que, a excepción de Belice y República Dominicana, en todos los Estados se reportan personas muertas como resultado de las disputas socioambientales (recuadro 7.2). De acuerdo con Global Witness (2020),

Gráfico 7.11

Cantidad de conflictos socioambientales por país, según tipo de represión. 1990-2020

(n= 90)



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

Recuadro 7.2

Medidas de represión son un elemento habitual en la conflictividad socioambiental en Centroamérica

Según la base de datos de conflictos socioambientales en Centroamérica del PEN, al menos en el 54% de las disputas surgidas entre 1990 y 2020 se utilizaron medidas de represión que incluyen la declaración de ilegalidad de los actos de movilización social, la detención de personas, el uso de la fuerza contra las personas manifestantes y el asesinato –principalmente– de las personas defensoras del ambiente. Al respecto, sobresalen dos casos. Un primer caso es el asesinato –en setiembre de 2015– de Rigoberto Lima Choc, quien denunció la contaminación del río La Pasión, en el Municipio guatemalteco de Sayaxché de Petén, a raíz del derrame de químicos utilizados por plantaciones

aledañas de palma aceitera. Dicho derrame, entre otras consecuencias, produjo la muerte de gran cantidad de peces. Cabe destacar que paralelamente a este hecho, se reportó el secuestro y retención, durante 12 horas, de otros tres defensores de los derechos humanos.

Un segundo ejemplo de este tipo de situaciones se presentó en Honduras, específicamente en el territorio indígena lenca en la comunidad de Río Blanco, ubicada en Intibucá. La causa de esta disputa fue la no consulta, a los pueblos indígenas de la zona, del proyecto de construcción de la planta hidroeléctrica Agua Zarca, pese a la obligatoriedad que establecen las normas nacionales e interna-

cionales en ese sentido (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo). Paralelamente a las denuncias por la restricción al libre acceso a ciertas áreas del río y la destrucción de zonas de cultivo de maíz de las comunidades indígenas, se reportó la muerte de siete personas defensoras del ambiente, a saber: Tomás García, William Jacobo Rodríguez, Maycol Ariel Rodríguez García, Baudilio Sánchez, Berta Cáceres, Elvin Saúl Madrid Gómez y Olban Adonay Gómez.

Fuente: González, 2021, con datos de la base de datos sobre conflictos ambientales, 2021; ICTA-UBA, 2015; Vijil, 2020; ICTA-UBA, 2019.

Guatemala y Honduras figuran entre los diez países del mundo en los que murió una mayor cantidad de ambientalistas en 2018. Si bien esta problemática no es exclusiva del istmo y existe también en otros lugares del mundo, hace que la región centroamericana sea una de las más peligrosas para las personas involucradas en el activismo ambiental.

Las medidas de represión son más frecuentes en los conflictos socioambientales vinculados a la extracción de minerales y materiales de construcción, uso del suelo y gestión del agua. En estos casos se reporta —fundamentalmente— acciones tendientes a la criminalización de activistas, el asesinato de personas involucradas en las disputas y el uso de la violencia o la fuerza policial. Es importante señalar que el uso de la violencia o la fuerza policial es más habitual cuando la cobertura del conflicto es comunal. Por el contrario, las dos primeras medidas son más recurrentes cuando los conflictos se sitúan en el nivel municipal o cantonal.

Si se analiza el uso de medidas de represión según el tipo de conflicto, se determina que son más usuales en los reproductivos: 55,3% versus 43,6% en los distributivos. Sin embargo, en ambos casos las formas de represión más utilizadas son la criminalización de activistas, la muerte de personas involucradas en el conflicto, el uso de la violencia o la fuerza policial y, en menor grado, la detención de personas y la intimidación. En este último caso, llama la atención el hecho de que esta acción es más frecuente en Honduras y Nicaragua, y suele darse cuando entre los actores iniciadores figuran los grupos vecinales, principalmente, y cuando entre los actores generadores se encuentran las instituciones públicas.

Escasa información sobre los factores asociados e impactos de los conflictos socioambientales

Pese a los esfuerzos emprendidos en los últimos años por sistematizar y analizar la conflictividad socioambiental en Centroamérica y República Dominicana, resulta difícil precisar con exactitud la naturaleza y magnitud de las consecuencias que este fenómeno genera a escala

Gráfico 7.12

Principales consecuencias asociadas a las acciones o actividades que generaron los conflictos socioambientales, según tipo. 1990-2020



Fuente: Chacón y González, 2021, a partir de la base de datos de conflictos socioambientales del PEN, Atlas de Justicia Ambiental, 2020; Calas, 2020; Fundación Neotrópica, 2020; Cespada, 2020; Centro Humboldt, 2020; Grupo Cocibolca, 2020; OBPAS, 2020.

regional, nacional y local. Aun así, la poca información disponible permite establecer al menos tres conclusiones dignas de atención. En primer lugar, se observa que las afectaciones no se limitan a un ámbito en específico, sino que, por el contrario, abarcan múltiples áreas; de hecho, existe una relación de interdependencia entre estas, razón por la cual su gestión debe hacerse de forma conjunta e integral. En segundo lugar, la no sistematización de información veraz y actualizada sobre los factores determinantes o asociados a los conflictos dificulta la atención por parte de los Estados y las autoridades correspondientes, así como las tareas de fiscalización y control. Esto, a su vez, dificulta contener los efectos acumulados de los distintos usos del territorio y los recursos naturales. Por último, los efectos de estos eventos son, a la vez, causa y resultado de los problemas estructurales que le impiden al Istmo y a República Dominicana avanzar en

materia de desarrollo humano.

En términos generales, y de acuerdo con la poca información disponible, se determina que, en materia ambiental, los principales factores asociados a los conflictos son: la contaminación (aire, agua, o suelo), el daño a ecosistemas naturales y la desaparición de bosque. Por su parte, el desplazamiento de personas, la pérdida de conocimientos locales, saberes, prácticas y cultura, y las violaciones a los derechos humanos constituyen las afectaciones sociales más frecuentes. En cuanto a los efectos económicos, sobresalen la corrupción, la afectación de actividades productivas y la pérdida de tierras (gráfico 7.12).

Es importante señalar que la mayoría de la información sobre los impactos de las disputas socioambientales se obtuvo de los medios de comunicación, el conocimiento y percepción de los defensores ambientales y líderes comunales y, en menor grado, de estudios, investigaciones

o reportes técnicos y/o científicos elaborados a partir de metodologías sólidas. Por lo anterior, no es posible ampliar el estudio de este aspecto ni analizar tendencias o realizar comparaciones en el tiempo y entre países.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

Centroamérica y República Dominicana enfrentan el reto de priorizar el tema ambiental en su agenda de desarrollo, lo cual implica velar por la existencia de un equilibrio entre las aspiraciones sociales, económicas y las ambientales y reducir la brecha entre las expectativas que generan el marco normativo vigente y las capacidades reales para su implementación, sobre todo si se considera que la región cuenta con un importante acervo de normas en este campo.

En este contexto, el análisis realizado en este estudio exploratorio evidencia la necesidad de crear o fortalecer las capacidades técnicas, humanas y financieras con las que cuenta la institucionalidad pública, a fin de lograr dos objetivos: por un lado, garantizar la protección y uso sostenible de los recursos naturales y el territorio y, por otro lado, ejercer una oportuna y adecuada fiscalización, mitigación y control de los efectos que las distintas actividades productivas generan en el ambiente y en el rico patrimonio natural de la región. La acción conjunta entre los países para emprender estas acciones es clave, pues los ecosistemas trascienden las fronteras territoriales. Fortalecer la cooperación entre los Estados e iniciativas como las alianzas público-privadas

tiene un importante potencial para impulsar avances en esta materia.

De forma paralela, la investigación evidenció que asegurar a toda la población el acceso permanente al aprovechamiento de los recursos naturales –sin distinción socioeconómica, étnica o geográfica– constituye un desafío en la mayor parte de los países. La creciente conflictividad socioambiental así lo evidencia, pues conlleva el riesgo de aumentar, aún más, la desigualdad socioeconómica, los altos niveles de vulnerabilidad y riesgo de desastres, la inseguridad alimentaria y nutricional y los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos.

En términos económicos, el reto está en distribuir equitativamente los beneficios obtenidos a partir de los distintos proyectos y actividades productivas que se desarrollan en los territorios. En este sentido, el sistema institucional juega un papel fundamental, puesto que tiene la responsabilidad de definir las orientaciones económicas, diseñar las estrategias para la atracción de inversión extranjera directa, avalar o no los distintos usos que se realizan de los recursos naturales y el territorio y regular los impactos que estos usos puedan tener sobre el ambiente, la salud humana, la población y sus medios de vida.

Cada país tiene el desafío (y la oportunidad) de cumplir y usar efectivamente los distintos instrumentos nacionales e internacionales (leyes, convenios, acuerdos, tratados, convenciones, etc.) disponibles y vigentes para, por un lado, mejorar la sostenibilidad ambiental y, por otro, garantizar el derecho de la población a un ambiente sano y ecológi-

camente equilibrado. Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de acoger herramientas como el Acuerdo de Escazú, con el fin de hacer efectivo el derecho al acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En aras de ampliar y profundizar el estudio sobre la conflictividad socioambiental en Centroamérica y República Dominicana, es importante mejorar las capacidades para el registro y seguimiento de los casos. Esto permitirá contar con mejores insumos para sustentar la investigación y, al mismo tiempo, ampliar la discusión y fundamentación técnica y estadística para la toma de decisiones, la formulación de políticas públicas y la coordinación de acciones, tanto entre los Estados como a nivel interno, en cada país. Alcanzar este objetivo requiere la participación de distintos actores: el Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil.

La inacción para enfrentar estos desafíos supone el aumento de los ya de por sí altos niveles de riesgo y vulnerabilidad social, económica y ambiental existentes en la región y limitará la posibilidad de intervenir oportunamente para lograr un vínculo armonioso entre el bienestar de la población y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente. Para una región como Centroamérica y República Dominicana, que está siendo impactada fuertemente por la variabilidad y el cambio climático, no emprender acciones compromete sus posibilidades de desarrollo humano en el mediano y largo plazo.

Notas

1 El Atlas de Justicia Ambiental es uno de los productos del Proyecto “*Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade*” (EJOLT), iniciativa financiada por la Unión Europea durante el periodo 2011-2015, cuyo propósito fue analizar y comprender los conflictos socioambientales desde una perspectiva de justicia ambiental. Además del Atlas, este proyecto generó informes, artículos académicos, documentales y cursos en línea (Temper et al. 2015).

2 Las fichas fueron elaboradas por el Centro de Acción-Legal Ambiental y Social (Calas), de Guatemala; la Fundación Neotrópica, en Costa Rica; el Centro de Estudios para la Democracia (Cespad), en Honduras; el Centro Humboldt y el Grupo Cocibolca, en Nicaragua, y el Observatorio Panameño de Ambiente y Sociedad (OBPAS), en Panamá.

3 De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española (2014): “Huella o señal que deja un impacto. Conjunto de posibles efectos sobre el medio ambiente de una modificación del entorno natural, como consecuencia de obras u otras actividades”.

4 Se refiere tanto a la judicialización de las protestas como a la judicialización asociada a resolver la disputa que genera el conflicto.

5 Según Gálvez y Cleaves (2014), “la consulta es previa y en ese sentido tiene una función preventiva frente a potenciales agresiones y conflictos”.

6 Se trata del conflicto generado en 2002 a raíz de la oposición a reactivar la mina El Tránsito, en Honduras.

7 El porcentaje restante corresponde a un caso en el que no fue posible distinguir el tipo de conflicto.

8 El análisis de supervivencia es una técnica inferencial que tiene como objetivo modelar el tiempo que un determinado suceso tarda en ocurrir (Llopis, 2013).

CAPÍTULO

8

MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO

Evolución político-institucional
(1900-2018)

HALLAZGOS RELEVANTES

- Todos los países de la región experimentaron mejoras significativas en materia de organización y celebración de elecciones libres entre 1980 y 1990. Sin embargo, las últimas dos mediciones (2000 y 2018) muestran naciones en las que se frenó el ritmo de avance, así como un notable retroceso en Honduras y Nicaragua.
- Los casos costarricense y panameño son los únicos que han experimentado mayores avances en equidad, justicia y fortalecimiento del poder infraestructural del Estado. En lo que se refiere a Guatemala, El Salvador y Honduras, aún presentan grandes retos en esta materia.
- Centroamérica (a excepción de Costa Rica) pasó varias décadas bajo dictaduras militares o regímenes militarizados. De hecho, hasta la década de los noventa no se abrió espacio a la desmilitarización.
- La región ha experimentado períodos de desestabilización política producto de episodios de violencia, crimen e inseguridad. Las respuestas del aparato estatal revelan crecientes dificultades para frenar o controlar la criminalidad, así como para reducir la impunidad.
- En varios países, los niveles de corrupción más recientes son iguales o incluso mayores a los registrados en las décadas de 1930 y 1970. Cuando se los compara con los casos extrarregionales, México y Brasil tienen trayectorias que se asemejan a las de las naciones centroamericanas.
- Costa Rica y Panamá son los que presentan menores índices de corrupción, aunque la tendencia en el resto de la región es totalmente inversa, donde se han mantenido elevados durante todo el período analizado, siendo Nicaragua y República Dominicana los que presentan mayores niveles de corrupción.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Este capítulo permite entender con visión de largo plazo la evolución de las condiciones materiales en las que subsisten las democracias en Centroamérica y la naturaleza y las características de los regímenes políticos contemporáneos en la región, además de comparar y contrastar el desarrollo de los regímenes políticos centroamericanos con otras naciones del orbe.

La descripción y análisis de los avances, estancamientos y retrocesos de las democracias de la zona en temas relevantes posibilita la identificación de déficits democráticos en los diferentes países, ya sean producto de la acumulación histórica de desafíos o del surgimiento de nuevos retos.

Como se ha señalado, después de algunos avances en el restablecimiento de la institucionalidad y prácticas democráticas en los años noventa, en lo transcurrido del siglo XXI el panorama político en los países de la región muestra resultados mixtos, producto de avances y retrocesos. Bajo estas circunstancias, resulta pertinente examinar algunos de los resultados del proceso democratizador en las naciones centroamericanas, con el fin de poder hacer un balance de sus logros, retos y desafíos.

En buena parte del mundo, las sociedades viven una etapa de debilitamiento de los pilares de la convivencia democrática. Incluso se habla de que la democracia está “arrinconada” y bajo fuertes presiones (Cohen et al., 2017). En el caso particular de Centroamérica, aunado a la caída del respaldo ciudadano a la democracia, cuando se examina la situación de los países desde una perspectiva comparada, en la región se han dado retrocesos políticos concretos, como golpes de Estado y el establecimiento de gobiernos antidemocráticos, en una zona del continente donde prevalecen resultados mixtos en la calidad de la democracia.

Ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región* (2016, 2011, 2008, 2003 y 1999) han reiterado en sus capítulos políticos los déficits democráticos de las sociedades centroamericanas.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*, de Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán y Vianca Chinchilla; *Mirada al contexto político centroamericano en el largo plazo (1900-2018)*, de Ronald Alfaro Redondo y Vianca Chinchilla.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo, Alberto Mora y Jorge Vargas Cullell.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Vianca Chinchilla.

Actualización y procesamiento de datos: Vianca Chinchilla.

Preparación de gráficos: Vianca Chinchilla y Ronald Alfaro Redondo.

Visualización de datos complejos:

Vianca Chinchilla y Ronald Alfaro Redondo

Revisión y corrección de cifras:

Vianca Chinchilla.

Lectores críticos: La investigación que sirvió de insumo para la preparación de este capítulo fue revisada por Manuel Alcántara Sáez (España), Álvaro Artiga González (El Salvador), Harry Brown (Panamá), Fabrice Lehoucq (Estados Unidos), Alberto Mora y Jorge Vargas Cullell (Costa Rica).

El borrador de este capítulo recibió comentarios de Álvaro Cáliz (Honduras), Luis Cosenza (Honduras), Héctor Dada Hirezi (El Salvador) y Mimi Prado (Costa Rica).

Corrección de estilo y edición de textos:

Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS SOBRE CENTROAMÉRICA EN EL LARGO PLAZO ///

Resumen

Desde la firma de los Acuerdos de Esquipulas a finales de los años ochenta iniciaron en Centroamérica importantes reformas para el cese de los conflictos armados que vivían los países e iniciar procesos de construcción de Estados democráticos de derecho que permitieran la vigencia y tutela efectiva de las libertades y los derechos civiles y políticos.

Pese al ímpetu de ese proceso y los logros alcanzados, en la última década se han registrado múltiples retrocesos e involuciones en varias naciones del Istmo. Estas regresiones políticas coincidieron, a su vez, con episodios similares que tuvieron lugar en democracias maduras y consolidadas, que en otras ocasiones han desempeñado un rol de promotores y garantes en momentos de titubeo o inestabilidad de la región.

La democracia no ha logrado consolidarse en Centroamérica, bien porque determinados países no tienen las raíces sólidas necesarias, o porque, donde estas sí existen, demuestran vulnerabilidad. El presente texto ofrece una mirada de largo plazo sobre la evolución política de los países de la región y analiza los motivos por los que las bases en las que se asientan las democracias en la zona son débiles, inacabadas y susceptibles a involuciones.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

8

/ Evolución político-institucional
(1900-2018)

INDICE	Introducción
Introducción 291	En 2021 Centroamérica celebrará doscientos años de vida independiente y poco más de tres décadas de los Acuerdos de Esquipulas que restablecieron la paz y la democracia. Después de un esperanzador proceso de democratización que implicó a un amplio grupo de naciones (sobre todo latinoamericanas), se vislumbraba un futuro promisorio.
Metodología 292	
Períodos históricos para el análisis 292	
Décadas analizadas en las trayectorias de los países 292	
Principales hallazgos 293	
Cambios en las condiciones “materiales” de las democracias centroamericanas en el largo plazo 293	En esas sociedades fue posible no solo alcanzar un conjunto de condiciones mínimas para garantizar elecciones limpias, libres y periódicas, sino que también se avanzó en materia de separación de poderes, Estado de derecho y libertades para un ejercicio pleno de la libre opinión. Si bien esos logros podían ser necesarios pero insuficientes, al menos constituían pasos en la dirección correcta. Asimismo, las democracias consolidadas no mostraban señales de deterioro o signos preocupantes.
Tras lograr avances, algunos países involucionan en materia de elecciones limpias 294	
Democracias y Estados débiles: una combinación desafortunada 295	
Persisten las debilidades de los Estados de derecho en la región 296	
Esfuerzos insuficientes para combatir la corrupción 296	
Implicaciones: oportunidades y desafíos 297	Otros autores han advertido que más que rupturas o afrentas abruptas, los mayores riesgos para las democracias radican en largos períodos de erosión de sus pilares y bastiones institucionales que terminan por tornarlas frágiles y vulnerables (Levitsky y Ziblat, 2018; Runciman, 2018). Para otros más, las señales son incluso más preocupantes, pues han declarado la derrota de las democracias liberales a manos de las fuerzas antidemocráticas y autoritarias (Foa y Mounck, 2017 y 2019).

La región centroamericana no ha escapado a esta ola debilitadora de la democracia de alcance global. Las naciones que la componen han experimentado un largo período de transformaciones políticas cuyas principales manifestaciones han sido la disminución de la participación electoral, el descrédito de los partidos, la transformación de los

sistemas de partidos políticos y la caída del apoyo ciudadano al sistema de gobierno. Sumado a ello, otros factores como la tendencia a la concentración del poder por parte del Ejecutivo, la injerencia del Ejecutivo en los otros poderes, la creciente judicialización de la política, así como una mayor capacidad de los poderes fácticos para influir en las decisiones públicas, también aporta vulnerabilidad a los sistemas políticos.

En estas condiciones, la finalidad de este capítulo es indagar si la pérdida de legitimidad que ha sufrido el sistema en las dos primeras décadas del presente siglo podría estar afectando a las bases sociales de las democracias centroamericanas y, en particular, si ha creado amenazas para la estabilidad política y la sobrevivencia del régimen. Ahondar en este tema es relevante en virtud de que buena parte de las personas que manifiestan su preferencia por la democracia tiene actitudes contrarias a algunas reglas básicas de este tipo régimen (PNUD, 2004).

Metodología

La fuente de información de este trabajo es la base de datos de *Varieties of Democracy*. Para ello, se seleccionaron indicadores que respondían a las características de las dimensiones seleccionadas a priori para el índice de democracia, consideradas aquí como condiciones

materiales para la consolidación de la democracia (cuadro 8.1), a partir de las cuales se elaboró una base de datos que incluye las referencias de los países de la región para el período 1900-2018.

En virtud de que en este documento se estudia la evolución de varios países a lo largo de 118 años, se recurre a técnicas para resumir e interpretar los datos. Con la información mencionada, se calculó un promedio para cada década según los índices analizados. Se normalizaron los datos en una escala 0-1, para facilitar la descripción de los resultados. Además, se aporta un análisis descriptivo de los indicadores durante el período considerado. En el cuadro 8.1 se muestra la agrupación de los índices según la naturaleza de la dimensión a la que corresponde, así como los indicadores que integran cada uno de ellos.

En los índices estudiados, los valores mayores refieren a una mejor situación o posición del país, con la excepción del índice de corrupción, en el que los valores más altos reportan una situación peor.

Para la conformación de estas dimensiones se tomaron en cuenta solo los índices y no los indicadores ni las variables de manera individual, por dos razones metodológicas. La primera de ellas, porque los índices integran algunas de estas variables e indicadores y eso representaría una duplicidad y, en segundo lugar, existe un mayor grado de factibilidad al hacer el análisis desde unidades con la

misma escala de medición. De este modo, se trabaja con ocho índices para seis naciones de Centroamérica y República Dominicana. La temporalidad del análisis abarca desde 1900 hasta 2018, siendo un total de 1.666 observaciones, con excepción del caso de Panamá, cuyos registros comienzan a partir de 1903.

Períodos históricos para el análisis

El análisis de la trayectoria política de siete países a lo largo de 118 años plantea desafíos y dificultades analíticas. Uno de los principales inconvenientes es aportar interpretaciones que trasciendan el mero recuento anual de las múltiples trayectorias estudiadas. El riesgo de que el análisis se pierda en un largo repaso de las evoluciones (e involuciones) políticas de los países es altísimo. Para no caer en esa trampa, se han seleccionado algunos períodos siguiendo criterios de relevancia y pertinencia. Así, en lugar de estudiar todos los años, se opta por identificar cinco momentos históricos importantes. En seguida se describen esos episodios históricos y su relevancia.

Décadas analizadas en las trayectorias de los países

- Década de 1930: se caracteriza por los efectos de la Gran Depresión, la crisis económica que afectó a un gran número de países y desencadenó el

Cuadro 8.1

Dimensiones utilizadas para abordar las condiciones materiales, según índices que la componen

Dimensión	Índices que componen cada dimensión
Electoral	Índice de elecciones limpias: autonomía del órgano electoral; capacidad del órgano electoral; registro electoral; compra del voto; irregularidades en las elecciones; elecciones pacíficas, libres y justas.
Corrupción	Índice de corrupción política: índice de corrupción en el Poder Ejecutivo; corrupción en el Poder Legislativo; corrupción en el Poder Judicial. Índice de corrupción en el Poder Ejecutivo: disponibilidad de la persona jerarca a aceptar sobornos y realizar malversación de fondos. Índice de corrupción en el sector público: disponibilidad del funcionariado a aceptar sobornos y realizar malversación de fondos.
Estado de derecho	Índice de militarización: la persona que ocupa la presidencia es nombrada por un golpe de Estado, puede ser destituida por un militar, cómo llegó al poder, poder relativo de esa persona, el jefe o jefa de Estado comparte funciones con el jefe o jefa de gobierno. Índice de acceso a la justicia. Índice de acceso a la propiedad privada.
Poder infraestructural	Índice de distribución equitativa de los recursos: si existe igualdad en acceso a educación, igualdad en acceso a la salud, gasto público, universalización de los programas sociales, poder político distribuido por nivel socioeconómico, grupo social y género.

surgimiento de fuerzas políticas y sociales con tendencias totalitarias y antidemocráticas. A finales de esa década comenzó la Segunda Guerra Mundial, que se prolongaría hasta mediados de la siguiente (1939-1945). Como punto de partida, es clave analizar la situación política de los países estudiados, pocos años después del centenario de la Independencia.

- **Década de 1970:** momento histórico relevante, dado que para entonces algunas naciones experimentaban conflictos civiles (como Guatemala) o se estaban gestando las fuerzas que derivarían en guerras a finales de esa década (El Salvador y Nicaragua).
- **Década de 1990:** constituye un punto de inflexión en la trayectoria de las naciones estudiadas, en particular con la firma de los acuerdos de paz y la democratización. Este período marca una etapa de fortalecimiento de las instituciones democráticas y de expansión de las libertades políticas y civiles.
- **Década de 2000:** en este estudio se consideran las condiciones políticas de los países de la región a inicios del nuevo siglo. El análisis de este período temporal cobra relevancia por dos razones: i) marca el primer decenio de los países centroamericanos conviviendo bajo reglas democráticas y ii) porque después del tiempo transcurrido desde los Acuerdos de Esquipulas, en varias naciones, las instituciones democráticas muestran señales de deterioro y desgaste.
- **Año 2018:** se trata del último año disponible en la base de datos utilizada. La información reporta la situación política más actual, a pocos años de celebrarse y cumplirse el bicentenario de la Independencia.

Para enriquecer el análisis comparado del comportamiento a largo plazo de las democracias centroamericanas y República Dominicana, se incorporaron otros casos de comparación. Para Suramérica se seleccionó a Chile, Brasil

y Uruguay, para Norteamérica a México y Estados Unidos, y del continente europeo se escogió a Reino Unido y Francia. El criterio de selección responde a algunas características compartidas con respecto a sus sistemas políticos en casos como Chile o Uruguay, o fuertes contrastes como las naciones europeas y Estados Unidos. La ampliación de la red de comparación incluyendo otros casos en el análisis permitió distinguir similitudes y diferencias, no solo a nivel regional, sino también con otras democracias alrededor del mundo.

Principales hallazgos

Cambios en las condiciones “materiales” de las democracias centroamericanas en el largo plazo

Para entender por qué la mayoría de las democracias centroamericanas han tenido dificultades para echar raíces, es necesario examinar las condiciones materiales en las que estas subsisten. Mediante una mirada de largo plazo a la evolución política de Centroamérica en temas claves, este capítulo plantea que la democratización ha sido incompleta, sobre todo porque dichos regímenes se basaron en Estados débiles e inconclusos acompañados de Estados de derecho igualmente frágiles. En este sentido, un Estado con amplias capacidades institucionales debería tener una probabilidad mayor de lograr objetivos relevantes que otro afincado sobre un aparato público muy limitado, en la medida en que el primero puede movilizar más recursos técnicos, financieros, logísticos, físicos y legales para promover el desarrollo y las oportunidades de bienestar de las personas (Vargas Cullell y Durán, 2016).

Este apartado ofrece una visión comparada y de largo plazo de la evolución histórica y la trayectoria de las democracias centroamericanas y República Dominicana. El período de análisis cubre 118 años en total (1900-2018). Durante este período, los regímenes políticos de los países estudiados han transitado por diferentes estadios: avances, retrocesos y estancamientos. Se utiliza para el análisis la base de datos del proyecto Varieties of

Democracy y una selección de indicadores relevantes que muestran los alcances del proceso democratizador.

El fortalecimiento de la democracia en la región es una preocupación que se mantiene constante porque está vinculado de manera inherente con el mejoramiento en la calidad de vida de las personas. En este sentido, un sistema político aspira a garantizar la igualdad de condiciones, el disfrute de los derechos y libertades políticas y civiles, y el ejercicio del poder y el funcionamiento del Estado. Por esta razón, resulta relevante examinar la trayectoria política de los países de la región, con el fin de identificar hitos y desafíos en aspectos clave.

Entre los estudiosos de las trayectorias políticas de los países centroamericanos, Martí Puig (2004) plantea que la instauración de la democracia no se ha visto acompañada de una mejora de las condiciones de vida de la población, lo que en el futuro puede erosionar el respaldo de la ciudadanía al sistema político. En algunos casos, avances como el aumento en casi todos los países de la inversión y el gasto social, que ha redundado en cierta mejora de indicadores como la expectativa de vida o la reducción de la mortalidad infantil y materna, han sido frágiles e insuficientes y al mismo tiempo se han sumado nuevos riesgos que desmejoran la calidad de vida, como los efectos de los eventos extremos en el clima producto del cambio climático (Cálix, 2013).

Lehuocq (2013) sugiere que, con el tiempo, países como Honduras, Nicaragua y Guatemala se han vuelto menos democráticos. En las últimas dos décadas, y a pesar de importantes transformaciones, los problemas fundamentales se han agudizado. En síntesis, el autor concluye que, a mediados de la segunda década del siglo XXI, los resultados de la apertura de los sistemas autoritarios han sido mixtos. Las prácticas políticas democráticas se han fortalecido en El Salvador y en Panamá y se han seguido desarrollando en Costa Rica; sin embargo, esas prácticas han colapsado o se han debilitado en Guatemala, Honduras y Nicaragua (Lehuocq, 2013). Otros incluso han planteado que “la calidad de la mayoría de las instituciones sigue siendo

escasa y la democracia formal no se ha traducido en una democratización social” (Martí Puig y Sánchez Ancochea, 2014).

Tras lograr avances, algunos países involucionan en materia de elecciones limpias

La primera medición seleccionada (década de 1930) revela que países con cien años de vida independiente poseen sistemas electorales poco desarrollados, excluyentes y vulnerables a la manipulación. En los años setenta se reportaron avances parciales o acotados en algunos países, pero no en todos, un factor que mejoró dos décadas más tarde.

En múltiples aspectos los años ochenta fueron una década convulsa para los países centroamericanos (Cardemil et al., 2000). No obstante, a partir de la década de 1990 los países de la región comenzaron a experimentar una serie de reformas estructurales que modificó

no solo la estructura de sus economías, sino que a su vez representó cambios en la manera en la que se organizaron política y socialmente. A medida que se fue fortaleciendo e institucionalizando la democracia procedimental, fue creciendo la legitimidad de los procesos electorales, acercándose al ideal de representatividad y transparencia de las actividades relativas al sufragio.

La experiencia democratizadora en la región centroamericana es símbolo de intermitencia, fragilidad y excepcionalidad en el contexto de América Latina (Uc, 2014). No todos los casos han tenido un período prolongado de democratización, otros recién empiezan a consolidar sus procesos, mientras que aquellos que han sido más estables comienzan a ser vulnerables.

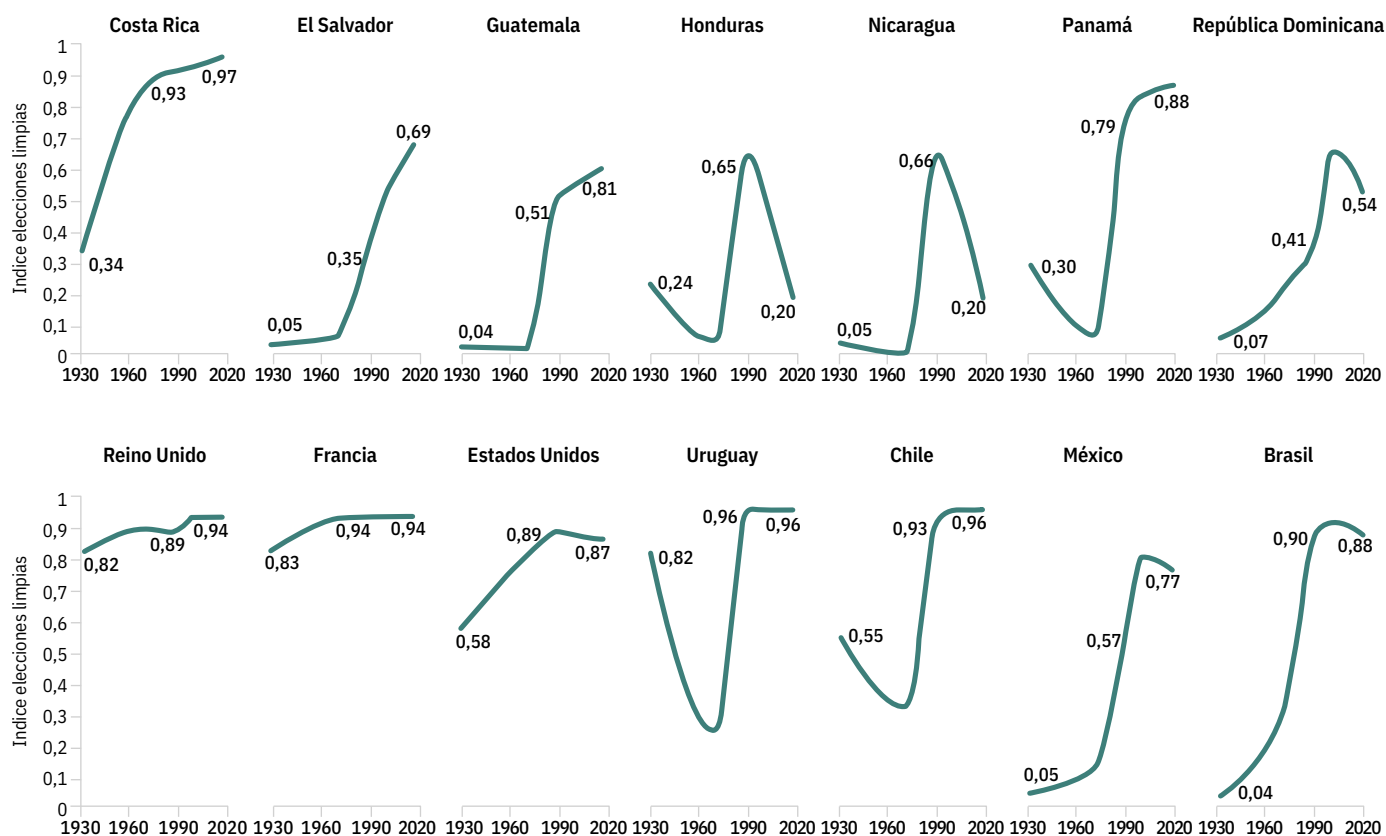
Como puede apreciarse en el gráfico 8.1, todos los países de Centroamérica sin excepción experimentan mejoras sig-

nificativas en materia de organización y celebración de elecciones libres entre 1980 y 1990. A pesar de ello, en las últimas dos mediciones (2000 y 2018) se evidenció que en algunas naciones se frenó el ritmo de avance o, en el peor escenario, hubo países que retrocedieron casi hasta principios del siglo XX. Estos contrastes son incluso mayores cuando se comparan las trayectorias con otros países fuera de la región.

Costa Rica, Panamá y El Salvador (en una posición más distante) han mantenido una tendencia sostenida de mejora de sus procesos electorales, mientras que el resto de los países centroamericanos han tenido un comportamiento intermitente, evidenciando Honduras y Nicaragua un notable declive debido a la presencia de anomalías en la transparencia y la limpieza en las elecciones. Honduras ha tenido algunos intentos de mejora en su sistema electoral, con mayor noto-

Gráfico 8.1

Índice de elecciones limpias en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

riedad en los noventa, mostrando un comportamiento singular en los procesos de democratización en Centroamérica, mientras que Nicaragua no ha sido un sistema electoral que se caracterice por su solidez. Igual que en el caso hondureño, los intentos nicaragüenses por mejorar los procesos electorales fracasaron por carecer de órganos electorales que garantizaran el ejercicio de los derechos políticos electorales.

En la dimensión electoral hay avances a partir de 1990 en Chile, Brasil y México, así como en El Salvador y Guatemala, mientras que Estados Unidos, Francia y Reino Unido han tenido democracias con procesos electorales transparentes mucho más atrás de la temporalidad observada, además de Uruguay en Suramérica, que comparte índices altos, aunque estos se presentan sobre todo a partir de 1980. De los catorce casos, solo Nicaragua y Honduras desmejoran

sus procesos electorales, y de los ejemplos centroamericanos, solo Costa Rica y Panamá se encuentran entre los países que tienen democracias con índices de elecciones limpias más altos, mientras que México se une al grupo de democracias con elecciones medianamente transparentes como República Dominicana, Honduras, Guatemala y El Salvador.

Democracias y Estados débiles: una combinación desafortunada

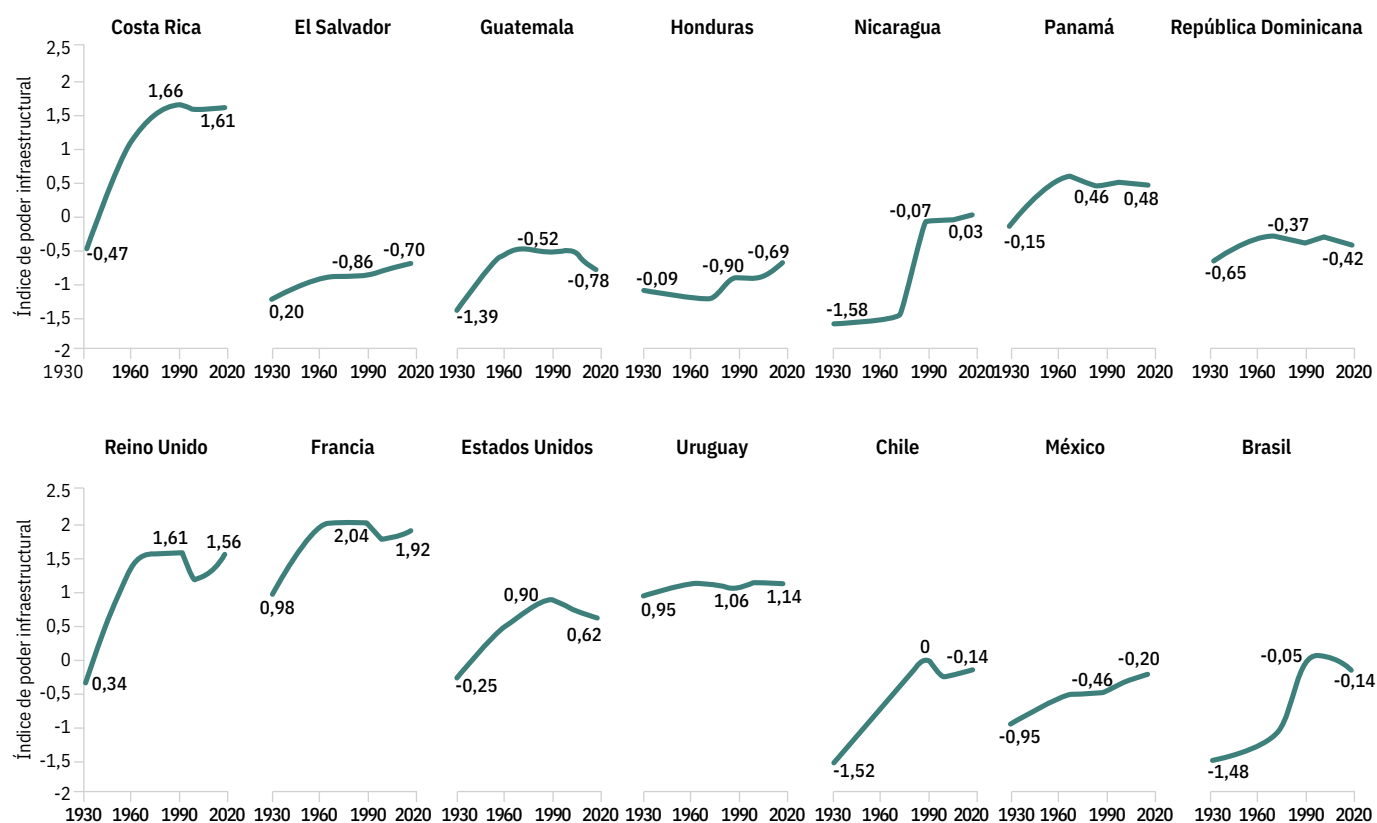
La dimensión de poder infraestructural mide la capacidad de los Estados centroamericanos para proveer a la ciudadanía ciertos servicios públicos en la extensión de su territorio. Para determinar lo anterior, se analizan los resultados del índice de distribución equitativa de los recursos. Dicho índice mide la distribución equitativa a partir de la estandarización de los indicadores de acceso al sistema educativo y el de salud, el gasto que

realiza el Estado para satisfacer las necesidades de la población, la universalización de los programas sociales y el poder político distribuido por nivel socioeconómico, grupo social y género. En términos de Mann, el poder infraestructural consiste en “la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2010).

A excepción de Costa Rica y Panamá, Centroamérica ha mostrado a través de la historia índices muy bajos de distribución equitativa de sus recursos, lo que habla de múltiples desigualdades en términos del desarrollo de sus democracias y el mejoramiento de la vida de las personas. Las sociedades costarricense y panameña son las únicas que han experimentado mayores avances en equidad, justicia y fortalecimiento del poder infraestructural del Estado (gráfico 8.2). En los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras

Gráfico 8.2

Índice de poder infraestructural en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

aún quedan grandes retos y vacíos que se deben de subsanar para garantizar una distribución más equitativa de sus recursos.

Entre los países incluidos en este análisis, los que presentan mayores índices de distribución de recursos son Reino Unido, Estados Unidos, Francia y Uruguay, mientras que Chile y Brasil han desmejorado sus índices de distribución equitativa de los recursos del año 2000 en adelante. En el caso de México, ha mantenido bajos índices de distribución equitativa, pero, aunque ha ido creciendo de manera gradual, no supera el 0,4.

Otros análisis pormenorizados han llegado a conclusiones similares. Según Vargas y Durán (2016), existen tres tipos de configuración institucional de los Estados centroamericanos. Costa Rica está contenida en el primer tipo: posee un aparato público con redes institucionales grandes y complejas y un Ejecutivo débil con bajo poder del tesoro y de nombramiento. Un segundo tipo de configuración institucional es el de los países del CA-4. Pese a las diferencias entre los casos, los aparatos públicos se caracterizan por redes institucionales simples y pequeñas, pero con Ejecutivos fuertes que poseen amplios poderes del tesoro y de nombramiento. Finalmente, como se ha visto, Panamá es un caso híbrido ya que el tamaño de su Estado se asemeja al de Costa Rica, pero la escasa complejidad de sus redes institucionales es similar a la de los países del CA-4.

Persisten las debilidades de los Estados de derecho en la región

Para su buen funcionamiento, las democracias necesitan Estados de derecho sólidos. Sin un Estado de derecho robusto, las democracias no pueden garantizar la igualdad de condiciones en lo que se refiere a acceso a los derechos y libertades civiles. En términos generales, el repaso de las condiciones de los países observados presenta importantes rezagos con respecto a esta dimensión. En todas las naciones de la región sin excepción, los datos más recientes revelan deterioros en esta materia.

Salvo Costa Rica, Centroamérica ha pasado varias décadas bajo dictaduras

militares o regímenes militarizados (Cajina, 2014). De hecho, el espacio a la desmilitarización no se abrió hasta la década de los noventa. En el largo plazo, es posible identificar períodos de militarización que responden a tensiones como guerras civiles o golpes de Estado, que se mantuvieron presentes sobre todo en Guatemala, Honduras y El Salvador. Pero, en general, ningún caso ha estado exento de un momento militarizado, siendo Costa Rica el que ha tenido un período más corto y El Salvador el más militarizado.

Asimismo, varios países de la región han experimentado períodos de desestabilización política producto de episodios de violencia, crimen e inseguridad. Las respuestas del aparato estatal revelan crecientes dificultades para frenar o controlar la criminalidad, así como para reducir la impunidad. Otro de los notorios rezagos en esta dimensión está relacionado con el funcionamiento y el desempeño de los sistemas de administración de la justicia. En ediciones anteriores de este Informe se ha advertido sobre la fragilidad y el bajo rendimiento de los tribunales de justicia, producto de la cooptación o la intromisión política (PEN, 2016).

Por otro lado, en países como Francia, Estados Unidos y Reino Unido, los niveles de desarrollo de sus Estados de derecho son significativamente mayores a los reportados por la mayoría de los países del Istmo y República Dominicana. Las mayores similitudes se dan con México (gráfico 8.3).

Esfuerzos insuficientes para combatir la corrupción

La corrupción sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir Estados fuertes que, por un lado, logren una verdadera legitimidad social y, por el otro, cuenten con los recursos públicos suficientes para el cumplimiento de los objetivos comunes definidos por las sociedades (Melgar, 2015). En el ámbito de los ejecutivos, la corrupción se mide a partir de indicadores relacionados con el soborno y la malversación de fondos. Por su parte, el índice de corrupción del sector público

también se calcula a partir de los indicadores de sobornos y malversación de fondos, y de la disponibilidad de las y los empleados públicos de acceder a incentivos materiales a cambio de favores. Por último, el índice de corrupción política se construye a partir de los índices de corrupción para los tres poderes.

Como se aprecia en el gráfico 8.4, resulta preocupante que en varios países de la región los niveles de corrupción más recientes sean iguales o incluso mayores que los registrados en las décadas de 1930 y 1970. Cuando se los compara con los casos extrarregionales, las diferencias son notorias, salvo los casos de México y Brasil, cuyas trayectorias se asemejan a las de las naciones centroamericanas.

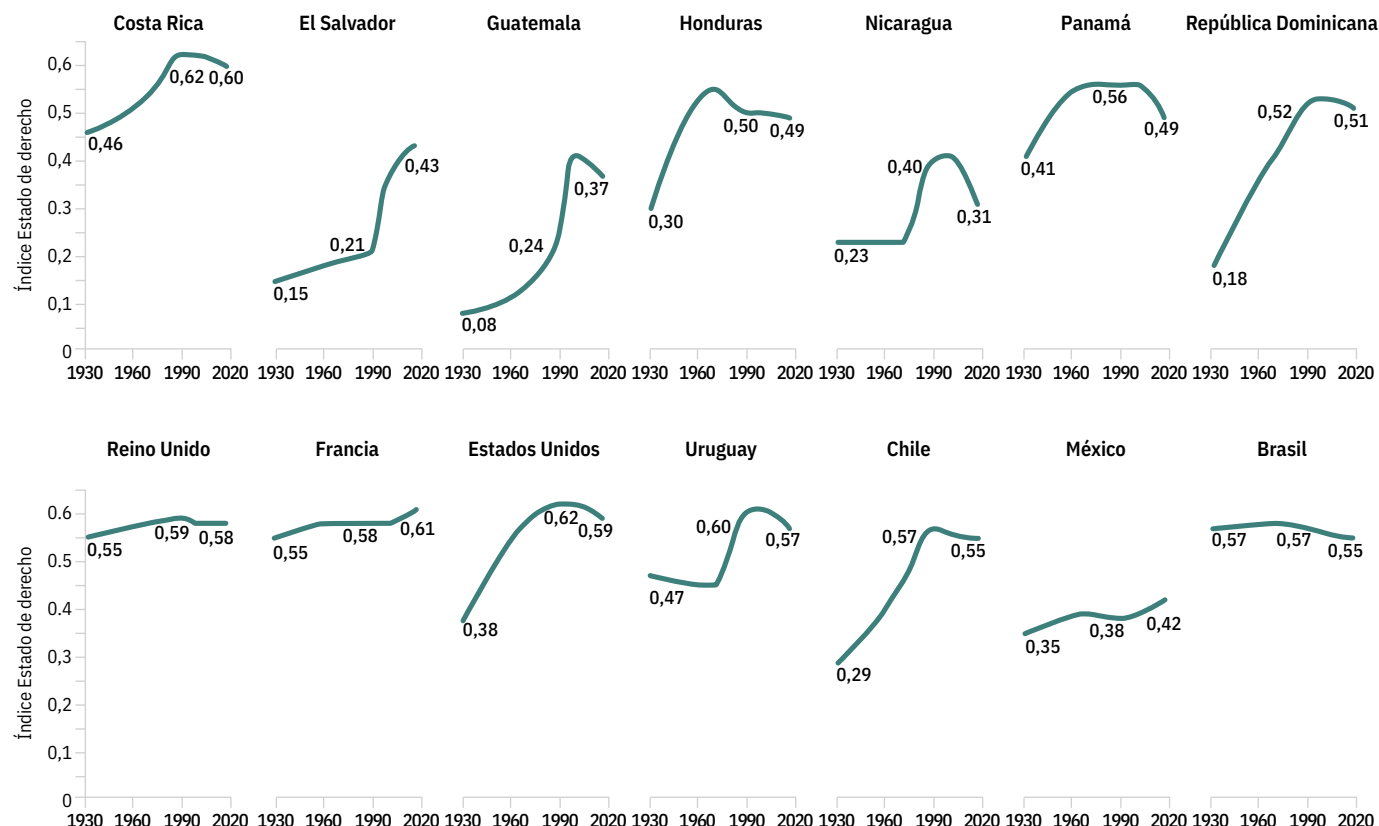
Según Melgar (2015), existen diversos factores que inciden en los alarmantes índices de corrupción en la región centroamericana. El principal de ellos es una legislación desactualizada, que deja ventanas de oportunidad para desvirtuar el uso de la política y a su vez un amplio margen para la impunidad. Lo anterior lleva a un debilitamiento de las instituciones públicas, ya que estas no logran canalizar los esfuerzos para garantizar procesos de toma de decisiones y de uso de fondos públicos de la manera más transparente posible (Levitsky y Way, 2010). Además, se manifiesta un bajo acceso a la información pública, lo que restringe la participación ciudadana e intensifica el conflicto de intereses entre los actores públicos y los privados.

De los tres indicadores observados, el que ha experimentado una reducción importante es el índice de corrupción en el Poder Ejecutivo. Costa Rica y Panamá son los países que presentan menores índices de corrupción, mientras la tendencia en el resto de la región es totalmente inversa, donde se han mantenido elevados durante todo el período analizado, siendo Nicaragua y República Dominicana los que presentan un nivel mayor de corrupción (gráfico 8.4). Este comportamiento está relacionado de manera intrínseca con las dificultades que han afrontado los países centroamericanos para consolidar sus procesos de democratización.

En lo que se refiere a los índices de

Gráfico 8.3

Índice de Estado de derecho en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

corrupción del sector público, México y Brasil son los únicos con cifras semejantes a los centroamericanos, es decir, elevados, sobre todo el de corrupción en el Poder Ejecutivo y el de corrupción política. En el resto de casos, Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Uruguay y Chile mantienen marcadores bajos en los tres índices de corrupción, al igual que Costa Rica y Panamá a nivel centroamericano, y a su vez estos casos experimentan buenos índices electorales, de institucionalización de partidos, una baja militarización y una distribución equitativa de sus recursos. Sin duda, todo lo anterior refuerza el argumento de que la corrupción es una amenaza para el fortalecimiento de las democracias.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

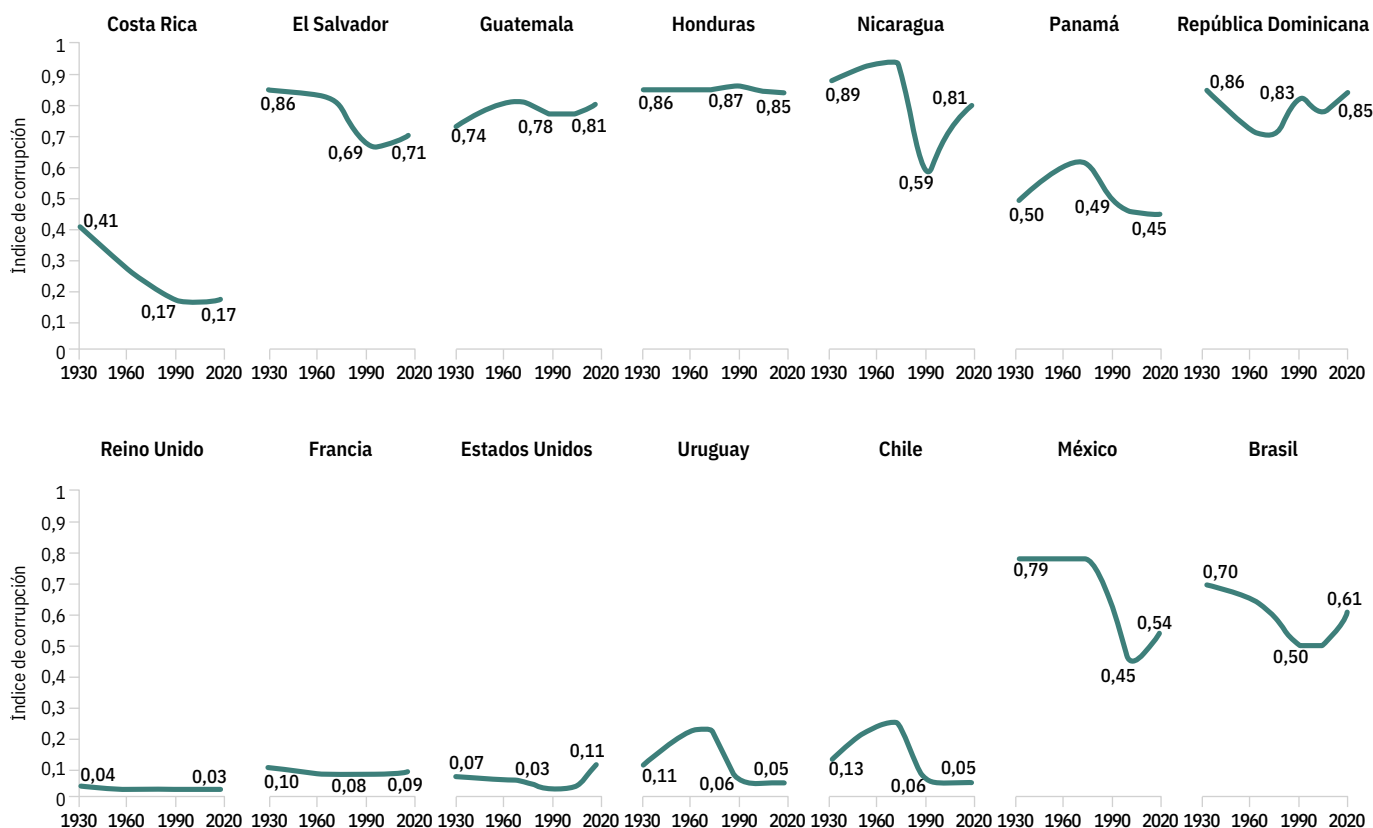
En los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Esquipulas, en los que las élites políticas centroamericanas se comprometieron a la paz, las naciones del Istmo pusieron en marcha promisorias reformas y transformaciones con el fin de conseguir condiciones políticas mínimas para una eventual democratización regional. No obstante, a pesar de que algunas de esas decisiones y acciones iban en la dirección correcta, el análisis de la evolución de largo plazo de las democracias centroamericanas revela un preocupante escenario de deterioro de las condiciones materiales en las que subyacen dichos sistemas políticos.

Pordesgracia, tras varios años de avances

y progresos, en la última década se han registrado múltiples retrocesos e involuciones en varios países de la región. Estas regresiones políticas coincidieron, a su vez, con episodios similares que tuvieron lugar en democracias maduras y consolidadas, que en otras ocasiones han desempeñado un papel de promotoras y garantes en momentos de titubeo o inestabilidad de la zona. Es decir, se trató de una pérdida de carácter doble: la interna por los retrocesos en los países, y la externa, originada en un debilitamiento del ejemplo de los referentes y los casos-modelos a seguir. En otros momentos en los que la democracia perdió impulso en la región, los referentes internacionales salían en su respaldo y lograban, no sin dificultades, enderezar y retomar el

Gráfico 8.4

Índice de corrupción política en países dentro y fuera de la región, años seleccionados



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

rumbo. Pero en las circunstancias actuales, los déficits de unos y otros cancelan dicha posibilidad.

En balance, la democracia no ha logrado consolidarse en Centroamérica, ya sea porque no tiene raíces sólidas, o porque, donde sí las hay, estas son frágiles y muy vulnerables. Además, por lo que se ha indicado, el respaldo internacional no tiene, hoy día, el mismo peso que tuvo en otra época. Incluso, como se trata en el capítulo 13 de este Informe, estas

involuciones (o estancamientos) han estado asociadas con un deterioro de las actitudes ciudadanas hacia la democracia. No obstante, como queda plasmado en el texto, el debilitamiento de actitudes de la ciudadanía muestra efectos distintos entre democracias consolidadas y las que no lo están.

Este capítulo aporta una mirada de largo plazo a la evolución política de los países centroamericanos y permite entender por qué las bases en las que se

asientan las democracias en la región son débiles, inacabadas y susceptibles a involuciones. Estas bases las constituyen aparatos estatales y Estados de derecho débiles, poco extendidos y sin susten-tos financieros. Bajo estas circunstancias, la posibilidad de que la democracia se consolide es más difícil, pues presenta una mayor vulnerabilidad a episodios de inestabilidad y ruptura.

V

SECCIÓN

Miradas en profundidad sobre temas actuales



CAPÍTULO

9

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Redes y encadenamientos productivos y de empleo

HALLAZGOS RELEVANTES

- Los servicios son el principal sector de las economías CARD y concentran más del 70% de la mano de obra en República Dominicana, Panamá y Costa Rica; más del 50% en Honduras y El Salvador, y alrededor del 40% en Nicaragua y Guatemala.
- La mayor parte de los encadenamientos productivos de los bienes y servicios de los países CARD son del tipo impulsor o estratégico, es decir que son importantes oferentes o demandantes de insumos intermedios de otras actividades, pero tienen pocos sectores claves -con alta capacidad de generar encadenamientos, simultáneamente como oferentes y demandantes-, pues representan apenas el 7% del total de las ramas productivas, un 7% del valor bruto de la producción y un 5% del empleo.
- La mayor parte de los flujos de transacciones entre sectores son menores a 1 millón de dólares (entre 48% y 73%), mientras que las transacciones de alto valor (mayores a los 10 millones de dólares) representan entre el 22% y el 8% de la totalidad del tejido transaccional.
- Las actividades de baja capacidad de multiplicación del empleo concentran más del 81% de la generación del valor bruto de la producción (VBP) y cerca del 95% del empleo. En los sectores de media y alta capacidad, dichas actividades representan apenas el 19% de la generación del VBP y el 5% del empleo.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Este capítulo analiza las relaciones existentes entre los distintos sectores de las economías de los países CARD, a través de instrumentos específicos para medir este tipo de encadenamientos productivos y sociales (como la generación de empleo) en cada país o en el conjunto de los países de la región, o bien, por medio de instrumentos adaptados como la visualización de redes, que permite ilustrar las transacciones entre sectores económicos por país según tamaño de la transacción y, de ese modo, apreciar sus concentraciones.

Ubicar las características específicas de cada sector permite desarrollar y diseñar la política pública a nivel de sector, pues no todos los programas y políticas dan respuesta a la diversidad de problemáticas productivas que sufre cada uno de los sectores. Así las cosas, el *Informe Estado de la Región* ofrece un análisis comparado de las estructuras nacionales de los países CARD, que además de identificar aspectos pertinentes para la política de fomento productivo a nivel nacional, aporta una mirada más amplia sobre las economías que son parte del proceso de la integración regional centroamericana.

RECONOCIMIENTOS

Investigadora principal: Marisol Guzmán Benavides, Karla Meneses Bucheli y Gabriela Córdova Montero.

Insumos: *Estimación de encadenamientos productivos, multiplicadores de empleo y redes productivas de la MIPCA2011*, de Marisol Guzmán Benavides, Karla Meneses Bucheli y Gabriela Córdova Montero; *Análisis de encadenamientos productivos y de empleo en Centroamérica*, de Karla Meneses Bucheli y Gabriela Córdova Montero; y *Análisis de redes productivas de Centroamérica y República Dominicana*, de Marisol Guzmán Benavides y Stwarth Piedra Bonilla.

Borrador del capítulo:
Marisol Guzmán Benavides.

Coordinación: Marisol Guzmán Benavides.

Edición técnica: Marisol Guzmán Benavides y Pamela Jiménez Fontana.

Asesoría metodológica: Karla Meneses Bucheli, Gabriela Córdova Montero, Pamela Jiménez Fontana y Vladimir González Gamboa.

Actualización y procesamiento de datos: Marisol Guzmán Benavides, Stwarth Piedra Bonilla y Abraham Cisneros Quesada.

Visualización de datos y preparación de gráficos: Marisol Guzmán Benavides.

Lectores críticos de ponencias y capítulo:

La versión preliminar de la investigación sobre encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo que sirvió como insumo para este capítulo contó con la lectura crítica de Ronald Arce (Costa Rica), Shirley Benavides (Costa Rica), José Félix Botello (Panamá), Carlos Chaverri (Costa Rica), Eduardo Espinoza (Guatemala), Miguel Gutiérrez Saxe (Costa Rica) y Enrique Penson (República Dominicana).

El estudio sobre redes productivas recibió comentarios y sugerencias de Néstor Avendaño (Nicaragua), José Félix Botello (Panamá), Carlos Chaverri (Costa Rica), Luis Consenza (Honduras), Wilfredo Díaz (Honduras), Juan Alberto Fuentes (Guatemala), Roberto Orozco (México), Camilo Pacheco (Nicaragua), Enrique Penson (República Dominicana) y José Manuel Salazar (Costa Rica).

Lectura crítica del capítulo:

Álvaro Cáliz, Pamela Jiménez Fontana, Miguel Gutiérrez Saxe y Susan Rodríguez.

Revisión y corrección de cifras:

Stwarth Piedra Bonilla.

Corrección de estilo y edición de textos:

Laura Flores Valle

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES ///

Resumen

Este capítulo analiza comparativamente la capacidad sectorial que poseen las estructuras productivas de Centroamérica y República Dominicana (países CARD) para encadenar la economía, así como los roles que cumplen los distintos sectores en cuanto a la conectividad, la cual es medida por transacciones de compras y ventas intermedias de insumos en el proceso productivo.

La principal fuente de datos son las matrices insumo producto que conforman la Matriz Insumo Producto regional (MIPCA2011) homologada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Los resultados del análisis evidencian que, si bien los países CARD tienen una estructura productiva con importantes encadenamientos –especialmente con sectores que son oferentes y demandantes muy relevantes–, cuentan con poca capacidad para generar oportunidades laborales, lo cual se ve reflejado en los

bajos multiplicadores de empleo. El tejido productivo, por otra parte, muestra una gran cantidad de transacciones entre sectores, pero estas transacciones están compuestas por flujos pequeños y relaciones débiles.

Este desempeño plantea un reto para la región: las políticas que busquen fomentar los encadenamientos productivos no necesariamente tendrán un efecto derrame sobre el mercado de trabajo; más bien, conllevan una limitada capacidad para generar dinamismo en el resto de la economía, debido a sus débiles conexiones.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

9

/ Redes y encadenamientos productivos y de empleo

INDICE		Introducción
Introducción	305	Según Amartya Sen, impulsor de la teoría del desarrollo humano y su medición, el ser humano y su libertad deben ser el centro del desarrollo y la economía. Desde esa perspectiva, la pobreza y la falta de oportunidades económicas son obstáculos en el ejercicio de las libertades fundamentales de las personas; por ende, el desarrollo significa expandir la libertad del ser humano y, concretamente, eliminar los obstáculos que la impiden o limitan.
Antecedentes	306	
Metodología y fuente de datos	306	
Abordaje metodológico para el análisis de las redes productivas	306	Los informes que en sus distintas ediciones dan seguimiento al tema del desarrollo humano –seis del Estado de la Región y veintisiete del Estado de la Nación (en Costa Rica)– son parte de esta corriente y han profundizado en temas que facilitan el conocimiento de la estructura productiva y apuntan hacia escenarios deseables para la eliminación de obstáculos. Algunas de las aspiraciones evidenciadas en estos informes son la distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades para toda la ciudadanía, las políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas, y las estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa. En línea con el trabajo efectuado en dichos informes, este capítulo analiza las relaciones entre sectores de la economía, mediante instrumentos específicos para medir este tipo de encadenamientos productivos y sociales (como la generación de empleo) para el conjunto de países, o para cada país, o por medio de instrumentos adaptados como la visualización de redes, que permiten ilustrar las transacciones entre sectores económicos por país (según tamaño de la transacción), y, de ese modo, apreciar sus concentraciones. La Matriz de Insumo Producto (MIP) refleja las relaciones económicas que se dan entre los diferentes sectores y agentes en las distintas fases del ciclo económico (producción, comercialización, consumo y acumulación), así como la composición de la producción, utilización y PIB por sector de actividad. Se trata, en pocas palabras, de un método específico para el análisis de la estructura productiva. Las MIP han resultado sumamente efectivas para conocer las actividades o productos que tienen mayor impacto en la dinámica económica. Hirshman (1970) fue pionero en la materia y sus trabajos constituyen una fuente metodológica en este tipo de análisis de encadenamientos entre sectores económicos y regiones. Encuentra que el desarrollo produce desigualdades, e identifica, por medio de una matriz de relaciones entre sectores, las interrelaciones entre dichos sectores. Observa que los sectores están relacionados entre sí con
Principales hallazgos	308	
Bajo crecimiento económico afectaba a la región de Centroamérica y República Dominicana antes de la crisis	309	
Estructura productiva de países CARD tiene un alto componente de sectores que demandan insumos locales	312	
Interactividad estructural sectorial: redes productivas tienen alta densidad de conectividad, pero relaciones comerciales débiles	315	
Potencial para multiplicar empleo está concentrado en pocos sectores	320	
Implicaciones: oportunidades y desafíos	322	

encadenamientos hacia atrás (demandan insumos de otros) o hacia adelante (proveen insumos para otros); insumos que son bienes, servicios, empleo. A partir de sus estudios y aplicaciones, concluye que no todos los sectores transmiten el mismo dinamismo a otros sectores y también que a algunos les va mejor que a otros. De ahí extrae una implicación aún mayor y afirma que “... el desarrollo consiste [...] en jalonar los recursos y habilidades que están escondidos, dispersos o mal utilizados” (Hirshman, 1970).

A la luz de lo anterior, este capítulo se enfoca en analizar, de manera comparada, las estructuras productivas de los países centroamericanos¹ (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) y República Dominicana (CARD), así como la interacción comercial entre los distintos sectores dentro de sus economías. El objetivo de esta investigación es estudiar con detalle los engranajes productivos de los países en la región, insumo que sirve de herramienta para el diseño de políticas de fomento productivo. De ahí que se tomen en consideración los estudios desarrollados por Meneses y Córdova (2020), Guzmán et al. (2021) y Guzmán y Piedra (2021), en los cuales se aplican una serie de metodologías que incluyen el cálculo de encadenamientos productivos, multiplicadores del empleo y el análisis de redes productivas. Es importante destacar que para la elaboración de estos estudios se utiliza la matriz insumo producto de países CARD homologadas, con las cuales se pueden realizar estudios comparativos en la región. Esta fuente de información fue recientemente puesta a disposición de los países por la Oficina Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), ubicada en México, en conjunto con los bancos centrales de cada país.

El capítulo se divide en cuatro secciones. La primera incluye los principales antecedentes en materia de estructuras productivas en los países CARD, así como las principales líneas de investigación que han sido planteadas. La segunda sección resume las metodologías empleadas y la principal fuente de información del estudio. En la tercera sección

se presentan los principales resultados, los cuales se dividen en cuatro apartados: el primero analiza el desempeño del crecimiento de la región, el segundo incluye un estudio de los encadenamientos según las estructuras productivas en cada uno de los países, el tercero analiza con detalle el tejido productivo a partir de un análisis de redes y el cuarto se enfoca en los multiplicadores de empleo. Finalmente, en la última sección se exponen las principales implicaciones para las economías de los países CARD.

Antecedentes

A nivel global, existen MIP que integran gran cantidad de países y permiten identificar características de las transacciones comerciales entre los países que se incluyen; por ejemplo, el *World Input-Output Database* y la MIP mundial elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en conjunto con la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas matrices mundiales, sin embargo, no incluyen a la mayor parte de los países CARD.

Un importante antecedente de este tipo de análisis en América Latina corresponde a un estudio sobre la estimación de la MIP de América del Sur, el cual fue realizado por Cepal (2016). Este fue el punto de partida para la elaboración de la MIP de Centroamérica, México y República Dominicana del 2011 (MIPCA2011). La Cepal emprendió la ardua tarea de homologar los sectores productivos entre todos los países CARD y México, de manera que la matriz refleja las interacciones sectoriales a lo interno de cada economía, así como las relaciones comerciales entre los países y los principales socios comerciales. Además, la MIPCA2011 contiene datos de empleo por sector.

La utilización de este insumo ha permitido desarrollar varios estudios a nivel de región, principalmente enfocados en las relaciones comerciales (importaciones y exportaciones) y el valor agregado (VA) que estas generan para cada economía. Orozco y Minzer (2020) analizaron, a través de un enfoque comparado, la inte-

gración comercial de las economías de la región CARD y México. Identificaron tres formas distintas de inserción comercial: (a) generación de VA por exportaciones por sector terciario (principalmente en Panamá y República Dominicana); (b) VA generado por exportaciones del sector secundario (por parte de El Salvador, Honduras, Nicaragua y México); (c) VA generado por sectores secundarios y terciarios (en Costa Rica) y balance entre los tres sectores (en Guatemala). Aunado a lo anterior, constataron que a pesar de que existe una alta intensidad de comercio entre los países, el valor bruto de la producción (VBP²) que se transa es bajo. Esto revela una ausencia de cadenas productivas de insumos intermedios profundas y variadas en la región, lo cual limita el potencial del comercio intrarregional en la generación de valor agregado nacional.

Las estructuras productivas a nivel nacional, por otra parte, han sido objeto de varios estudios en los distintos países de la región. En el caso de los encadenamientos productivos, en El Salvador se cuenta con los análisis de Rodríguez y Sánchez (2019); en Costa Rica, con los trabajos de Chaverri (2016), Hernández y Villalobos (2016), Meneses y Córdova (2017) y Meneses et al. (2019), y en República Dominicana, con los análisis del BCRD (2020). Estos estudios utilizan las MIP nacionales, las cuales no se encuentran homologadas de la misma manera que la MIPCA2011, lo cual impide hacer comparaciones directas entre los países y da pie a que los resultados puedan ser distintos a los que se generan a partir de la MIPCA2011. En cuanto a las estructuras productivas y los mercados laborales, se identifican además los estudios de Minzer y Orozco (2019a), en el caso de Honduras, y Minzer y Orozco (2019b), en el caso de Panamá.

Metodología y fuente de datos

Este capítulo compara las estructuras productivas de los países de la región CARD a partir de las metodologías de encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo que el Programa Estado de la Nación ha desarrollado y

aplicado en esta materia (PEN, 2017, 2019, 2020). Con el fin de avanzar en esta línea de investigación, el *Informe Estado de la Región* utiliza información de carácter inédito para abordar las estructuras productivas de la región: la Matriz Insumo Producto de México, Centroamérica y República Dominicana del 2011 (MIPCA2011).

Las MIP ofrecen una fotografía detallada del aporte de cada actividad productiva a la economía y su interrelación entre sectores. La MIPCA2011, en particular, contiene información homologada sobre el valor bruto de la producción para cuarenta sectores (cuadro 9.1) de los países de Centroamérica, República Dominicana y México, aunque, por el ámbito de análisis de este Informe, este último se excluye. La matriz registra las transacciones intermedias entre los distintos sectores a nivel nacional, así como las importaciones y exportaciones, intermedias y finales, entre los países de la región y entre estos y sus principales socios comerciales³. Una limitante de dicha matriz es que no desagregue el sector de servicios y, especialmente, que no desglose el sector turismo por la importancia que tiene en algunos países.

Un aspecto muy importante, con respecto a la utilidad de la MIPCA2011, es que se calcula con observaciones del 2011; por lo tanto, refleja la estructura productiva registrada por las distintas cuentas nacionales durante ese año. Este capítulo identifica que, a pesar del reza-gó de diez años entre la publicación del Informe y el año de estudio de la fuente de información (2011), no se encuentran diferencias importantes en cuanto a la composición por gran área productiva (primario, secundario y terciario) en los países analizados. Además, la novedad de la fuente de información y la profundidad de análisis de los estudios que se presentan son inéditas para la región. Por otro lado, es importante señalar que el 2011, en todos los países analizados, se considera como un año promedio en términos de desempeño económico. Este tema se desarrolla con mayor detalle en el apartado dedicado al tema del crecimiento en la región.

Cuadro 9.1

Sectores^{a/} productivos homologados en la MIPCA2011

Área	Descripción del sector	Sector
Primario	Agricultura	1
	Caza y pesca	2
	Minería (energía)	3
	Minería (no energía)	4
Secundario	Carne	5
	Harinas	6
	Azúcar	7
	Otros alimentos	8
	Bebidas	9
	Tabaco	10
	Textiles	11
	Confecciones	12
	Calzado	13
	Maderas	14
	Papel	15
	Petróleo y derivados	16
	Químicos básicos	17
	Otros químicos (no farmacéuticos)	18
	Farmacéuticos	19
	Caucho y plástico	20
	Minerales no metálicos	21
	Hierro y acero	22
	Metales no ferrosos	23
	Productos de metal (no maquinaria)	24
	Maquinarias y equipos (no eléctrica)	25
	Equipos de oficina	26
	Aparatos eléctricos	27
	Radio	28
	Equipo de precisión	29
	Vehículos de motor	30
	Aeronaves	31
	Otro equipo de transporte	32
	Otra manufactura	33
Terciario	Electricidad y gas	34
	Construcción	35
	Transporte	36
	Correos	37
	Finanzas y seguros	38
	Servicios a empresas	39
	Otros servicios	40

a/ Para efectos de este Informe, se simplifican los nombres de los sectores. El detalle completo de la MIPCA2011 se puede consultar en el estudio de Guzmán et al., 2021.

Fuente: Guzmán et al., 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Abordaje metodológico para el análisis de las redes productivas

En este capítulo se utilizan los fundamentos de la teoría de grafos y redes para aplicarlos a la economía. El análisis de redes es una aproximación teórica que estudia las relaciones entre actores, los cuales, se asume, participan en un sistema de relaciones que los conecta con otros. Así pues, se utilizan grafos que representan las relaciones entre los actores. Para la aplicación del análisis de redes a las estructuras económicas con la MIPCA2011, los actores corresponden a sectores económicos y el sistema de relaciones representa a la economía.

El análisis de redes parte de dos elementos fundamentales. El primero es el *nodo* o vértice que representa un sector productivo dentro de la red de cada país. El segundo elemento es el *lazo* o arista que conecta los nodos; en esta configuración, el lazo representa la venta

de un insumo intermedio, por lo que tiene dirección: un origen (vendedor) y un destino (comprador). Cada relación entre los nodos o sectores está definida por la existencia o inexistencia de un vértice, la dirección de este y el peso que tiene. A partir de estas herramientas de visualización, se busca mapear la estructura productiva de las distintas economías (figura 9.1).

El análisis de la red busca identificar características estructurales de las relaciones entre los nodos; sin embargo, este Informe se concentra en la importancia de los nodos en el sistema. Para efectos de este documento, los resultados obtenidos se basan en el análisis de centralidad de la red por cantidad de sectores con los que se tiene relaciones. El indicador de centralidad de grado permite jerarquizar la red tomando en cuenta la suma de lazos de salida y de entrada (grado total); así pues, en las afueras se

encuentren los sectores que muestran una menor conectividad, razón por la cual se consideran menos relevantes en este indicador.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESTIMACIÓN DE REDES PRODUCTIVAS Y ENCADENAMIENTOS

Véase Guzmán et al., 2021, en www.estadonacion.or.cr

Principales hallazgos

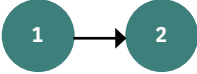
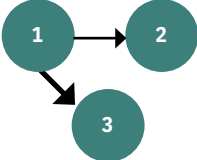
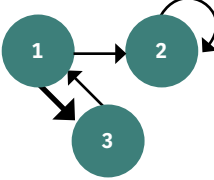
Esta sección describe los principales hallazgos sobre la caracterización de las estructuras productivas de los países CARD. El primer apartado detalla las estructuras de las economías, en términos de su composición y crecimiento. Posteriormente, se analizan los distintos tipos de encadenamientos productivos para los cuarenta sectores de la MIPCA2011. El tercer apartado analiza las redes productivas que se desprenden a partir de las matrices insumo de cada país. En el último apartado se profundiza en la relación entre el empleo y las estructuras productivas.

Bajo crecimiento económico afectaba a la región de Centroamérica y República Dominicana antes de la crisis

Este apartado parte de una revisión de la coyuntura económica previa a la crisis derivada de la covid-19. El 2019 fue un año relativamente normal en la mayoría de los países CARD, de bajo crecimiento económico en la región latinoamericana, pero también en el resto del mundo. Las proyecciones para 2020 preveían una leve mejora para América Latina y el Caribe con respecto al 2019, con un crecimiento de 1,3% (Cepal, 2019). Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectaba una mejora mayor, con un crecimiento del 1,6% (FMI, 2020). Evidentemente, ambas previsiones no se cumplieron en el 2020, debido al *shock* ocasionado por la pandemia; por

Figura 9.1

Representación de elementos de una red

Nombre	Representación	Significado
Nodo (vértice)		Representa un sector productivo de un país.
Lazo (Arista)		El nodo 1 vende al nodo 2.
Representación básica		El nodo 1 vende al nodo 2.
Tamaño del flujo o transacción		El grosor de la flecha muestra el valor del flujo o transacción. Cuanto mayor sea el grosor, mayor será el flujo. La flecha que sale del nodo 1 hacia el 2 tiene un grosor menor a la del flujo que sale del nodo 1 hacia el nodo 3.
Múltiples flujos entre nodos y loops		Relación entre nodos. Un mismo nodo puede ser comprador o vendedor de un nodo y de sí mismo. El nodo 1 es comprador y vendedor del nodo 3, y el nodo 2 es vendedor y comprador de sí mismo.

Fuente: Guzmán, 2021.

el contrario, se produjo una caída muy significativa de la producción y el empleo. En el 2019, la región de Centroamérica y República Dominicana (CARD) creció un 3,1%, cifra inferior al crecimiento experimentado en 2018, cuya tasa de crecimiento fue del 3,9% (Cepal, 2020a).

El 2019 se caracterizó por una desaceleración del crecimiento en la mayor parte de los países de la región (gráfico 9.1). Nicaragua fue el país con la situación más complicada en materia económica, debido a la crisis sociopolítica interna, que generó una caída en el crecimiento del PIB (-4% y -3,9% en 2018 y 2019, respectivamente). Por su parte, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala enfrentaban una desacelera-

ción en el 2019, con tasas de crecimiento menores a las reportadas en 2011. En el caso de Panamá, esta desaceleración fue especialmente significativa, pues su crecimiento pasó de un 11,3% en 2011 a un 3% en 2019. En cambio, República Dominicana mostró un mayor dinamismo que el resto de los países, con niveles de crecimiento en 2019 mayores a los reportados en 2011.

Es preciso insistir en que, si bien el bajo crecimiento afectaba a la mayor parte de los países CARD, esta tendencia también se dio en la mayor parte de los países de América Latina (Cepal, 2020b); de hecho, el preludio de la pandemia fue de relativo bajo crecimiento. Dicho desempeño económico es el resultado, en parte,

de las estructuras productivas de los países. En la región CARD, entre el 2011 y el 2019, la estructura de las economías se mantuvo sin grandes cambios en cuanto a su composición por grandes sectores: primario (agropecuario), secundario (industria) y terciario (servicios; gráfico 9.2). En todos los países, las estructuras están dominadas por actividades del sector de servicios, entre las que se incluye servicios de economía local y servicios empresariales. La composición más extrema se observa en Panamá, país que registra los componentes más pequeños de sectores primario y secundario. En el caso opuesto, Nicaragua presenta el mayor sector primario con respecto a su PIB (18,6% en 2019), pero el sector

Gráfico 9.1

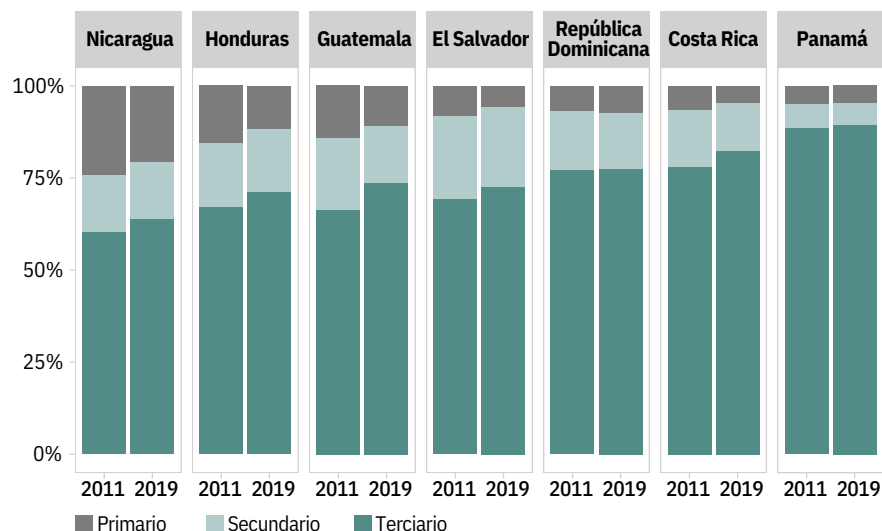
Tasa de variación interanual del PIB real, por país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de Cepal, 2020b.

Gráfico 9.2

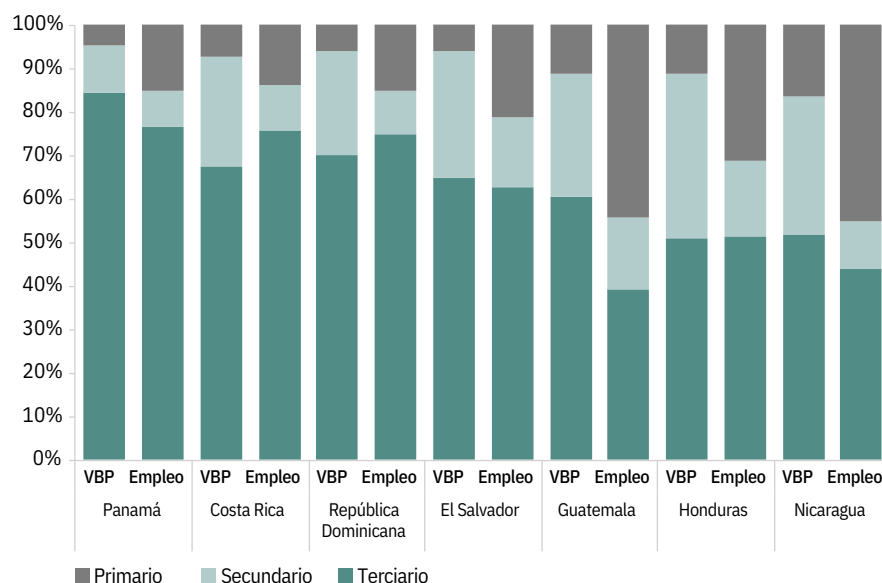
Composición del PIB, por sector económico, según país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de los Bancos Centrales de cada país.

Gráfico 9.3

Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por sector económico, según país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

terciario sigue representando más de la mitad del PIB (57,4% en 2019). Si bien en los países CARD esta predominancia general del sector terciario se consolida como un patrón estructural en la última década, también es una tendencia global.

La MIPCA2011 ofrece una fotografía, detallada para 40 sectores, de la estructura productiva de las economías de CARD. Aunque, como ya se ha señalado, el año de estudio de la MIPCA2011 tiene un rezago de diez años respecto a la publicación de este Informe, el gráfico 9.2 evidencia que, en términos generales, las estructuras sectoriales han mantenido una tendencia relativamente estable. En otras palabras, a pesar del desfase temporal de la MIPCA2011, esta matriz constituye una fuente de información de gran utilidad, especialmente para el diseño de política pública de fomento productivo.

El gráfico 9.3 muestra la estructura sectorial⁵ y del empleo a partir de la MIPCA2011, poniendo en evidencia el gran aporte del sector de servicios al valor bruto de producción (VBP). Los servicios son particularmente predominantes en Panamá (84%), República Dominicana (70%), Costa Rica (68%) y El Salvador (65%). Por su parte, aunque en Nicaragua, Honduras y Guatemala dominan los servicios, estos países tienen el componente agrícola más alto de la región. Otra diferencia importante es que en Nicaragua y Honduras el componente manufacturero (secundario) supera el 30% del valor bruto de la producción, mientras que en Panamá es de apenas un 11%.

Otro aspecto importante de considerar son las diferencias en el peso relativo que tienen los sectores, tanto en la economía como en materia laboral. Por ejemplo, en Guatemala el sector primario representa solo un 11% del VBP, pero el peso relativo de este sector en el empleo equivale al 44%. En otras palabras, un sector puede ser un importante generador de empleo y tener un bajo peso relativo en la economía. Otro caso interesante de este tipo de diferencias es el sector secundario en Nicaragua, que representa un 32% del VBP, pero genera menos del 11% del empleo.

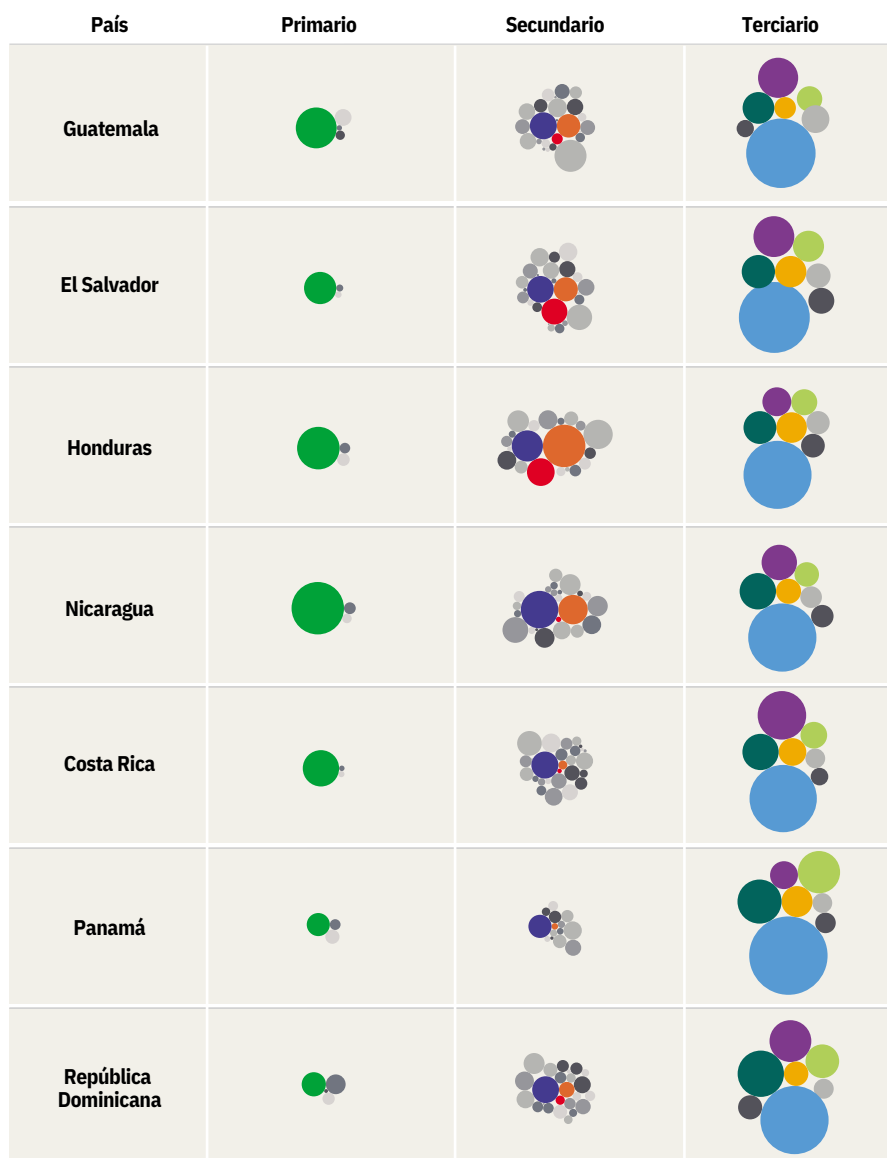
Los servicios concentran más del 70% de la mano de obra en República Dominicana, Panamá y Costa Rica; más del 50% en Honduras y El Salvador; el 44% en Nicaragua y un 39% en Guatemala. Además, cabe mencionar que el sector agrícola es un importante generador de puestos de trabajo, especialmente en Honduras, Nicaragua y Guatemala. Estos resultados confirman la importancia de que la política pública considere estas diferencias estructurales entre la producción y el empleo, dado que el crecimiento de la economía no garantiza la generación de oportunidades laborales.

Los grandes sectores tienen un patrón bastante similar en los países analizados, sin embargo, los tres agrupan una serie de subsectores que también se deben considerar individualmente (ver cuadro 9.1). Al profundizar en cada área productiva, los subsectores presentan algunas características por país, pero se identifica que la producción también está altamente concentrada en unos pocos sectores (gráfico 9.4). El sector primario está dominado por las actividades de *agricultura*⁶, siendo más del 9% del total del VBP en Guatemala, Honduras y Nicaragua, mientras que en Costa Rica y El Salvador representa el 7% y 6%, respectivamente, y menos del 4% en Panamá y República Dominicana. El resto de los subsectores del sector primario tienen, comparativamente, un peso muy bajo, con excepción de la *caza y pesca*⁷, en República Dominicana (2,1%), y la *minería* en Guatemala (1,5%).

El sector secundario es el que contiene la mayor cantidad de subsectores o ramas; sin embargo, no tienen un peso muy grande en términos de VBP. Este sector es especialmente relevante en Honduras, donde las actividades de *confecciones* tienen un peso del 9,9%. También es importante en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, en donde presenta una relevancia superior al 3%. Con excepción de Panamá, el sector de *carne y derivados* representa más del 3% en todos los países, con especial importancia en Nicaragua (7,7%). Por su parte, las actividades del sector terciario son las que concentran la mayor relevancia

Gráfico 9.4

Estructura del valor bruto de la producción (VBP), por país, según sector económico y peso^{a/} de algunos subsectores productivos destacados



Subsectores destacados



a/ El tamaño de la burbuja refleja el porcentaje que representa cada subsector productivo en el valor bruto de la producción (VBP) total de cada país. Se muestran en color únicamente los sectores destacados.

Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

a nivel de actividad productiva; sin embargo, la matriz lo desglosa en cinco sectores. Este sector, que está altamente dominado por las actividades de *otros servicios* (entre el 25% y el 40% del peso del VBP), incluye el comercio al por mayor y menor; hoteles y restaurantes; actividades de la administración pública; educación y salud. Además, las actividades de servicios a empresas representan el 15% en Costa Rica y más del 10% en República Dominicana, Guatemala y El Salvador, mientras que el de *construcción* es muy importante en República Dominicana y Panamá, donde supera el 13%; las actividades de *transporte* en Panamá también superan el 12%.

Si bien las economías CARD se concentran en los servicios, este sector es muy heterogéneo en cuanto a su inserción en la economía mundial, el uso de tecnología y la calificación del recurso humano cuando incorpora sectores de punta (alta tecnología y capacitación) junto con sectores de emprendimiento comerciales y microempresas. La actual desagregación de la MIPCA2011 no permite realizar un análisis más detallado de este subsector, en especial de los *otros servicios* que agrupan a una gran variedad de actividades y poseen una considerable importancia en producción, valor agregado y empleo (Meneses y Córdova, 2020).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN PAÍSES CARD

véase Meneses y Córdova, 2020,
en www.estadonacion.or.cr

Estructura productiva de países CARD tiene un alto componente de sectores que demandan insumos locales

Los encadenamientos productivos permiten analizar la interconexión a partir de la identificación de la capacidad que tienen los sectores para encadenarse hacia atrás (demandar insumos) o hacia adelante (servir de insumo para la producción de otros productos) (Meneses y Córdova, 2020). El concepto de encadenamientos fue planteado por Hirschman (1958), en función de la capacidad que tiene una actividad para estimular otras, a través de la interdependencia productiva. Dicho abordaje metodológico ha sido ampliamente utilizado para identificar los sectores relevantes o “claves” en el funcionamiento de una economía. A partir de esta metodología, Guzmán et al. (2021) utilizan la MIPCA2011 para clasificar los cuarenta sectores productivos de cada país de la región CARD en cuatro grupos según su capacidad para encadenarse: clave, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 9.2).

La estructura de encadenamientos productivos en los países CARD se caracteriza por el hecho de que la mayor parte de sus bienes y servicios se clasifican como impulsores y estratégicos, razón por la cual son importantes oferentes y demandantes de insumos para otras ramas, respectivamente. Un aspecto destacable, en relación con este tema, es que son muy pocos los sectores que tienen un perfil completo de encadenamientos (claves); de hecho, aquellos que sí cumplen con esta característica tienen un bajo peso en el VBP (Meneses y Córdova, 2020).

A partir de la clasificación de encadenamientos se puede analizar la estructura promedio de la región desde tres enfoques: cantidad de sectores, participación del VBP y distribución del empleo. Los productos que están poco conectados o que son independientes representan en promedio la mayor cantidad de sectores, aunque estos tienen una baja participación en términos del VBP (entre 7% y 14%) y el empleo (entre 4% y 12%). En CARD, los sectores con el mayor peso en la producción son los estratégicos e impulsores, que representan un 82% del VBP, agrupan el 55% de las ramas y representan un 87% del empleo. Un hallazgo importante es que la cantidad de sectores con alta capacidad de generar encadenamientos en la región es baja; además, los productos que se clasifican como clave representan tan solo el 7%

Cuadro 9.2

Descripción de los tipos de encadenamientos productivos

Tipo de encadenamiento	Descripción
Clave	Sectores con altos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Un <i>shock</i> positivo en estos sectores se traduce en un crecimiento de todos los sectores relacionados con él.
Estratégico	Son los que proveen de insumos a otros sectores para la producción de bienes finales, es decir, empujan a la economía por sus altos encadenamientos hacia adelante.
Impulsor	Son los que demandan insumos de otros sectores, también conocidos como de fuerte arrastre (altos encadenamientos hacia atrás).
Independiente	Son sectores que tienen una reducida capacidad de encadenamientos, tanto hacia adelante como atrás, también conocidos como sectores isla. Es decir, que su producción de bienes finales no posee una alta demanda de insumos de otros sectores de la economía ni tampoco es insumo fundamental para la elaboración de bienes finales de otras ramas de producción local, siendo el mayor destino de su producción la demanda final, por lo que constituyen sectores aislados, sin efectos de arrastre significativos.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020.

del total de las ramas, tienen un peso de apenas 7% del VBP y representan un 5% del empleo.

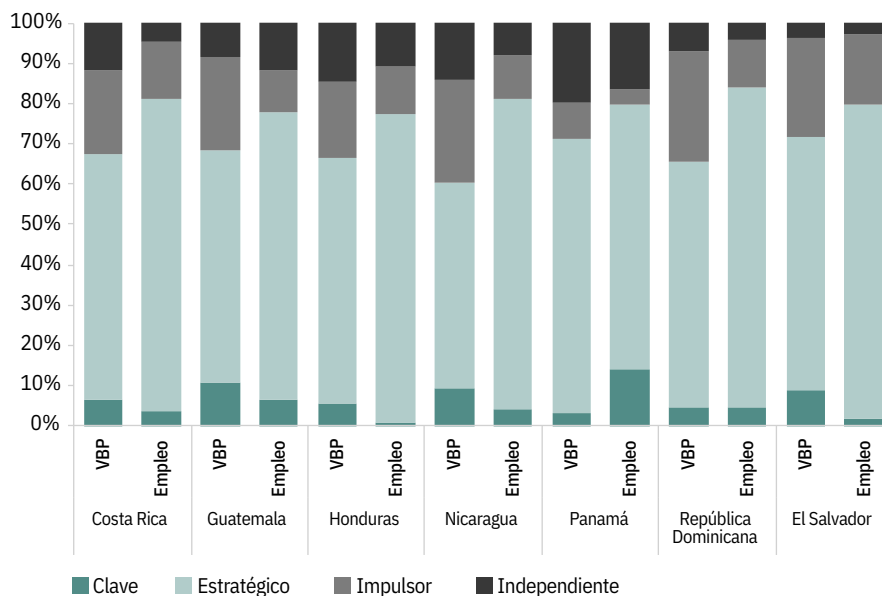
En cuanto a la formación de políticas de fomento productivo, un aspecto relevante es que los sectores con mayor capacidad de encadenamiento no necesariamente son intensivos en empleo. Así, por ejemplo, en Nicaragua un 25% del VBP se clasifica como impulsor, pero estos sectores solo generan el 11% del empleo (gráfico 9.5). Una situación similar ocurre en Guatemala con los productos clave, los cuales representan 11% del VBP, pero solo un 6% del empleo. En general, las políticas que busquen estimular los encadenamientos productivos y que logren generar un efecto derrame, deben acompañarse de acciones complementarias para el fomento de oportunidades laborales. Las políticas públicas pueden modificar la estructura y los encadenamientos para “jalónarlos”.

Si se analiza la producción por tipo de encadenamiento, se pueden observar también algunos patrones interesantes en cada país. En cuanto a los sectores claves, no se identifica ninguno que sea clave para todos los países. Entre los sectores con mayor coincidencia entre países destacan los *productos minerales no metálicos*, el cual es clave en Guatemala, Honduras y República Dominicana (para los otros cuatro países es impulsor, o de fuerte arrastre). En el caso de *finanzas y seguros*, este es clave para Costa Rica, Guatemala y Nicaragua (en el resto es estratégico). Como se comentó anteriormente, el peso de estos sectores en el VBP es bajo. Estos resultados demuestran que no existe un patrón homogéneo entre países en lo que a encadenamientos clave respecta, lo que sugiere, por un lado, la necesidad de analizar las industrias con mayor profundidad y valorar el potencial para emplear estas características en otros sectores y, por otro, da cuenta de posibles complementariedades entre países (gráfico 9.6).

Los sectores estratégicos muestran una serie de patrones un poco más notables que el resto de los tipos de encadenamientos (gráfico 9.7). El sector de *otros servicios* no solo es estratégico en todos los países, sino que además es uno de los principales sectores en todos los casos.

Gráfico 9.5

Estructura del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, por tipo de encadenamiento^{a/} productivo, según país

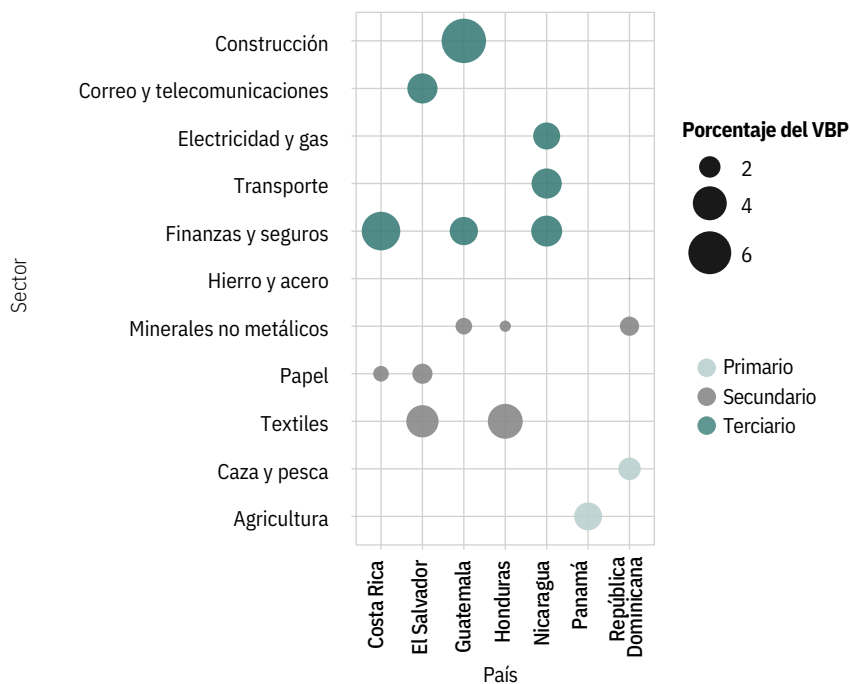


a/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal

Gráfico 9.6

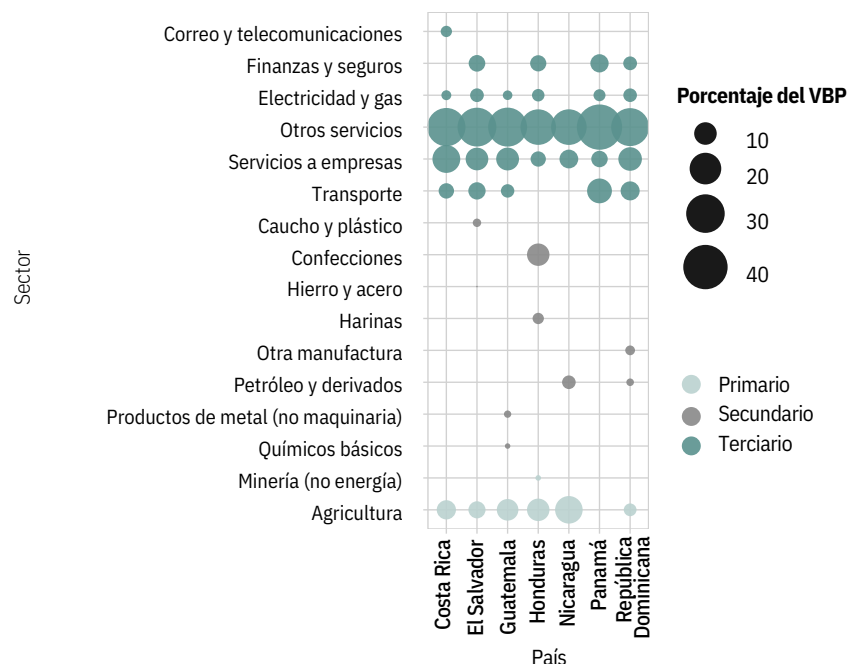
Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores claves, por subsector productivo, según sector económico y país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Gráfico 9.7

Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores estratégicos, por subsector productivo, según sector económico y país



A este se suman los *servicios a empresas*, *electricidad y gas* (excepto en Nicaragua), *agricultura* (excepto en Panamá), y *transporte* (excepto en Honduras y Nicaragua). Los sectores estratégicos son altamente relevantes en las estructuras de los países CARD; por un lado, tienen un peso combinado en promedio del 60% del VBP, y, por otro lado, al ser importantes proveedores tienen el potencial de convertirse en “cuellos de botella” frente a *shocks* positivos de la demanda final, pues existe una importante dependencia de otros sectores respecto a ellos como insumos. Esto implica que un sector que crece por un aumento en su demanda –por ejemplo, por un aumento en la demanda de exportaciones–, podría enfrentarse a un cuello de botella si el sector estratégico no tiene la capacidad de abastecer esta nueva demanda y afectar la capacidad de respuesta de este sector que demanda (Meneses y Córdova, 2020).

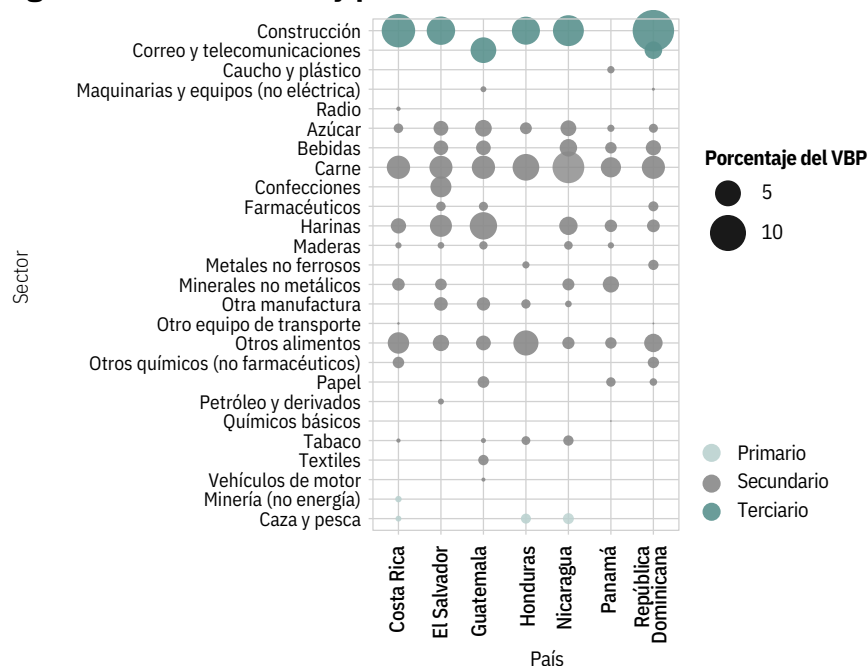
En el caso de los sectores con encadenamientos del tipo impulsor, se identifican principalmente los que pertenecen al sector secundario (industrial) dedicado al mercado interno (gráfico 9.8). Entre ellos destacan *carne y derivados*, *azúcar* y *productos de confitería*, *otros productos alimenticios*. Además, destaca el sector de *construcción*, el cual es impulsor para todos los países con excepción de Guatemala (donde es clave) y Panamá (que es clave). Lo anterior no es usual en este sector, por la alta demanda de insumos que suele poseer, pero una posible explicación es que los insumos demandados sean importados, con lo cual el sector generaría un impulso a las importaciones y no a la producción local (Meneses y Córdova, 2020). El sector construcción es de los de mayor peso entre los impulsores en cada país, pues es un importante demandante de insumos de otros sectores productivos internos.

En el cuarto tipo de encadenamiento, los independientes representan casi la mitad de los sectores (gráfico 9.9). A pesar de que son una gran cantidad, generan, en promedio, bajos niveles de VBP y empleo. Aunque no se ha identificado un sector que sea independiente para todos los países, se observan algunos que

Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Gráfico 9.8

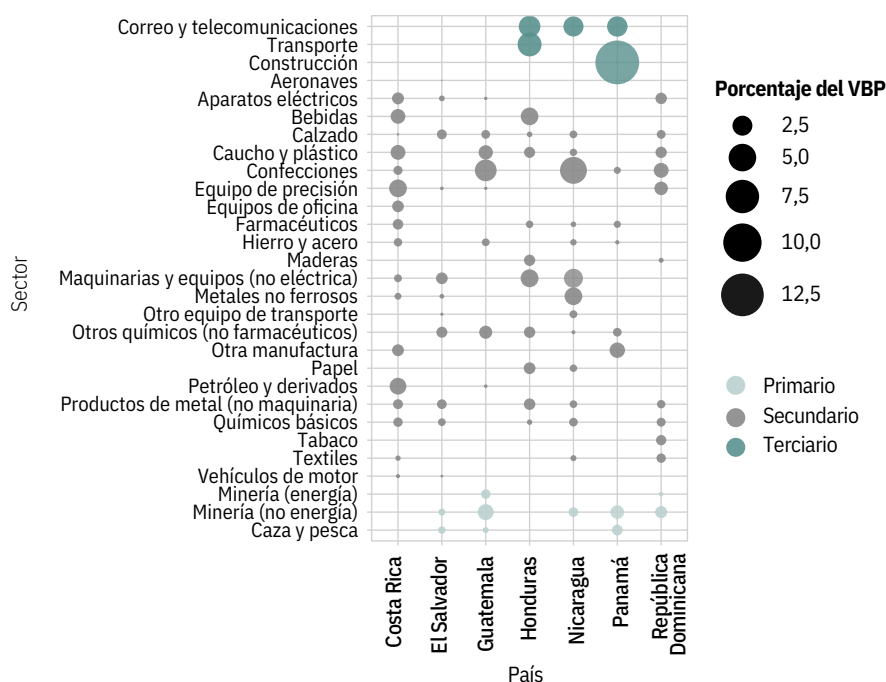
Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores impulsores, por subsector productivo, según sector económico y país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Gráfico 9.9

Porcentaje del valor bruto de la producción (VBP) que representan los sectores independientes, por subsector productivo, según sector económico y país



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

comparten este perfil en la mayor parte de los países; entre ellos destacan los siguientes: *calzado, productos químicos básicos, otros productos químicos, productos farmacéuticos, productos de caucho y plástico y productos fabricados de menta*. Pese a que, por un lado, los sectores no representan gran peso en términos de VBP, en varios países los independientes aglomeran una parte importante de los sectores productores para exportación y crecimiento económico (Meneses y Córdova, 2020).

Interactividad estructural sectorial: redes productivas tienen alta densidad de conectividad, pero relaciones comerciales débiles

Esta sección muestra la caracterización realizada por Guzmán y Piedra (2021) de las redes productivas a partir de los tipos de encadenamientos productivos analizados en la sección anterior, con

el objetivo de entender cómo se configuran los sectores en la red por su capacidad de afectar el resto de la economía. Identificar los roles que tienen los sectores en la red productiva, entendida como un sistema de conexiones, permite complementar los hallazgos a partir de la caracterización de encadenamientos productivos. Algunos sectores pueden tener perfiles de encadenamientos que no son completos (como los estratégicos o impulsores), pero cumplir importantes roles dentro de la red productiva.

Un primer hallazgo es que las redes tienen un alto nivel de conectividad; es decir, que la mayor parte de los sectores, en todos los países, se encuentran conectados con otros sectores (vía compras o ventas intermedias). Esta conectividad es altamente relevante, pues revela que existe interacción comercial interna en los mercados de cada país. Esta interactividad, a su vez, se puede traducir en encadenamientos productivos y debe ser

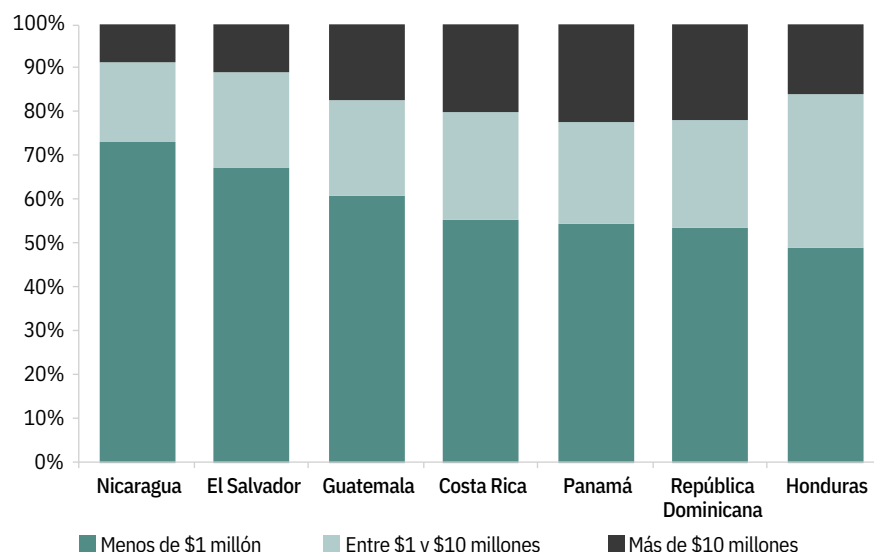
considerada a la hora de entender las estructuras productivas, para identificar sectores que son altamente conectados, sectores que son neurálgicos en términos de conectividad del sistema, así como sectores aislados, que se puedan introducir de mejor manera a los sistemas productivos de cada país, por medio de políticas de fomento productivo.

La alta conectividad se explica por una alta densidad, definida como la cantidad de transacciones (compras y ventas) que se realizan entre todos los sectores, entre la cantidad posible de transacciones (conexión total), y que genera valores de entre 0 y 1 para cada país. Si se define, además, la densidad alta como valores entre 0,5 y 1, se concluye que todos los países de la región tienen densidades de conexión alta. Estos valores son mayores a 0,9 en El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; 0,89 en República Dominicana y 0,66 en Costa Rica (Guzmán y Piedra, 2021). No obstante, la fuerza de estas relaciones comerciales varía entre sectores y entre países. Si se define fuerza como el valor monetario de la compra o venta, y se agrupan las transacciones por tres grupos: a) transacciones menores a 1 millón de dólares; b) transacciones entre 1 y 10 millones de dólares; y c) más de 10 millones de dólares, se obtienen las distribuciones por país del gráfico 9.10. La mayor parte de las transacciones entre sectores son menores a 1 millón de dólares (entre 48% y 73%), mientras que las transacciones de alto valor (mayores a los 10 millones de dólares) representan entre el 22% y 8% de la totalidad del tejido transaccional.

Esta conectividad se puede mostrar además por medio de las redes que se desprenden de las relaciones productivas en cada país, en las cuales cada nodo (círculo) representa un sector productivo, el color de este representa su tipo de encadenamiento, y su tamaño muestra el peso que tiene con respecto al VBP. Las redes se visualizan a partir de un algoritmo que centraliza aquellos nodos más relevantes en términos de conectividad. Es decir, en el centro de cada red se posicionan los sectores que son más relevantes en términos de conectividad, mientras que los sectores menos relevantes se alejan del centro.

Gráfico 9.10

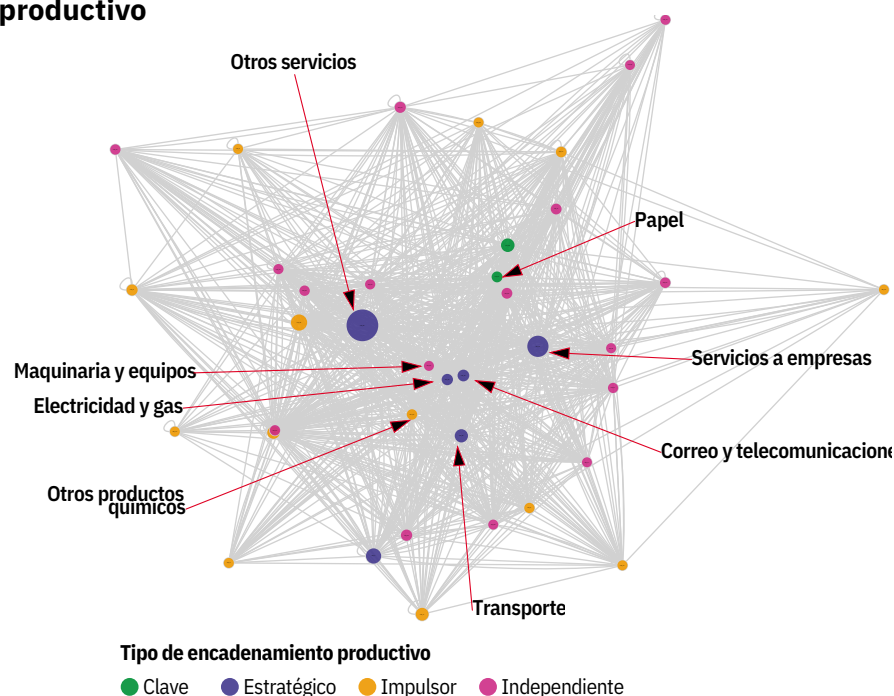
Distribución de las transacciones de la MIPCA2011, por país, según categorías del valor bruto de la producción (VBP) en millones de dólares



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Gráfico 9.11

Red^{a/} productiva de Costa Rica, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo



a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

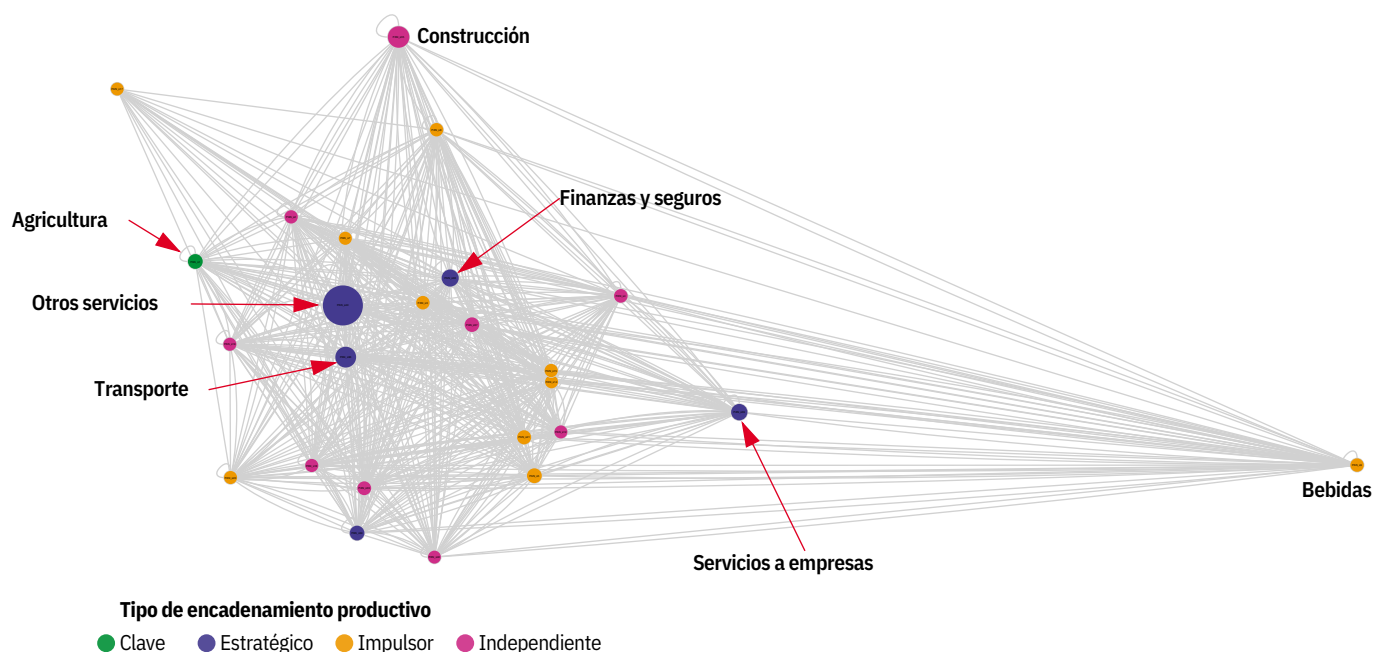
Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

En términos generales, cuando se analizan las redes nacionales según tipos de encadenamientos productivos se identifica que los sectores estratégicos (importantes proveedores) tienen un lugar central en la red, mientras que los independientes tienden a localizarse en la periferia y muestran pocas conexiones con el resto de los sectores. Por su parte, los pocos sectores claves que existen (representan alrededor del 7% del total) en su mayoría se encuentran conectados con sectores que sí están en el centro de la red, pero no siempre son parte de ese centro.

El análisis detallado de las redes de cada país permite identificar dos grupos. El primero está compuesto por Panamá, Costa Rica y República Dominicana, países que tienen una jerarquía un poco más clara en cuanto a la localización de los sectores en la red productiva. Esto implica que algunos sectores cumplen un rol más predominante en cuanto a la conectividad de la estructura productiva. El segundo grupo está compuesto por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, países que no muestran una centralidad o patrón claro en la configuración del tejido productivo.

En el caso Costa Rica⁹ (gráfico 9.11), el centro está compuesto por sectores estratégicos, específicamente: *correo y telecomunicaciones*; *electricidad y gas*; *otros servicios*; *servicios a empresas* y *transporte*. Son sectores que se encargan de proveer servicios básicos para operar y transportar. Además, en el área central se encuentra también un sector impulsor: *otros productos químicos* y un sector independiente: *maquinaria y equipos*. El sector clave más cercano es el de papel. La red también tiene un anillo alrededor de los sectores mencionados, el cual está primordialmente compuesto por sectores impulsores (demandantes, de arrastre) e independientes. Es decir, los sectores que se encuentran en el centro neurálgico son, ante todo, importantes proveedores para el resto de la economía, y no tanto demandantes. Un aspecto digno de señalar de esta red es que parte del valor es autocontenido, pues un 22,7% –en promedio– es reinvertido dentro de cada propio sector.

Gráfico 9.12

Red^{a/} productiva de Panamá, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo

a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

La red panameña (gráfico 9.12) tiene una centralidad de grado principalmente ocupada por el sector de *otros servicios* (42% del VBP), el cual, además, conecta de manera importante a otros sectores del tipo estratégico en la región central de la red (*finanzas y seguros*; y *transporte*), que representan 7% y 12% del VBP, respectivamente, y también con el sector de *servicios a empresas*, que se encuentra en la periferia y tiene un peso de 5% del VBP. En este caso, el sector de *otros servicios* es además el principal motor a nivel nacional, pues tiene el mayor valor transaccional de toda la estructura, dentro de la cual destaca el flujo intrasectorial (por un valor de 1.589 millones de dólares).

El sector de *construcción*, el cual tiene un peso importante en términos de VBP (13%), no se encuentra en una posición central en términos de conectividad¹⁰, y se aleja del centro de la red. El único sector clave, *agricultura* (3% del VBP), ocupa una posición medianamente cercana del centro, con respecto al resto

de los sectores. Entretanto, en la parte derecha inferior de la red se observa un agrupamiento de sectores que contienen principalmente sectores impulsores (importantes demandantes) e independientes. Destaca además en esta red el sector de *bebidas*, el cual es impulsor; o sea, importante demandante, con un peso del 1% del VBP; pero se encuentra muy separado del resto de los sectores en la parte derecha de la red.

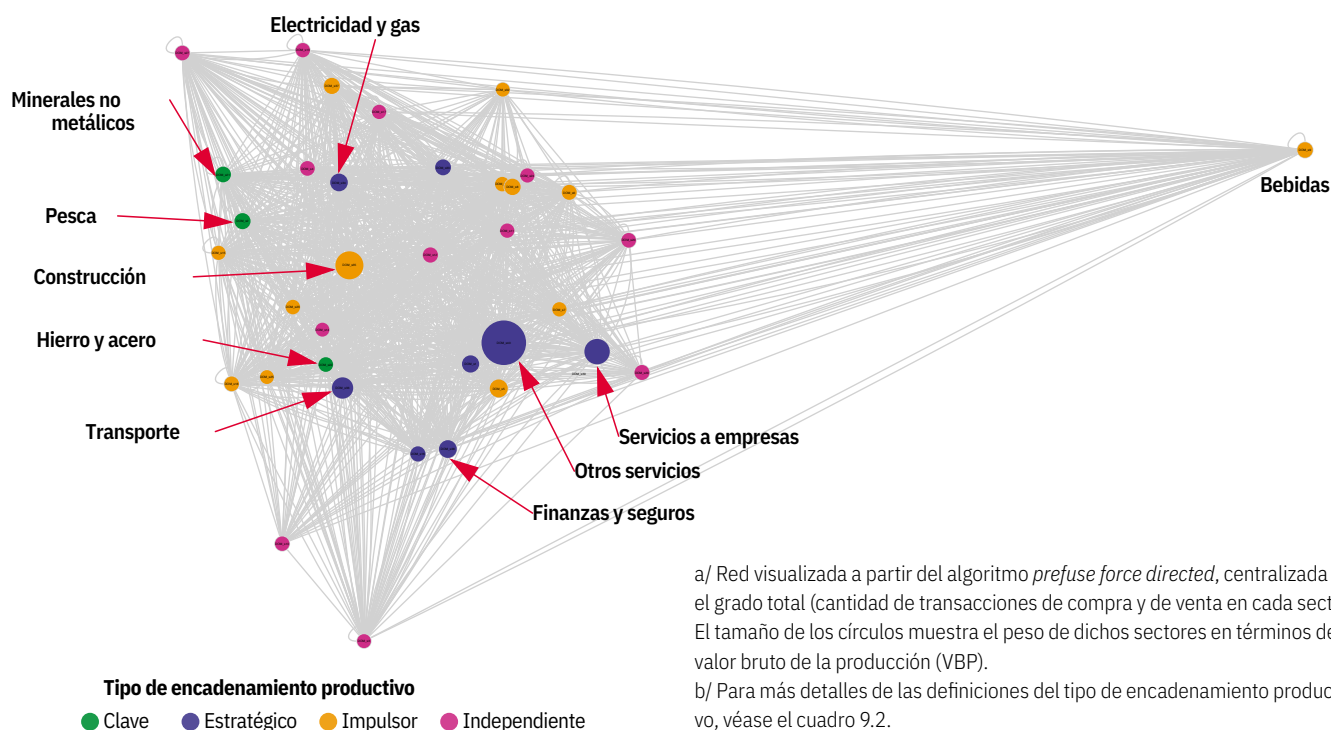
La red de República Dominicana (gráfico 9.13) muestra también una configuración con algunos patrones por tipo de encadenamientos. Los sectores estratégicos, es decir, aquellos que son importantes proveedores, se encuentran en su mayoría cercanos al centro de la red, donde destacan el sector de *otros servicios* (29% del VBP) –el de mayor peso– y *servicios a empresas* (11% del VBP). También rodeando el centro de la red, se encuentran el sector de *transporte* (7% del VBP) y *finanzas y seguros* (4%).

En las áreas más alejadas, con menor

relevancia en cuanto a la conectividad, se ubican los sectores de tipo estratégico (importantes compradores) y los independientes. La estructura dominicana, además, muestra que los sectores clave, o sea, con encadenamiento completo (*productos minerales no metálicos*; *caza y pesca* y *hierro y acero*) no poseen una localización central en la red, pero tampoco tienen un peso importante en términos del VBP: 2% los primeros dos sectores y 1% el tercero. Destaca, al igual que en el caso panameño, el sector de *bebidas* (impulsor), que se separa ampliamente del resto en la parte derecha de la red, pero tiene un peso del 2% del VBP.

Por otra parte, se encuentra el segundo grupo de países con redes productivas más dispersas, que no muestran patrones claros de centralidad. Estos países son El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. En el caso de El Salvador (gráfico 9.14), no se observa una jerarquía clara en cuanto a las posiciones en la red; al contrario, se identifica un gran núcleo,

Gráfico 9.13

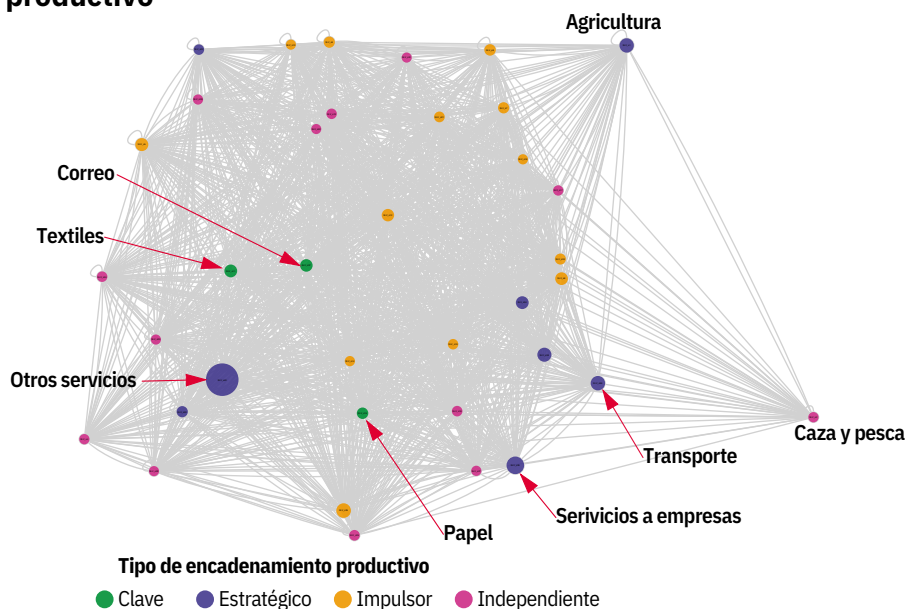
Red^{a/} productiva de República Dominicana, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo

a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Gráfico 9.14

Red^{a/} productiva de El Salvador, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo

a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

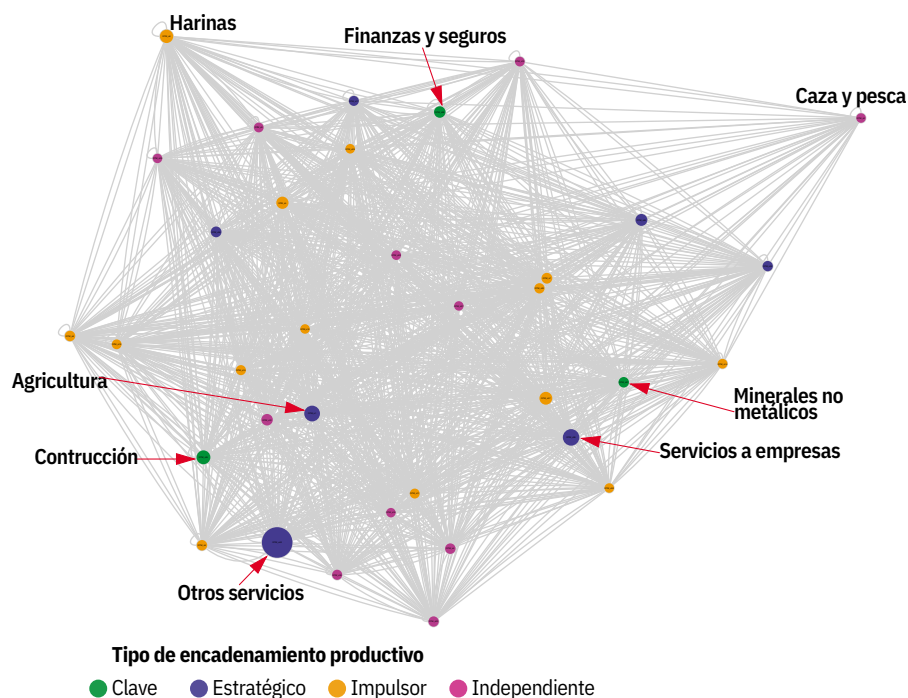
b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

en el cual no se muestran centralidades tan claras. Al igual que en las redes anteriores, el sector de *otros servicios* destaca por su peso en términos del VBP (30% del VBP), pero no tiene una centralidad obvia. Este núcleo muestra una combinación de todo tipo de sectores, pero en las partes más internas destaca la localización de los tres sectores claves: *papel* (2% del VBP), *textiles* (4% del VBP) y *correo* (3% del VBP). Cabe indicar que, si bien tienen un encadenamiento completo, no implican un peso importante en términos de VBP. Por otro lado, los sectores que generan más valor productivo, como el caso de *servicios a empresas* (10%), *transporte* (6%) y *agricultura* (6%), todos del tipo estratégico, se ubican en la periferia de la red. Llama la atención el sector independiente de *caza y pesca* (menos del 1% del VBP), el cual está bastante desconectado del resto.

El caso guatemalteco (gráfico 9.15) tampoco muestra una centralidad clara ni un patrón de tipo de encadenamiento. A diferencia del caso salvadoreño, los

Gráfico 9.15

Red^{a/} productiva de Guatemala, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo

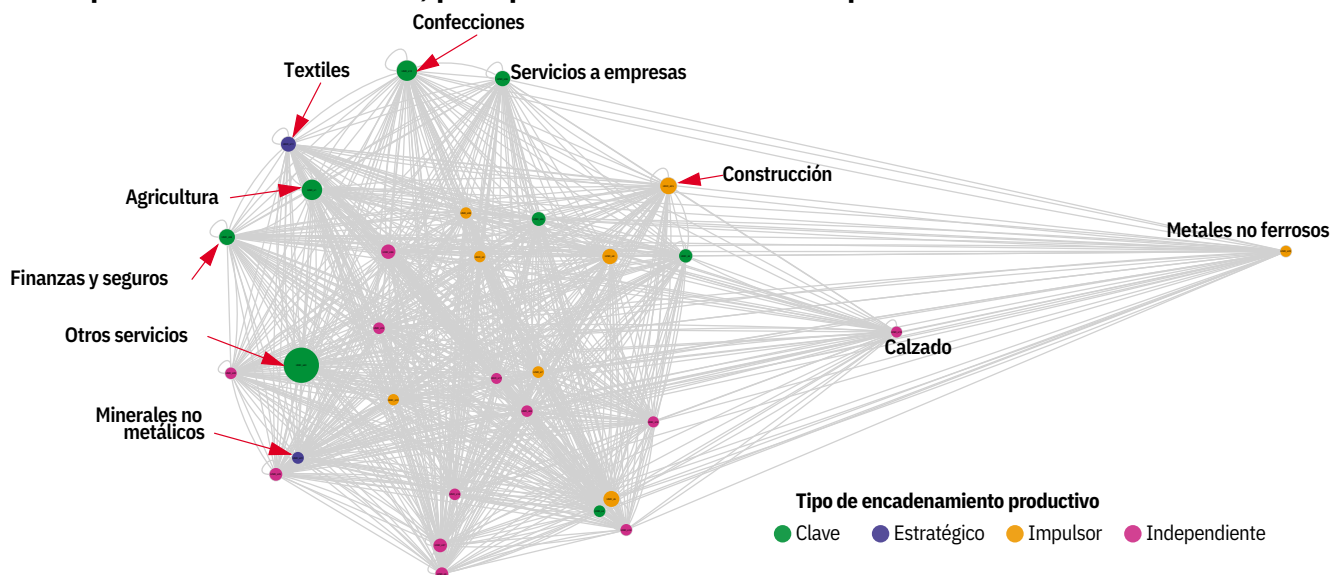
a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.
Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

sectores *claves* finanzas y seguros (3% del VBP), *minerales no metálicos* (1%) y *construcción* (6% del VBP) no se encuentran en la parte interior del núcleo de sectores. El sector de mayor peso con respecto al VBP (31%) y las conexiones más grandes es *otros servicios*, pero se encuentra en la periferia. Esto quiere decir que tiene un peso muy significativo en términos de generación de valor productivo, pero su rol no es preponderante en términos de conectividad con el resto de los sectores. El sector de *agricultura* (9% del VBP), del tipo estratégico, ocupa una posición más central con respecto al resto, mientras que el sector de *caza y pesca* (menos del 1% del VBP) se aleja del núcleo de la red.

La red de Honduras (gráfico 9.16) muestra también un núcleo amplio que contiene la mayor parte de los sectores, pero tampoco tiene un centro neurálgico claro. Inclusive, los sectores de mayor peso en términos de VBP: *otros servicios* (25%), *agricultura* (10%) y *confecciones* (10%), todos del tipo estratégico, se encuentran en la periferia de la red. A esta distancia también se encuentran el sector de construcción (6% del VBP) y los dos sectores del tipo clave: *textiles* (4%)

Gráfico 9.16

Red^{a/} productiva de Honduras, por tipo de encadenamiento^{b/} productivo

a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.
Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

del VBP) y *minerales no metálicos* (1% del VBP). Cabe destacar, además, que el sector de textiles tiene un flujo intrasectorial bastante fuerte (835 millones de dólares). También se encuentran un par de sectores que se alejan considerablemente del resto de la red: calzado y metales no ferrosos. Ninguno de los dos sectores supera el 1% de VBP.

En cuanto a la red de Nicaragua (gráfico 9.17), también es dispersa y no tiene una jerarquía en términos de centralidad en la que algún sector tenga un rol más relevante como conector con respecto al resto de los sectores. Los sectores que generan más VBP (ambos estratégicos), son *otros servicios* (25%) y *agricultura* (15%), y se encuentran en la periferia de la red. En el caso de los sectores claves, *electricidad y gas*; *transporte y finanzas y seguros*, todos pesan un 3% en términos del VBP y se encuentran también en áreas periféricas de la red. El único sector que ocupa una posición más central es el de servicios a empresas, estratégico,

con un VBP de 7%. Otros dos sectores, ambos impulsores, que son relevantes también en términos de VBP, son el de *carne* (8%), este más cercano al centro de la red, y *construcción* (7%), ubicado en la periferia.

En síntesis, si bien las estructuras productivas dibujadas a partir de las matrices nacionales extraídas de la MIPCA2011 dan cuenta de una gran conectividad sectorial, tienen flujos de bajo valor transaccional, siendo la mayoría menores a 1 millón de dólares. Esto quiere decir que los tejidos productivos de los países de la región son débiles y reflejan las realidades de los mercados nacionales, que son relativamente pequeños.

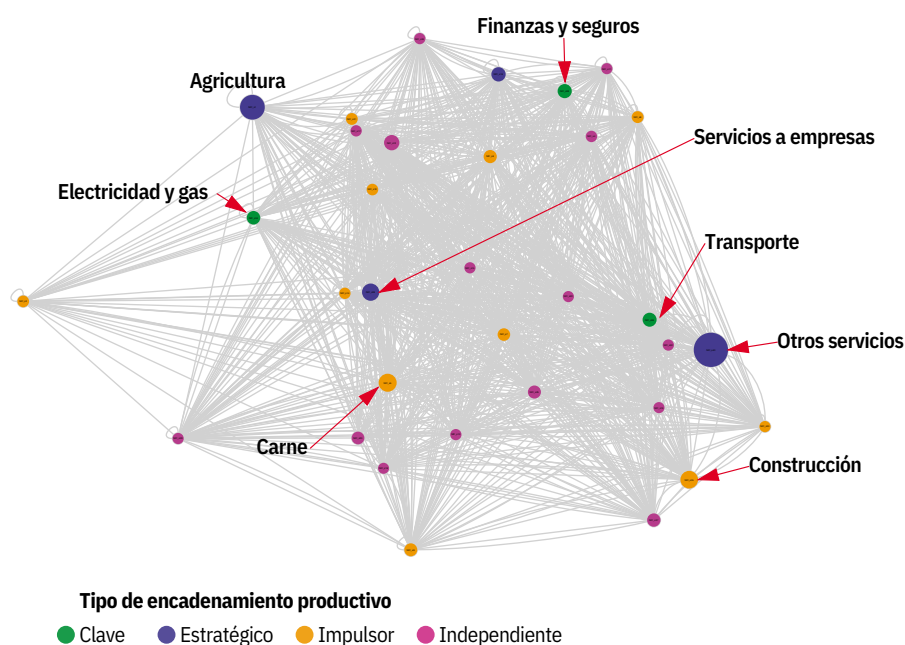
Las redes de cada país muestran diversas configuraciones al centralizar los nodos por grado de conectividad total. Algunos poseen redes cuya jerarquía es un poco más clara (República Dominicana, Panamá y Costa Rica); mientras que en los demás países no se observa. Cabe indicar que el sector de

otros servicios es proveedor para todas las economías, por lo que es de gran importancia para garantizar la producción de gran cantidad de otros bienes; sin embargo, no es un sector altamente demandante en las economías locales, razón por la cual no suele ser un sector clave (no tiene el perfil completo de encadenamiento). Concretamente, se sitúa en la parte central de la red en los países que tienen jerarquía clara, pero cumple un rol menos preponderante en cuanto a la conectividad en el resto de los países.

Además, otros sectores del área primaria también tienen una alta relevancia en la configuración de la red para algunos países. Destacan la *caza y pesca*, en República Dominicana, y la agricultura, en Panamá. En otros casos, los sectores de *bebidas y caza y pesca* se alejan notablemente del resto de los sectores, lo cual demuestra que poseen una menor relevancia en términos de conectividad, medida por su cantidad de flujos totales asociados a ese sector.

Gráfico 9.17

Red^{a/} productiva de Nicaragua por tipo de encadenamiento^{b/} productivo



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE REDES PRODUCTIVAS DE PAÍSES CARD

véase Guzmán y Piedra, 2021, en www.estadonacion.or.cr

Potencial para multiplicar empleo está concentrado en pocos sectores

Este apartado estudia la capacidad de los sectores para multiplicar el empleo y su relación con el crecimiento económico en la región de CARD. Meneses y Córdova (2020) plantean que la relación entre crecimiento económico y mercado laboral puede ser analizada a partir de la sensibilidad del empleo ante cambios en el dinamismo del PIB. Cuando el proceso productivo es más intensivo en tecnología que en trabajo (o mano de obra de baja calificación) existe un menor grado de respuesta del empleo. Lo anterior genera que la producción pueda incrementarse de forma considerable sin necesidad de una respuesta similar en la

a/ Red visualizada a partir del algoritmo *prefuse force directed*, centralizada por el grado total (cantidad de transacciones de compra y de venta en cada sector). El tamaño de los círculos muestra el peso de dichos sectores en términos del valor bruto de la producción (VBP).

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Guzmán y Piedra, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

cantidad de personas ocupadas. Un estímulo focalizado en industrias intensivas en empleo no tendrá los mismos resultados que otro enfocado en un sector intensivo en capital o tecnología (Minzer y Orozco, 2019a).

La sensibilidad del empleo ante cambios en la producción varía entre países y depende de la combinación de tres factores fundamentales: tecnología, capital y trabajo. El gráfico 9.18 muestra el crecimiento del empleo (personas ocupadas) y del PIB para los países de la región entre el 2011 y el 2018. En promedio, la brecha entre ambos indicadores fue de un punto porcentual; además, la economía de los países de la región (excepto Nicaragua, por falta de datos) creció un 4% y el

total de personas ocupadas lo hizo en un 3%, en promedio. Cabe indicar, sin embargo, que la brecha varía significativamente entre países; los países con la mayor brecha son Panamá y República Dominicana (diferencia de aproximadamente tres puntos porcentuales) y los de menor brecha son El Salvador y Honduras (menos de un punto); finalmente, Costa Rica se encuentra en un punto medio de conexión entre producción y empleo (cercano a dos puntos), y Guatemala reporta un comportamiento opuesto, pues el empleo aumenta más rápido que el crecimiento, aunque la brecha es pequeña.

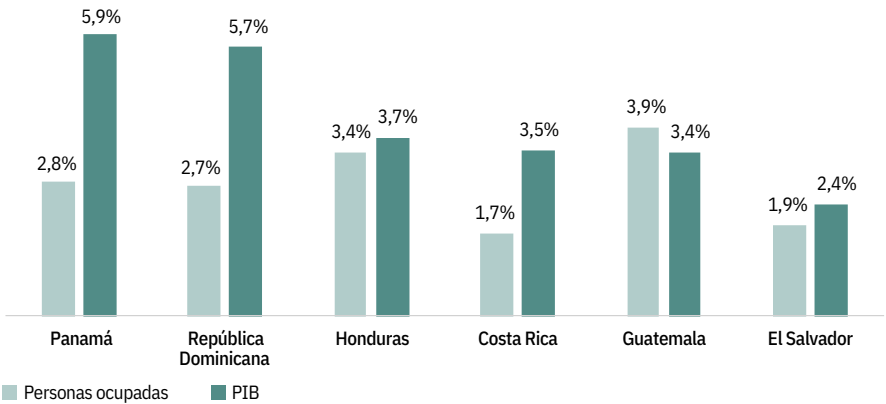
Otra manera de estudiar el vínculo entre empleo y producción es por medio

del análisis de los multiplicadores (o encadenamientos) del empleo, el cual permite identificar el impacto que genera una variación en la demanda final sobre los puestos de trabajo (el detalle metodológico se desarrolla en Guzmán et al., 2021). El análisis de impacto desde la óptica laboral es una herramienta importante en la toma de decisiones, sobre todo en la elección de los sectores a impulsar mediante políticas públicas, porque permite comparar los sectores de mayor incidencia en el empleo con los de mayor potencial productivo. Los multiplicadores de empleo permiten evaluar los efectos de una actividad que crece sobre la cantidad de empleo total que se genera (Meneses y Córdova, 2020). Esta capacidad de multiplicar los puestos de trabajo se categoriza en tres niveles: alto, medio y bajo, según la capacidad que tiene cada sector (cuadro 9.3).

Meneses y Córdova (2020) identifican que las economías centroamericanas comparten un perfil homogéneo con una baja capacidad para multiplicar empleo, no solo entre países sino también entre sectores (gráfico 9.19). Las actividades de baja capacidad de multiplicación del empleo, además, concentran más del 81% de la generación del VBP y cerca del 95% del trabajo. En los sectores de media y alta capacidad representan apenas el 19% de la generación del VBP y el 5% del empleo, combinado. Destaca el caso de Costa Rica y Guatemala, que no cuentan con sectores que tengan alta capacidad de multiplicar el empleo, mientras que,

Gráfico 9.18

Tasa de crecimiento del PIB y de las personas ocupadas. 2011-2018



Fuente: Guzmán, 2021, con datos de los Bancos Centrales de cada país.

Cuadro 9.3

Descripción de los tipos de encadenamientos productivos

Capacidad del multiplicador	Descripción
Alta	Alta capacidad para multiplicar el empleo cuando por cada nuevo trabajador dedicado a la actividad de producción (originado por el incremento de su demanda final), se crean más de cinco nuevos puestos de trabajo (directo e indirecto), es decir, el criterio de selección agrupa a los sectores con multiplicadores mayores a cinco.
Media	Media capacidad para multiplicar el empleo cuando por cada nuevo trabajador dedicado a la actividad de producción (originado por el incremento de su demanda final), se crean entre dos a cinco nuevos puestos de trabajo (directo e indirecto), es decir, el criterio de selección agrupa a los sectores con multiplicadores mayores a dos y menores o iguales a cinco.
Baja	Baja capacidad para multiplicar el empleo cuando por cada nuevo trabajador dedicado a la actividad de producción (originado por el incremento de su demanda final), se crea al menos un nuevo puesto de trabajo (directo e indirecto), es decir el criterio es que el multiplicador sea menor o igual a dos.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020.

por otra parte, Honduras y Nicaragua tienen el mayor porcentaje de VBP, con un 10% y un 15%, respectivamente.

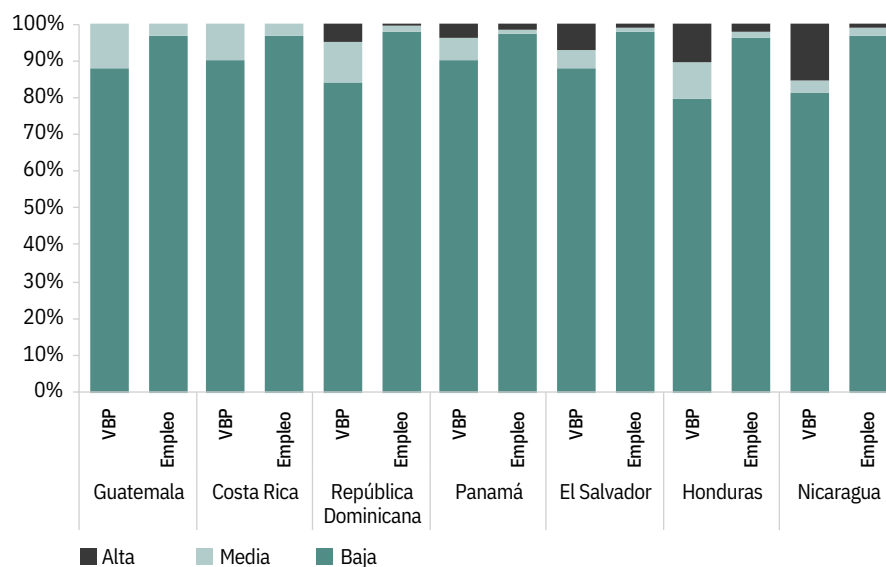
En la categoría de bajo multiplicador de empleo destacan, para todos los países, ramas productivas como *agricultura, textiles, confección, calzado, caucho y plástico, o servicios a empresas*. Por ejemplo, en el sector de *servicios a empresas*, por cada diez nuevas personas trabajadoras dedicadas a esta actividad (originadas por el incremento de su demanda final), se crean entre uno y tres puestos de trabajo indirecto, para un total de entre once a trece empleos nuevos en la economía, dependiendo del país. En la categoría con media o moderada capacidad para multiplicar empleo se ubican sectores como *productos alimenticios, bebidas, productos de tabaco o productos químicos básicos*. Para el caso de las bebidas, por cada 10 nuevos empleos en esa rama se crean entre 16 y 23 trabajos indirectos, para un total de entre 26 a 33 empleos nuevos totales, dependiendo de cada país. En la categoría de altos multiplicadores de empleo está el sector de carne y derivados, que además de tener un multiplicador alto, ocupa esta categoría en la mayoría de los países. Por cada diez nuevos empleos en este sector se crean entre 34 y 133 empleos indirectos dependiendo del país (Meneses y Córdova, 2020).

Al vincular los tipos de encadenamientos productivos con los multiplicadores de empleo también se observan algunos puntos clave (gráfico 9.20). En primer lugar, en todos los países, los sectores impulsores concentran los mayores multiplicadores de empleo, es decir, la generación de bienes y servicios que sirven como insumo para otras industrias tienen un importante efecto en la generación de oportunidades laborales.

Para el resto de los sectores, el rango de los multiplicadores está entre 1 y 6 empleos por cada nuevo puesto de trabajo creado en el sector. Los sectores con moderada capacidad de multiplicar empleo (aquellos que generan entre 3 y 4 empleos adicionales por cada empleo generado en el sector) están distribuidos entre los distintos tipos de encadenamiento, sin tener algún patrón común entre países. Por ejemplo, en Costa Rica,

Gráfico 9.19

Distribución porcentual del valor bruto de la producción (VBP) y del empleo, según capacidad para multiplicar^{a/} el empleo



a/ La capacidad de multiplicar el empleo se refiere a la cantidad de empleos que se crean de manera directa e indirecta al generar un empleo nuevo. Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.3.

Fuente: Meneses y Córdova, 2020, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

Guatemala y Panamá, los sectores con moderada capacidad para multiplicar empleo están concentrados en el VBP elaborado en sectores impulsores; para Honduras y Nicaragua, se concentran en el VBP producido en sectores clave. Finalmente, en República Dominicana se concentran en los sectores independientes; es decir, en sectores que son aislados y no presentan efectos significativos a nivel productivo, pero que a nivel de empleo tienen mayor impacto, el cual podría estar relacionado con el nivel de capacitación de su mano de obra.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

La estructura productiva de la subregión centroamericana se caracteriza por contar con un alto nivel de encadenamientos productivos, pues la mayoría de los bienes y servicios son importantes oferentes o demandantes de insumos para otros sectores (estratégicos e impulsores, respectivamente). Estos encadenamientos contrastan con la poca capacidad que muestra la región para generar oportunidades laborales, dado que la mayor parte de la producción tiene bajos multiplicadores de empleo. Además, se identifica que ambos perfiles de encadenamiento son comunes en algunos sectores, independientemente del país en el que se elaboren. Por lo anterior, es fundamental que el desarrollo de políticas de fomento productivo se complemente con acciones específicas en materia laboral, especialmente para los sectores más vulnerables.

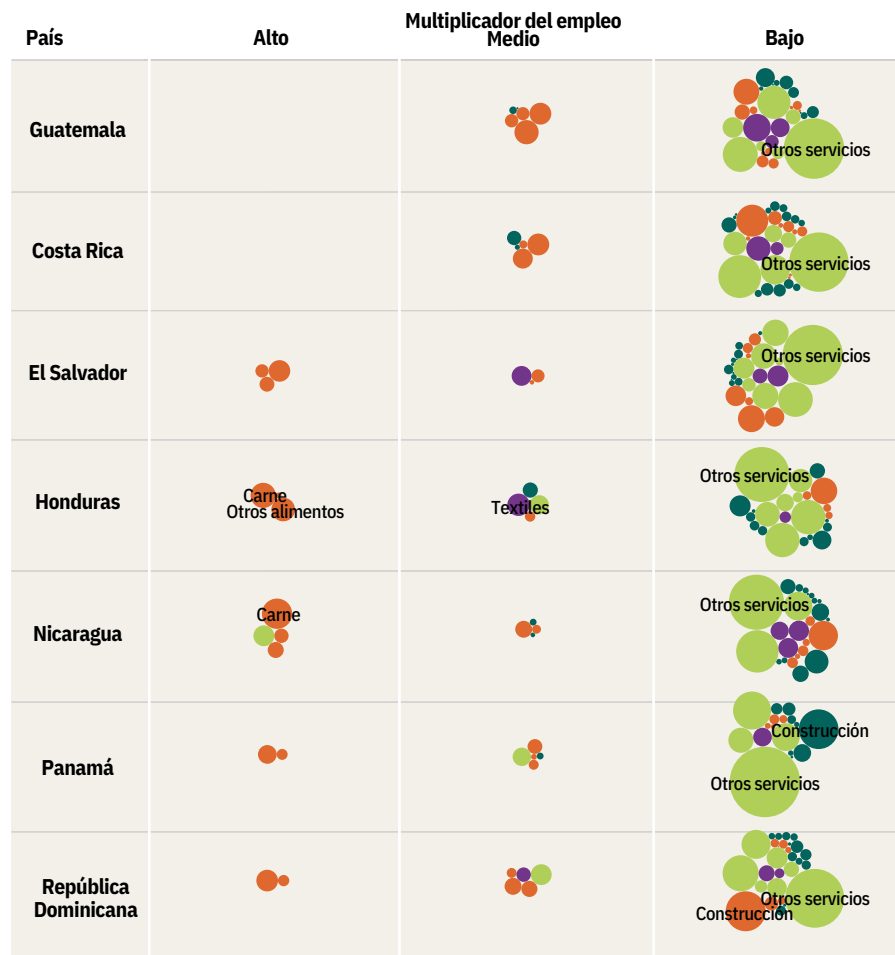
Sumado a lo anterior, se identifica

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MULTIPLICADORES DE EMPLEO EN PAÍSES CARD

véase Meneses y Córdova, 2020, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 9.20

Estructura^{a/} del valor bruto de la producción (VBP), por país, según el tipo de multiplicador^{b/} del empleo y el encadenamiento^{c/} productivo

**Encadenamiento**

● Clave ● Estratégico ● Impulsor ● Independiente

a/ El tamaño de la burbuja refleja el porcentaje de cada sector productivo con respecto al VBP total del país.

b/ Para más detalles de las definiciones del tipo de multiplicador de empleo, véase el cuadro 9.3.

c/ Para más detalles de las definiciones del tipo de encadenamiento productivo, véase el cuadro 9.2.

Fuente: Guzmán, 2021, con datos de la MIPCA2011, de la Cepal.

un tejido de actividad económica de los países CARD, medido por compras y ventas, bastante conectado entre sectores, pero con débiles flujos. Lo anterior se refleja en mercados nacionales pequeños y altamente dependientes de algunos sectores que se posicionan como neurálgicos dentro de la red. Estos hallazgos plantean un reto para la región, dado que

las políticas que busquen fomentar los encadenamientos productivos no necesariamente tendrán un efecto derrame sobre el mercado de trabajo. Las medidas dirigidas al fomento productivo deberán entonces enfrentar mercados pequeños y con débiles conexiones.

Los encadenamientos productivos completos por sí solos no garantizan

crecimiento económico mientras su perfil no cuente con otras características importantes. Es necesario, también, tomar en cuenta su capacidad de multiplicar empleo a partir de altos niveles de productividad. A la luz de lo anterior, también se debe tener claro que las políticas de fomento productivo no necesariamente son para todas estas características y, muy importante, además, para cada sector. La combinación de características estratégicas constituye el desafío principal de la política pública, pues si bien la región centroamericana ha logrado consolidar industrias con gran potencial de crecimiento e incluso en algunos casos de innovación, estas coexisten con una estructura productiva rezagada en materia de productividad.

La productividad, en un sentido amplio, es reflejo de estructuras productivas que logran acumular capital y en donde el recurso humano funciona como un vehículo de difusión de tecnología. Esto, combinado con una alta capacidad de interacción entre sectores, no solo funcionaría como un motor para empujar al crecimiento económico, sino que permitiría hacerlo sobre una base encadenada de la estructura productiva y favorecer, con ello, el desarrollo. En este sentido, conocer el perfil de encadenamiento y a su vez identificar su perfil de productividad y capacidad de generar empleo, son acciones muy útiles para orientar una política pública enfocada en cada perfil (Meneses y Córdova, 2020).

El análisis de los multiplicadores de empleo permite concluir que existe una escasa relación entre el sector productivo y el empleo. Por un lado, el crecimiento del empleo responde de forma limitada cuando cambia el crecimiento económico. Este hallazgo no es particular de la subregión, sino que es un resultado esperable en la economía y depende mucho del tipo de sector y la intensidad con que combine sus factores de producción (mano de obra, capital y tecnología). Por otro lado, la mayor parte de los sectores productivos tienen poca capacidad para multiplicar el empleo, y en estos sectores se concentra casi la totalidad de los puestos de trabajo y el producto.

Notas

1 Para efectos de este capítulo, es preciso aclarar que cuando se hace referencia a Centroamérica, se incluyen únicamente los países que se están analizando (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá), debido a la disponibilidad de los datos.

2 Entiéndase el valor bruto de la producción como el valor total de bienes y servicios que se producen en un territorio determinado, en un período particular. Este valor incluye el consumo intermedio que se consume en el proceso productivo.

3 Los socios comerciales que incluye la MIPCA2011 son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Estados Unidos, Canadá, China, Caricom, EU 27, el resto de América y el resto del mundo.

4 La MIP de cada país se considera una matriz de adyacencia dirigida y ponderada.

5 La clasificación sectorial de los grandes sectores de la MIPCA2011 puede observarse en el cuadro 9.1.

6 El sector de agricultura y forestal incluye varios cultivos, cría de ganado, silvicultura y servicios conexos (Cepal, 2016).

7 Incluye caza mediante trampas y actividades conexas, así como pesca marina y acuicultura (Cepal, 2016).

8 Ver Schuschny (2005).

9 Estos resultados pueden variar respecto a los publicados en *Informes del Estado de la Nación* para Costa Rica, pues se utilizan matrices insumo-producto distintas.

10 Una posible explicación a esto podría ser que una gran parte de los insumos son importados, por lo que no se encadena de gran manera con el mercado nacional (Meneses y Córdova, 2020).

CAPÍTULO

10

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Pertinencia de la educación y formación técnico-profesional

HALLAZGOS RELEVANTES

- La oferta de formación técnica en Centroamérica y República Dominicana se mantiene concentrada en organismos públicos, especialmente institutos y colegios técnicos, que se caracterizan por una oferta de formación de cursos cortos, presenciales, en horarios diurnos y para una amplia variedad de usuarios.
- Aunque no se cuenta con información consolidada para todos los países del área, se estima que en 2015 cinco de ellos destinaron unos quinientos millones de dólares anuales al financiamiento de sus institutos de formación profesional.
- Existen fuertes disparidades en la inversión pública en formación profesional en Centroamérica y República Dominicana. Casi la mitad de esos recursos corresponden al INA de Costa Rica, cuyo presupuesto anual es 14 veces mayor que el de Honduras, 7 veces el de Panamá, 5 veces el de El Salvador y 3 veces los de Guatemala y República Dominicana.
- Costa Rica (49) y República Dominicana (43) tienen una oferta más amplia de especialidades que casi duplica las de Guatemala (27) y más que duplica las de Honduras (22), Panamá (20) y El Salvador (23).
- La oferta de formación está concentrada en los principales centros urbanos, lo cual limita el acceso de la población que reside en otros territorios, sobre todo en las zonas rurales.
- Las principales debilidades de la formación y educación técnica profesional identificadas por los empleadores tienen que ver con habilidades blandas y socioemocionales, cobertura territorial, calidad de la formación y horarios.

IMPORTANCIA DEL TEMA

El bajo nivel educativo de la población de Centroamérica y República Dominicana constituye un obstáculo que limita las posibilidades de un desarrollo humano sostenible. Por un lado, impide la modernización de las actividades productivas y la creación de empleos de buena calidad, que son las herramientas más poderosas con las que cuenta la región para lograr un crecimiento económico sostenible y la reducción sistemática de la pobreza y la exclusión social. Por otro lado, no permite que las sociedades sean capaces de integrarse al mundo moderno a partir de la creciente productividad de su recurso humano.

Lo anterior tiene una especial relevancia debido a que los países se encuentran en fases avanzadas o intermedias de su transición demográfica, que generará en los próximos años flujos crecientes de población en edad productiva. La educación y formación técnico-profesional constituye una apuesta estratégica para mejorar los bajos niveles educativos con que en la actualidad cuenta buena parte de la población económicamente activa y emprender las transformaciones para avanzar hacia sistemas productivos de mayor valor agregado y productividad.

El *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* llamó la atención sobre la urgencia de introducir ajustes de fondo en los estilos de desarrollo, generar dinámicas productivas incluyentes desde el sector privado y crear una institucionalidad pública capaz de materializar el potencial del capital humano que hoy se desaprovecha. Uno de esos ajustes es, precisamente, el tema que se aborda en estas páginas: la expansión en términos de cobertura, pertinencia y calidad de la educación y formación técnica profesional.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Pertinencia de la formación técnica profesional en Centroamérica y República Dominicana*, de Marcela Román Forastelli.

Perfil educativo y de inserción laboral de la población económicamente en Centroamérica y República Dominicana, con enfoque de género, de Alberto Mora, Stwarth Piedra y Anthony Aguilar.

Demanda de educación y formación técnico profesional en Centroamérica y República Dominicana: identificación de especialidades y competencias requeridas a partir del procesamiento de entrevistas a 63 empleadores e informantes clave en los países, procesamiento y visualizaciones de Diego Fernández Montero.

Ubicación de centros de formación y oferta de especialidades en el territorio. Procesamiento y visualizaciones, de Diego Fernández Montero.

Minería de texto a preguntas seleccionadas de las entrevistas realizadas en Centroamérica, de Steffan Gómez Campos.

La educación y formación técnica y profesional (FETP) ante la crisis sanitaria por la COVID-19, recuadro preparado por Sebastián González.

Las investigaciones que sirvieron de insumo para este capítulo fueron elaboradas gracias al apoyo de la Oficina Regional para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Oficina Regional para Centroamérica, Norteamérica y el Caribe de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo:
Diego Fernández Montero.

Revisión y corrección de cifras:
Stwarth Piedra.

Lectores críticos: Los hallazgos preliminares de las investigaciones que sirvieron de insumo para este capítulo fueron discutidos en un taller de consulta regional realizado en San José el 7 de octubre de 2019, en el que participaron treinta especialistas de toda la región. El informe final de la investigación que sirvió de insumo para la preparación de este capítulo fue revisado por Arnaldo Ademar Alvarado Cifuentes (Guatemala), Alvaro Ramírez Bogantes (Costa Rica) y Erick Sandoval Corrales (Costa Rica).

Esteban Durán, Leonardo Ferreira e Isabel Román Vega (Costa Rica) brindaron valiosos comentarios y sugerencias para mejorar el borrador del presente documento.

Finalmente, se agradecen los insumos brindados por Fernando Vargas Zúñiga de Cinterfor-OIT sobre hechos relevantes vinculados con la FETP en la región durante el año 2020.

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell y Alberto Mora Román.

Corrección de estilo: Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES ///

Resumen

Para aprovechar las oportunidades de la transición demográfica y avanzar hacia mayores niveles de desarrollo humano es imprescindible mejorar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en particular la del nivel técnico.

Este capítulo aporta información que permite concluir que en Centroamérica y República Dominicana se viene desarrollando en la última década un proceso de mejora en la oferta de formación técnica y profesional, tanto desde el punto de vista de las especialidades brindadas, como de la cobertura territorial y del acceso para grupos especiales de población. A diferencia de las décadas anteriores, se han promovido políticas de inclusión dirigidas a los habitantes de las zonas más alejadas de los principales centros económicos, los más pobres (énfasis en mujeres), personas de pueblos indígenas y en menor medida población migrante (más enfocado en reinserción de desplazados).

Pese a estos avances, la región enfrenta desafíos críticos para responder tanto a las necesidades actuales de los sectores productivos, como a las perspectivas

futuras de los mercados laborales a nivel internacional.

Los dos desafíos más importantes de la Formación y Educación Técnica y Profesional (FETP) siguen siendo aumentar de manera significativa la cobertura y alinear la oferta con las necesidades del mercado laboral actual y futuro. El principal reto es lograr estos avances en un escenario de incertidumbre y vulnerabilidad en países con economías débiles, gobiernos con un estrecho margen fiscal y un contexto internacional poco favorable. Alcanzar estos avances es fundamental para que Centroamérica y República Dominicana logren la modernización de sus economías, mejorar sus bajos niveles de productividad en el mercado laboral y ampliar los niveles de ingreso y bienestar de su población.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

10

/ Pertinencia de la educación y formación técnico-profesional

INDICE	Introducción
Introducción 329	El presente capítulo provee insumos para evaluar en qué medida las características de la oferta y los proveedores de educación y formación técnica y profesional en Centroamérica y República Dominicana coinciden (o no) con las especialidades y competencias que demandan los sectores productivos de dichas sociedades.
Importancia del asunto en la agenda pública 329	
Conceptos básicos, fuentes de información y metodología 331	
Principales hallazgos 333	
Modelo mixto de proveedores en el sector de formación técnica profesional 333	Busca estimular el debate público sobre el potencial de la educación y formación técnico-profesional como herramienta para mejorar los bajos niveles de productividad laboral de los países y la identificación de oportunidades para la modernización de las economías y su incursión en actividades de mayor valor agregado.
Empleadores y trabajadores participan en el gobierno y financiamiento de la FETP 334	El capítulo se organiza en tres secciones: en la primera se contextualiza el tema y se brindan antecedentes de investigación, mientras que en la segunda se describen la metodología y las fuentes de información utilizadas para el análisis. La tercera sección es la medular, pues presenta los principales hallazgos de las investigaciones realizadas. Ésta, a su vez, se divide en siete apartados. A lo largo de ellos se describe el modelo de la oferta de la educación y formación técnica-profesional a partir de la caracterización de proveedores, la regulación, el financiamiento y los mecanismos de vinculación; el perfil de la oferta según especialidades, cobertura territorial, modalidades de formación y sus implicaciones para el acceso de grupos vulnerables de la población y las percepciones en torno a la formación que se ofrece en la región, así
Persiste una oferta de formación concentrada en modalidades que limitan el acceso a grupos vulnerables 337	como las necesidades de formación técnica y profesional desde la perspectiva de los empleadores. Como colofón, al final del capítulo se plantean algunas conclusiones e implicaciones de los hallazgos para las políticas públicas.
Alta concentración de la matrícula en áreas de servicios empresariales y administración 340	
Predominio de una valoración positiva sobre la FETP 345	Importancia del asunto en la agenda pública
El personal técnico calificado es muy valorado, pero persisten debilidades en habilidades blandas 345	El bajo nivel educativo de la población constituye una barrera que impide que las economías de Centroamérica y República Dominicana puedan avanzar hacia mayores niveles de crecimiento y es uno de los factores determinantes de los bajos niveles de productividad en el mercado laboral. Desde una perspectiva estratégica, el dilema a resolver es cómo romper el círculo vicioso del crecimiento económico basado en la pobreza (<i>poverty-led growth</i>) o, dicho de manera más técnica, cómo superar la trampa de los equilibrios de bajo nivel. Para ello hay que entender en qué consiste esa trampa: las sociedades centroamericanas han tenido economías en las que se combinan una baja productividad y empleos muy mal remunerados, debido al escaso nivel educativo de la población; pero, por
El perfil de personal técnico requerido es en su mayoría joven y se concentra en áreas relacionadas con las TIC 346	
Implicaciones: oportunidades y desafíos 349	

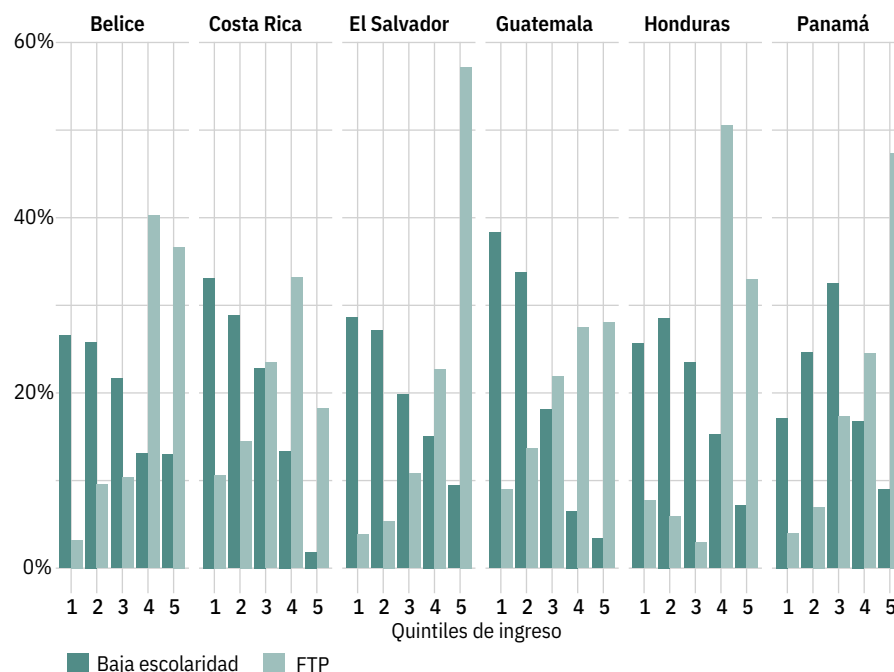
esta misma razón no se han emprendido transformaciones para avanzar hacia dinámicas productivas de mayor valor agregado (PEN, 2016).

En el año 2019, cerca de la mitad de la población económicamente activa en la mayor parte de los países de la región contaba con seis años o menos de educación formal (primaria completa o menos). Las excepciones son Panamá, Costa Rica y República Dominicana, donde quienes cuentan con ese nivel educativo representan entre el 22% y el 35% (Mora et al., 2021). La educación y formación técnico-profesional constituye un poderoso instrumento para avanzar hacia la modernización productiva y el combate de la pobreza y la exclusión social, pues permite a las personas tener acceso a empleos de mejor calidad y remuneración. De acuerdo con los procesamiento realizados para este Informe, contar con educación y formación técnico-profesional reduce de manera significativa la proporción de población económicamente activa en los quintiles de ingreso más bajos e incrementa su presencia en los quintiles más altos (gráfico 10.1). La movilidad social ascendente asociada a estas dinámicas es clave para ampliar las oportunidades de desarrollo de la región y podría favorecer la retención de los estudiantes en el sistema educativo si se logra ampliar la cobertura de educación técnico-vocacional en los países que la forman. No obstante, su potencial también requiere emprender transformaciones productivas para articular la oferta con las necesidades del mercado laboral.

La importancia de la educación para el desarrollo, como compromiso internacional, quedó establecida con claridad el año 2000 con los seis objetivos de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Más recientemente, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en septiembre de 2015 en la cumbre de las Naciones Unidas, el objetivo 4 subrayó: “Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Este objetivo, conocido como el ODS 4-Educación 2030 se ha convertido en el horizonte que orienta el

Gráfico 10.1

Distribución de la población económicamente activa por quintiles de ingreso^{a/}, según nivel educativo. 2019



a/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), de menor a mayor ingreso.

Fuente: Piedra, 2021 con base en el procesamiento de las encuestas de hogares y de empleo de los países.

diseño de políticas y estrategias nacionales y regionales en materia de educación.

De manera más específica, en el número 8 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la educación y formación técnico-profesional plantea retos importantes relacionados con el desarrollo de los recursos humanos. La meta 8.2 establece: “Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra”. Estos objetivos pueden correlacionarse con otros que cobran relevancia en el contexto centroamericano y de República Dominicana. Por ejemplo, la meta 8.6 señala que “para 2020, reducir sustancialmente la proporción de jóvenes que no están empleados, no cursan estudios ni reciben formación”.

Los ODM y los ODS no son los únicos instrumentos internacionales de referencia. La meta 4.3 de la Declaración de

Incheon “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos” establece los siguientes compromisos:

- “De aquí a 2030, asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria”.
- La meta 4.4 se enfoca en el aumento de la cobertura: “De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento”.
- La meta 4.5 detalla los propósitos en materia de inclusión: “De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso

igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad”.

A nivel regional, la Política Educativa Centroamericana 2013-2020 (PEC) retoma estos instrumentos internacionales y los desarrolla tanto en los principios de su política (que se inscriben en el contexto de la educación para el desarrollo sostenible a lo largo de la vida), como en las metas e indicadores de logro, de los que esta región debe dar cuenta a nivel internacional. En concreto, la PEC incluye entre sus principios:

La educación constituye en un objetivo en sí mismo de la Agenda para el Desarrollo Sostenible (ODS 4), es la piedra angular del desarrollo [...] constituye así en un factor básico de ese desarrollo en cuyo contexto debe permanentemente concebirse y actualizarse: “Los sistemas educativos deben ser pertinentes y adaptarse a los mercados laborales, los avances tecnológicos, la urbanización, la migración, la inestabilidad política, la degradación ambiental, los riesgos y desastres naturales, la competencia por los recursos naturales, los desafíos demográficos, el aumento del desempleo en la región, la persistencia de la pobreza, la desigualdad creciente y las amenazas cada vez mayores a la paz y la seguridad” (MA).

Un informe emitido en 2017 por la Corporación Andina de Fomento (CAF) concluye que en toda América Latina y el Caribe las sociedades han definido como una prioridad de la política pública la mejora de la pertinencia de la educación y la capacitación profesional, sabiendo que es necesario “cerrar las brechas de habilidades académicas y socioemocionales que existen en la región y así contribuir a la competitividad y la transformación productiva de los países (Fiszbein et al. 2018). Las mejoras han abarcado todos los niveles de la educación formal y de las modalidades de educación continua y se han centrado en mejorar la calidad de la

enseñanza, expandir el acceso a jóvenes de más bajos ingresos y mejorar la vinculación con los sectores productivos.

En el mismo sentido, la Unesco (2017) resalta la preocupación de que, dentro de las regiones emergentes, América Latina y el Caribe son las que mayores dificultades registran con relación a las calificaciones demandadas por el mercado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por su sigla en inglés) estima que las empresas con procesos productivos intensivos en competencias “son las que enfrentarían las mayores dificultades, en particular las pertenecientes a sectores con mayor grado de sofisticación, conectividad y complejidad dentro del conjunto de industrias transables” (OECD, 2014). Esta observación resulta desafiante, considerando que dichos sectores pueden ser claves para el proceso de transformación estructural de la región, cuya matriz productiva está centrada en industrias de poco valor agregado y baja productividad.

La Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y El Caribe reconoce la existencia de una amplia heterogeneidad de sistemas de FETP en los países de la región, en relación con su estructura, institucionalidad y gobernanza, pero también de la existencia de problemáticas y desafíos comunes (Unesco, 2017).

Conceptos básicos, fuentes de información y metodología

Para los propósitos del presente capítulo se entiende por Formación y Educación Técnica y Profesional (FETP) aquella educación que tiene por objetivo principal habilitar a las personas para desempeñarse en el mercado laboral, sea como factor inicial de empleabilidad o como capacitación a lo largo de la vida para recalificar la fuerza de trabajo. Esta definición se ajusta al concepto de educación a lo largo de la vida asumido por todas las naciones al firmar la Declaración de Incheon (2015) y su Marco de Acción: “Educación 2030: Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos”, para la realización del objetivo 4 del ODS de la Agenda 2030.

En este capítulo se parte de esa definición, pero se hace énfasis en la educación y formación técnico-profesional como un elemento que potencia las oportunidades de las personas para desarrollar sus capacidades, mejorar sus niveles de empleabilidad e inserción en el mercado laboral en puestos de trabajo de mejor calidad y remuneración, en especial para los grupos de población más vulnerables y rezagados a nivel social. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, esta modalidad de formación tiene particular relevancia para lograr mayores niveles de equidad, mejorar la productividad laboral y brinda condiciones para el crecimiento económico sostenido.

Tal como señala OIT-Cinterfor (2017), “sin recursos humanos con habilidades actualizadas y sin capacidades institucionales sólidas y efectivas para actualizar esas habilidades, el tránsito hacia una economía de alta productividad [...] con trabajo decente para todos es imposible”. Estas habilidades y capacidades son también fundamentales para alcanzar el crecimiento inclusivo y sostenible de la economía en una era caracterizada por el acelerado cambio tecnológico y dinámicas productivas que rápidamente deben adaptarse a los retos del cambio climático.

Resulta necesario aclarar que no existe una definición estandarizada entre los países de qué se considera FETP y su clasificación por niveles. Aunque la mayoría se orienta por la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) de la Unesco, existen diferencias en lo que se refiere a requisitos de ingreso, horas de estudio de los programas y nomenclatura de las certificaciones o títulos otorgados. Es difícil clasificar toda la oferta de FETP encontrada en los diferentes territorios, entre otras razones, porque los cursos libres y programas cortos de educación continua no están diferenciados con claridad en los registros de las instituciones que ofrecen este tipo de formación.

La mayor parte de la investigación se realizó entre julio y octubre de 2019. Este capítulo presenta una síntesis de hallazgos de un análisis de información cuantitativa y cualitativa recolectada en

cada nación. Además de los registros administrativos y publicaciones de los institutos de formación profesional y los Ministerios de Educación, se revisaron informes internacionales sobre el tema. Además, se sistematizaron un conjunto de entrevistas realizadas a funcionarios de los institutos y los ministerios que brindan FETP en cada país (22 en total) así como a una pequeña muestra de empresas, cámaras del sector privado y autoridades vinculadas a la demanda de este tipo de formación (63¹ en total).

Este último grupo de entrevistas indagó sobre la valoración de los empleadores sobre la pertinencia y calidad de la oferta de FETP, permitió identificar las principales áreas en las que los sectores productivos necesitan formación y recursos humanos con formación técnica, así como los mecanismos que utilizan para satisfacer esa demanda y el perfil del personal técnico que requieren. La información sistematizada de las entrevistas fue procesada usando técnicas de minería de datos y es el principal insumo para describir las necesidades y la percepción de calidad del sector empresarial sobre la educación y formación técnico-profesional y el perfil del personal técnico (especialidades más demandadas y con menos oferta; competencias duras y blandas, etc.).

Otra de las fuentes de información utilizadas fueron las encuestas nacionales al sector empresarial privado y público en Centroamérica y República Dominicana desarrolladas entre 2015 y 2019 por la OIT (OIT-Cosep, 2015, OIT-Cosep, 2017, OIT-Uccaep, 2017, OIT-Cohep, 2017). Esta ronda de encuestas incluye la Encuesta Nacional de Empresas de Costa Rica 2017, la Encuesta Empresarial de Honduras 2017, la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015 y la encuesta denominada "La detección de necesidades de capacitación y demanda laboral en República Dominicana 2019". El análisis de estas encuestas aportó información para alcanzar una mejor comprensión sobre la percepción de la FETP desde la perspectiva de los empleadores.

Durante 2020 se emprendieron dos trabajos adicionales para completar y fortalecer los alcances de este estudio. En primer lugar, se creó una base de

datos territorial para todos los países de la región con información sobre la localización de los centros de formación y los programas ofrecidos a nivel municipal. Esta base se construyó a partir de los datos sobre especialidades por centro de formación disponible en los sitios web de cada instituto y los registros suministrados por los institutos de formación profesional y los diferentes Ministerios de Educación para responder una solicitud especial del *Estado de la Región*. Estos datos incluyeron variables como: listado de centros de formación y oferta disponible en cada centro, matrícula y graduación por carrera/especialidad, porcentaje de mujeres en la matrícula y graduación y porcentaje de estudiantes mayores de 24 años.

Este esfuerzo evidenció las debilidades de los sistemas de información, tanto en los Ministerios de Educación Pública como en los institutos de formación profesional. En efecto, en muchos casos no fue posible vincular la oferta de formación en un centro específico con la matrícula y la graduación por carrera, y solo en algunos casos los centros habían registrado el año de inicio de una especialidad (en general y en cada centro de formación). Las variables de duración en horas, modalidad (presencial o virtual) y horario (diurno o nocturno) solo fue posible obtenerlas parcialmente en una exploración detallada de cada sitio web. En lo que respecta a República Dominicana, no se pudo contar con datos a nivel municipal. Para finalizar, es importante destacar que no se dispuso de información sobre el perfil del personal docente e instructores de las instituciones que brindan educación y formación técnico-profesional.

A pesar de estas limitaciones, el análisis preliminar de información sobre cobertura territorial de la oferta ofrece valiosas pistas para identificar desafíos en materia de FETP, excepto para el caso de Nicaragua, donde no fue posible obtener respuesta de las autoridades ni se tiene la información necesaria publicada en sus sitios web oficiales. Los datos de matrícula solo se utilizan para analizar la distribución relativa en el territorio y los de graduación no se tomaron en

cuenta por evidenciar vacíos e inconsistencias en la información.

El segundo trabajo especial fue un análisis de la presencia de asuntos relacionados con educación técnica y formación profesional a partir de las publicaciones realizadas en las redes sociales Facebook y Twitter por medios de comunicación, instituciones públicas y personas físicas. En ambos casos se utilizó técnicas de minería de datos para hacer un recuento de menciones en el período agosto 2018-agosto 2020. Por medio de un algoritmo de procesamiento de lenguaje natural aplicado al análisis de sentimientos se logró clasificar las menciones en sentimientos positivos, neutros y negativos. A nivel regional se registraron un total de 117,518 menciones durante el citado período de análisis. Además, la información fue clasificada según el tipo de usuario de la red que expresa su opinión, si es una publicación de una página pública o se trata del comentario de un usuario a las publicaciones en páginas públicas. Así mismo, se creó una clasificación de temas mencionados según las categorías analíticas definidas por el investigador. Dado que la cantidad de menciones está determinada por variables como la penetración de internet y el porcentaje de usuarios de redes sociales, no es posible hacer una comparación de datos absolutos entre países, ni estimar en términos cuantitativos el nivel de discusión sobre las diferentes materias. Sin embargo, el análisis sí permite observar y caracterizar las tendencias.

Cabe señalar que este estudio tiene un marcado énfasis en la formación profesional y que incluye solo parcialmente alguna información sobre la educación técnica impartida por los Ministerios de Educación dirigida a jóvenes menores de 18 años en su mayoría. Aunque en un principio se pretendió incluir a ambos rubros, la información que se logró obtener de los Ministerios de Educación fue limitada y no permitió un análisis con mayor profundidad. Sin embargo, es importante señalar que en las secciones en las que se analiza la calidad de la educación desde la demanda (sobre todo a partir de las entrevistas al sector empresarial), no es posible hacer una distinción

entre la formación que brinda cada tipo de institución. En el caso del análisis de sentimientos expresados en redes sociales, se detalla la diferencia cuando es posible identificarla.

Principales hallazgos

Modelo mixto de proveedores en el sector de formación técnica profesional

De acuerdo con Llisterri et al. (2014, citado en Fiszbein et al., 2018), todos los países de América Latina comparten un modelo de capacitación profesional "institucional tradicional", donde una institución nacional con cierta autonomía, en general adscrita al Ministerio de Trabajo, define la política de formación laboral y capacitación profesional y, a la vez, administra esta política por medio de la oferta de cursos de capacitación. Sin embargo, con distintas intensidades, también comparten algunas características del modelo "estado regulador", como determinar la oferta que puede estar en manos del sector privado.

Esta conclusión es válida en Centroamérica y República Dominicana. En algunos países domina la oferta pública directa (Costa Rica y Guatemala), mientras que en otros se habilitan entidades privadas para brindar la formación (El Salvador y República Dominicana). Así mismo, existen proveedores exclusivamente privados, pero son la minoría y no se dispone de información sobre la cobertura y calidad de la formación que brindan.

Los institutos de formación profesional del Istmo y República Dominicana brindan cursos tanto en sedes propias como en centros contratados a otras organizaciones públicas o privadas o en las sedes de las empresas que solicitan sus servicios. En Costa Rica, esa opción será posible a partir del 2021 dada la reciente reforma a la Ley del INA².

Mientras más tercerizada está la oferta, más atiende las demandas puntuales-concretas de las empresas, lo cual contrasta con un enfoque de política educativa de largo plazo en el nivel técnico. En las sociedades donde hay una fuerte parti-

Cuadro 10.1

Centros de educación técnica y formación profesional. 2019

	Centros IFP (estimación propia)	Centros de formación técnico profesional (OIT-Cinterfor)	Colegios técnicos	Para universitarios
Costa Rica	63	65	137	26
El Salvador	25	227	370	7
Guatemala	28	39	2.789	0
Honduras	39	74	197	0
Nicaragua	45			0
Panamá	23	783	104	1
República Dominicana	283	315		11
Total	506	786	3.597	44

Fuente: Román, 2021 con base en sitios web, solicitudes de información específicas y entrevistas, Csuca, OIT.

cipación del sector privado en la oferta (El Salvador, República Dominicana), el Estado contrata todo bajo la modalidad de licitación (Román, 2021).

En América Latina se han realizado esfuerzos para ofrecer formación laboral más allá del sistema escolar a jóvenes en situación especialmente vulnerable que han abandonado sus estudios. En 2017 había diecisiete países de América Latina con ese tipo de iniciativas (CAF, 2017). La lista incluye a Costa Rica (Empléate), República Dominicana (Juventud y Empleo), El Salvador (Jóvenes con todo), Guatemala (Empleo juvenil), Honduras (Mi primer empleo), Nicaragua (Juventud, empleo y migración) y Panamá (Panamá Pro-joven). En general, las evaluaciones han encontrado resultados positivos o neutrales en términos de empleabilidad, pero más notables en lo relacionado con la formalidad del empleo e ingresos (Fiszbein et al., 2018).

Aunque no fue posible contar con un registro completo del total de los oferentes de educación y formación técnico-profesional que existen en cada país debido a la dispersión de las fuentes y la falta de información de los diversos tipos de proveedores³, se estimó que existen en la región entre 500 y 790 sedes o centros de los institutos de formación profesional. El total de colegios secundarios de modalidad técnica supera los 4.000 y se

contabilizan cerca de 50 instituciones de educación terciaria a nivel técnico (cuadro 10.1).

En Centroamérica y República Dominicana, los Ministerios de Educación Pública tienen departamentos encargados de la educación técnica vocacional a nivel medio. Se trata, en general, de programas de educación secundaria que conducen a un título de técnico medio y en algunos países a bachiller en educación diversificada (bachillerato académico regular) más la especialización vocacional como técnicos medios (Costa Rica). Esta es la oferta más relevante después de la que brindan los institutos de formación profesional de cada nación.

Todos los países consultados informaron que existe una alta demanda de estudiantes por los cupos para educación técnica, pero subrayaron importantes limitaciones presupuestarias que impiden expandir la oferta de la FETP. Llama la atención que en El Salvador se reporta que la matrícula en secundaria técnica es muy superior a la de bachillerato académico regular. Asimismo, cabe destacar el crecimiento en la cobertura de educación técnica de República Dominicana entre 2017 y 2019, pues pasó de 45.000 a 73.000 estudiantes. Este incremento fue posible gracias a un convenio de cooperación con el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (Infotep)

que permitió aprovechar la infraestructura de los centros de formación profesional para estudiantes de secundaria técnica (Román, 2021).

En República Dominicana, el Ministerio de Educación tiene programas de formación profesional para adultos y en Guatemala, además de los programas de técnico medio en educación formal, existen otros planes manejados por centros municipales de capacitación y formación, por ONG y por las Escuelas de Formación Agrícola (EFA) que pertenecen al Ministerio de Agricultura (Román, 2021).

También existen en la región otras instituciones públicas o privadas que dan cursos de diversa índole. En la consulta realizada a los empresarios, se les preguntó directamente: "¿Qué proveedores de FETP conoce?". Además de los institutos de formación profesional y los colegios técnicos, los empresarios mencionaron una breve lista de instituciones que dan servicios de educación técnica y formación profesional, los cuales se detallan en el cuadro 10.2.

Un análisis de las publicaciones realizadas en redes sociales (Twitter y Facebook) durante el período agosto 2018-agosto 2020 da cuenta de que los asuntos relacionados con la educación y formación técnico-profesional están presentes en la agenda de opinión pública de todos los países (Fernández, 2021a). La proporción de menciones relacionadas con la FETP que se refiere a los centros de formación profesional varía entre el 78% y el 94% del total. En Honduras, la agenda de discusión sobre dicha materia está más concentrada en el instituto de formación profesional (gráfico 10.2), mientras que en Costa Rica hay un mayor interés que en el resto de las naciones estudiadas en los colegios técnicos como parte de la discusión en redes sociales (38,5% del total de menciones).

Cabe destacar que, considerando únicamente los resultados en Twitter, en todos los países el nombre del instituto responsable de la formación técnica profesional concentra la mayor parte de las menciones. Este resultado es una muestra del importante lugar que ocupan esas

instituciones cuando se aborda el tema de la FETP en cada sociedad.

Empleadores y trabajadores participan en el gobierno y financiamiento de la FETP

Todos los institutos nacionales de formación profesional tienen una conformación tripartita en su junta directiva, con representantes de los sectores patronal, laboral y del gobierno. El peso del sector privado en el máximo órgano director varía entre países desde un 25% de los puestos en Nicaragua y Honduras, hasta un 50% en Guatemala. Por su parte, el peso de los representantes del gobierno es menor en Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana y los del sector laboral no superan el 33% en ningún país (Román, 2021, cuadro 10.3).

En varios países de la región se han creado espacios de coordinación política a nivel nacional donde participan representantes de las instituciones que brindan FETP. En Costa Rica funciona el Sistema Nacional de Empleo,

Cuadro 10.2

Instituciones de formación técnica profesional^{a/} mencionadas por el sector empresarial. 2019

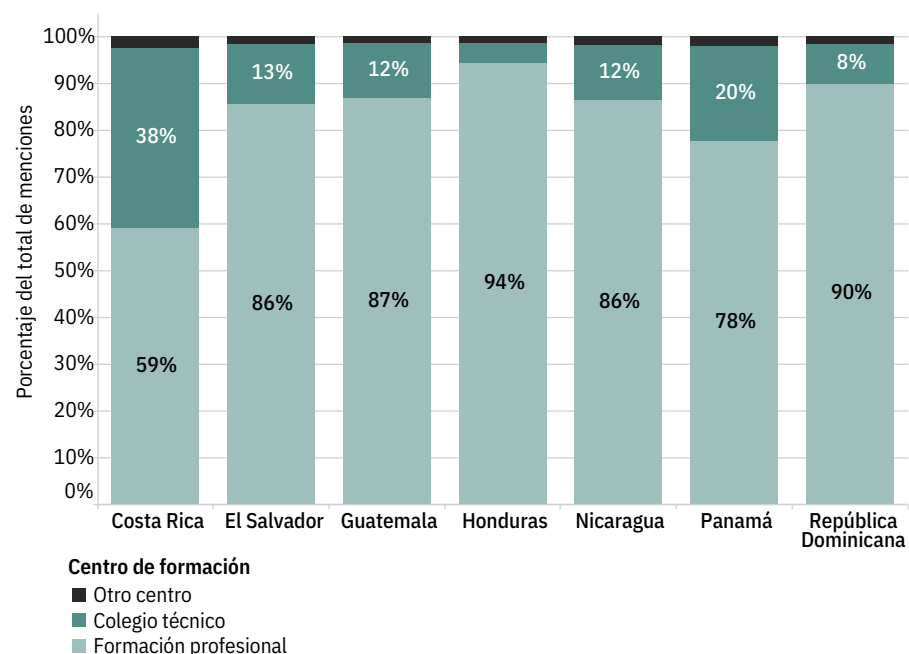
Guatemala	El Salvador
Intecap, Kinal, Villa de los Niños, Cámara de Turismo, empresas privadas, UPA, Upana, Colegio de Arquitectos e Ingenieros, Colaboración Alemana, Cengicaña, Centro de Formación Bartolomé, Ambrosio, ENCA, Instituto del Asfalto, Instituto del Cemento.	Insaforp, ITCA, Escuela de Enfermería, ONG, Ministerio de Educación, Fundación del Padre Mucci, Universidad Don Bosco, Instituto Técnico Ricaldone, Fepade, Instituto Emiliani, IEEE, Mitur, proveedores de maquinaria y materia prima, Instituto Matías, Accesa.
Honduras	Nicaragua
Infop, Caderh, cámaras empresariales, Técnico Alemán, San Juan Bosco, Ceutec, Instituto San Miguel, Instituto Salesiano, Hotel Escuela Madrid, Instituto Hondureño de Turismo, Cooperación Suiza, Cooperación Española, Secretaría de Educación, Gobierno de Francia, Instituto Técnico Hosanna, Projoven Suiza, Unitec.	Inatec, Red de Educación Técnica, Fundación Samuel, Técnico Don Bosco, Fundación Victoria, Instituto Manuel Olivares, Instituto Thomas Moore, Instituto Politécnico, Universidad La Salle.
Costa Rica	Panamá
INA, Ministerio de Educación Pública, Uccaep, Fifco, UTN, Colegio Vocacional de Alajuela, Cotepecos, Cobao, Ecatrónica, CUC, UCR, TEC, Instituto Cosvi, Colegio Universitario Boston, Cenfotec.	Inadeh, Instituto Don Bosco, UTP, Universidad Americana, Universidad Nacional de Panamá, Inspa, Instituto Clayton, Observatorio Panameño de Tecnología, Instituto Santiago.
República Dominicana	
Infotep (centros operativos), Ministerio de Industria y Comercio, Unphu, Usaid, Pucamaima, Proindustria, ITLA, TKL, Teorema, Instituto Politécnico Loyola, Instituto Don Bosco, Fuse Machines, Fundación Barrick, Falconbride Dominicana, Instituto San Cristóbal, Instituto Superior Técnico.	

a/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

Fuente: Román, 2021, con base en las entrevistas realizadas a los sectores empresariales.

Gráfico 10.2

Distribución porcentual de las menciones relacionadas con la FETP en Facebook, por país, según el tipo de centro mencionado. Agosto 2018-agosto 2020



Fuente: Fernández, 2021a, con datos de páginas públicas de Facebook recopilados por Minerva.

coordinado por el Ministerio de Trabajo, en el que participan las cámaras empresariales y el área de educación técnica del Ministerio de Educación Pública (MEP). En Guatemala está en construcción un espacio semejante (el Sistema Nacional de Formación Laboral, Sinafol) y en República Dominicana la coordinación está a cargo de la viceministra de la Presidencia.

Aunque la mayor parte de los institutos fueron creados a inicios de los años setenta y ochenta, en Costa Rica se estableció en 1965 y en Nicaragua y El Salvador a inicio de los noventa. La importancia que se otorga en los países a la educación y formación técnico-profesional se refleja en el modelo definido para su financiamiento y en la asignación del presupuesto. Los institutos de formación profesional tienen como principal fuente de recursos el aporte de cargas patronales (cargas a las nóminas de trabajadores), excepto en Panamá, y los presupuestos se complementan con transferencias del Gobierno Central (impuestos generales) y algunos impuestos específicos (como en Costa Rica⁴ y en Guatemala⁵). El cobro de matrícula es marginal y se contempla solo en algunos programas, ya que la

Cuadro 10.3

Conformación de las juntas directivas o consejos de dirección de los institutos de formación técnica profesional, por sector de representación^{a/}, según país. 2020

País	Gobierno	Empresas	Trabajadores	Total	Nombrados por	Período
Costa Rica	3	4	2	9	Consejo de gobierno	4 años
El Salvador	4	3	3	10	Sectores	3 años reelegibles
Guatemala	3	6	3	12	Organismo ejecutivo (Ministerio de Trabajo)	2 años reelegibles
Honduras	4	2	2	8	Sectores	3 años reelegibles
Nicaragua	4	2	2	8	Presidente de la República	2 años reelegibles
Panamá	3	3	3	9	Gobierno	5 años reelegibles
República Dominicana	3	3	3	9	Sectores	No tiene vencimiento

a/ En Costa Rica se incluyó como representante del sector empresarial a uno del movimiento cooperativo y en el laboral, a uno del movimiento solidarista
Fuente: Román, 2021 con base en leyes orgánicas de cada instituto de formación profesional consultadas en sus sitios web.

mayoría de la oferta es gratuita para los participantes. En el caso de Guatemala, los ingresos por rentas financieras son también importantes.

El monto de los recursos recaudados como impuestos a la nómina varía entre países debido al tamaño del sector formal en la economía (el que aporta sus cuotas), la amplitud de la base imponible (todas las empresas y sectores o una parte de ellos) y el porcentaje del aporte (cuadro 10.4). Cabe destacar que en República Dominicana los empleados también aportan una parte de sus sueldos y salarios (0,05%) para el financiamiento del Infotep, lo cual constituye un caso excepcional en la región latinoamericana (Hanni, 2019).

Cualquiera que sea la modalidad, los programas tienden a ser gratuitos para los participantes, lo que posibilita que la educación y formación técnico-profesional sea un poderoso instrumento para promover la inclusión social y productiva de la población, especialmente de los grupos más vulnerables. El principio es que las contribuciones de las empresas al

financiamiento ya pagan por el servicio. Sin embargo, no se logró contar con la información necesaria para profundizar en el análisis sobre este tema y las variaciones que puedan existir entre los países y a lo interno de estos según los distintos tipos de formación.

Con base en información de OIT-Cinterfor (2017), se estima que los países de Centroamérica y República Dominicana invirtieron en el financiamiento de los institutos de formación profesional cerca quinientos millones de dólares anuales en el año 2015. Sin embargo, casi la mitad de esos recursos están concentrados en el INA de Costa Rica, cuyo presupuesto anual es catorce veces mayor que el de Honduras, siete veces el de Panamá, cinco veces el de El Salvador y tres veces los de Guatemala y República Dominicana (cuadro 10.5).

Al comparar la relación de la inversión promedio por participante, las magnitudes de la diferencia entre los países son aún mayores. Este indicador es, en Costa Rica, veintidós veces mayor que en Honduras, diecisiete veces más que

en República Dominicana y doce veces el de El Salvador. Aunque con la información disponible no es posible arribar a una conclusión robusta sobre la relación entre el modelo de prestación (público o privado) y el monto de la inversión, claramente el modelo costarricense es el más oneroso en comparación con la cobertura que logra.

En la mayoría de los países operan también incentivos tributarios para apoyar el financiamiento del gasto privado en formación profesional; por ejemplo, descuentos en las tasas del impuesto sobre las ventas para la compra de materiales o el pago de aranceles de matrícula y el reconocimiento de deducciones de montos específicos en los impuestos de renta para personas físicas. En República Dominicana, el beneficio establece una deducción de hasta el 10% de los ingresos imposables para gastos propios de educación o de los de familiares a cargo; en El Salvador, el beneficio se define en monto absoluto hasta la suma de 800 dólares para el contribuyente y sus hijos menores de 25 años; en Honduras,

Cuadro 10.4

Principales fuentes de financiamiento de los institutos de formación técnica profesional, según país. 2020

País	Instituto ^{a/}	Año de creación	Empleador (porcentaje de la planilla/nómina)	Aporte como porcentaje del PIB (2017)	Pago por cursos
Costa Rica	INA	1965	1,5% (más de 5 trabajadores). 0,5% (empresas agropecuarias con más de 10 trabajadores). 1,5% instituciones autónomas, semiautónomas y empresas del Estado.	0,32	No
El Salvador	Insaforp	1993	1% (empresas privadas e instituciones autónomas con menos de 10 empleados). 0,25% (sector agropecuario).	0,14	No ^{b/}
Guatemala	Intecap	1972	1% (en el sector agropecuario solo con más de 10 empleados).	0,08	Sí
Honduras	Infop	1972	1%	0,17	No
Nicaragua	Inatec	1991	2%		No
Panamá	Inadeh	1983 ^{c/}	18,5% de impuesto sobre el seguro educativo (empleados 1,25% de los salarios brutos, y empleadores 1,5% de la nómina).	0,04	No
República Dominicana	Infotep	1980	1%	0,08	No

a/ Para obtener el nombre completo de las instituciones, consultar la sección de siglas de este informe.

b/ Excepto en los cursos de formación impartidos a solicitud de una empresa para su personal.

c/ Año de creación como Inaforp.

Fuente: Román, 2021, con base en leyes orgánicas de cada instituto de formación profesional consultadas en sus sitios web, OIT-Cinterfor, 2017, y Hanni, 2019.

Cuadro 10.5

Financiamiento, capacidad instalada y cantidad de participantes en los cursos impartidos por los institutos de formación técnica profesional, según país. Alrededor del año 2020

País e instituto de formación profesional	Presupuesto 2015 (en dólares)	Participantes	Docentes o instructores	Centros operativos
Costa Rica-INA	208.061.686	132.850	1.367	65
El Salvador-Insaforp	41.970.000	322.534	2.500	227
Guatemala-Intecap	65.805.152	351.292	1.660	39
Honduras-Infob	14.500.000	205.744	679	74
Panamá-Inadeh	29.273.400	63.074	990	763
República Dominicana-Infotep	63.081.854	694.388	2.446	315
Total	422.692.092	1.769.882	9.642	1.483

Fuente: OIT-Cinterfor, 2017.

también se puede deducir alrededor de 1.600 dólares como monto fijo. En Panamá, los pagos se descuentan los intereses de préstamos utilizados para financiar gastos de educación para el contribuyente o sus familiares a cargo o de créditos garantizados por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (Ifarhu; Hanni, 2019).

Para algunas naciones, otra fuente relevante de financiamiento es la cooperación internacional. Con excepción de Costa Rica y Panamá, entre 2008 y 2017 el resto de los países se ubican entre los principales veinte receptores de asistencia oficial para el desarrollo para la formación profesional de nivel secundario. Nicaragua ocupa el primer lugar con un total de 79 millones dólares, seguido por Honduras (42 millones), El Salvador (28 millones), Guatemala (23 millones) y República Dominicana con 19 millones (Hanni, 2019). En el caso de Honduras, la cooperación equivale a una tercera parte del presupuesto del Infop.

Si bien los modelos de financiamiento y diseño institucional de la educación y formación técnico-profesional en Centroamérica y República Dominicana comparten rasgos similares, existen asimetrías importantes en su presupuesto, la cantidad de participantes y el número de centros en cada país. Además, en lo relacionado con el financiamiento, las fuentes son diversas sin que resulte claro el funcionamiento de mecanismos de

coordinación y articulación para garantizar la optimización de esfuerzos y recursos alrededor de metas y prioridades comunes.

Persiste una oferta de formación concentrada en modalidades que limitan el acceso a grupos vulnerables

En todos los países de los que se dispuso de información existen centros de FETP públicos o privados en distintas regiones geográficas. Sin embargo, la matrícula y la oferta de programas de formación se concentra en las áreas metropolitanas donde existe mayor densidad de población y empresas.

Con el fin de avanzar en el conocimiento del despliegue territorial de la oferta de FETP se empleó al municipio como la unidad de máxima desagregación espacial. Luego, se clasificó a los municipios de cada país en cuatro categorías según la concentración de matrícula de estudiantes en la FETP (mapa 10.1). Para ello se ordenaron todos los municipios de forma ascendente según la cantidad de matrícula. En la categoría "muy baja" se ubicaron todos aquellos municipios que sumada su matrícula alcanzan hasta un 25% del total de la matrícula nacional. En la categoría "baja" se ubicó el segundo cuartil de municipios, es decir, los que concentran el siguiente 25% en orden ascendente, y así sucesivamente. De esta manera, los pocos municipios de la categoría "muy alta" concentran la misma cantidad de

matrícula que muchos municipios de la categoría "muy baja", ambos un 25% del total.

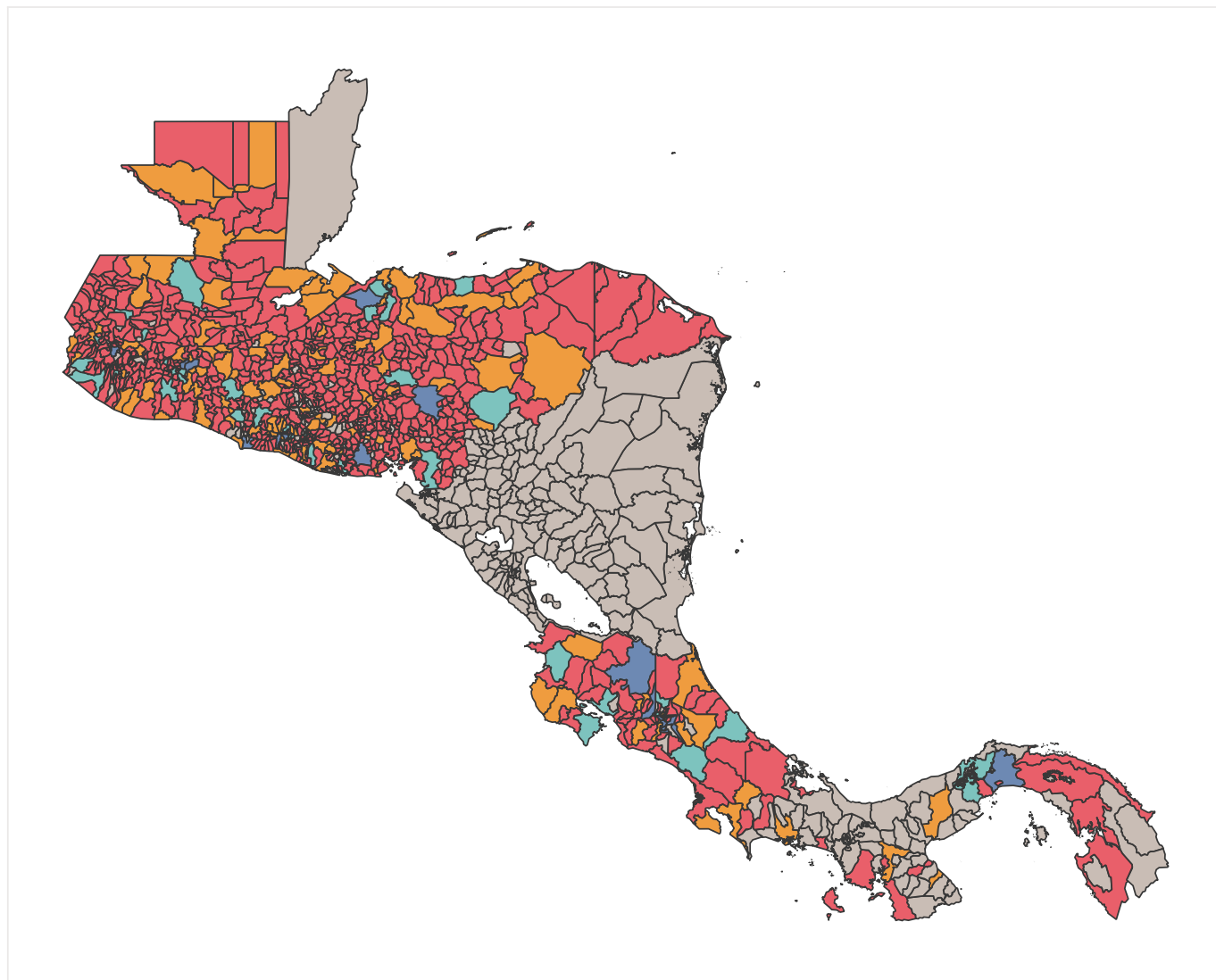
En la mayoría de municipios de cada país existe una muy baja matrícula y solo algunos pocos de los principales centros urbanos o ciudades secundarias son los que se ubican en la categoría de muy alta matrícula. Panamá es el único donde se registra una gran cantidad de municipios sin oferta de FETP (categoría nula); no se pudo disponer de la información de Nicaragua.

Como se mencionó antes, el bajo nivel educativo limita las posibilidades de acceso de las personas a mejores empleos e ingresos. Es por ello que resulta preocupante que la oferta de formación aún se encuentre concentrada en los centros urbanos, lo que limita la posibilidad de que la población rural disfrute de estos servicios, los cuales son fundamentales para emprender las transformaciones productivas y laborales que requieren esos territorios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

La poca información proveniente de registros administrativos sobre las modalidades de formación se complementó mediante entrevistas en profundidad con informantes claves de los institutos de formación profesional y los Ministerios de Educación en todos los países. De acuerdo a los datos registrados en esos encuentros, la oferta de oportunidades de estudio de la FETP está conformada por distintos niveles de formación,

Mapa 10.1

Centroamérica: niveles de matrícula^{a/} de FETP, por país, según municipio^{b/}. 2018



Cuartiles según matrícula

■ Muy alta ■ Alta ■ Baja ■ Muy baja ■ Nula

a/ La matrícula se clasifica en rangos de cuartiles. De este modo, en la categoría "muy baja" se ubican los municipios cuya matrícula alcanza hasta un 25% del total nacional. En la categoría "baja" están los que concentran el siguiente 25% en orden ascendente, y así sucesivamente. La categoría "nulo" indica que no se tiene información.

b/ No se considera a Nicaragua ni a República Dominicana por falta de información.

Fuente: Fernández, 2021b, con datos recopilados de los centros de formación técnica de cada país.

desde carreras técnicas formales de dos a tres años de duración que conducen a un título de diplomado o de técnico superior especializado, hasta cursos de muy corta duración, que pueden o no formar parte de un currículo por integración de módulos. En este sentido, puede afirmarse que la oferta de

planes de estudio abarca los niveles del 1 al 5 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE)⁶, es decir, desde la formación vocacional no formal hasta diplomado universitario (pregrado) (Román, 2021).

En todos los países, uno de los requisitos para la conclusión de las carreras

técnicas es la realización de un período de práctica profesional, y en varios de ellos existe también la modalidad de educación dual (una parte de la formación se recibe directamente en las empresas), aunque esta última no es de aplicación muy extendida. En relación con los horarios, todas las naciones cuentan

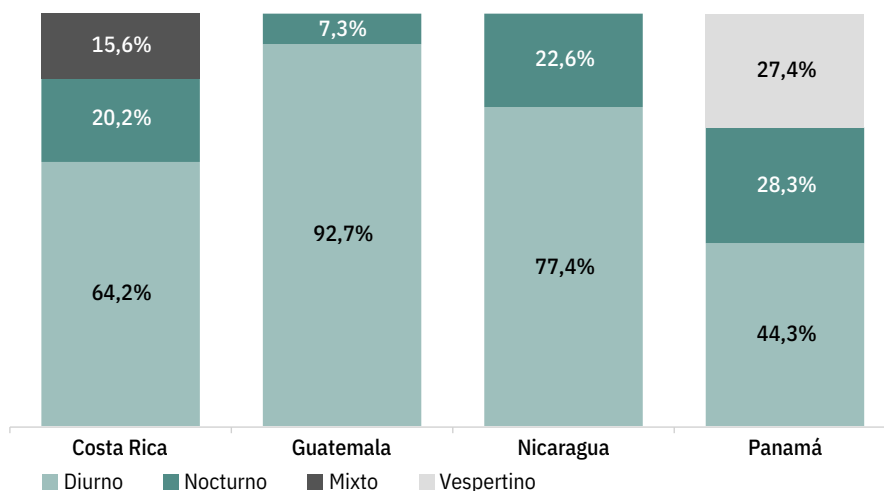
tanto con horarios diurnos como nocturnos y la mayoría han incursionado en educación semipresencial y virtual, pero predomina la oferta diurna y presencial (gráfico 10.3).

Hasta antes de la pandemia originada por la covid-19, la mayoría de la oferta en Centroamérica y República Dominicana estaba bajo modalidad presencial en horario diurno y había avances (insuficientes) en la incorporación de modalidades de educación a distancia. La OIT-Cohep (2017) estimó que la penetración de esta alternativa representaba menos del 1% del total de participantes instruidos en El Salvador, 2,5% República Dominicana, 6,8% en Guatemala, 15,9% en Honduras y 33,1% en Costa Rica (recuadro 10.1).

La modalidad dual de enseñanza, aunque existe, tiene un alcance muy limitado y, en la práctica, se desarrolla por medio de las prácticas singulares de diversos empleadores y sus contactos específicos con centros de formación. En Costa Rica, por ejemplo, no es sino hasta en el año 2018 cuando se aprobó la legislación que regula esta modalidad de enseñanza.

Gráfico 10.3

Distribución porcentual de las opciones de estudio^{a/} de formación técnica profesional, según horarios de las clases. 2019



a/ Se contabilizaron como número de programas las veces que una misma especialidad es ofertada en algún centro. Se incluye la modalidad de curso o carrera para la que se localizó información del horario del servicio.

Fuente: Román, 2021, a partir de los sitios web oficiales de las instituciones de cada país.

Recuadro 10.1

La educación y formación técnica y profesional (FETP) ante la crisis sanitaria por la covid-19

La pandemia por la covid-19 está ocasionando grandes disrupciones en los modos de vida, con particular afectación sobre los ambientes laboral y educativo. La OIT, la Unesco y el Banco Mundial realizaron una encuesta a nivel global sobre educación y formación técnica y profesional (FETP), con el objetivo de identificar soluciones para responder a la crisis. Para el estudio *Skills development in the time of COVID-19* se recolectaron 1.353 respuestas provenientes de 126 países, de los cuales el 74% son proveedores de educación técnica y el 17% fueron representantes de los Ministerios de Educación u otros actores vinculados con la formulación de políticas públicas.

Entre los principales efectos de la pandemia sobre los programas de FETP, se identificó que cerca del 90% de las personas reportaron cierres totales en las instituciones de formación. Para hacer frente a esta

coyuntura, los sistemas educativos enfrentaron restricciones financieras y carencias en infraestructura general y tecnológica, la ausencia de plataformas digitales amigables con el usuario y la falta de capacidad del personal para apoyar la educación a distancia con recursos pedagógicos de calidad. También se identificó afectación sobre las prácticas profesionales y los procesos de certificación: un 78% de las personas consultadas señaló que las pruebas de certificación debieron ser pospuestas y, en algunos casos, canceladas.

La emergencia sanitaria implicó un repentino cambio de las clases a modos alternativos de enseñanza. Al menos un tercio de los proveedores de FETP respondieron no haber utilizado medios de enseñanza remota antes de la pandemia, reflejando la amplia brecha entre países según el nivel de ingreso. Mientras que más del 70% de los proveedores de sociedades

de ingreso alto o medio-alto manifiestan impartir lecciones de forma remota, en naciones de ingreso bajo este porcentaje alcanza apenas el 12%. A pesar de los retos, la crisis sanitaria generó la oportunidad de movilizar más recursos humanos y financieros, de manera que casi la mitad de los proveedores respondieron que estaban empleando mayores recursos para continuar con la educación.

El estudio logró detectar soluciones innovadoras como la cooperación entre instituciones educativas, proveedores de telecomunicaciones y tecnología y gobiernos para la provisión de equipo y redes, entre otros. No obstante, se evidencia la escasez de mano de obra en sectores esenciales. Solo un 20% de los proveedores afirmó haber expandido o desarrollado nuevas herramientas para enfrentar esta escasez, y en los países de bajos ingresos, esta cifra baja al 14%.

CONTINÚA >>>

Recuadro 10.1 >> CONTINUÁ

La educación y formación técnica y profesional (FETP) ante la crisis sanitaria por la covid-19

Entre las medidas institucionales elaboradas en respuesta a esta escasez en sectores esenciales, se encuentran: i) el desarrollo de nuevos e innovadores programas de formación, así como una expansión de los cursos existentes; ii) la elaboración de nuevos materiales didácticos y recursos, tanto digitales como impresos, y la conversión de material existente en un formato en línea; iii) el análisis de necesidades de formación iniciado por los gobiernos; iv) la puesta en funcionamiento de servicios de soporte, como centros de llamadas; v) el reclutamiento y entrenamiento de personal docente adicional; y vi) la reorientación de centros de formación a la producción de equipo productivo.

En la mayoría de los países se identificó la falta de una estrategia de emergencia para responder al shock causado por la covid-19 sobre sus sistemas de FETP. Tan solo un 15% de las respuestas afirmaron haber implementado una estrategia creada antes

de la pandemia, un 28% reportó haberlo hecho de manera parcial, mientras que la gran mayoría, un 41%, respondió negativamente. A pesar de ello, una gran cantidad de naciones han implementado nuevas medidas políticas dirigidas a apoyar al personal docente, consistiendo sobre todo en la construcción de capacidades para la enseñanza remota.

En Centroamérica y República Dominicana respondieron la encuesta representantes del INA (Costa Rica), Insaforp (El Salvador), el Intecap (Guatemala), el Inadeh (Panamá) y el Infotep (República Dominicana). Todos los institutos reportaron un cierre total, excepto el Insaforp, que reportó un cierre parcial. Con el objetivo de no interrumpir el proceso formativo, casi todos los institutos informaron utilizar un método “parcialmente a distancia”, sin actividades presenciales o con presencia solo para actividades administrativas urgentes. Por otro lado, solo el Insaforp afirma estar abriendo nuevos cursos, mientras el

resto mantiene la misma cantidad de cursos y cupos.

La mayoría de los institutos manifestaron haber diseñado, con anterioridad, estrategias que fueron implementadas para hacer frente a la emergencia; algunos contaban con algún tipo de oferta académica virtual mediante plataformas institucionales, o bien, a través de convenios con instituciones privadas. Sin embargo, a pesar de haber iniciado estos procesos con anticipación, los institutos identificaron, como uno de los principales retos para enfrentar la crisis, la poca preparación para trasladar toda la oferta educativa a la modalidad virtual, ello debido a que la infraestructura, los materiales y demás recursos no estaban preparados para el súbito cambio que implicó la pandemia.

Fuente: González Rosales, 2021, con información del OIT, 2021.

Analizando la duración promedio de los programas de FETP ofrecidos por los institutos se puede apreciar que la oferta se concentra en cursos de corta duración tal y como se desprende del proceso de entrevistas a informantes clave. De acuerdo con la segunda clasificación CINE, un nivel técnico 1 requiere de al menos 400 horas de formación. En esta categoría se estima que están apenas el 22,8% de los programas del INA en Costa Rica, el 13,1% en República Dominicana, el 7,1% en Guatemala y el 4,5% en Panamá (Román, 2021, gráfico 10.4).

La información recopilada sobre la composición de la matrícula sugiere que predominan los cursos cortos, presenciales y en horario diurno para públicos amplios y con relativa poca presencia de cursos especializados para un sector de actividad o empleadores de gran tamaño. Una implicación práctica de este tipo de oferta es que podría estar limitando el acceso de la población meta clave de la

FETP: aquella con trabajo y bajo nivel educativo (Román, 2021). Esta situación es en especial preocupante pues, como se ha indicado, en la mayor parte de la región, cerca de la mitad de la población económicamente activa contaba con seis años o menos de educación formal (primaria completa o menos) en el año 2019 (Mora et al., 2021).

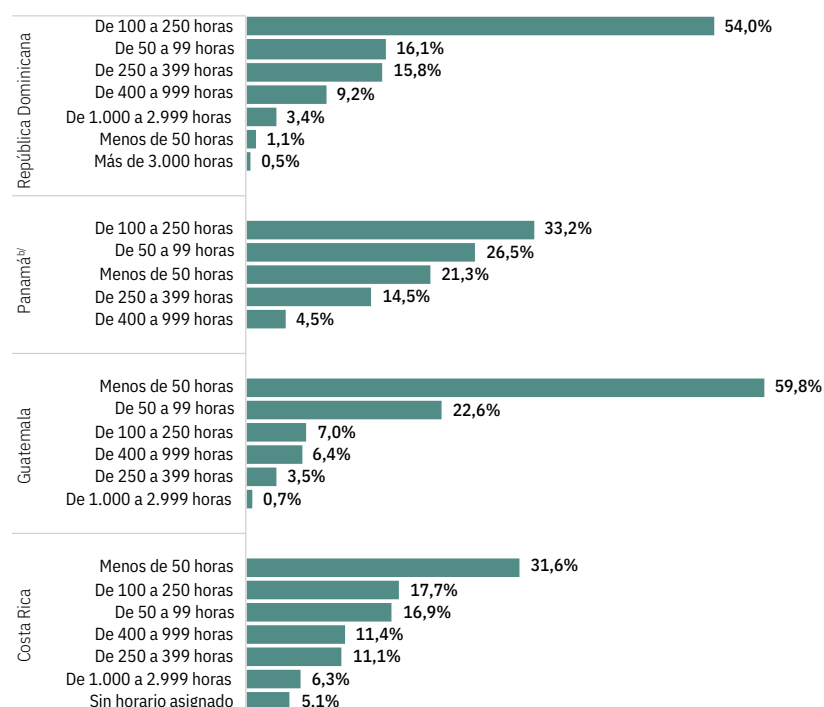
Por último, la investigación detectó un tema procedimental que podría estar generando una exclusión importante en el acceso a la FETP por parte de poblaciones de interés. En efecto, como requisito de inscripción en los diversos cursos, debe presentarse el documento de identidad. En términos prácticos, ello deriva en que la población en condición migratoria irregular no tiene acceso a esa oferta, lo que limita aún más las posibilidades de inclusión social de este segmento de población y su potencial aporte para mejorar la productividad laboral del país de residencia.

Alta concentración de la matrícula en áreas de servicios empresariales y administración

La mayoría de los países tienen su oferta de FETP concentrada en las especialidades más tradicionales del área comercial y de servicios, así como en las relacionadas con la actividad turística, el sector agropecuario, construcción y las actividades industriales. Las especialidades de artes gráficas e impresión no aparecen en Panamá, mientras que en El Salvador y Honduras no se identificaron las de diseño y confección de prendas de vestir. Tampoco hay registro de programas en industria de alimentos en Honduras y Panamá (gráfico 10.5).

La concentración de la matrícula en áreas de servicios empresariales y administración en general es alta, especialmente en El Salvador, seguido por Guatemala, Honduras, Costa Rica y República Dominicana. Solo en Panamá estas especialidades tienen una proporción baja (11%), en tanto para los demás

Gráfico 10.4

Distribución de la oferta de formación técnica profesional, según la duración de los programas^{a/}. 2019

a/ Las horas se estiman de forma aproximada según la información disponible para cada Instituto. No se dispone de información para El Salvador, y en el caso de Nicaragua la duración se reporta en meses.

b/ En el caso de Panamá solo se incluyen los centros fijos en modalidad presencial y en horario matutino en el año 2019.

Fuente: Román, 2021, a partir de los sitios web oficiales de las instituciones de cada país.

Gráfico 10.5

Distribución de la matrícula total por país, según grupo de especialidades de FETP. 2018

Grupo de especialidad	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Panamá	República Dominicana
Servicios empresariales y administración	40%	56%	45%	40%	11%	31%
Tecnologías 4.0	12%	13%	26%	41%	10%	13%
Servicios de salud y estética	2%	10%		4%	13%	14%
Mecánica y mantenimiento de equipos	6%	10%	6%	3%	9%	3%
Turismo, hotelería y restaurantes	5%	5%	2%	3%	11%	7%
Diseño y confección de artesanías y prendas de vestir	2%				12%	11%
Producción industrial	17%	3%	1%	1%	2%	
Sector agropecuario	8%	1%		4%	5%	2%
Electricidad, refrigeración y reparación	1%	3%	2%	4%	5%	4%
Construcción, arquitectura, diseño y ebanistería	2%	1%	2%	1%	9%	3%
Educación			13%			
Idioma					10%	2%
Seguridad y servicio doméstico					3%	4%
Industria de alimentos	3%					3%
Otros	1%					2%
Diseño gráfico	1%		2%			1%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Porcentaje de la matrícula total

1% 56%

Fuente: Fernández, 2021a, con datos de los centros de formación técnica de cada país.

países representan entre el 31,3 y el 55,6% del total de la matrícula.

El área de construcción y afines es más relevante en matrícula para Panamá (9,4%) que para cualquier otro país donde la matrícula nunca supera el 3,0%. Una situación similar tienen los programas del área de producción industrial para Costa Rica, que representan el 16,6% de la matrícula, cuando en las demás naciones, si se ofrecen, no alcanzan el 3%.

Al agrupar por país las especialidades con mayor matrícula, en los primeros cuatro lugares aparecen los programas relacionados con informática y contabilidad, excepto en Panamá. En Honduras, Panamá y República Dominicana, las carreras del área agropecuaria aparecen entre los diez primeros lugares. Es relevante señalar que las especialidades agropecuarias no destacaron en Guatemala,

el más rural de la región, pero debe recordarse que en este país existen escuelas de formación técnica dirigidas directamente por el Ministerio de Agricultura. También cabe destacar que en la mayoría de los países, las carreras de turismo aparecen entre las diez primeras en matrícula, con la curiosa excepción de Panamá y República Dominicana, para los cuales este sector tiene una gran importancia. Pero solo en estos dos países destacan programas del área de cocina y artes culinarias, así como las especialidades en materia de belleza (cuadro 10.6).

Con independencia de las discusiones sobre la pertinencia (o no) de la oferta de los institutos especializados en la FETP, es menester reconocer que durante los últimos diez años la oferta de formación profesional ha experimentado importantes cambios. Con respecto a las áreas del

conocimiento, la oferta formativa se ha diversificado en el sector de comercio y servicios, que representa el 53% del total de participantes instruidos en República Dominicana, el 60% en Costa Rica, el 70% en Panamá y el 82% en Honduras. En este sector, han aparecido cursos y certificaciones en el área de informática e inglés y en al menos tres países, múltiples opciones en turismo y servicios asociados.

Además, la malla curricular ha variado de un modelo tradicional que asociaba el avance al cumplimiento de horas de formación (énfasis en los temas cubiertos por los planes de estudio), hacia el enfoque por competencias, que define como objetivos pedagógicos las aptitudes que debe adquirir el participante (lo que sabe hacer); es decir, lo asocia al perfil de salida de los graduados. En diverso

Cuadro 10.6

Diez especialidades con mayor cantidad de matrícula en formación técnica profesional, según país. 2018

Costa Rica	El Salvador	Guatemala
1) Operador de aplicaciones informáticas	1) Contabilidad	1) Contabilidad
2) Supervisor industrial	2) Servicios de salud	2) Informática
3) Contabilidad	3) Mecánica	3) Educación
4) Ejecutivo para centros de servicio	4) Informática	4) Administración
5) Agropecuario	5) Turismo y hotelería	5) Mecánica
6) Informática	6) Electrónica	6) Secretariado
7) Secretariado	7) Tecnología de la información	7) Diseño gráfico
8) Gestión empresarial	8) Electricista	8) Turismo y hotelería
9) Turismo y hotelería	9) Ingeniería	9) Electricista
10) Electrónica	10) Logística	10) Construcción
Honduras	Panamá	República Dominicana
1) Informática	1) Gestión empresarial	1) Informática
2) Contabilidad	2) Idioma	2) Gestión empresarial
3) Administración	3) Tecnología de la información	3) Administración
4) Agropecuario	4) Cocina y artes culinarias	4) Contabilidad
5) Mecánica	5) Construcción	5) Belleza
6) Electricista	6) Belleza	6) Diseño y confección de prendas de vestir
7) Turismo y hotelería	7) Agropecuario	7) Electricista
8) Tecnología de la información	8) Diseño y confección de prendas de vestir	8) Cocina y artes culinarias
9) Electrónica	9) Electricista	9) Mecánica
10) Construcción	10) Mecánica	10) Agropecuario

Fuente: Fernández, 2021a con datos de los centros de formación técnica de cada país.

grado de concreción, todos han introducido formación por competencias y habilidades blandas en el currículum. El Marco Nacional de Cualificaciones está empezando a ordenar la oferta y es muy valorado por los institutos. Este viraje de enfoque implica retos, especialmente en lo relacionado con la revisión de la estructura y contenidos de los programas y la formación y actualización del personal docente.

Sin embargo, desde la perspectiva de los empleadores, la identificación de cambios es más modesta en todos los territorios, con excepción de República Dominicana. Las personas entrevistadas para este estudio en empresas y cámaras empresariales tendieron a mencionar que no encuentran cambios significativos y que los pocos identificados se han dado por inercia o necesidad del mercado, pero son muy lentos y no obedecen

a un esfuerzo consciente y coordinado del gobierno. La mayor parte de esos cambios tienen que ver con la apertura de nuevos centros de formación, la incorporación de certificaciones, la creación de nuevas especialidades y la generación de ciertas alianzas, aunque la naturaleza de los cambios difiere de un país a otro. Por el contrario, las personas entrevistadas subrayaron de manera insistente la necesidad de cambios. La mayoría piensa que existe un desenfoco en relación con las necesidades reales del mercado. En el caso de Nicaragua, se percibe preocupación por el impacto de la crisis sociopolítica en la matrícula (cuadro 10.7).

Predominio de una valoración positiva sobre la FETP

En relación al tema de FETP, en la agenda de discusión regional predominan las opiniones positivas. A par-

tir de un análisis de sentimientos en la semántica de las menciones en la red social Facebook en torno a la FETP en Centroamérica y República Dominicana, se concluyó que a nivel regional el 42,3% de las menciones mostraba un sentimiento positivo, mientras un 11,9% tenía un sentimiento negativo y para el 45,8% de las menciones no fue posible encontrar una direccionalidad en el sentimiento expresado. En términos generales, la relación fue favorable en una proporción cercana a 4 a 1 (Fernández, 2021a, gráfico 10.6).

Aunque existen variaciones entre los países estudiados, sobresale Honduras como el de mayor proporción de menciones con sentimientos negativos (30,2%). Al analizar este caso particular, se encontró un incremento fuerte de menciones entre febrero y marzo de 2019, que coincide con transformaciones sufridas en el Infop a raíz del cambio de Gobierno,

Cuadro 10.7

Cambios relevantes en la oferta de FETP en los últimos diez años desde la perspectiva del sector empresarial. 2019

Guatemala	El Salvador
Más instituciones en la oferta de FETP. Modelo de certificación de competencias. Coordinación Ministerio de Trabajo y Educación. Articulación del Sinafol. Implementación de unidades móviles del Intecap. Mayor presencia de innovaciones tecnológicas en la formación.	Mayor número de certificaciones y mejoras en algunos IFP, como Don Bosco. Aumento de alianzas. El Insaforp se vuelve más estricto. Aparición de la formación dual y modalidad virtual. Mejora en la detección de necesidades.
Honduras	Nicaragua
Mayor interés en la formación técnica. Notable énfasis en el inglés. Cambios tecnológicos. Más disciplinas técnicas, mayor innovación y automatización. Desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones. El Infop pone más atención a los diagnósticos y coordina con la secretaría de Educación. Mejora de la formación en habilidades blandas, especialidades certificadas y robótica.	Crece la oferta en el sector turismo y se renuevan los cursos. Nuevos temas, como la gestión digital de mercadeo. El Inatec trabaja en la mejora de los programas técnicos, ofrece más becas y tiene más laboratorios. El Ministerio de Trabajo crea nuevos convenios.
Costa Rica	Panamá
Aumento en el número de Colegios Técnicos Profesionales (CTP) en el país. Convenios sectoriales con el INA, como en el caso del agro, donde se busca una educación práctica. Marco Nacional de Cualificaciones. Entrada de especialidades en Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por su sigla en inglés). Ley de educación dual.	Más alianzas y convenios. Mejora en la calidad de los técnicos graduados en los últimos años. Mayor impulso al Inadeh. Trabajadores más desarrollados en la operación de maquinaria pesada en el canal de Panamá. Nuevas especialidades o más oferta.
República Dominicana	
Aparición de las certificaciones internacionales. Marco Nacional de Cualificaciones. Más tecnología, formatos de formación práctica, formación virtual o <i>e-learning</i> . Formación por competencias. Plan Nacional de Empleo. Nueva política pública que implementa pasantías desde el Ministerio de Trabajo.	

comportamiento que se observa hasta los últimos meses de 2020. Las menciones se refieren específicamente a la manera en que se distribuye el presupuesto de la institución y a aspectos tales como el costo, el acceso y la calidad de sus programas.

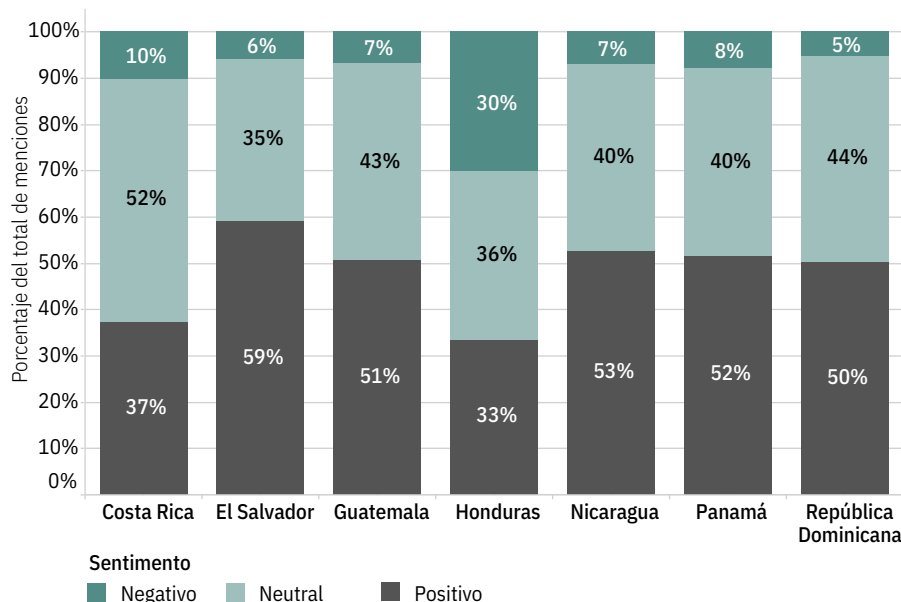
Costa Rica se ubica en segundo lugar de menciones negativas, pero en una proporción mucho menor a Honduras (10,3%). En el caso costarricense, el promedio de menciones por mes relacionadas con FETP osciló entre 1.800 y 2.800, aunque en julio-agosto de 2018 y julio de 2019 hubo un incremento importante que más que duplicó el promedio mensual del período. Ello coincidió con la discusión y diferentes manifestaciones en torno a políticas específicas en materia de educación que trascienden la FETP, aunque la incluyen, como los proyectos de educación dual, las guías de educación sexual, la instalación de servicios sanitarios neutros en los centros educativos y las pruebas FARO. El otro momento de alta cantidad de menciones se dio entre septiembre y noviembre de 2018, y coincide con la discusión de una reforma fiscal en el país. Las menciones con sentimientos negativos en Costa Rica en relación a la FETP coinciden con los momentos de mayor discusión y polarización en redes, impulsados por agendas multitemáticas (Fernández, 2021a).

Los demás territorios tienen proporciones muy bajas de menciones negativas, que varían entre el 5,3 y el 7,9% del total. El Salvador sobresale como el país con la mayor proporción de menciones positivas, con el 59,1%. Consistente con lo anterior, los casos de Costa Rica y sobre todo Honduras son los que presentan una menor proporción de opiniones positivas, con el 37,3 y el 33,4%, respectivamente. En los restantes países de la región, las opiniones positivas representaron cerca del 50% del total (gráfico 10.6).

Al analizar si existe relación entre el tipo de mención y el sentimiento de las publicaciones en redes sociales, los resultados muestran importantes diferencias. En las publicaciones de páginas públicas, el 45,5% de las menciones son positivas y solo un 1,7% son negativas. Por su parte, en los comentarios de los usuarios sobre esas publicaciones, el 38,8% expresa opiniones o sentimientos positivos y el

Gráfico 10.6

Distribución porcentual de las menciones sobre FETP, por país, según análisis de sentimiento^{a/}. Agosto 2018-Agosto 2020



a/ A través de un algoritmo de procesamiento de lenguaje natural se clasificó el total de menciones en Facebook en tres categorías: positivas, negativas y neutrales. En el grupo de las neutrales se ubican las que a través de un algoritmo de clasificación no se encontró suficiente evidencia en la semántica del texto para asignarlas como positivas o negativas.

Fuente: Fernández, 2021, con datos de páginas públicas de Facebook recopilados por Minerva.

23,4% manifiesta sentimientos negativos. De lo anterior, se evidencia que, a pesar de que las publicaciones que realizan las páginas institucionales no expresan de forma explícita mensajes negativos, la reacción que generan en los usuarios sí lo es.

Si se combina la proporción de menciones según categoría temática, pueden identificarse una serie de tendencias convergentes y divergentes en la discusión respecto de la FETP entre los países. Por ejemplo, el porcentaje de menciones que ocupan temas de la formación profesional (carreras) en Honduras alcanza el 41,5%, más del doble de la importancia relativa de esas menciones en Costa Rica y algo menos del doble para los demás países (gráfico 10.7). También cabe destacar que los asuntos políticos institucionales son relativamente menos importantes en El Salvador y Guatemala y que la parte de la oferta que corresponde a educación técnica solo es relevante en la discusión

para Costa Rica. Por su parte, los temas de horarios y modalidad de atención no superan el 6% de las menciones y solo están por encima del 5% en Guatemala y República Dominicana; además, las publicaciones que tienen que ver con costos están entre las cinco menos mencionadas de las dieciséis categorías, pero acumulan un mayor porcentaje de alusiones en Honduras y El Salvador. Llama la atención que las oportunidades laborales no se ubiquen entre los tópicos que generan mayor cantidad de publicaciones.

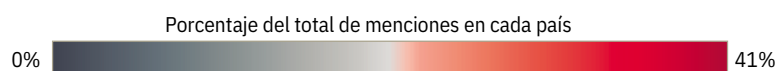
El personal técnico calificado es muy valorado, pero persisten debilidades en habilidades blandas

Las encuestas nacionales al sector empresarial privado y público en Centroamérica y República Dominicana realizadas por la OIT entre 2015 y 2019 ofrecen valiosa información acerca de las percepciones sobre la FETP desde la

Gráfico 10.7

Matriz de distribución de las menciones sobre FETP en Facebook, por país, según tema.
Agosto 2018-Agosto 2020

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Formación profesional	19%	27%	27%	41%	26%	24%	25%
Área	11%	19%	20%	8%	15%	21%	18%
Política	14%	8%	9%	16%	19%	12%	14%
Calidad	7%	6%	8%	7%	7%	5%	6%
Actores	9%	6%	6%	4%	8%	7%	5%
Oportunidades laborales	8%	7%	5%	5%	5%	6%	6%
Colegio técnico	12%	4%	4%	2%	4%	6%	2%
Negocios y emprendimiento	5%	6%	4%	5%	4%	3%	4%
Horario	4%	4%	6%	2%	3%	5%	5%
Modalidad	3%	5%	4%	1%	3%	3%	7%
Costo	3%	5%	3%	5%	2%	2%	3%
Infraestructura	2%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Ubicación	1%	1%	2%	0%	0%	1%	1%
Normativa	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%
Otro centro	1%	0%	0%	1%	1%	1%	0%
Total general	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%



Fuente: Fernández, 2021, con datos de páginas públicas de Facebook recopilados por Minerva.

perspectiva de la demanda. Se dispone de encuestas para cuatro de los países de la región, a saber: Costa Rica, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

En general existe una alta valoración del personal con capacitación técnica de los institutos de formación profesional. Además, en los cuatro países se encontraron dificultades para encontrar personal técnico calificado. Este inconveniente tiende a ser mayor en las empresas de mayor tamaño y a concentrarse en necesidades específicas como inglés y conocimientos informáticos. Además, las empresas enfrentan desafíos para encontrar institutos de formación para capacitar a su personal.

En Costa Rica, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Empresas de Costa Rica 2017, el tipo de personal más difícil de conseguir por las empresas es técnico calificado. Esta situación se da tanto en el caso de las pequeñas y microempresas, como en el de las empresas medianas y

grandes. Las mayores dificultades para encontrar técnicos calificados se localizan en las empresas del sector secundario de la economía (manufactura). Por otra parte, en los sectores primario y secundario se encontró que más del 20% de las empresas también tienen dificultades para contratar personal no calificado.

Las empresas costarricenses tienen una alta valoración en lo que se refiere a la calidad de la educación pública del país en todos los niveles. Cabe destacar que la formación técnica del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) aparece como la mejor evaluada en su rol de brindar personal competente para ingresar al mundo laboral.

En Honduras, según la Encuesta Empresarial de Honduras 2017, la falta de capital humano adecuado es uno de los siete principales obstáculos que plantea el entorno de negocios a las empresas hondureñas para su buen desarrollo. A mayor tamaño de las empresas, mayores

son las dificultades que experimentan para encontrar personal adecuado en el mercado laboral, lo que pudiera estar asociado a un mayor nivel de complejidad en los procesos productivos y, por ello, a la necesidad de contratar personal con mayor nivel de calificación. El 65% de las empresas grandes indican que tienen dificultades para contratar personal gerencial (26%), técnico (22%) o profesional (17%). Para todos los tamaños de empresas, el porcentaje de quienes manifiestan dificultad para emplear personal técnico siempre es mayor que el de quienes manifiestan tener dificultad para contratar profesionales. Entre las habilidades más difíciles de encontrar en el mercado para las empresas hondureñas destacan: i) el conocimiento del idioma inglés; ii) saber operar maquinaria; y iii) saber computación y matemática básica. Para finalizar, cabe destacar que, independientemente del tamaño de las empresas y de su nivel de informalidad,

más del 30% de ellas declara tener dificultades para encontrar instituciones de formación que presten servicios de capacitación a los trabajadores.

En el caso de Nicaragua, la Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015 arrojó que una sexta parte de las compañías enfrentan problemas para contratar personal calificado. Tal proporción es mayor conforme aumenta el tamaño del negocio, llegando esta cifra a casi dos tercios entre las empresas grandes. De acuerdo con los resultados de la encuesta, el 72% del personal desconoce el idioma inglés, entre el 49% y el 51% no cuenta con conocimientos informáticos, tanto básicos como especializados, y el 44% desconoce el manejo de maquinaria e instrumentos específicos. Las empresas informales son las que porcentualmente experimentan mayores dificultades para emplear a personal con habilidades técnicas, pero ello podría obedecer a que los trabajadores con mayores habilidades técnicas eligen ofrecer sus servicios al sector formal.

Los resultados señalan que, en promedio, solo el 8% de las empresas capacita a sus empleados en Nicaragua. Entre las empresas formales, esta proporción es tres veces mayor, y en las empresas grandes la situación se invierte, pues el 92% capacita a su personal. Entre quienes capacitan a su personal, el 40% lo hace con recursos propios, el 14% recibe apoyo del Instituto Nacional Tecnológico (Inatec) y el 12% usa la oferta de asociaciones o gremios. Al respecto, el 25% de las empresas considera que la oferta de capacitación técnica del Inatec es escasa; el 23% estima que la oferta de egresados competentes en conocimientos es pobre y el 22% considera insuficiente la oferta de egresados competentes, tanto en conocimientos como en aptitudes y disciplina. Cabe destacar que el 43% de las empresas indica tener dificultades para encontrar entrenamiento adecuado para incorporar nuevas tecnologías.

En República Dominicana se llevó a cabo la encuesta denominada “Detección de necesidades de capacitación y demanda laboral 2019”. Entre los resultados destaca que el 83,5% de los empleadores valoró como buena la capacitación

ofrecida por el Infotep, y el reconocimiento también es relativamente alto (60,8%) para el caso de la educación secundaria técnica. La que registró la valoración más baja fue la educación secundaria general.

Cuando se consultó a los empleadores sobre el nivel de dificultad para contratar fuerza de trabajo que tuvieran competencias técnicas específicas, el 10,2% manifestó tener un alto nivel de dificultad y un 41,4% una dificultad moderada. Entre los grupos ocupacionales en los que existen mayores niveles de dificultad para contratar personal están los técnicos calificados (12,5%), seguidos por el personal contable y financiero (11,1%) y los vendedores (8,1%). En cuanto a la capacitación del personal, cerca de un tercio (32,3%) de las personas entrevistadas indicaron que contaban con un plan interno de capacitación que se desarrolla cada año, mientras más de la mitad (52,4%) no dispone de este instrumento de gestión de sus recursos humanos. Las empresas de mayor tamaño son las que ponen en marcha sus políticas internas de capacitación; así lo informa el 77,2% y el 56,8% de las grandes y medianas, respectivamente (Fernández, 2021a).

Para conocer en mayor detalle la percepción sobre la calidad de la FETP y de los graduados con educación técnica (o de los trabajadores que se desempeñan en esos puestos), se preguntó a los empresarios entrevistados en la consulta regional sobre las debilidades que han identificado al contratar nuevo personal. Mediante el análisis de minería de texto, se identificó que las principales debilidades tienen que ver con habilidades blandas y socioemocionales, cobertura territorial, calidad de la formación y horarios, entre otros (gráfico 10.8).

La consulta reveló pocas diferencias por país con relación a las competencias que es necesario fortalecer. Con un total de 34 posibles menciones (número de veces que una persona entrevistada diferente menciona una categoría), destacan con diez o más: i) experiencia, ii) comunicación verbal y escrita, iii) inteligencia emocional, iv) trabajo en equipo, v) liderazgo, vi) manejo de una segunda lengua, vii) responsabilidad, viii) manejo de tecnología y ix)

habilidades blandas como concepto genérico.

A pesar del consenso sobre la importancia de las habilidades blandas en la formación profesional y en todo el sistema educativo, los avances en esta materia son aún modestos. La posibilidad de expandir las oportunidades de enseñanza de estas capacidades requiere cambios en el enfoque de los planes de estudio y en la formación de los docentes, y que los países sean capaces de medir el nivel de habilidades socioemocionales que poseen los jóvenes en la actualidad y diseñen herramientas para evaluarlas. También será necesario enfatizar su incorporación en los programas de capacitación para los jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad (Fiszbein et al., 2018).

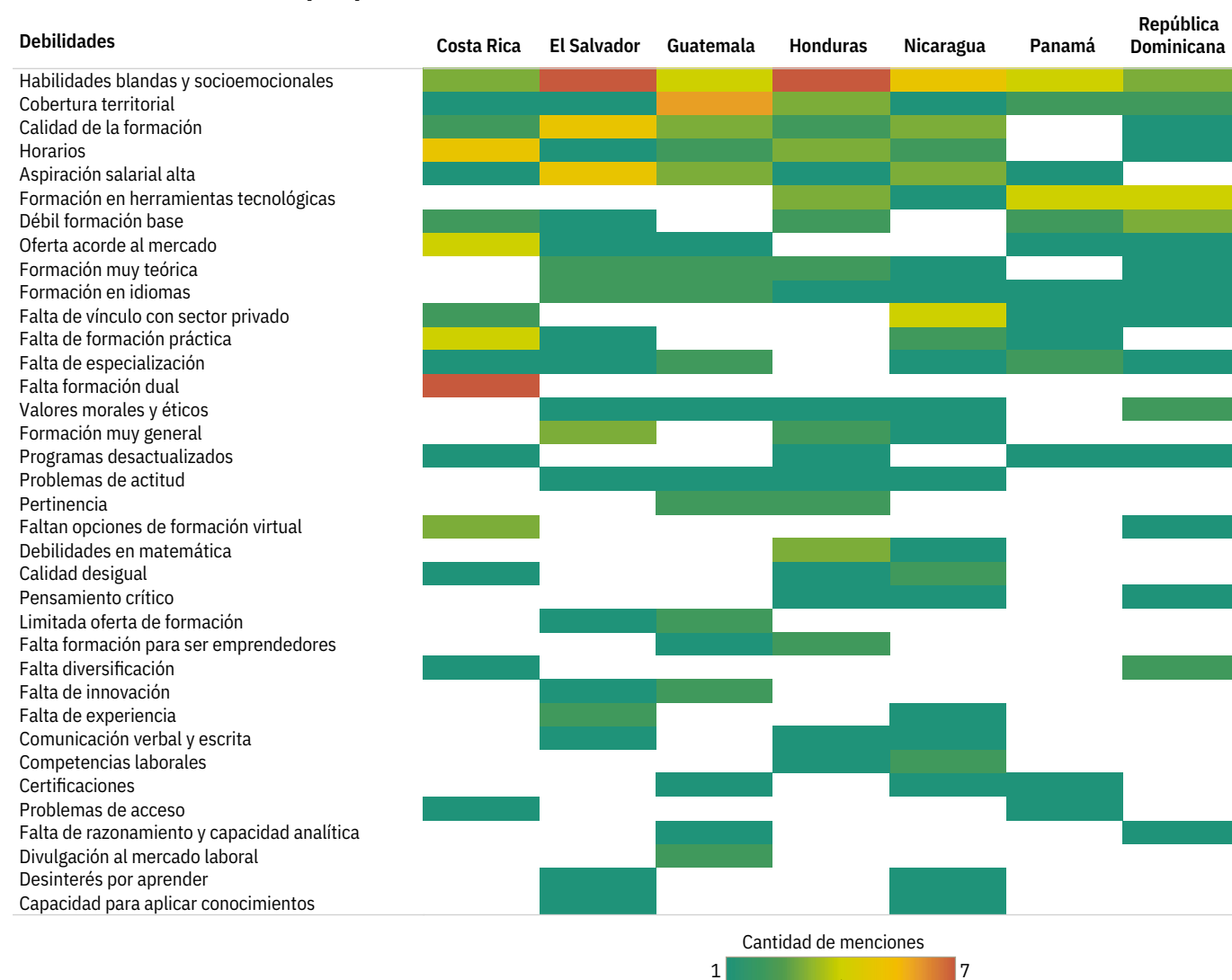
El perfil de personal técnico requerido es en su mayoría joven y se concentra en áreas relacionadas con las TIC

En Centroamérica y República Dominicana hay coincidencia de la importancia que tomarán las áreas relacionadas con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) aplicadas a diversos sectores, tales como la automatización o la ciencia de datos. También, es común la demanda de inglés o un segundo idioma. Además, la formación como electricistas fue una especialidad técnica mencionada entre los entrevistados de todos los países (gráfico 10.9).

Existe una especialización en la demanda hacia carreras más técnicas del sector terciario y de aquellas actividades con potencial de vinculación con la cuarta revolución científico-tecnológica. Sin embargo, entre las personas consultadas fue generalizada la opinión de que existen grandes dificultades de encontrar personal con capacitación técnica en sectores más tradicionales de la industria e incluso del sector primario, tales como caporales, mecánicos, soldadores o técnicos en construcción.

Las personas entrevistadas identificaron especialidades y trabajos que consideran que tienen alta demanda en el mercado laboral de su país o que son difíciles de encontrar. A continuación se sintetizan los resultados por país, y para

Gráfico 10.8

Debilidades de la FETP, por país^{a/}. 2019

a/ Excluye las debilidades que fueron mencionadas una sola vez en un único país.

Fuente: Fernández, 2021, con base en criterio de experto a partir de entrevistas a empleadores.

mayor información, se sugiere consultar la ponencia de base que sirvió como insumo para el análisis de las entrevistas (Fernández, 2021a; cuadro 10.8):

- **Guatemala.** Personal formado en tecnología informática (IT, por su sigla en inglés), diseño gráfico, transporte, pilotos, personal de campo, colaboradores de corte de caña. Son difíciles de conseguir caporales, lecheros, peritos agrónomos, personal actualizado en maquinaria de nueva tecnología.
- **El Salvador.** Los más contratados son administrativos, contables, operarios, electricistas, mecánicos, electrónica, automatización, mecatrónica, técnicos en mantenimiento. Los más difíciles de conseguir son los mecánicos, contadores, ventas, compras.
- **Honduras.** Las disciplinas con mayor demanda son la mecánica, operarios en construcción, sector turismo, mantenimiento de equipo y tecnología, cocina, puestos administrativos, recepcionistas, mantenimiento, camareros, líneas

de alta tensión. Las disciplinas más difíciles de contratar son instalación y reparación de líneas eléctricas, túneles, operarios de calidad en construcción, mercadeo en turismo, mecánicos, controladores de maquinaria pesada, soldadura, seguridad laboral.

- **Nicaragua.** Las especialidades más requeridas son las administrativas, recepción, mucamas, asistente de chef, guía turístico contabilidad, agricultura, electricidad, electromecánica, cocina, finanzas, ventas. Es difícil reclutar

Cuadro 10.8

Cantidad de especialidades de FETP demandadas en cada país, según sector económico^{a/}. 2019

Sector económico	Especialidad	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Actividad profesional y técnica	Análisis de datos	●					●	
	Automatización		●					●
	Contabilidad		●			●		
	Contabilidad bilingüe	●		●			●	
	Contabilidad y finanzas	●						
	Control de calidad		●		●			
	Desarrollo de software						●	
	Informática					●	●	
	Innovación	●						
	Mecatrónica		●					●
	Programación						●	●
	Programas de cómputo especializados	●						●
	Programas y equipo de cómputo	●						●
	Redes	●					●	
	Reparador de equipo tecnológico			●				
	Robótica	●	●					●
	Sistemas de monitoreo	●					●	
	Tecnología		●				●	●
Otros servicios	Centro de llamadas	●		●				
	Inglés/idiomas	●		●		●	●	●
	Mecánica pesada						●	●
	Minería						●	
	Mucamas				●	●		
	Técnicos en refrigeración	●					●	●
	Turismo/guía/tour operadores	●	●	●		●	●	●
Comercio y mantenimiento de vehículos	Comercio internacional					●	●	
	Mantenimiento de equipos	●			●			
	Mecánica		●	●	●		●	●
Manufactura	Ventas			●		●		●
	Electromecánica	●		●		●	●	
Construcción	Electrónica	●	●		●			●
	Construcción	●	●	●	●		●	●
Transporte y almacenamiento	Geología					●	●	
	Soldadura especializada				●			●
	Logística	●				●	●	●
Servicios administrativos	Montacarga				●			●
	Operación de equipo pesado				●			●
	Pilotos			●	●			●
Información y comunicación	Administración	●	●			●		
	Recepcionista		●		●	●		
Electricidad, gas y vapor	Tecnologías de la información (TI)	●		●				
	Telecomunicaciones						●	●
Alojamiento y comida	Electricistas	●	●	●	●	●	●	●
	Cocinero		●		●			●
Minas y canteras	Gastronomía			●				
	Meseros o salneros		●		●	●		
	Metalurgia					●	●	
Salud y asistencia social	Minería					●		
	Salud y seguridad ocupacional				●			
Agua y gestión de residuos	Plantas de tratamiento	●						
Agropecuaria	Ganadería			●		●		

Cantidad de menciones

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

a/ Excluye las especialidades que fueron mencionadas una sola vez en un único país. Las menciones de especialidades se contabilizan por persona entrevistada, de manera que si alguien menciona una misma especialidad varias veces durante la entrevista, solamente se consigna como una mención. Para la clasificación por sector económico se utilizó la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). En Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana se hicieron menciones a ingenierías, pero estas se excluyeron por no considerarse parte de las especialidades de FETP.

Fuente: Fernández, 2021, con base en criterio de experto a partir de entrevistas a empleadores.

especialistas en contabilidad, informática, electromecánica, técnicos de calidad, ingenieros en minas, metalurgistas, cocina, administrativos.

- **Costa Rica.** Los perfiles más buscados son de electromecánica, refrigeración, obra civil, TIC, robótica, innovación, dispositivos médicos, centros de llamadas. Es difícil conseguir mandadores de finca, electricistas, obreros para cosechas, cocina, reparación de maquinaria, turismo, construcción, refrigeración, operarios de calidad.
- **Panamá.** La mayor demanda se encuentra en construcción, geociencia, *software*, seguridad informática, manejo de redes sociales. Es difícil conseguir recursos técnicos de calidad en construcción, geociencia, linieros, análisis de datos, Big Data.
- **República Dominicana.** Las especialidades más solicitadas son electrónica, mecatrónica, turismo, manufactura, electricistas, redes, *software* y *hardware*, centros de llamadas. Son difíciles de conseguir los mecánicos de equipo pesado, técnicos en electrónica, instrumentalistas, soldadura en barcos, técnicos en nutrición, operación de grúa, técnico azucarero, controlador de montacargas.

En las entrevistas con representantes del sector privado realizadas para este Informe también se consultó sobre el perfil del personal técnico que contratan. En términos de edad, predominan las personas jóvenes de entre 20 y 25 años y es clara la concentración de puestos de trabajo nuevos en las capitales, áreas metropolitanas y principales ciudades secundarias. La demanda de técnicos en zonas periféricas ha crecido de la mano del sector del turismo, donde se reporta una mayor participación de mujeres, aunque en puestos de muy baja calificación. En todos los países las personas entrevistadas manifestaron que las mujeres tienen poca presencia entre el personal técnico (cuadro 10.9).

Se consultó a los empresarios si emplean a extranjeros de nivel técnico y

solo en tres países dieron una respuesta positiva. En Costa Rica identificaron la presencia de migrantes en el agro, construcción y turismo, sobre todo nicaragüenses, y también colombianos, venezolanos y europeos (turismo) aunque en mucho menor magnitud. En Panamá se mencionó que un pequeño porcentaje del personal técnico son venezolanos, colombianos y ecuatorianos. Finalmente, en República Dominicana indicaron la existencia de pocos trabajadores venezolanos y colombianos. En los demás países, las personas consultadas dijeron que la presencia de extranjeros en la mano de obra de nivel técnico es mínima o inexistente. También es relevante mencionar que esta característica no surgió de manera espontánea al preguntar el perfil de los empleados, lo que da una idea de la poca presencia relativa de personas extranjeras en este sector.

Con información recopilada alrededor del año 2010 (Acuña et al., 2011), se concluye que son pocos los programas de formación y capacitación laboral accesibles para las personas migrantes y, aun cuando existen, como en el caso de Costa Rica, tienen como requisito haber regularizado su situación migratoria. "Si bien existen en la región algunas experiencias de formación para emprendedores y en informática orientadas a personas inmigrantes, impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, el panorama general de las personas trabajadoras de la región, con algunas excepciones, señala que las personas aprenden directamente en la práctica lo que necesitan para desarrollar su trabajo" (Acuña et al., 2011).

Implicaciones: oportunidades y desafíos

Para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades de la transición demográfica, Centroamérica y República Dominicana deben romper el ciclo vicioso determinado por el mal desempeño de los mercados laborales: empleo insuficiente, fuerza de trabajo de baja calificación, trabajos mal pagados y con escasa protección social, y trabajadores que no logran obtener un ingreso que les permita llevar una vida digna.

Alcanzar mayores niveles de desarrollo humano requiere importantes mejoras en la cobertura, calidad y pertinencia de la educación, en particular la del nivel técnico (básico, medio y especializado), históricamente de baja prioridad en las políticas de educación y empleo.

Una senda de crecimiento dinámico e incluyente está asociada a la ampliación de la cobertura y la actualización de la oferta de la formación técnica y profesional, así como con facilitar y flexibilizar el reconocimiento y la certificación de competencias de la población adulta con experiencia laboral, incluida la población retornada y las personas trabajadoras migrantes.

Las dinámicas productivas emergentes basadas en las nuevas tecnologías y el conocimiento implican cambios profundos en los mercados laborales. Se prevé que ello generará el surgimiento de nuevas ocupaciones, modificaciones en las competencias requeridas por los mercados laborales y, sobre todo, distintas maneras de inserción laboral y generación de ingresos, diferentes a las tradicionales relaciones laborales. Los sistemas educativos y de formación técnica vocacional y profesional deben incorporar estas consideraciones en el diseño de su oferta y las metodologías de aprendizaje para reconvertir las habilidades y competencias de las personas que forman y lograr una mejor inserción laboral de ellas en este nuevo entorno.

Si bien este capítulo constata que durante la última década en Centroamérica y República Dominicana se dio un proceso de mejora en la oferta de formación técnica y profesional, tanto desde el punto de vista de las especialidades brindadas, como de la cobertura territorial y del acceso para grupos especiales de población, estos avances son insuficientes, pues la región enfrenta desafíos críticos para responder a las necesidades actuales de los sectores productivos, y a las perspectivas futuras de los mercados laborales a nivel internacional. Asimismo, la oferta de FETP se concentra en las áreas metropolitanas y es particularmente débil en vastos territorios de cada país.

Cada instituto de formación intenta atender de la manera más pertinente y

Cuadro 10.9

Perfil del personal de nivel técnico que contratan las empresas. 2019

País	Edad	Zona	Personal femenino
Guatemala	25 años en promedio. Rango entre 18 y 70 años.	Aglutinado en la capital. Oferta en ciudades en crecimiento como Quetzaltenango y Escuintla, sobre todo en el sector turismo.	Concentradas en especialidades administrativas, ventas, contabilidad, injertación (fincas de café), recepción, sector de turismo en general, cocina, crianza de animales de corral.
El Salvador	20-40 años.	Concentrado en la capital. Las personas desconocen los institutos de sus regiones y van a San Salvador.	Distribuidas en confección, estilistas, administrativas, camareras, inglés, gastronomía. El sector turismo ha incrementado el personal femenino.
Honduras	25 años en promedio. Rango entre 18 y 40 años.	Concentrados en San Pedro Sula y Tegucigalpa. Personal es escaso en Choluteca, Atlántico y Ceiba.	Más frecuentes en las áreas administrativas, cocina, recepción, meseras. El sector turismo reporta que al menos el 40% de sus empleados técnicos son mujeres.
Nicaragua	20-25 años en promedio. Rango entre 18 y 40 años.	Concentrado en Managua y centros industriales como Chinandega y León. Caribe Norte y Caribe Sur no tienen personal disponible.	Mayor presencia en áreas como centros de capacitación, gastronomía, mucamas, guías turísticas, ventas, calzado, administración, contabilidad, reforestación ambiental.
Costa Rica	20-25 años en promedio. Rango entre 18 y 55 años.	Concentrado en el GAM. Lugares como San Carlos, Pérez Zeledón, San Ramón y Limón si tienen personal o bien las cabeceras de provincia.	Pocas mujeres, especialmente en agro. Más frecuentes en turismo (mucamas y guías turísticas), también en administrativas, tecnología de alimentos, TIC, salud ocupacional, servicio al cliente y manufactura.
Panamá	20-25 años en promedio. Rango entre 18 y 55 años.	Concentrado en Ciudad Panamá. Muy escaso personal en zonas como Chiriquí, Azuero.	Más habituales en administración, ventas, contabilidad, servicio al cliente, cobros, tecnología, mercadeo, turismo y logística.
República Dominicana	Rango entre 18 y 30 años.	Concentrado en Santo Domingo, Santiago, Puerto Plata, San Cristóbal. Escasa oferta en la zona Este del país, también en Barahona, Pedernales, Dajabón, Azua, San Juan, Samaná.	Pocas mujeres, más frecuentes en diseño, ventas, estética, repostería, cocina, decoración de interiores, hotelería, turismo, enfermería y servicio al cliente.

Fuente: Román, 2021 con base en entrevistas al sector empresarial.

oportuna las necesidades de trabajadores y empresas, mediante inversión en infraestructura, modernización de los programas curriculares para introducir el currículo por competencias, proyectos específicos para brindar cobertura a los grupos más vulnerables, y la introducción de las TIC en la enseñanza y como área de especialización. Sin embargo, la magnitud de los déficits acumulados y de los retos que imponen la avanzada transición demográfica y las nuevas dinámicas productivas basadas en las nuevas tecnologías, ofrecen un escenario de incertidumbre y vulnerabilidad en países con economías débiles, gobiernos con un estrecho margen fiscal y un contexto internacional poco favorable.

En relación con los desafíos planteados por la pandemia de la covid-19, tal como lo plantea el estudio de OIT (2021), hay lecciones aprendidas y recomendaciones que son centrales para el futuro de la FETP:

- Importancia de la educación a distancia: proceso que se estaba llevando a cabo, pero que se aceleró producto de la pandemia.
- Incrementar la inversión en tecnologías digitales y habilidades para los proveedores de educación técnica profesional es crítico para la resiliencia del sistema.

- Se necesitan esfuerzos específicos para asegurar la participación de estudiantes en desventaja.
- La dinámica de la enseñanza remota demanda distintas técnicas de enseñanza para asegurar una formación de calidad.
- La importancia de la preparación para eventos de emergencia se puso en evidencia por parte de varios países alrededor del mundo.

Enfrentar estos desafíos y aprovechar las oportunidades asociadas a este entorno implica definir nuevos instrumentos y estrategias para optimizar recursos y

esfuerzos. Una de las áreas de mejora que han sido identificadas como buenas prácticas internacionales en las sociedades con sistemas de formación profesional más desarrollados, es la existencia de fuertes vínculos entre las instituciones de formación, los sectores productivos y las universidades. De acuerdo con Cruz y Mora (2010), ello ha permitido mejorar el diseño y actualizar los programas de formación, favorece la incorporación de nuevos conocimientos y metodologías en la enseñanza, propicia la actualización y la movilidad de docentes entre las universidades y las instituciones de FETP, así como la transición entre la FETP y la educación superior.

Dos de los desafíos más importantes de la FETP en Centroamérica y República Dominicana que este capítulo pudo identificar son: aumentar de manera significativa la cobertura, incluida la formación secundaria (territorios, poblaciones especialmente vulnerables, mujeres), y alinear la oferta con las necesidades del mercado laboral (actual y futuro) y las estrategias de fomento productivo y desarrollo de los países. Si bien enfrentar estos desafíos requiere mayores recursos para inversión en infraestructura, docentes, etc., en un momento en el que los países no parecen tener mucho margen para mayores inversiones, también requiere creatividad e innovación para optimizar los recursos disponibles. La pandemia generada por la covid-19 evi-

denció algunas rutas a seguir: i) el uso de la tecnología para la educación virtual y a distancia para mejorar la cobertura, ii) flexibilización de los sistemas de formación (incluidos los horarios) y iii) la modificación de las metodologías de enseñanza-aprendizaje y evaluación.

En términos de alineamiento de la oferta y la demanda, el camino por recorrer es largo: i) lograr mayor articulación entre el sector productivo y el de educación y formación técnico-profesional, así como entre las distintas instituciones que brindan este tipo de formación y el resto de los sistemas educativos, ii) mejorar los mecanismos de planificación y prospección de las necesidades de los mercados laborales en función de estrategias de fomento productivo y reactivación económica, iii) actualización de los programas de formación del personal docente e instructores en función del nuevo perfil de habilidades y competencias que demandan los mercados laborales y el contexto internacional, iv) mejora y optimización del aprovechamiento de la infraestructura y equipos de los institutos y centros de formación, y v) seguimiento y evaluación de los resultados de las instituciones de formación y las personas egresadas de los sistemas de FETP. Empezar estas acciones y fortalecer las que están en ejecución son fundamentales para que la región supere los rezagos identificados en este capítulo y se encamine a lograr la moderniza-

ción de sus economías, mejorar sus bajos niveles de productividad en el mercado laboral y ampliar los niveles de ingreso y bienestar de grandes sectores de la población que continúan postergados en el acceso a las oportunidades del desarrollo humano sostenible.

Enfrentar estos retos será fundamental para aprovechar las oportunidades de la transición demográfica que, como se ha indicado, está generando flujos crecientes de población en edad productiva en la mayor parte de los países. En la actualidad, muchas de esas personas cuentan con un bajo nivel educativo, la mayor parte de ellas continuarán activas en el mercado laboral por quince, veinticinco o treinta años más, pues son muy jóvenes. La educación y formación técnico-profesional constituye una poderosa alternativa para mejorar los niveles de calificación de esas personas y aumentar su inserción laboral e ingresos. En las condiciones actuales, este capítulo busca ofrecer un insumo útil para promover el debate público sobre el desarrollo futuro de Centroamérica y República Dominicana. Una vez que hayan pasado los efectos inmediatos de la pandemia, los diferentes países deberán emprender acciones para lograr la reactivación económica y la mejora de las condiciones de vida de su población. Sin duda, la educación y formación técnico-profesional puede desempeñar un papel fundamental en esos procesos.

Notas

1 Entre agosto y octubre 2019 se realizaron entrevistas a profundidad en los seis países centroamericanos y República Dominicana. Se entrevistó en cada país a directivos de cúpulas empresariales nacionales (4) y por sector productivo (29), autoridades de empresas públicas (4), gerentes de empresas privadas (18), firmas consultoras especializadas en reclutamiento de personal (6) y encargados de intermediación laboral en Ministerios de Trabajo (3). La cantidad de entrevistas por país osciló entre 7 en El Salvador y 11 en Costa Rica.

2 Fortalecimiento de la formación profesional para la empleabilidad, la inclusión social y la productividad de cara a la revolución industrial 4.0 y el empleo del futuro (n° 9931, diciembre 2020).

3 De acuerdo con OIT-Cinterfor (2017), en América Latina y el Caribe existen diversos proveedores de educación y formación técnico profesional: i) institutos públicos con financiamiento propio y autonomía administrativa, ii) institutos privados formales que suelen complementar la oferta pública, iii) institutos privados informales (oferta amplia, en general no

regulados y sin evaluaciones de calidad), iv) formación ofrecida directamente por las empresas a sus empleados (impartida casi siempre por proveedores externos) e v) institutos que forman técnicos medios y técnicos superiores (comprende colegios técnicos y escuelas tecnológicas públicas y privadas). Las fuentes de información sobre esta variada oferta son escasas.

4 Ley para el Financiamiento y Desarrollo de la Educación Técnica Profesional (n° 23258-MEP), que asigna un 5% del presupuesto anual ordinario del Instituto Nacional de Aprendizaje, que se tomará del superávit acumulado (o de los ingresos anuales en caso de que no haya superávit).

5 Ley del Impuesto al Valor Agregado (Decreto n° 27-92), que destina 0,5 puntos porcentuales de la tasa general del 12% a programas y proyectos para la educación primaria y técnica.

6 La CINE, producida por la Unesco, es el marco de referencia estándar utilizado para categorizar y reportar estadísticas educativas comparables a nivel internacional.

CAPÍTULO

11

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Dinámicas territoriales de la violencia homicida

HALLAZGOS RELEVANTES

- Durante los últimos años, y particularmente a partir del 2015, la mayor parte de los países centroamericanos han registrado un descenso de las tasas de homicidios. Sin embargo, pese a esa disminución, la región continúa siendo una de las regiones más violentas del mundo sin guerra.
- En todos los países de la región existen municipios con altas tasas de homicidios (más de 25 homicidios por 100 mil habitantes) y también territorios con bajas tasas (cercasas o menores a 10 por cada 100 mil habitantes). Los niveles son mayores en las zonas urbanas, las fronteras y las costas, y suelen ser menores en los territorios rurales y aquellos en los que existe población indígena.
- La proporción de municipios sin homicidios por un periodo de 6 o más años representa un porcentaje inferior al 10% en Honduras, El Salvador y Guatemala; en Costa Rica fue de 11% mientras que en Panamá estos territorios representan 18,6% del total de los municipios del país.
- En Centroamérica la mayoría de los homicidios son perpetrados con armas de fuego, pero su proporción bajó durante el periodo 2010-2017, pasando de 81% a 76% del total.
- En Centroamérica las muertes violentas de mujeres han disminuido más lentamente que las de hombres. Con respecto al 2015, La disminución porcentual de la tasa de homicidios de mujeres es de 24% mientras que la de hombres es de 39%.

El conflicto entre pandillas y la presencia de grupos de narcomenudeo son dos de las problemáticas que más inciden en el aumento de la violencia homicida en la región.

- La confianza en el sistema de justicia es un factor asociado a la disminución de homicidios en 4 de los 5 países (Guatemala, Panamá, Honduras, Costa Rica), mientras que su ausencia es relevante al explicar el aumento de las muertes en municipios de Panamá y Costa Rica.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Los altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana han convertido estos temas en una de las principales preocupaciones de la población en general y, además, los han posicionado como prioridad en las agendas de investigación y formulación de políticas públicas en la región.

Uno de los aspectos sobre los cuales diversos estudios han llamado la atención tiene que ver con la complejidad de los factores asociados a la violencia y la inseguridad ciudadanas. En particular, ha quedado en evidencia la poca disponibilidad de análisis desagregados a nivel subnacional que permitan comprender las dinámicas y el estado de situación de Centroamérica en esta materia.

La diversidad de los factores asociados a la violencia e inseguridad, su interacción y dinámicas en los territorios, hacen estos fenómenos muy complejos. Por ello, los análisis agregados a nivel nacional resultan insuficientes para comprender estos fenómenos.

Como complemento de los diversos estudios que han incursionado en el análisis de la violencia e inseguridad a nivel subnacional, la investigación realizada como insumo para este capítulo busca aportar evidencia adicional para comprender el comportamiento de los homicidios en el territorio e identificar algunos factores que pudieran estar relacionados con las dinámicas de ese fenómeno a nivel local.

Este capítulo también se propone llamar la atención sobre la importancia de mejorar la calidad de la información y su disponibilidad, de modo que sirva como insumo para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas tanto a nivel nacional como local.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: "Homicidios en Centroamérica: Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales", investigación elaborada por Mario Herrera Rodríguez con el apoyo del Wilson Center; "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local", de Karla Salazar Sánchez y Magdalena Madrigal Herrera (Flacso Costa Rica); "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local El Salvador", de Mónica Alexandra Linares Láinez, Adriana Vanessa Bautista Portillo y Henry Oswaldo García Estrada; "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Guatemala", de Donis, Edgar Menchú y Carlos Mendoza; "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Honduras", de Cesar Castillo; "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Panamá", de Azael Carrera y Samuel Pinto; "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Costa Rica", de Karla Salazar Sánchez, Magdalena Madrigal Herrera y Dioni Céspedes Bolaños. Este proyecto de investigación fue ejecutado por la Secretaría General de Flacso mediante su red de sedes en la región en el marco de un convenio de cooperación entre el Programa Regional Infosegura del PNUD y el Estado de la Región, con el apoyo de la Unión Europea mediante el Programa de Asistencia Técnica para el Planeamiento Estratégico de Centroamérica (Atepeca).

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo:
Diego Fernández Montero.

Edición técnica: Alberto Mora Román.

Lectores críticos: El borrador del estudio "Homicidios en Centroamérica: Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales" fue revisado por Marcela Smutt (El Salvador), David Shirk (Estados Unidos), Aracelly de Casanova (Panamá), Octavio Rodríguez (México-Estados Unidos), Marco Feoli (Costa Rica), Sebastián Saborío (Costa Rica), Eric Olson (Estados Unidos) y Jacquelyn Dolezal (Estados Unidos).

El borrador del informe regional "Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local" fue revisado por Jeannette Aguilar Villamariona (El Salvador), Julieta Castellanos (Honduras), Sara Castrillo y Max Loría (Costa Rica), Carmen Rosa De León (Guatemala), Dany Gustavo Díaz Mejía (El Salvador), Carlos Ramos González (El Salvador), Ilka Treminio Sánchez (Costa Rica) y Yulia Vorobyeva (Estados Unidos).

Se agradecen los valiosos comentarios y sugerencias del equipo técnico del Proyecto Infosegura y de Karla Salazar Sánchez, de Flacso (Costa Rica).

Revisión y corrección de cifras:
Sebastián González Rosales.

Corrección de estilo: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia | ng.

/// MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES ///

Resumen

Centroamérica continúa siendo una de las regiones más violentas del mundo sin guerra. Sin embargo, durante los últimos años, y particularmente a partir del 2015, la mayor parte de los países han experimentado un descenso de las tasas de homicidios. Pese a esa disminución, los niveles de violencia homicida son superiores a los promedios mundiales y los de América Latina y el Caribe, especialmente en los países del llamado Triángulo Norte.

Los hallazgos de este capítulo evidencian con claridad que las dinámicas de la violencia homicida varían mucho más a lo interno de cada país, que de un país con otro. Aun en los países que concentran las mayores tasas de homicidios a nivel nacional (Honduras, El Salvador y Guatemala), es posible identificar territorios con bajos niveles (cerca de 10 por cada 100 mil habitantes) similares a los que hay en Costa Rica y Panamá.

Además, el análisis de los factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida a lo interno de los países muestra que, si bien esos elementos varían entre los países, existen algunos rasgos comunes asociados al aumento o

disminución de los homicidios a nivel municipal sobre los cuales es preciso actuar, a fin de contener y disminuir los niveles de violencia homicida en la región.

Contar con información actualizada, comparable y desagregada territorialmente sobre violencia y criminalidad es fundamental para lograr que la toma de decisiones y formulación de políticas públicas se base en evidencia. Pese a que existen avances, este aspecto sigue siendo un reto para Centroamérica y lo es aún más si se considera que también constituye una barrera para fortalecer los débiles mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones implementadas en esta materia.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

11

/ Dinámicas territoriales de la violencia homicida

INDICE	Introducción
Introducción 357	La persistencia de la violencia letal constituye una de las principales problemáticas en América Latina, en el sentido de que afecta profundamente las capacidades y las libertades de las personas, la manera como construyen la vida en sociedad y su relación con las instituciones del Estado (PNUD, 2013).
Conceptos básicos y antecedentes de investigación 358	
Metodología y fuentes de información 358	
Principales hallazgos 360	
Las tendencias temporales y territoriales de la violencia homicida 360	
Factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida 370	En Latinoamérica, la violencia ha sido catalogada como epidemia (Singer, 2017) y las estadísticas lo confirman. Para el año 2019, Centroamérica y Sudamérica acumularon las tasas más altas de homicidios por 100.000 habitantes (24,4 y 18,3, respectivamente) (PNUD, 2019). No obstante, en el 2020, todos los países de la subregión de Centroamérica experimentaron una caída en sus tasas de homicidio, con excepción de Costa Rica. La región registró una disminución del 24% en comparación con el porcentaje registrado en 2019 y por primera vez tuvo una tasa inferior al promedio de América Latina (Salazar y Madrigal, 2021). Centroamérica, en particular, no solo ha sobresalido por los altos niveles de violencia, sino por su heterogeneidad, al punto de que un país puede superar hasta en tres veces la tasa de homicidios de otro país de la misma región (Salazar y Madrigal, 2021). Por ejemplo, en el año 2020 la tasa de homicidios de Honduras fue de 37,6 por 100 mil habitantes y la de Panamá fue menos de una tercera parte: 11,8 (PNUD, 2020). Dentro de este marco, también es importante recalcar otros indicadores de violencia cuyas cifras son significativas en la región; por ejemplo, los registros de personas desaparecidas y de violencia contra las mujeres. En Guatemala se registraron 1.825 personas desaparecidas en el 2020 y hubo más de 6.265 denuncias por violencia doméstica en Honduras en el mismo año (Salazar y Madrigal, 2021). Por tanto, no es de extrañar que la violencia y la inseguridad ciudadana, siendo los homicidios su manifestación más cruel y extrema, constituyan una de las principales preocupaciones de la población en general y hayan sido priorizados en las agendas de investigación y formulación de políticas públicas en la región (Lupu, 2017). Aunque esas agendas han sido amplias y diversas, varios estudios (Ingram y Curtis, 2015; Demombynes, 2011; Granguillhome, 2017) han planteado la necesidad de conocer y dar seguimiento a la violencia e inseguridad a nivel subnacional, particularmente en el caso de la violencia homicida, pues, en efecto, se ha constatado que las tasas agregadas a nivel nacional son insuficientes para comprender las dinámicas de los distintos territorios dentro de cada uno de los países para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas y oportunas para enfrentar este fenómeno.
Implicaciones: oportunitades y desafíos 373	

Este capítulo profundiza en el análisis de los homicidios, uno de los indicadores más confiables para estudiar la violencia y la inseguridad en los países debido a que las estadísticas tienen un menor subregistro (Unodc, 2013). Es importante señalar que la relevancia de la violencia homicida no excluye la presencia de otras formas de violencia que afectan la calidad de vida y limitan las condiciones de desarrollo en la región.

Uno de los factores asociados al subregistro de la información sobre criminalidad y violencia es la falta de presencia estatal en muchos territorios, lo que dificulta la recolección de datos. En relación con esto, y desde un punto de vista metodológico, es preciso indicar que la tasa de homicidios es un indicador que permite una mejor comparabilidad, pues la definición de homicidios es uniforme entre países, lo cual no siempre sucede con otros delitos.

El análisis busca aportar información actualizada para comprender la evolución reciente y las dinámicas de la violencia homicida a nivel subnacional en Centroamérica durante el periodo 2010-2018 y:

- Caracterizar las tendencias recientes e identificar conglomerados de alta y baja violencia homicida a lo interno de los países centroamericanos.
- Describir las dinámicas y los factores asociados a los niveles de violencia homicida a nivel subnacional.
- Determinar cuál ha sido el rol del Estado (presencia o ausencia en el territorio), la policía y las organizaciones de vecinos, entre otros, en el combate de este fenómeno.
- Obtener insumos relevantes para la formulación de políticas públicas enfocadas a combatir la violencia homicida con enfoque territorial.

Este capítulo se organiza en dos secciones, además de esta introducción y los siguientes apartados sobre metodología y antecedentes de investigación. La primera sección describe las principales tendencias de la violencia homicida en

Centroamérica durante el periodo 2010-2017, tanto a nivel nacional como subnacional. En particular, se analizan los conglomerados territoriales de violencia homicida en los países de la región. En la segunda sección se estudian los factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida en dos territorios por país, uno con tendencia al aumento y otro con disminución de sus niveles de homicidios durante el periodo 2010-2018. En el apartado final, se realizan algunas recomendaciones de política basadas en los hallazgos más relevantes.

Conceptos básicos y antecedentes de investigación

La violencia se entiende como “el uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2003). Esta definición significa entender el fenómeno de la violencia como un concepto multidimensional, en el que participan actores de diverso tipo, con diferentes niveles de poder, que se deriva de múltiples causas (directa e indirectas) y que genera distintas consecuencias.

De acuerdo con Salazar y Madrigal (2021), las investigaciones de Unodc (2019) y del Banco Mundial (2011) identifican características propias de la región centroamericana que inciden en sus tasas de homicidios. Por ejemplo, su ubicación geográfica, ya que la región funge como puente entre uno de los mayores centros de producción de sustancias psicoactivas (América del Sur) y un punto de gran demanda de consumo de cocaína (Norteamérica), lo cual, se señala, la expone a presiones exógenas de la delincuencia organizada que se conjugan con diversos factores en cada país, tales como la desigualdad, el desempleo y la inestabilidad política. También se señala que en Centroamérica los niveles de crimen organizado en torno al tráfico de drogas, la presencia y consolidación de maras tienen un peso importante en las tasas de homicidios en cada país.

Otras investigaciones como la de Trujillo Álvarez (2017) atribuyen las altas tasas de violencia homicida en Centroamérica a factores como la presencia de maras, el narcotráfico, la circulación de armas de fuego o las secuelas del conflicto armado. Sin embargo, nuevamente se menciona que estas realidades son dispares en la región, en el tanto hay países como Costa Rica y Panamá, en donde no hay presencia de maras, u otros en donde la circulación de armas es reducida (Salazar y Madrigal, 2021).

La institucionalidad, por su parte, ha sido clave para entender el fenómeno de la violencia (Briseño, 2012). Sin embargo, no se trata solo de la presencia estatal o de los niveles de eficacia en la aplicación de las leyes, sino también de la legitimidad con la que cuentan dichas instituciones para garantizar la seguridad, lo cual se ve reflejado en el nivel de confianza de la población en esas instituciones (PNUD, 2013).

El *Tercer Informe el Estado de la Región* (2008) constató que los países de Centroamérica comparten una serie de rasgos comunes a raíz de los cuales se hace compleja la implementación de políticas efectivas de seguridad. Específicamente, está documentado que, en general, los Estados son débiles, tienen débiles mecanismos de coordinación interna y cuentan con poca confianza de la ciudadanía (PEN, 2008). En los últimos años esta situación se ha agravado y ha resultado en crisis político-institucionales en varios países (Nicaragua, Honduras y Guatemala), lo que limita las capacidades de gestión e implementación de políticas públicas efectivas, incluidas las de seguridad.

Metodología y fuentes de información

Este capítulo se elaboró a partir de dos estudios de base con enfoques distintos y complementarios. El primero es un estudio elaborado por Herrera (2019) y denominado “Homicidios en Centroamérica: hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales”, en el que se analizan las dinámicas territoriales de los homicidios en

Centroamérica. En la segunda investigación, titulada “Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica” y realizada por Salazar y Madrigal (2021), se hace un análisis cualitativo que profundiza en la comprensión de los factores asociados a los cambios en las dinámicas de la violencia homicida mediante trabajo de campo en diez municipios, uno de alta y otro de baja violencia en cada país de la región.

El estudio sobre las dinámicas territoriales de la violencia homicida incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, y cubre el periodo 2010-2017. Nicaragua no pudo analizarse debido a que no se obtuvo información sobre los homicidios con desagregación territorial para este país. El análisis se basó en el procesamiento de cifras oficiales de todos los países a partir de diversas herramientas de análisis estadístico, entre ellas, el análisis de conglomerados territoriales (Herrera, 2019).

Para la identificación de los conglomerados se utilizó el análisis de clúster y de valor atípico (I Anselin local de Moran). Esta técnica tiene la ventaja de que, con base en criterios estadísticos¹, permite determinar el grado de significancia de los patrones espaciales e identificar y caracterizar agrupamientos de localidades según el nivel de su tasa de homicidios y las tasas de sus municipios vecinos. El indicador global I de Moran permitió identificar si existe suficiente evidencia para afirmar que, en determinado país, hay patrones geográficos en la manera como se distribuyen las tasas de homicidios. Así, un valor positivo y significativo de este indicador significa que en un país las localidades de bajas y altas tasas de homicidios están separadas espacialmente en conglomerados de niveles similares de violencia. Si un país muestra un patrón aleatorio en la distribución de las localidades con altas y bajas tasas de homicidios, el indicador será cercano a cero y no será significativo. Este análisis brinda un criterio confiable para definir si los factores geográficos son relevantes para entender la distribución de la violencia homicida en un determinado territorio (Herrera, 2019)².

En esa línea, y en aras de comprender

mejor las dinámicas territoriales identificadas con base en el procesamiento de las estadísticas, se recurrió a entrevistas en profundidad con informantes clave de instituciones públicas vinculadas directamente con el tema (por ejemplo, Policías Nacionales Civiles, Institutos de Medicina Legal) y personas expertas. Se trata, en este caso, de un abordaje cualitativo que permitirá una mejor comprensión de los fenómenos y tendencias identificados en el análisis espacial y temporal. El estudio comprende también la descripción de la violencia homicida en grupos específicos de población, como mujeres y jóvenes; además, se realiza una exploración sobre la relación entre violencia homicida y otros delitos.

El segundo estudio considerado para la elaboración de este capítulo analizó los factores que inciden en la fluctuación de la violencia homicida en Centroamérica. En concreto, se analizó un total de diez municipios en cinco países de la región, los cuales fueron seleccionados de acuerdo con las tendencias de la tasa de homicidios registrada en el periodo 2010-2018. Los territorios analizados fueron identificados siguiendo los siguientes pasos:

- Se eliminó el 20% de municipios con mayor y menor población en cada país.
- Se identificaron los municipios de cada país que mostraron mayor aumento en la tasa y cantidad de homicidios.
- Se identificaron los municipios de cada país que mostraron mayor disminución en la tasa y cantidad de homicidios (Salazar y Madrigal, 2021).

Los municipios seleccionados, porque mostraron un comportamiento hacia la baja en la tasa de homicidios en dicho periodo, fueron: Sacacoyo (El Salvador), Asunción Mita (Guatemala), Ocotepeque (Honduras), Chagres (Panamá), Corredores (Costa Rica). Los municipios seleccionados por el aumento en la tasa de homicidios fueron: El Tránsito (El Salvador), Colomba (Guatemala), Trojes (Honduras), San Carlos (Panamá), Siquirres (Costa Rica).

A nivel metodológico, este estudio

constó de dos etapas. La primera comprendió la realización de investigaciones nacionales sobre los factores que inciden en el aumento o disminución de la violencia homicida en los dos municipios seleccionados en cada país. Se recurrió a fuentes secundarias para caracterizar los municipios y se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores clave³, con el fin de conocer sus percepciones y valoración a partir de las siguientes dimensiones analíticas: dinámicas de violencia, tejido social, rol de las políticas públicas y confianza en instituciones de control social del Estado. Para garantizar la comparabilidad de la información recolectada, se elaboraron guías de entrevistas semiestructuradas que, si bien fueron aplicadas en todos los países, contaron con ajustes específicos en los instrumentos, a fin de respetar las diferencias contextuales. Un total de 184 personas fueron entrevistadas o participaron en sesiones de grupo durante los meses de setiembre y octubre del 2020. Debido a la emergencia sanitaria provocada por la covid-19, la mayor parte de las entrevistas se realizó de forma virtual (Salazar y Madrigal, 2021).

La información recolectada en las entrevistas fue sistematizada, procesada y analizada en cuatro dimensiones: tejido social, presencia de políticas con incidencia en el municipio, confianza en instituciones de control social y dinámicas de violencia. Para el procesamiento se utilizó el *software* Atlas.ti y matrices analíticas en Excel. Esta información cualitativa fue contrastada por cada equipo país con los datos cuantitativos recopilados en fases anteriores del proceso de investigación y, de ese modo, identificar los factores que inciden en la evolución de la violencia homicida en cada territorio.

Una vez concluidos los estudios nacionales, se avanzó a la segunda etapa. En esta se sistematizó la información obtenida en dichos informes y se aplicó la metodología de análisis cualitativo comparado (en adelante QCA, por sus siglas en inglés), el cual se basa en la identificación de las combinaciones de condiciones causales necesarias y suficientes para explicar fenómenos desde el enfoque cualitativo. Las dimensiones analíticas

seleccionadas fueron: a) confianza en el sistema de justicia, b) rutas de narcotráfico internacional, c) conflicto de maras o pandillas, d) presencia de grupos de narcomenudeo, e) políticas de prevención primaria y f) violencia homicida contra las mujeres. El estudio parte de la premisa de que para explicar la fluctuación en las dinámicas de violencia homicida es necesaria la interrelación de factores, tanto cuando estos están ausentes como cuando están presentes en los territorios (Salazar y Madrigal, 2021).

Principales hallazgos

Las tendencias temporales y territoriales de la violencia homicida

En esta sección se analiza la evolución de la tasa de homicidios en los países de Centroamérica durante el periodo 2000-2017, y, con base en ello, se profundiza en la caracterización de las tendencias de la violencia homicida a nivel subnacional y para poblaciones específicas.

Las altas tasas de violencia homicida en la región tienden a disminuir

De acuerdo con Salazar y Madrigal (2021), la violencia homicida constituye un problema latente y de larga data en los países centroamericanos. Las estadísticas ubican a Centroamérica como la subregión de las Américas con mayor número de muertes violentas, con una tasa de 26,7 homicidios por cada 100.000 habitantes para 2018, seguida por América del Sur, cuya tasa fue de 21 para el mismo año (PNUD, 2019).

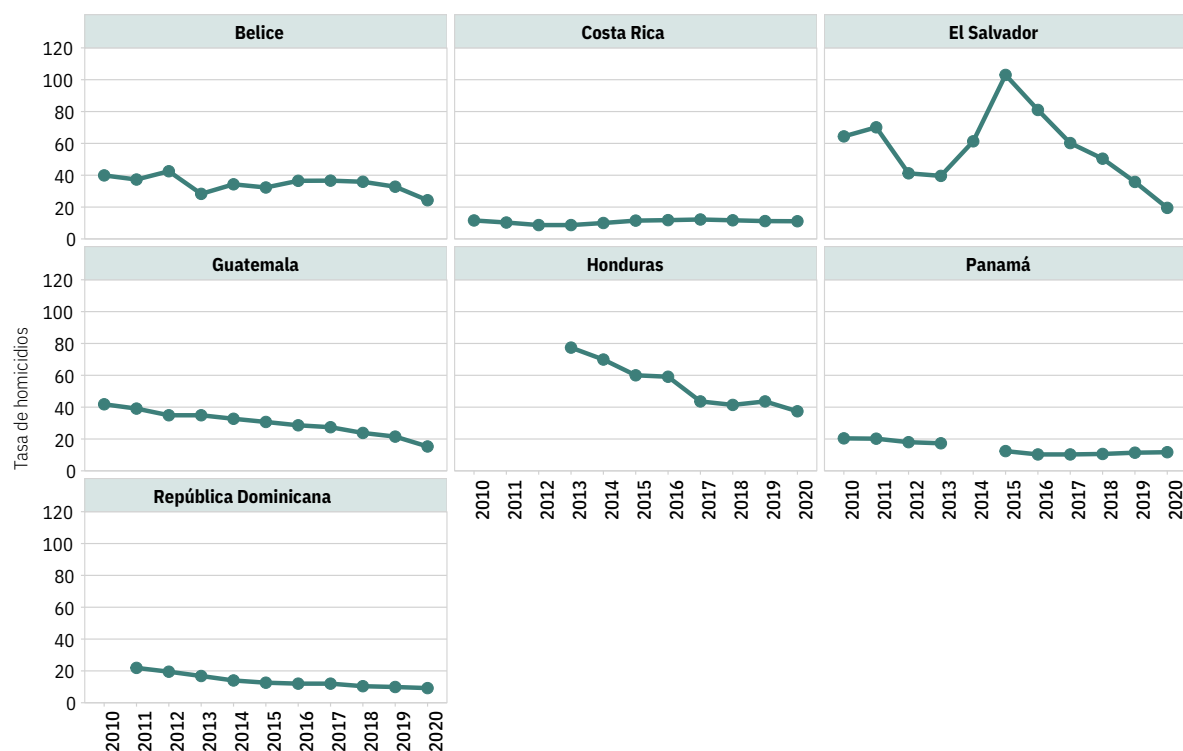
Centroamérica continúa siendo una de las regiones más violentas del mundo sin guerra. Sin embargo, durante los últimos años, y particularmente a partir del 2015, las tasas de homicidios han mostrado una disminución en la mayor parte de los países. Pese a ello, los niveles de violencia homicida son superiores a los promedios mundiales y los de América Latina y el Caribe, especialmente en los países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador),

que son, pese a la disminución de los últimos años, los que tienen las tasas más altas y que para el periodo 2010-2020 superaron las tasas promedio de la región latinoamericana (gráfico 11.1). En el caso de El Salvador, la reducción en la tasa de homicidios merece especial atención, ya que se ha ubicado durante varios años como el país con mayor nivel de violencia homicida en América Latina. De acuerdo con Insight Crime (2020), es difícil determinar exactamente a qué se debe el descenso de los homicidios en este país; sin embargo, señala que un factor que ha contribuido a ello fue la decisión unilateral, por parte de las pandillas, de dejar de cometer asesinatos con el fin de mantener el control territorial.

Contrariamente a los tres países del norte de Centroamérica, Costa Rica presenta cifras de violencia homicida significativamente menores, pero con un ligero aumento para el periodo de estudio. En este país se ha dado un leve pero sostenido crecimiento de la violencia homicida en años recientes; de hecho, en 2017

Gráfico 11.1

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, según país



Fuente: Fernandez, 2021 a partir de Salazar y Madrigal, 2021 con datos de PNUD, 2021 y el Ministerio Público de Panamá, 2021.

fue el único país de la región que experimentó un crecimiento en su tasa de homicidios. Según Insight Crime (2020), la explicación de este incremento es que la criminalidad en Costa Rica se ha vuelto cada vez más sofisticada. Además, el hecho de que el país pasó de ser un punto clave para el transbordo de drogas camino hacia Estados Unidos, a convertirse en un importante punto de partida de los cargamentos de cocaína que, procedentes de Colombia, se dirigen hacia mercados europeos.

La distribución territorial de los homicidios a nivel municipal permite identificar que, aun en los países en los que se concentran las mayores tasas de homicidios

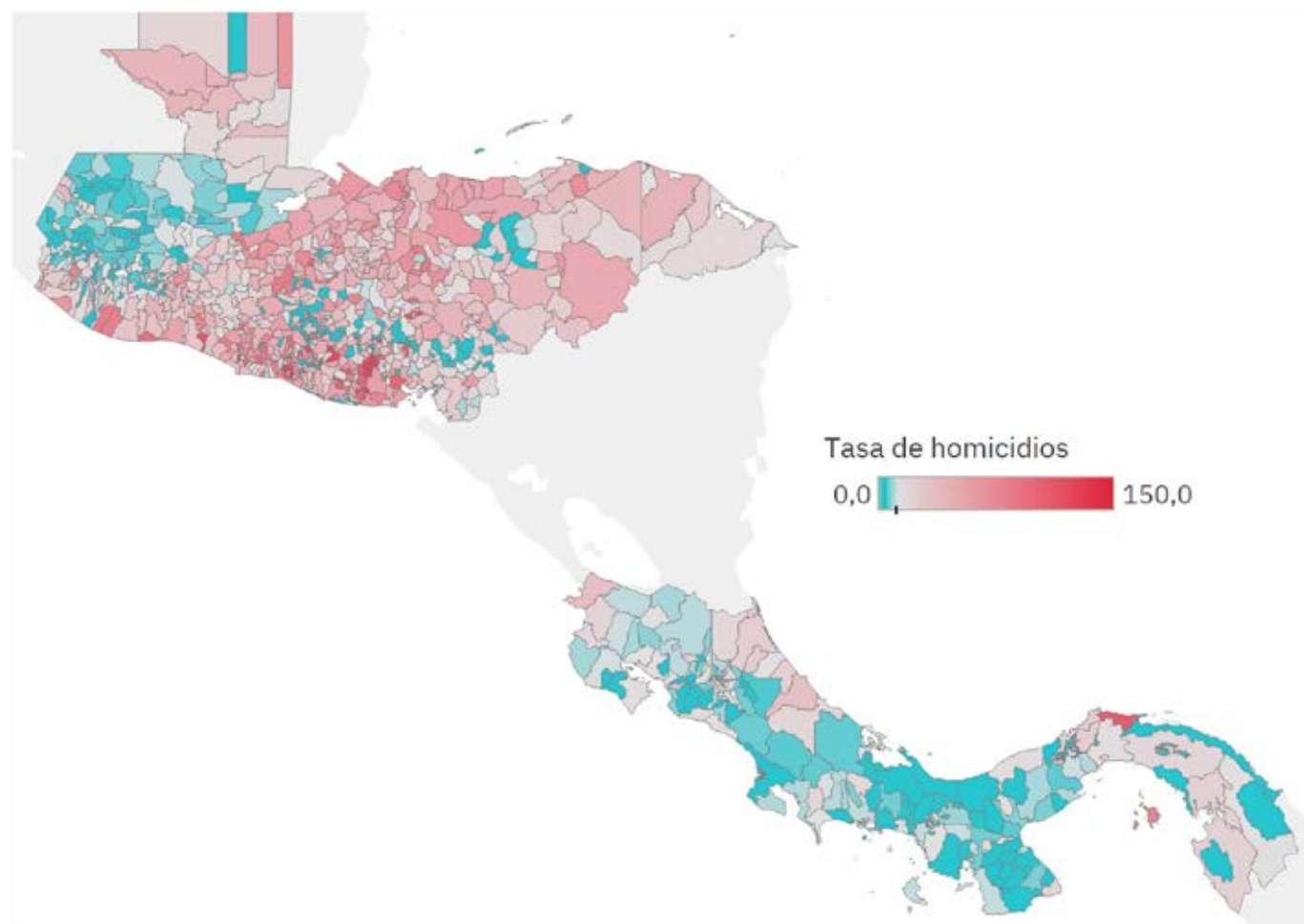
(Honduras, El Salvador y Guatemala), es posible identificar territorios con bajos niveles (cerca de o menores a 10 por cada 100 mil habitantes) similares a los que hay en Costa Rica y Panamá. Además, es claro que las tasas son mayores en las zonas urbanas, las fronteras y las costas, y suele ser menor en los territorios rurales y aquellos en los que existe población indígena; tal es el caso de los municipios de color azul (mapa 11.1), ubicados al noroeste de Guatemala. Asimismo, la provincia de Limón en Costa Rica (zona costera del Atlántico) es uno de los territorios con tasas muy altas, similares a las que existen en muchos municipios del norte de la región.

Las armas de fuego siguen siendo las más utilizadas para cometer los homicidios

Una característica importante de los homicidios en Centroamérica es que la mayoría son perpetrados con armas de fuego. A escala regional, la proporción de homicidios cometidos con armas de fuego bajó durante la última década. En 2010, de los cerca⁴ de 17.300 homicidios en los que se conoce el arma utilizada, 14.000 (81%) fueron perpetrados con un arma de fuego y únicamente alrededor de 2.000 se cometieron con un arma blanca. En el 2017, la proporción y la cantidad de homicidios con arma de fuego bajó, ya que solo 9.900 asesinatos (76% del total) se cometieron de esta forma (Herrera, 2019).

Mapa 11.1

Centroamérica: tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes, según municipio. 2017



Fuente: Herrera, 2019, con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

Los resultados regionales esconden distintas tendencias nacionales en cuanto a las armas que se utilizan para cometer los homicidios. Un análisis específico por país muestra importantes diferencias en el comportamiento de las causas de muerte a lo largo del tiempo. Guatemala, Honduras y Panamá han reducido la cantidad y porcentaje de los homicidios cometidos con arma de fuego (gráfico 11.2). En Guatemala el porcentaje también bajó, con más de 5.000 casos en 2010 (84% del total), y con 3.430 en el 2017 (78% del total). En contraste, Costa Rica y El Salvador han registrado durante la última década un aumento en este tipo de asesinatos. En 2017, por ejemplo, Costa Rica contabilizó 136 homicidios con armas de fuego más que los registrados en el año 2011, lo que representó un aumento de 7 puntos porcentuales dentro del total. El Salvador, por su parte, aumentó en este periodo

la cantidad de asesinatos con arma de fuego en 64 casos, lo cual representó un crecimiento de 75% a 78% del total de asesinatos (Herrera, 2019).

Aunque en las muertes violentas de hombres y mujeres el arma principal es el arma de fuego, en el caso de las mujeres, el porcentaje de muertes violentas cometidas con otro tipo de armas es más alto. El uso de armas punzocortantes y contundentes es mayor en el caso de las mujeres, lo que evidencia un mayor grado de crueldad. Esta ha sido la tendencia en los últimos años (PNUD, 2021).

Conviene señalar que la edad y el sexo son factores importantes para identificar a los grupos que presentan mayor vulnerabilidad ante este tipo de violencia (Salazar y Madrigal, 2021). En Centroamérica, los jóvenes, y en particular los hombres jóvenes, son mayoritariamente los perpetradores y las víctimas de homicidios (Herrera, 2019). Esto

coincide con los datos a nivel mundial, pues para 2017 alrededor del 81% de las víctimas de homicidio registradas eran hombres y niños, y más del 90% de los sospechosos de homicidio eran hombres (Unodc, 2020).

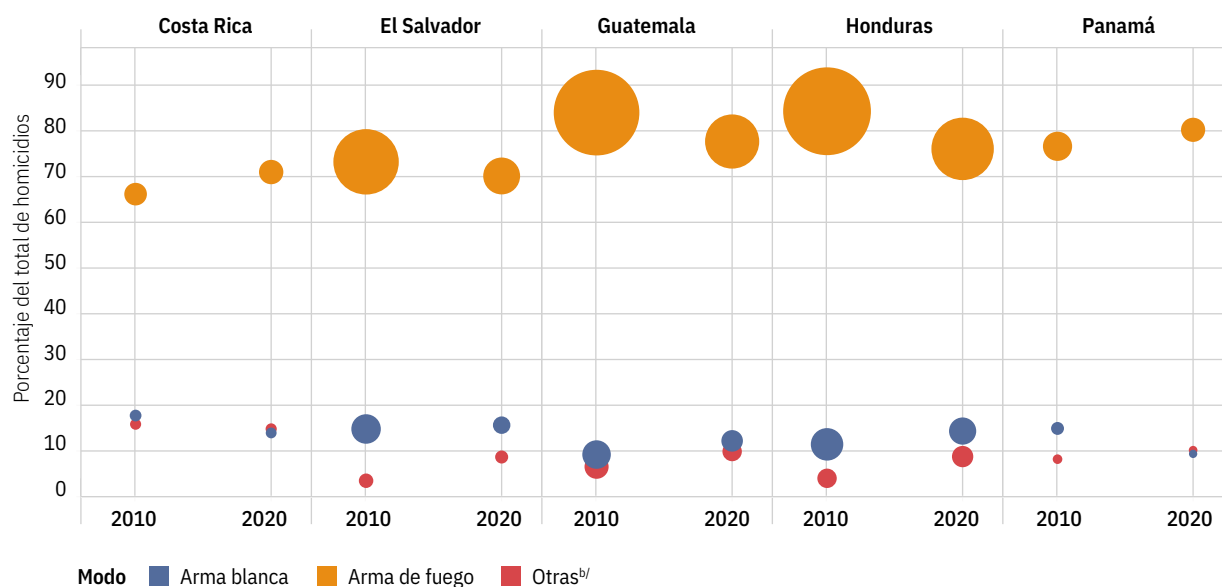
Se identifican territorios con altas y persistentes tasas de homicidio en todos los países

Los niveles de homicidios a nivel municipal evidencian que las tasas a nivel nacional invisibilizan dinámicas territoriales diversas que es relevante analizar a lo largo del tiempo. Las cifras a nivel subnacional muestran que, en 2017, todos los países de la región tenían municipios con altos niveles de violencia homicida (tasas superiores a 25 homicidios por 100 mil habitantes).

Debido a que el análisis de la tasa de homicidios a nivel municipal comprendió un periodo de ocho años

Gráfico 11.2

Distribución porcentual de homicidios, según arma utilizada^{a/}. 2010, 2020



a/ El tamaño de los círculos indica el número total de homicidios en cada tipo. Se excluyen los casos que no registraron la información del arma utilizada: 328 y 70 en el caso de El Salvador para 2010 y 2020, respectivamente y 20 para el caso de Honduras en 2020.

b/ La categoría "Otras" aglutina varias armas y/o mecanismos. Entre estos destacan las muertes por estrangulamiento/asfixia y los objetos contundentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Infosegura/PNUD, con datos oficiales del Organismo de Investigación Judicial de Costa Rica, Policía Nacional Civil de El Salvador, Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, Policía Nacional Civil de Guatemala (2020), Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad de Honduras (2010), datos provisionales de la Mesa Técnica de Muertes Violentas de Honduras (2020) y el Sistema Nacional Integrado de Estadística Criminal de Panamá.

(2010-2017), fue posible identificar territorios en cada país que tienden a mantener sus niveles bajos o altos de violencia a lo largo del tiempo. Un primer acercamiento para entender estas dinámicas resultó de observar la varianza y el promedio de la tasa de homicidios a lo largo del tiempo⁵. Guatemala, Panamá y Costa Rica tienen territorios que mantienen niveles de violencia homicida baja y con estabilidad en el tiempo. En todos los casos, la mayoría de estos municipios se ubican en el centro de cada país (lejos de las costas). Asimismo, es posible identificar, en todos los países, municipios con tasas altas de homicidios (más de 25 homicidios por 100 mil habitantes) que se mantienen a lo largo del periodo estudiado. En El Salvador y Honduras, a lo largo de los 8 años analizados, la violencia homicida ha estado presente en prácticamente todo su territorio. Por su parte, en Guatemala se identificaron amplias zonas con altas y persistentes tasas de asesinatos, las cuales se concentran en sectores costeros y fronterizos (mapa 11.2).

El análisis sobre la estabilidad en el tiempo de los asesinatos también permite estudiar aquellos municipios que se caracterizan por no haber registrado ningún asesinato durante por varios años. Si bien todos los países registran algunos territorios sin homicidios durante el periodo 2010-2017, la proporción de estos casos varía notablemente entre países. Así, mientras que en Honduras, El Salvador y Guatemala esos municipios representan, en promedio por año, menos del 10% de localidades, en Costa Rica constituyen el 11,1%, mientras que en Panamá la proporción de territorios en esa condición asciende a 18,6% del total de los municipios del país. Si se analiza la población que reside en los lugares con cero homicidios por seis o más años, es claro que se trata de territorios poco poblados. En Costa Rica y Panamá, que son los dos países con menor violencia homicida, en esos municipios vive menos de un 5% de su población. En Honduras y el Salvador, habita en esos territorios menos del 1% del total de población del país (Herrera, 2019).

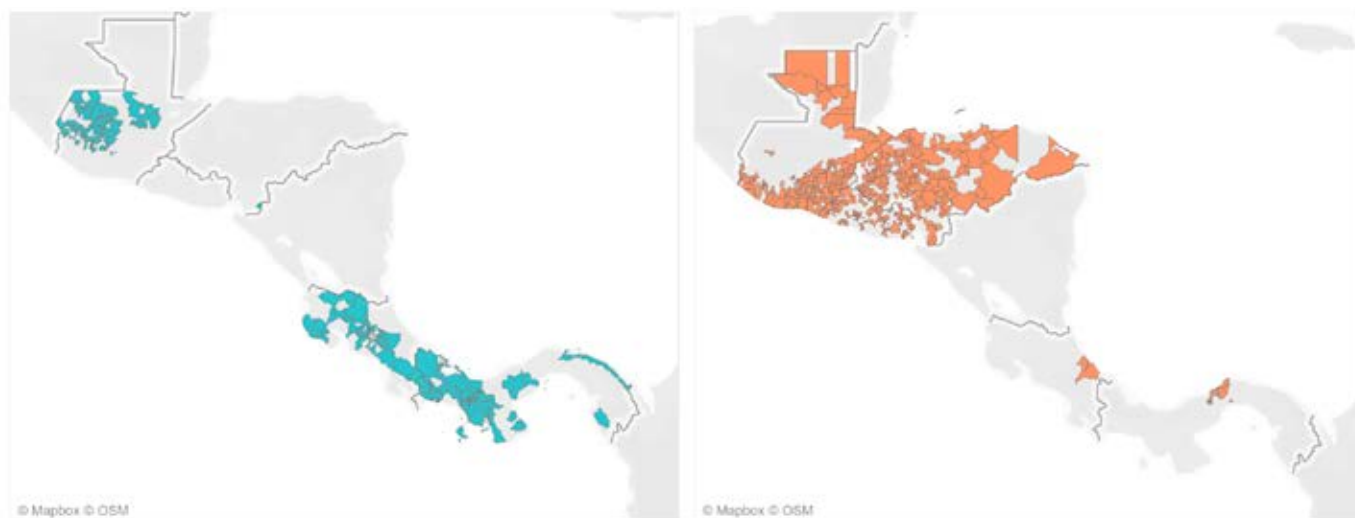
Una aproximación adicional, que permite estudiar cómo evoluciona la violencia homicida en cada país, consiste en medir la variación interanual de los homicidios en los territorios. Para ello se calculó las correlaciones de Pearson⁶ de cada país por cada par consecutivo de años⁷. El análisis permitió identificar que El Salvador y Honduras presentan, entre 2010 y 2017, coeficientes de correlación cercanos a 0,5; es decir, se trata de correlaciones moderadas que reflejan variaciones leves en los niveles de homicidios de un año a otro. Por su parte, Costa Rica, con una correlación promedio de 0,62, y Guatemala, con 0,82, muestran más estabilidad en el tiempo en cuanto a sus niveles de homicidios a nivel municipal. Guatemala presenta una estabilidad de la violencia homicida por municipio notablemente alta. Esto coincide con la observación que se había realizado con anterioridad sobre la persistencia de bajas tasas de asesinatos en el altiplano noroccidental de este país a lo largo del tiempo. Por otra parte, Panamá tuvo a lo largo del periodo un coeficiente de

Mapa 11.2

Centroamérica: Municipios de baja y alta violencia homicida con estabilidad en el tiempo^{a/}. 2010-2017

Tasas inferiores a 10

Tasas superiores a 25



a/ Se mide como aquellos municipios que muestran una desviación estándar inferior al promedio de Centroamérica de todas las localidades que tienen alta/baja tasa de homicidios entre 2010 y 2017.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

correlación de 0,32, el cual evidencia que los asesinatos en este país no se circunscriben a territorios específicos y más bien han variado a través de los años (Herrera, 2019).

Se identifican distintos patrones de movilidad de la violencia homicida en los países

La literatura especializada reciente ha abordado el tema de la criminalidad en Centroamérica y otras regiones a partir del análisis de conglomerados espaciales (Sánchez, 2018 y Granguillhome, 2017). Herrera (2019) amplió esos análisis con datos para más países que abarcan un espacio temporal mayor. El análisis realizado permitió identificar cinco tipos de municipios: a) los que tienen niveles de violencia altos y están rodeados de municipios con alta violencia homicida; b) los que tienen tasas altas, pero están rodeados de localidades con valores bajos; c) los que presentan baja violencia

homicida y tienen vecinos con indicadores igualmente bajos de homicidios; d) los municipios con baja violencia y que se encuentran circundados por localidades de alta violencia homicida, y finalmente, e) los que no presentan un patrón significativo y, por ende, no pueden clasificarse en ninguna de las categorías anteriores. El análisis se hizo por separado para cada nación, ya que, si se analiza la región como un todo, los conglomerados no permiten identificar diferencias a lo interno de cada país. Esto implica que se deben interpretar los agrupamientos en relación con las tasas promedio nacionales de homicidios y no se deben comparar los niveles de violencia homicida entre los diferentes países.

Como primer hallazgo se constata que, en la totalidad de los años analizados y con excepción de Costa Rica, todos los países muestran una I Global de Moran⁸ positiva y significativa. Es decir, existe evidencia estadística suficiente para

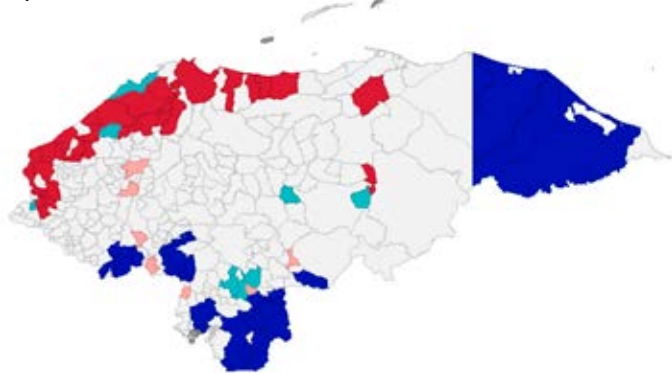
afirmar que en cada país los municipios de alta y baja violencia homicida tienden a ubicarse en aglomeraciones de localidades con niveles similares de tasa de homicidios (Herrera, 2019).

Este análisis muestra que, por ejemplo, en Honduras los principales conglomerados de violencia homicida se han mantenido estables a lo largo del tiempo (mapa 11.3). A lo largo de los años estudiados ha existido un grupo de municipios con tasas altas de homicidios alrededor de San Pedro Sula. Este conglomerado se extendía, al inicio del periodo (2010), en la mayor parte de la frontera nororiental con Guatemala; sin embargo, recientemente ese patrón varió, ya que en esta zona se visualizan menos territorios con niveles altos de asesinatos. Cabe indicar que en 2017 surgió un nuevo conglomerado de alta violencia homicida en el departamento de Comayagua, ubicado en el centro del país. Asimismo, es notable la estabilidad de un conglomerado de

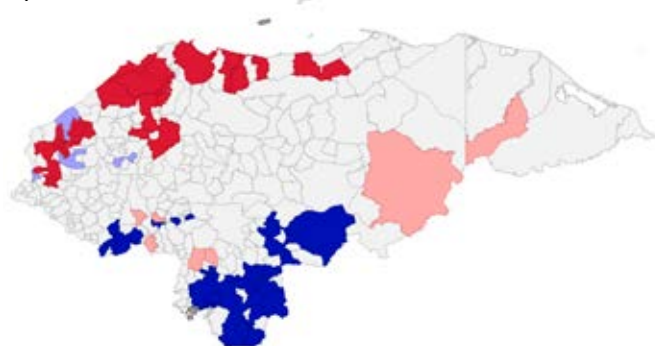
Mapa 11.3

Honduras: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año

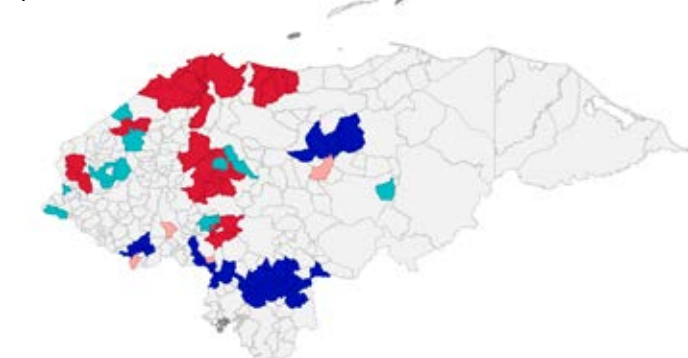
a) 2010



b) 2014



c) 2017



a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel 'alto-alto', en rosado el nivel 'alto-bajo', en azul el nivel 'bajo-bajo', en turquesa el nivel 'bajo-alto', en gris claro los municipios 'no significativos', en gris oscuro los municipios donde 'no aplica', la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

baja violencia homicida en la zona limítrofe de los departamentos de Choluteca, Francisco Morazán y El Paraíso, al sur del país (Herrera, 2019).

Las entrevistas a informantes clave realizadas en Honduras permiten entender parte de los cambios observados a lo largo del tiempo. La priorización de ciertos territorios por parte de la policía, el ejército y las políticas públicas se consideran como factores directamente asociados a la reducción de las tasas de homicidios. No obstante, algunas personas entrevistadas señalaron que esta mejoría es relativa porque está asociada a un desplazamiento temporal o “reacomodo” de las maras y los narcotraficantes que probablemente implicará un deterioro en otros territorios y que retornará una vez que la presencia y control del Estado disminuyan (E⁹: Herrera, 2018; E: Martínez, 2018; Herrera, 2019).

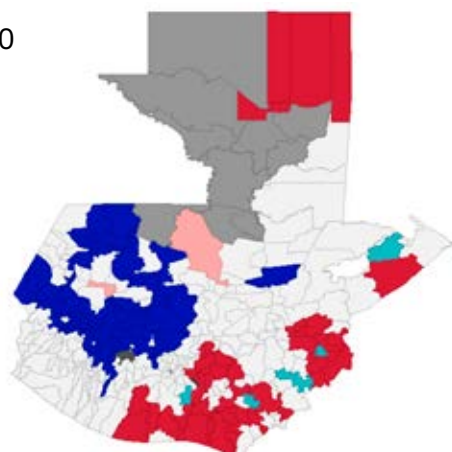
Guatemala es el país que presenta agrupamientos de la violencia territorial más consolidados (mapa 11.4). Esto podría estar asociado con una separación territorial entre localidades pacíficas y sitios de mayor violencia homicida que dificulta la posibilidad de que se presenten cambios (positivos o negativos) de un año a otro en los municipios de cada uno de estos conglomerados. Específicamente, las zonas de bajas tasas de homicidios se concentran en el altiplano noroccidental. En contraste, al sur y sureste del país no cambian los municipios de alta violencia homicida. Nótese que muchos de estos homicidios se encuentran en la frontera con Honduras, en donde también existen conglomerados de altas tasas de asesinatos en ese país. Por último, en el norte, específicamente en el departamento de Petén, también se agrupan localidades de alta violencia¹⁰ (Herrera, 2019).

Los argumentos planteados por las personas entrevistadas en Guatemala permiten entender mejor estos patrones territoriales. Por un lado, se enfatiza en la presencia de bandas y pandillas criminales en las localidades de alta violencia homicida. Si bien hay varios elementos relevantes que explican la presencia de dichas organizaciones, también debe considerarse que son municipios que funcionan como corredores de tráfico de droga, por lo que comúnmente se encuentran en las fronteras o en las costas (E: Beltetón, 2018). Esto explica los conglomerados de alta tasa de homicidios observados al sur y al oriente del país, situación que se visualiza también en el norte, en Petén, donde hay varios municipios con alta violencia homicida que colindan con México (Herrera, 2019).

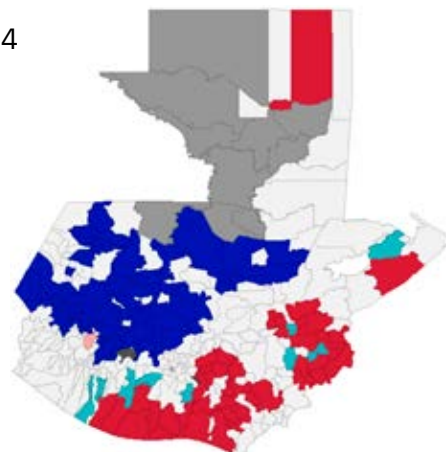
Mapa 11.4

Guatemala: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año

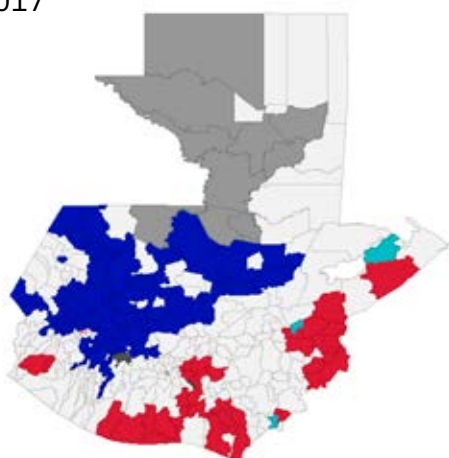
a) 2010



b) 2014



c) 2017



a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel ‘alto-alto’, en rosado el nivel ‘alto-bajo’, en azul el nivel ‘bajo-bajo’, en turquesa el nivel ‘bajo-alto’, en gris claro los municipios ‘no significativos’, en gris oscuro los municipios donde ‘no aplica’, la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

El Salvador presenta un patrón atípico (mapa 11.5), pues muestra dos características que no se observan simultáneamente en los otros países. Por una parte, hay inestabilidad en la localización de conglomerados de alta y baja violencia homicida. Al mismo tiempo, estos conglomerados se distribuyen por todo su territorio. Otro elemento relevante es que en este país la violencia parece haberse desplazado hacia el este, zona en donde la población es menor, lo cual también es una característica atípica en la región. Estos factores hacen que, en términos territoriales, este país tenga los patrones de violencia homicida menos previsibles de la región. Lo anterior supone una particular complejidad en términos del diseño de las estrategias y políticas de prevención y respuesta a la violencia homicida (Herrera, 2019).

De acuerdo con los informantes clave entrevistados en El Salvador, las estrategias represivas de la policía han tenido resultados positivos sobre territorios específicos. Sin embargo, una vez que las estrategias se detienen o cambian de enfoque, los niveles de violencia homicida vuelven a aumentar. Además, destacan el fenómeno de que algunas localidades son utilizadas como centros de operaciones para delinquir en sitios vecinos, con lo cual existe la posibilidad de que en dichos territorios la cantidad de homicidios subestime los niveles reales de violencia (E: Ramos, 2018). Una de las principales diferencias entre El Salvador y los demás países de la región es que la violencia homicida está presente en zonas rurales y zonas urbanas (E: Amaya, 2018). De hecho, las personas entrevistadas explican que esto obedece

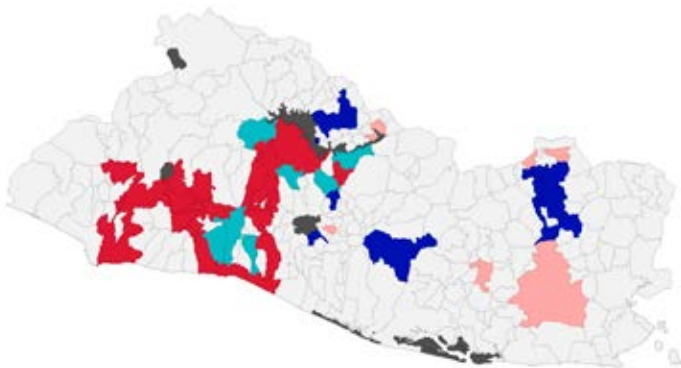
a la reconfiguración de la violencia homicida en función de las prioridades de la acción gubernamental y a que, ante la represión policial, las maras encontraron refugio en zonas alejadas de las ciudades.

Costa Rica es el único país que no muestra un patrón significativo global de distribución territorial de la violencia homicida a lo largo del tiempo (mapa 11.6). Sin embargo, en la provincia de Limón existen varios municipios con alta violencia homicida. Además, en años recientes también ha sido evidente la presencia de altos niveles de violencia en municipios costeros del litoral pacífico, lo cual también ha sido constatado en otras investigaciones recientes sobre el tema. Sánchez (2018) determinó, mediante un modelo econométrico, que en Costa Rica los niveles de pobreza, desempleo y población migrante se relacionan

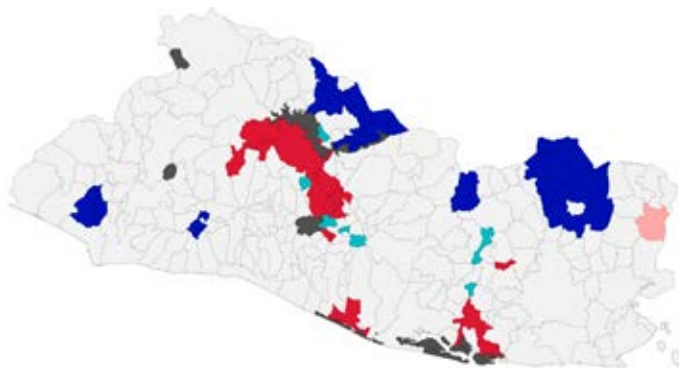
Mapa 11.5

El Salvador: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año

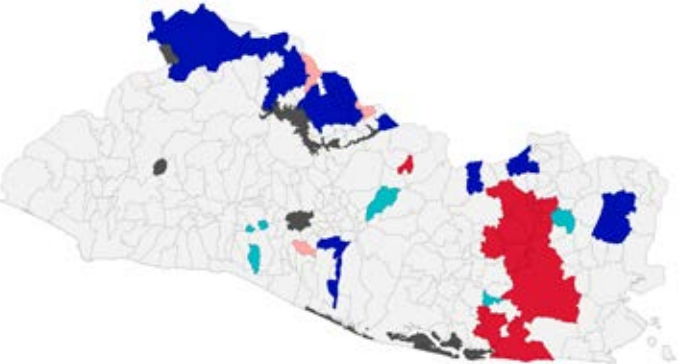
a) 2010



b) 2014



c) 2017



a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel 'alto-alto', en rosado el nivel 'alto-bajo', en azul el nivel 'bajo-bajo', en turquesa el nivel 'bajo-alto', en gris claro los municipios 'no significativos', en gris oscuro los municipios donde 'no aplica', la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

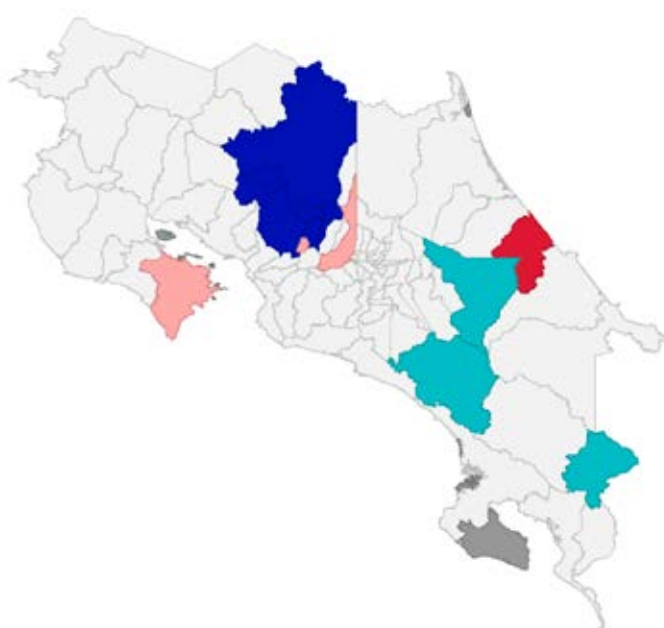
Mapa 11.6

Costa Rica: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año

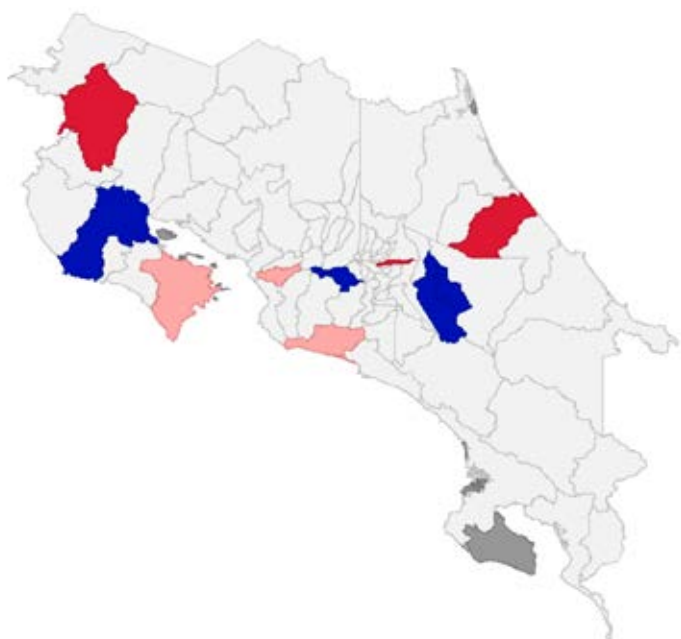
a) 2010



b) 2014



c) 2017



a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel 'alto-alto', en rosado el nivel 'alto-bajo', en azul el nivel 'bajo-bajo', en turquesa el nivel 'bajo-alto', en gris claro los municipios 'no significativos', en gris oscuro los municipios donde 'no aplica', la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

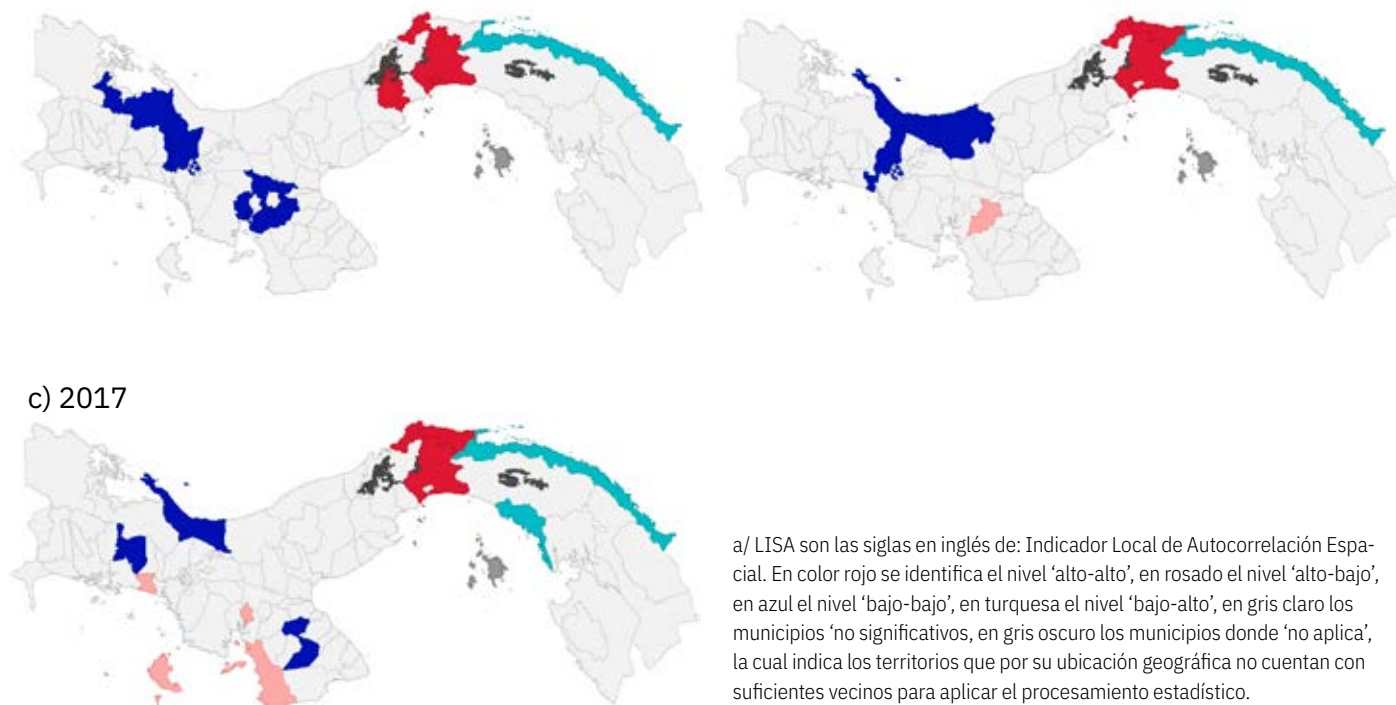
Mapa 11.7

Panamá: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} sobre la tasa de homicidios a nivel municipal, según año

a) 2010

b) 2014

c) 2017



a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel 'alto-alto', en rosado el nivel 'alto-bajo', en azul el nivel 'bajo-bajo', en turquesa el nivel 'bajo-alto', en gris claro los municipios 'no significativos', en gris oscuro los municipios donde 'no aplica', la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

positivamente con la violencia homicida y que la cantidad de años de escolaridad se relaciona negativamente con ese fenómeno en diversas zonas, entre ellas, en territorios ubicados en el litoral pacífico del país.

En Panamá se identificaron pocos conglomerados estables en el tiempo (mapa 11.7), excepto en los municipios con alta violencia homicida ubicados al este de la ciudad de Panamá. Es importante señalar que, en el oeste del país y durante el periodo analizado, han surgido varios conglomerados de bajas tasas de homicidios. Entre ellos, en 2014 y 2017, destaca un agrupamiento al norte de la Comarca Ngöbe-Buglé.

En el caso de Panamá, las entrevistas a informantes clave permitieron identificar algunos elementos relacionados con las dinámicas de la violencia homicida en el territorio. De acuerdo con las personas entrevistadas, las variaciones observadas obedecen a desplazamientos de la

violencia criminal (E: Mejía, 2018). Se señala que, en el caso de la Provincia de Panamá, el desarrollo del centro de la ciudad ha desplazado hacia la periferia a la población y en esos territorios hay poca presencia institucional, lo que también evidencia un estilo de crecimiento urbano sin planificación ni enfoque territorial (E: Alleyne, 2018; Herrera, 2019).

Existen particularidades de la violencia y los homicidios contra las mujeres

En cuanto al tema de violencia homicida contra las mujeres, investigaciones como la de Montti et al., (2018) y PNUD (2018) demuestran que la violencia afecta de manera diferenciada a las mujeres y a los hombres. Las mujeres sufren distintos tipos de violencia de forma simultánea y el riesgo de verse afectadas permanece a lo largo de todo su ciclo de vida.

A pesar de que, como ya se indicó,

los hombres constituyen el grupo de población más afectado por violencia homicida, las muertes violentas de mujeres han disminuido más lentamente que las de hombres, con excepción del 2020. La disminución porcentual de la tasa de homicidios de mujeres es de 24% mientras que la de hombres es 39% con respecto al 2015, pero en el año 2020, la reducción de los homicidios de mujeres fue ligeramente mayor (-29%) con respecto a la de hombres (-24%). Mientras que en Costa Rica los homicidios de mujeres aumentaron proporcionalmente más que los de hombres, en Honduras y El Salvador la reducción para ambos sexos fue bastante similar. En Guatemala, la disminución fue mayor en el caso de las mujeres (PNUD, 2020).

Para profundizar en el fenómeno de la violencia contra las mujeres, Herrera (2019) replicó el análisis de conglomerados geográficos realizado con anterioridad,

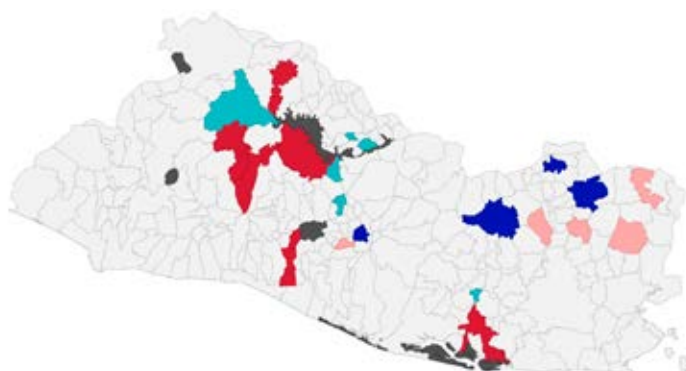
Mapa 11.8

Centroamérica: análisis de conglomerados (LISA)^{a/} de la tasa de homicidios de mujeres a nivel municipal, por país y año^{b/}

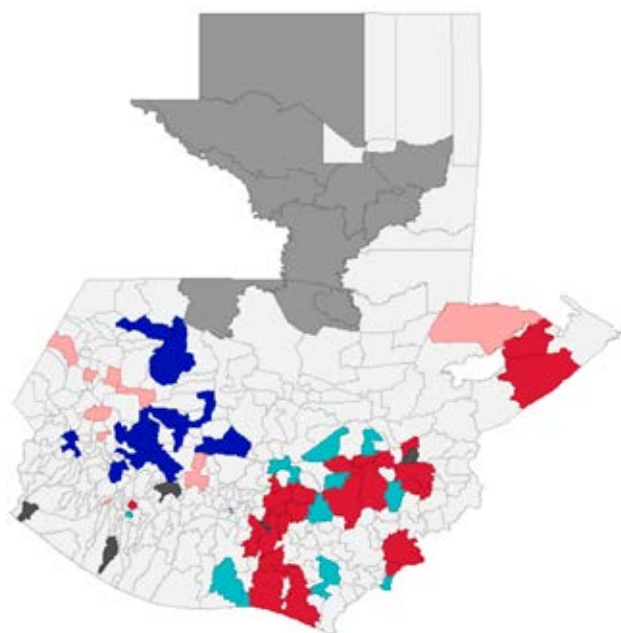
a) Costa Rica 2017



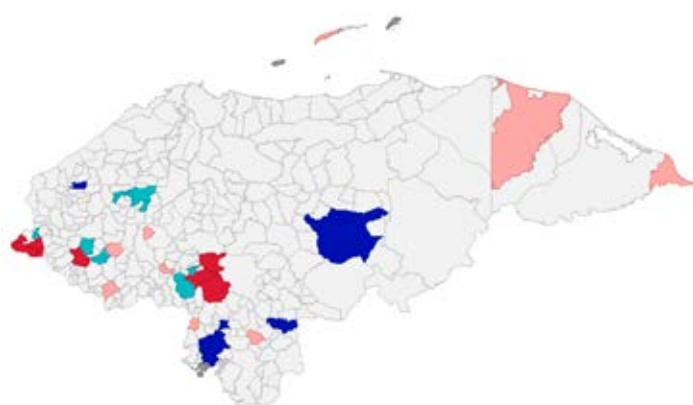
b) El Salvador 2014



c) Guatemala 2016



d) Honduras 2017



■ Alto-alto ■ Bajo-bajo ■ No significativo
■ Alto-bajo ■ Bajo-alto ■ No aplica

a/ LISA son las siglas en inglés de: Indicador Local de Autocorrelación Espacial. En color rojo se identifica el nivel 'alto-alto', en rosado el nivel 'alto-bajo', en azul el nivel 'bajo-bajo', en turquesa el nivel 'bajo-alto', en gris claro los municipios 'no significativos', en gris oscuro los municipios donde 'no aplica', la cual indica los territorios que por su ubicación geográfica no cuentan con suficientes vecinos para aplicar el procesamiento estadístico.

b/ Se muestra el año más reciente con disponibilidad de datos para cada país. En el caso de Panamá no fue posible acceder a cifras con desagregación municipal. Fuente: Herrera, 2019 con base en datos de las fuentes oficiales de cada país.

pero exclusivamente para las tasas de homicidios de mujeres (mapa 11.8). En el caso de Guatemala, se repite el patrón de homicidios a nivel general, pues en el sur y este del país se aglutinan municipios caracterizados por alta violencia homicida en contra de las mujeres. En contraste, en el noroeste del país existe una zona que presenta bajas tasas de homicidios de mujeres. En los restantes países de la región no se encontró una relación estadísticamente significativa entre los patrones territoriales de los homicidios de mujeres y la generalidad de los homicidios. Únicamente es posible identificar algunas particularidades que permiten establecer líneas de trabajo futuras. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se encontró una tendencia de alta violencia homicida contra las mujeres en las costas del país. En el caso particular de El Salvador se repite un conglomerado de alta violencia homicida contra las mujeres al norte de San Salvador, específicamente al norte de los departamentos de Cuscatlán, San Salvador y La Libertad. Por último, es notable cómo el

conglomerado de alta violencia homicida a nivel nacional que se observaba a lo largo del tiempo en la zona de San Pedro Sula, en Honduras, desaparece cuando se trata de homicidios contra las mujeres.

Factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida

En esta sección se analizan los factores asociados a las dinámicas de la violencia homicida en los países de la región a partir de los resultados de un estudio exploratorio realizado en diez municipios de Centroamérica, el cual combinó el estudio cuantitativo, a partir de fuentes de información secundaria, y el cualitativo, mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas y sesiones de grupo con informantes clave en los territorios.

Los resultados del estudio muestran que, si bien los caminos para explicar el aumento o la disminución de la tasa de homicidios difieren según el contexto, hay elementos comunes que trascienden las fronteras entre los países. Así, por

ejemplo, el conflicto de maras o pandillas, la presencia de grupos de narcomenudeo y el aumento de violencia homicida contra la mujer son dimensiones que contribuyen al aumento de las tasas de homicidio, mientras que la tendencia a la disminución indica que la confianza en el sistema de justicia tiene un papel preponderante en todos los países analizados, excepto en El Salvador. Una dimensión relevante que no pudo ser indagada en esta ocasión es la relación entre la presencia de maras en el territorio y la violencia en contra de las mujeres (Salazar y Madrigal, 2021).

Centroamérica: un puente entre puntos de producción y consumo de drogas

Centroamérica se ubica en una zona de tráfico de drogas y constituye, por lo tanto, un puente entre puntos de producción y consumo de drogas; específicamente entre América del Sur, donde se encuentran focos importantes de producción como Colombia, Bolivia y Perú, y América del Norte, que presenta alta demanda de sustancias

Recuadro 11.1

Es necesario fortalecer la disponibilidad de información comparable y de calidad sobre la violencia

Los países de Centroamérica comparten la necesidad de avanzar hacia la generación de información estadística comparable y de calidad sobre la violencia, pues constituye un insumo fundamental para la toma de decisiones de política pública basada en evidencia. En todos los países se encontraron debilidades, especialmente a escala subnacional.

En varios países los datos desagregados a nivel territorial (municipios y departamentos) no están disponibles para ser descargados en formatos abiertos. Para contar con esta información fue necesario realizar solicitudes formales a las instituciones correspondientes en cada país. Además, en algunos casos los datos no se podían descargar con facilidad o estaban en formatos que hicieron necesario recurrir a diversas herramientas informáticas para poder procesarlos y analizarlos.

Como parte del estudio de las dinámicas territoriales de la violencia homicida, se exploró la relación entre homicidios y otros delitos violentos y contra la propiedad a nivel municipal; sin embargo, los datos son inexistentes o limitados para algunos delitos y existen diferencias entre los países en las definiciones utilizadas para tipificar ciertos delitos, así como en las metodologías utilizadas para su registro. Esto, además de los vacíos de información para el periodo de estudio y el hecho de que en algunos casos los niveles de desagregación son distintos de un país a otro y que la disponibilidad de datos desagregados por sexo, grupos de edad y otras variables socioeconómicas de las víctimas y victimarios es muy limitada, limitaron sensiblemente el alcance y comparabilidad del análisis.

En el caso de Nicaragua, no fue posible acceder a la información con desagregación municipal, lo que obligó a excluir a este país

del análisis. Los documentos a los cuales se tuvo acceso no contaban con la información para el periodo de estudio o carecían de la desagregación necesaria. En Panamá no fue posible contar con los datos desagregados a nivel municipal, por lo que se debió trabajar a nivel departamental.

Si bien existen esfuerzos orientados a mejorar esta situación, como por ejemplo la conformación de grupos de trabajo a nivel nacional en los que participan representantes de las instituciones que registran información relacionada con violencia y criminalidad (policía, órganos judiciales, etc.), las debilidades persisten y evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de control de calidad de la información. Como parte de los esfuerzos, debe destacarse el Proyecto Infosegura, que está realizando un esfuerzo importante en esta línea.

Fuente: Elaboración propia con base en Herrera, 2019.

psicoactivas (Unodc, 2019). Esta particularidad, inequívocamente representa un factor de riesgo para el surgimiento de la violencia y la delincuencia, por las dinámicas de tráfico y otros delitos asociados en los territorios más expuestos a dicho fenómeno. En particular, se señala que la lucha por el control de rutas y territorio, así como las disputas asociadas al narcotráfico están relacionadas directamente con la violencia homicida (Villalta et al., 2016).

De acuerdo con el estudio cualitativo realizado por Flacso (Salazar y Madrigal, 2021), en los municipios estudiados en Costa Rica y Panamá, la ubicación geográfica de los municipios en rutas de tráfico internacional de drogas es un factor que se asocia al aumento en la violencia homicida. En estos municipios existen contextos vulnerables a las economías ilegales, donde la droga tiende a ser utilizada como mercancía de pago frente a los servicios logísticos prestados a nivel local para el tráfico.

En la misma línea, Herrera (2019) identificó que varios conglomerados de violencia se ubican precisamente en espacios fronterizos y costeros permeados por el tráfico de drogas, lo cual coincide con los hallazgos del Atlas de la Violencia de Solís y Morriconi (2018), según los cuales tres de cada diez puntos fronterizos en Latinoamérica son puntos calientes por el nivel de homicidios que presentan. En esta misma línea, Insight Crime (2020) resume las principales rutas de tráfico internacional en Centroamérica (mapa 11.9), las cuales usan medios marítimos, aéreos y terrestres para el traslado del producto.

El conflicto entre pandillas y la presencia de grupos de narcomenudeo: dos de las problemáticas que más inciden en el aumento de la violencia homicida en la región

Las disputas por el control del territorio para la venta de drogas se resuelven por medio de la violencia, pues al tratarse de actividades fuera del marco de la legalidad, no tienen posibilidad de recurrir a un mecanismo de justicia estatal (Calderón y Salazar, 2015). De manera

Mapa 11.9

Centroamérica: rutas de narcotráfico aéreas, marítimas y terrestres. 2020



Fuente: Insight Crime, 2020.

que el modo de operación de estas organizaciones se caracteriza por el uso de la violencia, incluyendo la violencia letal.

Respecto a la presencia de grupos dedicados al narcomenudeo, Salazar y Madrigal (2021) encontraron que es un factor asociado al aumento de la violencia homicida. En los cinco municipios analizados con aumento en la tasa de homicidios en el período de 2010 a 2018 había presencia de grupos que se disputaban el control del territorio para la venta y distribución de drogas.

Con respecto al conflicto de pandillas o maras, es importante mencionar que la lógica subyacente de una pandilla es muy distinta a la de un grupo dedicado al narcomenudeo, al menos por su origen (Imbusch et al., 2011), así como por el objetivo que persiguen y el concepto de territorialidad que manejan (Pérez-

Sáinz, 2019). No obstante, representan un factor clave al analizar la violencia en la región, pues se les ha asociado con homicidios y extorsiones en países como Honduras, El Salvador y Guatemala (Imbusch et al., 2011), específicamente por conflicto entre dos o más grupos.

De acuerdo con el estudio cualitativo realizado por Flacso en diez municipios seleccionados de la región, se encontró que en los tres municipios de los países del Triángulo Norte donde se ha dado un aumento en las tasas de homicidio durante el periodo 2010-2018 existe presencia de conflictos entre pandillas. En contraste, en los tres municipios donde disminuyó la violencia homicida y que son parte de los países del Triángulo Norte no se encontró presencia de conflictos entre pandillas (Salazar y Madrigal, 2021).

La necesidad de fortalecer la confianza en el sistema de justicia por su impacto para contener la violencia homicida

La institucionalidad de control social formal ha sido uno de los factores estudiados para entender las dinámicas de violencia. Briceño (2012) plantea que las normas sociales regulan el comportamiento en sociedad; no obstante, hay tensiones sociales que llevan a desafiar la norma, lo que remite al castigo como medio de control para devolverle el valor perdido. Ahora bien, más que la severidad del castigo es la certeza de la aplicación lo que reafirma el sistema normativo.

Por tanto, se considera que tanto la efectividad como la legitimidad con la que cuentan las instituciones cobra un papel relevante por la confianza que genera para que la población se aproxime o, por el contrario, se aleje de la institucionalidad, lo cual puede dar pie a que no se utilicen los mecanismos formales de denuncia y surjan posturas punitivas. Dentro de este último grupo de acciones está la llamada “justicia con las propias manos”, que se traduce en la presencia de grupos de exterminio o de limpieza social, integrados por habitantes de las comunidades que se organizan para combatir el fenómeno de la delincuencia y las pandillas, como es el caso de municipios en Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta es una de las consecuencias graves de la falta de confianza en las instituciones que inciden en las dinámicas de seguridad en los diferentes territorios (PNUD, 2013).

Tal como lo señaló el *Tercer Informe Estado de la Región* (2008), las instituciones del Estado de derecho, en vez de generar predictibilidad social, operan como factores que potencian el síndrome de la inseguridad ciudadana, pues en la mayor parte de los países existen severas y crónicas dificultades para impartir una justicia independiente, pronta, cumplida, de amplio acceso ciudadano e igual para todos. Esta situación genera inseguridad jurídica para la mayoría de los habitantes de la región, pues no gozan de una tutela efectiva de sus derechos y, en caso de enfrentar problemas legales,

están expuestos a violaciones al debido proceso (PEN, 2008).

De acuerdo con el estudio cualitativo realizado por Flacso (Salazar y Madrigal, 2021), en los diez municipios estudiados en la región se encontró que la confianza en el sistema de justicia tiene un papel preponderante para explicar la disminución de homicidios para cuatro de los cinco países (Guatemala, Panamá, Honduras, Costa Rica), mientras que es importante su ausencia para explicar el aumento en municipios de Panamá y Costa Rica. En el caso de estos últimos, la ausencia de confianza se vincula con aspectos como la corrupción y la impunidad de los delitos. Estos resultados llaman la atención sobre dos puntos cuya comprensión requeriría de futuras investigaciones: a) el papel de la confianza en la disminución de la violencia letal, lo cual podría estar asociado con más acercamiento a los mecanismos de denuncia así como a la vinculación entre la sociedad civil e instituciones clave para el control social, como los juzgados, y b) la ausencia de confianza en territorios en los que hay presencia de grupos de narcomenudeo y rutas para el tráfico internacional de drogas pudiera estar asociado a la percepción de corrupción y, en particular, a la eficiencia de las instituciones y su penetración por parte del crimen organizado.

La confianza en el sistema de justicia es clave para el acercamiento a las autoridades, para los mecanismos de denuncia y para el procesamiento judicial adecuado de los delitos. Los hallazgos de Salazar y Madrigal (2021) muestran que potenciar esa confianza en los municipios, especialmente en aquellos en los que hay grupos organizados y rutas de narcotráfico —y en donde se evidenció mayor debilidad en este aspecto—, es útil para generar condiciones que lleven a una disminución de los homicidios. También es importante profundizar en el tema de la confianza, a fin de identificar con precisión el papel que cumple en la forma como la sociedad se aproxima a las instituciones de control social, pero también en los factores que la debilitan y las opciones para minimizar el efecto de esos riesgos.

Las medidas preventivas no son suficientes para disminuir la violencia homicida

Las políticas de prevención primaria son aquellas que tienen lugar antes de que la violencia o el acto delictivo haya ocurrido, educando y advirtiendo al público sobre los riesgos de que tales fenómenos se puedan dar (PNUD y SICA, 2014). Se trata, pues, del conjunto de medidas que, dentro de una política criminal, están destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito (PEN, 2008). En términos prácticos, el “objetivo de la prevención es fortalecer capacidades personales para la convivencia democrática, mediante el respeto de los derechos humanos y la diversidad, la práctica de hábitos saludables y el desarrollo de destrezas y habilidades para la vida” (Ministerio de Justicia y Paz y PNUD, 2018).

De acuerdo con los resultados del estudio cualitativo realizado por Flacso (Salazar y Madrigal, 2021), las percepciones de los actores consultados muestran que durante los últimos diez años al menos se implementó alguna acción preventiva en nueve de los diez municipios estudiados, ya sea por parte de las instituciones del Estado a nivel nacional o local, o como resultado de alguna intervención de organizaciones de la sociedad civil (cuadro 11.1). Es decir, se encontraron acciones de esta índole tanto en los municipios con aumento en sus tasas de homicidios como en la mayoría de los que mostraron disminución para el periodo de estudio. Más allá de entender este tipo de intervenciones y sus resultados en los territorios, los hallazgos sugieren que la prevención primaria no es suficiente para disminuir la violencia homicida cuando hay una combinación de condiciones que contribuyen a incrementar la tasa de homicidios: conflictos entre pandillas, presencia de grupos de narcomenudeo y aumentos en la tasa de homicidios contra mujeres. Esta insuficiencia no debe dar pie a abandonar la agenda de medidas y políticas preventivas, sino a complementarlas con otras intervenciones que atiendan esos otros factores determinantes de la violencia e inseguridad en los territorios, pues

el aumento o disminución de la tasa de homicidios no está determinado por un único factor, sino por la interacción entre las distintas variables vinculadas con la violencia y la criminalidad en los territorios.

Los hallazgos de Salazar y Madrigal (2021) muestran que la prevención primaria es esencial, pero requiere, en contextos como los descritos, la suma de esfuerzos del Estado a nivel nacional y local, organismos internacionales y otros actores locales y regionales, para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones a largo plazo y lograr modificar las condiciones estructurales (sociales, económicas y de otra índole) que están determinando el riesgo y la vulnerabilidad de la población de involucrarse en actividades al margen de la ley. Además, en aras de garantizar la continuidad en el tiempo, es clave que las intervenciones no dependan de una agenda política partidaria y para ello la alianza con instituciones y organizaciones en los territorios es fundamental.

Los resultados de la revisión de buenas prácticas internacionales y locales realizada para el *Tercer Informe Estado de la Región* (2008) son coherentes con lo señalado anteriormente en el sentido de que la participación de diversos actores sociales e instituciones públicas en la capacitación, prevención y control de los factores de la inseguridad ha resultado efectiva para reducir los homicidios y otros delitos la combinación de acciones (PEN, 2008).

Implicaciones: oportunidades y desafíos

En una región como Centroamérica, en la que los países enfrentan serias limitaciones fiscales para realizar una alta y sostenida inversión en políticas de seguridad en todos los territorios (Icefi, 2018), contar con información actualizada y desagregada territorialmente es clave para optimizar el uso de los recursos disponibles y evaluar de manera oportuna las acciones implementadas para combatir la violencia y el crimen organizado.

El análisis de conglomerados territoriales de violencia homicida analizados

en este capítulo constituye un valioso recurso para la toma de decisiones y la evaluación de la acción pública basada en evidencia, pues brinda las bases técnicas para optimizar los esfuerzos y recursos para el combate de este fenómeno mediante la priorización de aquellos territorios en los que la problemática es mayor (Herrera, 2019). Constituye también un recurso para dar seguimiento y evaluar las políticas públicas nacionales e intervenciones locales. La identificación y estudio de los territorios de baja violencia homicida pudiera generar evidencia sobre buenas prácticas y acciones preventivas que pudieran aplicarse en zonas de alto riesgo o con elevadas tasas de homicidios. La dimensión territorial también implica la necesidad de fortalecer la coordinación institucional en el ámbito local, regional y nacional, así como entre los municipios, la sociedad civil y las instituciones nacionales que tienen presencia en los territorios.

Disponer de información actualizada y desagregada a nivel territorial para el seguimiento de la violencia homicida también permitió confirmar la capacidad de este fenómeno de desplazarse en el territorio (Herrera, 2019). El caso más ilustrativo de este comportamiento es el de El Salvador, en donde año con año varían notablemente los municipios con alta violencia homicida. Identificar este tipo de dinámicas es fundamental para propiciar acciones oportunas y relevantes, tanto en el ámbito nacional como local.

Al igual que otras investigaciones, este estudio confirma que las mujeres y los hombres jóvenes se ven expuestos a la violencia homicida, pero en condiciones diferentes, lo que subraya la necesidad de diseñar e implementar intervenciones diferenciadas por género. Los hombres jóvenes son los más propensos a ser víctimas de homicidios y son también los principales perpetradores. Las mujeres también están expuestas a la violencia homicida, pero la lógica es distinta en tanto se asocia principalmente a patrones de machismo y violencia de género que culminan en amenazas a la vida y, en los casos más extremos, en violencia letal.

Los resultados sobre los factores asociados a las dinámicas de la violencia

homicida a nivel local confirman la complejidad de la violencia y la inseguridad y muestran que no se puede explicar el aumento o la disminución de la tasa de homicidios a partir de un único factor, sino que hay una mezcla de condiciones que en su interacción constituyen caminos de riesgo o de protección ante la violencia letal (Salazar y Madrigal, 2021). No obstante, el análisis realizado sí permitió obtener evidencia sobre dinámicas que pudieran ser determinantes de la evolución de la violencia homicida en los territorios. En relación con los municipios estudiados que mostraron un aumento en Honduras, Guatemala y El Salvador, las condiciones contextuales están marcadas por la presencia de grupos que ejercen violencia, principalmente pandillas o maras que, combinadas con otras condiciones como la violencia homicida contra la mujer, inciden en el aumento de los homicidios. En los países del sur (Costa Rica y Panamá), los contextos locales estuvieron marcados por la presencia de grupos dedicados a la comercialización de drogas a nivel local, los cuales, en aras de abarcar más mercado, entran en conflicto con otras organizaciones dedicadas al mismo negocio y resuelven sus disputas por la vía de la violencia. Esta condición se encuentra vinculada también con rutas de narcotráfico internacional de drogas, las cuales potencian la disponibilidad de drogas en los territorios, pues estas tienden a ser utilizadas como mercancía de pago de los servicios logísticos prestados a nivel local para el tráfico.

Las buenas prácticas internacionales en materia de seguridad destacan la importancia de las intervenciones que cuentan con robustos mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y tecnificación del recurso humano (Chinchilla y Vorndran, 2018). Esto es, para la mayor parte de los países, una debilidad crónica de la gestión de políticas públicas y constituye un factor estratégico sobre el cual convendría avanzar en aras de generar resultados que transformen la situación actual a largo plazo. Además de las ya señaladas debilidades en la disponibilidad, comparabilidad y acceso a información, es fundamental

Cuadro 11.1

Principales políticas de prevención primaria de la violencia identificadas en los municipios estudiados, según percepciones de las personas consultadas en estudios nacionales

Municipio y país	Principales políticas
Municipios con disminución en la tasa de homicidios	
Sacacoyo (El Salvador)	Plan Municipal de Prevención de la Violencia, 2017-2021
	Plan Estratégico Participativo de Sacacoyo, 2010-2015
	Política Municipal de Juventud del Municipio de Sacacoyo
	Juzgado de Paz
	Plan Operativo Anual de la Policía Nacional Civil
	Proyectos de la Casa de Encuentro Juvenil implementado por Educo
	Proyecto “Jóvenes, participación y prevención”, implementado por Cesal, Cordes, Cidep, Fusalmo, Fundación del Valle
Asunción Mita (Guatemala)	No hay política municipal de prevención
	Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria –Mopsic, con el que la Policía Nacional Civil articula con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes)
	Red de Derivación es protagonista en el tema
Ocotepeque (Honduras)	El municipio de Ocotepeque no posee una política local de prevención aprobada a nivel del municipio, pero sí posee un plan para trabajar en la atención a víctimas de violencia, según las autoridades locales, este plan está enfocado en la política nacional de prevención de violencia (Castillo, 2021).
Chagres (Panamá)	Creación de la Sub estación de Policía perteneciente a la tercera zona policial.
	Creación de la Base Aeronaval Almirante Cristóbal Colón, ubicado en el municipio colindante de Colón y que pertenece al Servicio Nacional Aeronaval (Senan).
	El municipio de Chagres no tiene un programa de prevención de la violencia, pero juega un rol de intermediario con otras instituciones encargadas de esto. Ha coordinado con el Meduca y el Inamu actividades puntuales para la prevención de la violencia doméstica (Carrera y Pinto, 2021).
	Red de Oportunidades
	Ángel Guardián
	Programa de Padrino Empresario
	Beca Universal
Corredores (Costa Rica)	Política local de prevención de la violencia con el apoyo del Gobierno Local, Gobierno Central y el SICA
	Comités de Seguridad Comunitaria de la Fuerza Pública
	Sembremos Seguridad de la Fuerza Pública
Municipios con aumento en la tasa de homicidios	
El Tránsito (El Salvador)	Plan Municipal de Prevención de la Violencia
	La PNC implementa diversos programas de prevención de la violencia
	También existen intervenciones de World Vision y de iglesias
Colomba (Guatemala)	Política para Prevención del Delito coordinada por la Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia (UPCV) del Viceministerio de Prevención
	Comisión Municipal de Prevención de la Violencia (Compure)
Trojes (Honduras)	Plan Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana (Pmcs)
San Carlos (Panamá)	Programa Vecinos Vigilantes dirigidos por la Policía Nacional
	Red de Oportunidades
	Ángel Guardián
	Beca Universal
Siquirres (Costa Rica)	Sembremos Seguridad de la Fuerza Pública
	Comités de Seguridad Comunitaria de la Fuerza Pública
	Territorios Seguros, organización de base comunitaria

Fuente: Salazar y Madrigal, 2021 con base en Linares et al., 2021, para el El Salvador; Donis et al., 2021, para Guatemala; Castillo, 2021 para Honduras; Carrera y Pinto, 2021, para Panamá; y Salazar et al., 2020 para Costa Rica.

lograr una adecuada articulación entre las decisiones y acciones implementadas en el ámbito nacional y el local.

Un hallazgo relevante, identificado a partir de las entrevistas a informantes clave en los diez municipios estudiados por Flacso (Salazar y Madrigal, 2021), es que no se conoce con detalle los efectos que han tenido los múltiples programas contra la violencia implementados en los territorios. Esto evidencia la escasa cultura de evaluación y rendición de cuentas en la región, lo cual limita la continuidad y sostenibilidad de las intervenciones y sus resultados. Si bien la mayoría de los municipios tienen al menos una intervención de un proyecto, una política o un plan que tiene como fin la prevención de la violencia, en general no se dispone

de procesos de evaluación que den cuenta de los resultados obtenidos o que sirvan como base para la (re)formulación de nuevas intervenciones. Ello evidencia la importancia de considerar, desde la etapa de diseño de las propuestas, un plan de monitoreo y evaluación que acompañe las intervenciones y que sirva no solo para rendir cuentas, sino para realizar los ajustes pertinentes orientados a optimizar esfuerzos y alcanzar los mejores resultados.

Como ya se indicó, uno de los principales retos para lograr una acción oportuna y eficaz para combatir la inseguridad y violencia en la región tiene ver con mejorar la rigurosidad metodológica, precisión geográfica, periodicidad temporal, comparabilidad y legitimidad

social de sus datos sobre criminalidad, en el sentido de que puedan constituir una herramienta efectiva y precisa para la toma de decisiones. Este capítulo ofrece aportes relevantes para avanzar en esta materia y alerta sobre la importancia de implementar robustos mecanismos que garanticen el seguimiento y la evaluación oportuna de las políticas públicas. De los avances en esta materia debería depender la sostenibilidad en el tiempo y en el espacio de las políticas de seguridad, cuya continuidad no debe depender de la voluntad de personas funcionarias o los ciclos políticos-electorales, sino que debe ser el resultado de rigurosas evaluaciones de su impacto en cada localidad¹¹.

Notas

1 Calcula un valor I de Moran local, una puntuación z y un tipo de clúster para cada entidad (municipio).

2 También es importante notar que la significancia de este indicador tiene importantes consecuencias en el tipo de procesamiento econométricos que se deben hacer para analizar la variable de interés.

3 Personas líderes de las comunidades, representantes de las alcaldías, representantes de las fuerzas policiales, judiciales y militares, periodistas locales, representantes de organizaciones no gubernamentales, grupos de personas en situación de vulnerabilidad como mujeres y jóvenes y representantes de organismos nacionales con injerencia en la prevención y atención de la violencia.

4 En el caso de Costa Rica, no se obtuvieron los datos sobre el arma utilizada para 2010, por lo que se utilizaron las cifras de 2011. Asimismo, para Panamá se utilizaron cifras de 2016, no de 2017.

5 La varianza permite medir los cambios anuales promedio de la tasa de cada municipio respecto a su media aritmética y el promedio da una idea del nivel de violencia homicida que ha tenido cada territorio en el periodo analizado. Al combinar ambas mediciones, es posible identificar territorios que, en cada país, tienden a mantener su condición a lo largo del tiempo, ya sea en niveles bajos o altos de violencia.

6 Este indicador permite identificar en qué medida dos variables se relacionan de forma lineal. Un coeficiente de 1 indica una correlación positiva perfecta. Un valor de -1 muestra una correlación negativa perfecta. Por último, un coeficiente de 0 significa que las dos variables no tienen ninguna relación lineal (independencia).

7 Coeficientes de correlación altos indican que los municipios de alta violencia homicida y los de baja mantienen sus características de un año a otro. Esto no implica que correlaciones altas muestran que la violencia no ha aumentado o disminuido, únicamente reflejan que la distribución de la violencia en el territorio de un país se mantiene similar a la del año anterior.

8 Este indicador permite identificar si existe suficiente evidencia estadística para afirmar que, en determinado país, hay patrones geográficos en cuanto a la distribución de las tasas de homicidios.

9 Las referencias anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de las referencias bibliográficas de este capítulo.

10 La zona fronteriza del sur de México no se destaca por ser particularmente violenta; sin embargo, hay municipios específicos con muy alta incidencia de violencia homicida. Para mayores detalles, véase Calderón et al., 2018.

11 Para realizar una adecuada evaluación de los programas se requiere de una desagregación territorial mayor a la que tienen los países de Centroamérica. Los análisis más precisos utilizan datos asociados al nivel de calles o barrios (Herrera, 2019).

CAPÍTULO

12

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Nuevos flujos migratorios

HALLAZGOS RELEVANTES

- En 2019, los centroamericanos eran la segunda población de origen hispano más importante en los Estados Unidos luego de la de origen mexicano.
- En el período 2016-2019 México deportó más centroamericanos de vuelta a sus países que Estados Unidos: casi 90.000 personas más.
- En los últimos 25 años, el crecimiento de la migración de las mujeres centroamericanas ha sido sistemáticamente superior al de los varones.
- En la segunda década del presente siglo reemergió el desplazamiento forzado de población como un fenómeno migratorio, pero los Estados centroamericanos registran fuertes rezagos en la articulación de las políticas para atenderlo.
- La violencia política contra periodistas, activistas de derechos humanos y líderes ambientales, comunales y políticos se ha convertido en un factor de desplazamiento forzado y no puede atribuirse solo al crimen organizado.
- En los Estados centroamericanos, la responsabilidad de la política migratoria recae en los ministerios de justicia o del interior, mientras que la atención social de la población migrante está dispersa y fragmentada en diversas instituciones.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Aborda un desafío social, económico y político de importancia capital para la región, que afecta a millones de personas, provoca tensiones en las relaciones entre Centroamérica, Estados Unidos y México, y entre los países de la región; además, el tema de los nuevos flujos migratorios constituye un complejo fenómeno social que ha experimentado importantes cambios en los últimos años.

Actualiza el conocimiento sobre la recomposición de los flujos migratorios centroamericanos, hasta el 2020, incluyendo el desplazamiento forzado dentro los mismos países, a partir de datos y análisis generados por una red de investigadores académicos y de centros académicos y de atención y defensa de los derechos de la población migrante.

Identifica las acciones estatales deliberadamente contrarias a la observancia de los derechos humanos de la población migrante, así como las omisiones que facilitan el maltrato de esa población a partir del estudio de las políticas públicas migratorias en Estados Unidos, México, Centroamérica y en el sistema de integración regional.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: Este capítulo se basa en los siguientes insumos: *Dinámicas de la migración y desplazamiento forzado de nicaragüenses en el contexto de la crisis sociopolítica*, de Jafet Baca, Gloria Carrión, Katherine Centeno y Álvaro de López Espinosa de Funides; *Políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea (2010-2019): Implicaciones para Centroamérica y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas*, de Andreas Feldmann; *Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración*, de Andreas Feldmann, Xóchitl Bada y Jorge Durand; *Desplazamiento forzado en El Salvador y Honduras: Perfil sociodemográfico de las víctimas y caracterización del tipo de violencia y atención institucional recibida*, Rina Montti y Carmen Guevara de Cristosal; *Dinámicas migratorias y desplazamiento forzado en Guatemala*, de Úrsula Roldán, Lizbeth Gramajo, Eduardo de León, Miguel Hernández, Sindy y Carol Girón de la Universidad Rafael Landívar; y *La Migración de niñas, niños y jóvenes en Honduras: desplazamiento forzado, deportaciones y Derechos Humanos*, elaborada por Jaime Flores y Bertilio Amaya de Casa Alianza-Honduras.

También se utilizan los siguientes insumos: *Grupos focales con población migrante-refugiadas nicaragüense en Costa Rica*, de Catalina García y *Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral*, de Marisol Guzmán y Alberto Mora.

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo: Jorge Vargas Cullell, a partir del informe preparado por Abelardo Morales para el Programa Estado de la Nación como producto final del proyecto de

investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, financiado por la Panamerican Development Foundation (PADF).

Edición técnica: Jorge Vargas Cullell.

Revisión y corrección de cifras: Sebastián González.

Lectores críticos: Luis Cosenza (Honduras) y Abelardo Morales (Costa Rica).

Corrección de estilo y edición de textos: Laura Flores Valle.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar/Insignia Ng.

Se agradece a la Usaid por el generoso auspicio de la investigación, sin el cual hubiese sido imposible un esfuerzo regional de esta naturaleza. A la PADF, por el seguimiento constante al avance del proceso de trabajo, que permitió cumplir los objetivos dentro del plazo previsto.

El taller de consulta en el que se presentaron y discutieron algunos de los insumos de investigación se realizó el 28 de febrero de 2020 en San José de Costa Rica y contó con la participación de cerca de 90 personas: investigadores centroamericanos y de Estados Unidos, representantes de organismos internacionales y representantes de organizaciones no gubernamentales. El taller se llevó a cabo gracias al apoyo de la Unión Europea.

/// NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS ///

Resumen

El siglo XXI ha sido escenario de nuevos flujos migratorios; entre ellos, un marcado resurgir del desplazamiento forzado –tanto dentro como entre los países–, el tránsito extrarregional de menores de edad no acompañados y la emergencia de caravanas masivas de personas. Todos estos flujos, además de haber cambiado los perfiles sociodemográficos de la población migrante, vinieron a sumarse a las tradicionales migraciones internacionales por motivos laborales.

El endurecimiento de las políticas migratorias, tanto del gobierno estadounidense (2016-2020) como del gobierno mexicano, así como el estatus de “Tercer País Seguro” de Guatemala y Honduras, crearon un complejo entramado normativo internacional cuyo desmantelamiento no será inmediato, aun cuando el inicio de la nueva administración Biden estuvo marcado por la eliminación de algunas de las disposiciones más extremas.

Aunado a ello, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) no ha logrado implementar el acuerdo adoptado hace más de una década por parte de la Cumbre de Presidentes, que instruyó la adopción de una estrategia común intergubernamental para el espacio regional, por lo que Centroamérica sigue sin una estrategia conjunta para atender los flujos masivos de migraciones que se generan en el istmo.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

12

/ Nuevas dinámicas migratorias

INDICE		Introducción
Introducción	381	
Antecedentes	382	
Conceptos básicos, metodología y fuentes de información	383	
Conceptos básicos	383	
Metodología y fuentes de información	384	
Limitaciones	385	
Principales resultados	385	
Los espacios de la migración centroamericana	385	
El resurgimiento del perfil migratorio de los desplazados forzados internos	389	
Las políticas públicas migratorias: parte del problema, pero no de la solución	391	
Acciones y estrategias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil	395	
Implicaciones de política pública	397	

El presente capítulo actualiza la información y los análisis sobre los nuevos flujos migratorios en Centroamérica hasta el 2020. Está basado en una amplia investigación realizada por una red regional de centros especializados en el estudio, la defensa y protección de la población migrante, así como de académicos con larga trayectoria sobre el tema. Tiene los siguientes objetivos:

- Identificar, cuantificar y caracterizar las nuevas dinámicas asociadas a las migraciones internacionales, el desplazamiento interno, la deportación y las solicitudes de refugio en Centroamérica, especialmente aquellas asociadas a la violencia, así como las vinculaciones entre estos flujos.
- Analizar las dinámicas subnacionales y subregionales y los factores asociados a los nuevos flujos migratorios en la región.
- Determinar los principales factores de riesgo en relación con la protección y restauración de los derechos humanos de las personas migrantes, retornadas, desplazadas y refugiadas en la región.
- Identificar las principales debilidades que han limitado la protección efectiva de los derechos humanos de las personas migrantes y alternativas de política pública y acción regional para mejorar la gestión de los flujos migratorios y la protección y restauración de los derechos humanos de esta población.

Este texto se basa en el Informe final

de la investigación “Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos”, preparado por Abelardo Morales para el Programa Estado de la Nación (Morales, 2020).

El capítulo se organiza en cuatro secciones, además de esta introducción. En la segunda sección, titulada “Antecedentes”, se resume brevemente los principales aportes de la literatura reciente sobre la migración centroamericana. En la tercera sección se presentan los conceptos, métodos y fuentes de información empleados para preparar el capítulo. La cuarta sección, que es la principal, sintetiza y discute los resultados más importantes de la investigación empírica, obtenidos a partir de la revisión de fuentes documentales, estadísticas secundarias, registros administrativos y los estudios de campo. La quinta y última sección presenta las conclusiones e implicaciones de la investigación para la acción regional conjunta.

El PEN-Conare desea agradecer a la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y a Usaid, sin cuyo

auspicio la amplitud y profundidad alcanzadas en esta investigación no hubiesen sido posibles. Asimismo, agradece a la red de autores y de entidades que efectuaron los estudios nacionales, todas organizaciones destacadas en el campo del estudio de las migraciones, las políticas migratorias y la protección de los derechos de las personas migrantes. En particular, debe destacarse el trabajo de Abelardo Morales, investigador de la Universidad Nacional, quien consolidó un informe-síntesis de los diversos estudios.

Tres advertencias iniciales deben señalarse y tomarse en consideración. En primer lugar, las cifras de las investigaciones pueden no coincidir con las consignadas en el Informe Estado de la Región 2021, debido a que algunas de ellas fueron objeto de revisiones y actualizaciones posteriores. En caso de encontrar diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe. En segundo lugar, en la medida que el capítulo efectúa una síntesis de nueve estudios, se recomienda al público lector que, de querer profundizar en un determinado tema, consulte las investigaciones de base mencionadas al inicio de este capítulo, las cuales están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr. A lo largo del presente capítulo se incluyen referencias constantes a documentos más específicos en donde pueden consultarse los temas abordados.

Finalmente, es importante destacar que se realizó un esfuerzo especial para actualizar la información y análisis de los nuevos flujos migratorios, a fin de incluir en el análisis algunos efectos provocados por la pandemia de la covid-19. Sin embargo, los datos obtenidos son escasos y especulativos en muchos casos, por lo que el análisis debe entenderse como referido a las tendencias prevalecientes durante la segunda década del presente siglo antes de que golpeará esta emergencia global.

Antecedentes

Centroamérica destaca como un lugar crítico en una geografía mundial de desplazamientos, debido a los riesgos de la

migración y a los vacíos de gobernanza (Castles y Miller, 1998; Delgado y Márquez, 2012). Esta situación coincide con una politización de las migraciones en el contexto global, bajo ideologías antinmigrantes, la securitización de las políticas de inmigración, el amurallamiento y externalización de fronteras y las correspondientes medidas de no admisión en los países de destino (Sandoval, 2020).

La región centroamericana tiene en común con otras regiones una historia de guerras e intervenciones externas, represión política y la búsqueda de refugio, factores que, además del cambio climático, la desigualdad y la pobreza, se sumaron a la creación de los nuevos corredores migratorios como parte de un sistema mundial de oferta de fuerza de trabajo (Castles y Miller, 1998; Robinson, 2004; Sassen, 1988).

A lo largo del presente siglo, la academia, las instituciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la atención y protección de la población migrante han desarrollado una amplia literatura sobre las migraciones en Centroamérica. Pese a que una revisión detallada de dicha literatura escapa al alcance de este documento, la bibliografía ofrece un acercamiento sugestivo a la producción académica (Aguayo, 1985; Sassen, 1988; Robinson, 2013; Guzmán, 2014; Orozco y Yanzura, 2015; Betts, 2013a; Durand, 2016; Hernández, 2018; Rodríguez, 2018; Morales, varios años; O'Connor et al., 2019; Sandoval, 2020); la producida por instituciones multilaterales (PNUD, 2005; OIT, 2016; Canales y Rojas, 2018; Cepal, 2018; Nowak, 2019; OIM, 2019a, 2019b; 2020a) y la de organizaciones de la sociedad civil (Global Witness, 2015; 2017; Hernández, 2008; Human Rights Watch, 2019; IDMC, varios años; RedLac, 2019; Waxenecker, 2019). Una revisión de las anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región* permite trazar el panorama prevaleciente en el tema durante la primera década y media del presente siglo y es, además, una guía para revisar la literatura producida a cada momento (Proyecto Estado de la Región, 2003; PEN; 2008; 2011; 2016).

La literatura especializada ha permitido consolidar una serie de hallazgos que hoy son parte del conocimiento generalmente aceptado sobre las migraciones desde y entre la región centroamericana. Entre otros hallazgos, pueden destacarse los siguientes:

- El fin de los conflictos armados en la región no implicó una reducción de los flujos migratorios en Centroamérica. Cambiaron las causas, el tipo de migración y la dirección de los flujos. Además, desde mediados de la década de los noventa la emigración internacional se intensificó, pues el posconflicto no significó un rápido crecimiento económico o la ampliación sustantiva de las oportunidades de trabajo. En ese sentido, la migración tiene una raíz estructural en los graves rezagos que históricamente han afectado el desarrollo humano de la región (Baumeister, 2020; Maguid, 1999).
- La migración internacional produce abundantes flujos de remesas hacia los países de origen. A lo largo del presente siglo, esas remesas han representado entre el 10% y el 20% del producto interno bruto de los principales países expulsores de población (8% del PIB regional); cifra que, al ser varias veces mayor a la inversión extranjera directa que llega a esos países, desempeña un papel significativo en la estabilización macroeconómica, pues permite equilibrar la balanza de pagos. En el ámbito microeconómico, las remesas incentivan el consumo de los hogares y alivian los niveles de pobreza.
- La migración ha implicado profundos procesos de desintegración de las familias debido a la separación de cónyuges y de padres e hijos. Asimismo, ha provocado fuertes impactos en la vida social de las comunidades, tanto por la emigración como por el retorno forzado de la población producto de la deportación masiva de migrantes en condición irregular desde Estados Unidos y México. Estas personas, además, regresan a contextos en los que no hay oportunidades de inserción laboral

- La migración no solo se ha convertido en un tema clave de las relaciones exteriores entre Centroamérica y Estados Unidos, sino también en fuente de conflicto entre países de la región. El endurecimiento paulatino de las políticas migratorias estadounidenses a lo largo del presente siglo ha contribuido a crear nuevos y complejos fenómenos migratorios como las deportaciones masivas, las poblaciones “en tránsito permanente”, atrapadas en lugares intermedios en su desplazamiento original (por ejemplo, la frontera guatemalteco-mexicana y las ciudades del norte de México) y un floreciente mercado informal de traslado de poblaciones.

Los estudios coinciden en afirmar que, sin importar el lugar de destino de los flujos migratorios internacionales, estas poblaciones son altamente vulnerables y expuestas a múltiples riesgos. Redes informales y actores del crimen organizado controlan las rutas de paso y someten a las personas a situaciones que constituyen una grave amenaza a su vida e integridad. Si logran llegar a su destino, estas personas se desempeñan en puestos de baja calificación con bajos salarios y sufren elevados niveles de pobreza, no tienen acceso salud y seguridad social; tienen bajos niveles de instrucción, altos grados de irregularidad migratoria y, en el caso de Estados Unidos, poco manejo del idioma inglés (CIDHM, 2012; Flores y Amaya, 2020; Montti y Guevara, 2020; Insight Crime, 2020; Grace, 2018; Hernández, 2020; Misión Internacional de Verificación, 2015; Morales y Castro, 1999; Roldán et al., 2020; SICA et al., 2019; Soberanes, 2008; Sistema Regional de Monitoreo, 2019; Waxenecker, 2019). Todo ello configura un escenario multirriesgo de graves y persistentes violaciones a los derechos humanos de estas poblaciones.

Conceptos básicos, metodología y fuentes de información

El análisis de los nuevos flujos migratorios en Centroamérica se basó en un amplio conjunto de estudios, a cuyas per-

sonas encargadas se les pidió, por un lado, actualizar la información y la literatura disponible sobre el tema y, por otro lado, realizar trabajos de campo con población migrante (Baca et al., 2020; Feldmann, 2020; Feldmann et al., 2020; Flores y Amaya, 2020; García, 2019; Montti y Guevara, 2020; Guzmán y Mora, 2020). Dado que el presente capítulo sintetiza datos y análisis de esta copiosa cosecha de investigaciones, se recomienda a las personas interesadas en mayores detalles consultar directamente los documentos antes citados, que están disponibles en el sitio web www.estadonacion.or.cr.

En esta sección se presentan los principales conceptos, la metodología y fuentes de información de las que se nutre el capítulo. Como se señaló en la Introducción de este capítulo, las cifras de los insumos pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Región 2021*, debido a que pueden haber sido objeto de revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en este Informe.

Conceptos básicos

La movilidad migratoria involucra distintos tipos de flujos poblacionales, los cuales han sido identificados por medio de categorías analíticas distintas, con estatus legal e implicaciones diferentes. Un migrante internacional es distinto a un desplazado interno, y estos, a su vez, pueden no coincidir con aquellos calificados como refugiados y asilados. En la práctica, sin embargo, es difícil establecer las diferencias entre estos y otros flujos de movilidad humana. Cuesta establecer límites claros entre migración y desplazamiento y entre el desplazamiento externo e interno, y, sobre todo, atender diferenciadamente los riesgos que enfrentan las personas inmersas en uno u otro contexto. No obstante, es importante diferenciar las categorías para identificar las particularidades asociadas a cada situación, según se ha establecido en la normativa y en el lenguaje académico.

La categoría de migrante es un concepto genérico que define a cualquier persona que se desplaza de su lugar habitual de residencia por el motivo

que sea, independientemente de que sus razones sean voluntarias o no. A partir de esta referencia conceptual, puede trazarse una primera distinción entre migrantes internacionales –quienes traspasan las fronteras para trasladarse a otro país– y los migrantes internos, es decir, aquellos que trasladan su lugar de residencia de un territorio a otro dentro de un mismo país.

De tales definiciones se derivan una serie de figuras, entre ellas, la categoría de refugiado, asilado o desplazado interno. La persona refugiada es aquella que abandona su país por causas que amenazan su vida: desastres naturales, un conflicto armado o la violación de sus derechos, la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, por formar parte de un grupo social específico o por su posición política. El solicitante de asilo es quien pide protección internacional y requiere ser reconocido y acogido como refugiado por un país extranjero.

Desplazado interno es la persona que se ha visto obligada a abandonar su residencia debido a los peligros para su vida derivados de un conflicto armado, un desastre natural o la violación de los derechos humanos, pero que permanece dentro de las fronteras de su país de residencia. En relación con esto, Betts (2013b) distingue, entre los migrantes internacionales, a aquellos que son sujetos de la protección del estatus de refugiados y a quienes también huyen, pero, a diferencia de los primeros, no encuentran protección internacional fuera de las fronteras de sus países; estos conforman una nueva migración de sobrevivencia. No obstante, la pertenencia de una persona a un grupo u otro puede cambiar a lo largo del tiempo o dentro del ciclo de la movilidad, pues un desplazado interno puede convertirse en migrante internacional y en refugiado, si sale de su país en búsqueda de protección.

Las migraciones forzadas son parte del sistema migratorio, pero se carece de cifras que cuantifiquen sus alcances. Además, existen diferencias entre la condición de los migrantes laborales y las migraciones forzadas, en el sentido de que esta última implica considerar la situación de los refugiados dentro de la

dinámica de los llamados flujos mixtos (Klaauw, 2009). También se producen realidades diferentes entre la migración forzada internacional y el desplazamiento interno, pues este último, además de haber sido ignorado por los gobiernos también ha sido poco analizado. Desde la década de los noventa, las agencias para el desarrollo y los organismos humanitarios de Naciones Unidas han reconocido que los desplazados internos son una categoría particular de personas que requieren de asistencia y protección humanitaria y que sus causas podían ser diversas (Korn, 1999).

En 1992, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, acogió el concepto de desplazados internos propuesto por la Comisión de Derechos Humanos para referirse a “las personas que en grandes cantidades han sido forzadas a abandonar sus hogares de manera repentina o inesperada, como resultado de conflictos armados, luchas intestinas, sistemáticas violaciones de los derechos humanos o desastres naturales o provocados por el hombre, y que se mantienen dentro del territorio de su país de origen” (Korn, 1999). Los desastres y conflictos ambientales, los conflictos armados, la persecución política y diversas expresiones de violencia figuran entre las causas que provocan el desplazamiento forzado en la región.

Además de las categorías con implicaciones jurídicas, a partir de los flujos migratorios se crean categorías de orden sociológico, que procuran describir la situación de las personas. Así, por ejemplo, el endurecimiento de las políticas de control de las entradas en los países de destino y de los que sirven de paso repercutió en la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes no acompañados y grupos familiares. Estos han formado parte de dos nuevos fenómenos: los atrapados en tránsito o en tránsito perenne, imposibilitados de continuar hacia sus destinos, pero también de retornar a sus países, y las nuevas estrategias colectivas para la movilización adoptadas por grupos espontáneamente organizados desde el norte de Centroamérica, como las caravanas de 2018 y 2019.

Finalmente, el capítulo pone énfasis en el concepto de “nuevas migraciones”

o “nuevos flujos migratorios”. Por esto se alude a nuevas manifestaciones de la movilidad migratoria que cobraron relevancia en el siglo XXI, relacionadas con la llamada migración de sobrevivencia y el surgimiento de nuevas condiciones y modalidades de migración: la alta feminización, el aumento de la presencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la migración de familias enteras, el surgimiento de las llamadas “caravanas de migrantes” y el incremento de solicitantes de protección interna y refugio internacional; todos estos fenómenos son parte del nuevo carácter de la migración externa.

En ese sentido, si bien los flujos de migrantes laborales originados desde Centroamérica siguen siendo los más numerosos, el agravamiento de las múltiples exclusiones sociales, productivas y políticas en la región, los cambios en las políticas migratorias y el control de los corredores migratorios por nuevos actores impactaron sobre el perfil y las condiciones del tránsito migratorio. La aparición de la migración forzada reforzó la presencia de flujos mixtos (laborales y solicitantes de refugio o protección internacional), aumentó las solicitudes de refugio y la cantidad de migrantes en condiciones de extrema vulnerabilidad. Dado que los corredores de la migración coinciden con territorios que están bajo control del crimen organizado, las redes de tráfico o “polleros” tradicionales comenzaron a quedar bajo el dominio de grupos criminales y, rápidamente, en el negocio del “tráfico de migrantes” aparecieron la extorsión y la violencia (Hernández, 2008).

La feminización de las migraciones y la migración por reunificación familiar coincidieron con un endurecimiento de las políticas de control de las entradas en los países de destino y de los que sirven de paso. Con ello, la crisis de los migrantes en tránsito repercutió sobre la vulnerabilidad de niños, niñas y adolescentes no acompañados y grupos familiares.

Metodología y fuentes de información

La investigación realizada para el presente Informe se basa en ocho estu-

dios que abordaron aspectos específicos sobre la migración intra y extrarregional en Centroamérica y en el Informe final que sintetizó los principales resultados (Morales, 2020). Los estudios aplicaron un diseño multimétodo, con el fin de recopilar y procesar la mayor cantidad de fuentes de información sobre un tema complejo y multifacético:

- Revisión de fuentes documentales, tanto de la literatura académica como de los textos sobre política migratoria elaborados por instituciones nacionales y organizaciones internacionales (Feldmann, 2020; Feldmann et al. 2020; Morales, 2020).
- Sistematización de estadísticas secundarias de censos de población, encuestas de hogares de los institutos de estadística de estudios previos basados en muestras (Guzmán y Mora 2020; Baca et al., 2020; Roldán et al., 2020; Montti y Guevara, 2020; Flores y Amaya, 2020).
- Registros administrativos de organizaciones centroamericanas que trabajan con personas migrantes como Cristosal, en El Salvador, y Casa Alianza, en Honduras (Baca et al., 2020; Roldán et al., 2020; Montti y Guevara, 2020; Flores y Amaya, 2020).
- Trabajo de campo basado en métodos cualitativos como las entrevistas en profundidad y grupos focales, con el fin de aproximarse a las historias de vida de personas migrantes y de quienes, en el terreno, trabajan para mejorar las condiciones de vida y protección de ellas (García, 2020; Roldán et al., 2020; Guevara y Montti, 2020; Flores y Amaya, 2020).

Los estudios, además de suministrar abundante información y análisis actualizados hasta 2019 y mediados de 2020, permiten acercarse a la magnitud y las características de los nuevos flujos migratorios y los actores involucrados en los mismos. Sin embargo, todos enfrentaron un problema común: la poca disponibilidad y acceso a información sistemática y

actualizada sobre los flujos y las personas migrantes. Ello es, sin duda, la principal limitación del presente Informe.

Los datos en este capítulo (y en los estudios de base) han sido recolectados con instrumentos y metodologías diferentes en cada país, por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia o algún tipo de protección a las personas migrantes y, en particular, a las víctimas de desplazamiento forzado, razón por la cual la información no siempre es comparable. Aun en el caso de las entrevistas o grupos focales con informantes claves, solo fueron entrevistadas las personas migrantes que aparecen en los registros de las instituciones y organizaciones que prestan servicios o protección. Pese a ello, los testimonios obtenidos de miembros de organizaciones civiles y de algunas dependencias de gobierno permiten acercarse a la situación general de las víctimas. Por evidentes razones de seguridad, se debió proteger y preservar la identidad de las víctimas entrevistadas. Aun así, la información cualitativa recogida permite analizar las características de la crisis del desplazamiento que se vive en la región.

Limitaciones

Los estudios realizados suministran importante información para abordar la magnitud y características de los nuevos flujos migratorios y los actores involucrados en los mismos. Sin embargo, la principal limitación de la investigación, tal como se indicó anteriormente, fue la escasa disponibilidad y acceso a información sistemática y actualizada sobre los flujos y las personas migrantes. Los datos han sido recolectados con instrumentos y metodologías diferentes en cada país, por parte de instituciones y organizaciones de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia o algún tipo de protección a las personas migrantes y, en particular, a las víctimas de desplazamiento forzado, razón por la que la información no siempre es comparable.

En el caso de la información cualitativa recogida a partir de informantes claves, solo fueron entrevistadas personas migrantes que aparecen en los registros de las instituciones y organizaciones

que prestan servicios o protección. No obstante, los testimonios obtenidos de miembros de organizaciones civiles y de algunas dependencias de gobierno permiten analizar la situación general de las víctimas. Por criterios de seguridad, se protegió y preservó la identidad de las víctimas entrevistadas. Aun así, la información cualitativa recogida permite realizar un buen acercamiento a las características de la crisis del desplazamiento.

Principales resultados

En esta sección se resume los principales hallazgos y análisis de las investigaciones realizadas sobre los flujos migratorios centroamericanos y las políticas públicas en esta materia. El propósito es ofrecer un retrato actualizado de las tendencias recientes y los desafíos que Centroamérica enfrenta para evitar el desplazamiento forzado de la población debido a las exclusiones sociales y económicas y a los ciclos de violencia social y política.

La sección se organiza en cuatro acápites. En el primero se presenta información actualizada sobre la magnitud y orientación de estos flujos desde la perspectiva de un sistema de flujos que articula espacios geográficos definidos. El segundo acápite se dedica al análisis del perfil y riesgos asociados a la población desplazada interna, un perfil migratorio que ha cobrado especial relevancia en los últimos años debido al resurgimiento de la violencia social y política, y a la desatención de la que ha sido objeto esta población por parte de los Estados nacionales. El tercer acápite analiza las políticas migratorias de Estados Unidos, México y de diversos países centroamericanos, así como la inacción del sistema de integración regional desde la perspectiva de su capacidad para velar por el cumplimiento de los derechos de la población migrante. El cuarto y último acápite sintetiza la información cualitativa recabada respecto del accionar de las organizaciones de la sociedad civil que se han convertido en actores relevantes para la protección y defensa de los derechos de esa población.

Los espacios de la migración centroamericana

La población de migrantes internacionales que parten desde Centroamérica hacia alguna parte del mundo creció, entre 2000 y 2019, en aproximadamente dos millones de personas (pasó de 2,7 a 4,7 millones), lo que representaba cerca del 4% del total de la población del istmo en el 2019. Entre 2005-2010 se registraron las tasas de mayor crecimiento; de hecho, en ese quinquenio el crecimiento fue diez puntos porcentuales superior al del periodo 2000-2005. Aunque la migración regional volvió a desacelerarse en el periodo 2010-2015 en una proporción similar, los movimientos poblacionales no cesaron. Guatemala, Honduras y El Salvador han ido concentrando cada vez más importancia como países expulsores de población (Morales, 2020;).

En 2019 el sistema de flujos migratorios centroamericanos se articulaba en dos espacios subregionales. El primer espacio está constituido por las migraciones desde Guatemala, Honduras y El Salvador hacia los Estados Unidos —principal lugar de destino—, pero que, tanto por razones de geografía como de políticas migratorias, se diferencia de la migración que se dirige a México, que forma parte de este “corredor migratorio norte” por ser lugar de tránsito pero también, más recientemente, por fungir como país de acogida de migrantes ante las dificultades que estos enfrentan para ingresar a los Estados Unidos. Casi ocho de cada diez migrantes centroamericanos se mueven en este corredor.

El segundo espacio es el “corredor sur”, conformado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Aunque indudablemente los flujos poblacionales en este corredor son de baja magnitud, tienen un peso importante: por él se moviliza el 68% de las migraciones intrarregionales, en su mayoría nicaragüenses residentes en Costa Rica. Nicaragua, como país de origen, reparte sus flujos de migrantes entre los dos corredores y a partir de 2018 contribuye a la aparición del desplazamiento forzado.

En años recientes, ambos espacios comenzaron a estar permeados por nuevas manifestaciones de desplazamiento forzado e importantes cambios en las

funciones que se desempeñan en los distintos territorios. En esta sección se actualiza el panorama sobre las migraciones en Centroamérica que se había efectuado en el *Quinto Informe Estado de la Región (2016)*, pues en los años transcurridos ocurrieron importantes cambios tanto en los flujos poblacionales como en las políticas migratorias que son hoy parte medular de la realidad regional.

El “corredor norte”: las migraciones centroamericanas hacia Estados Unidos y México

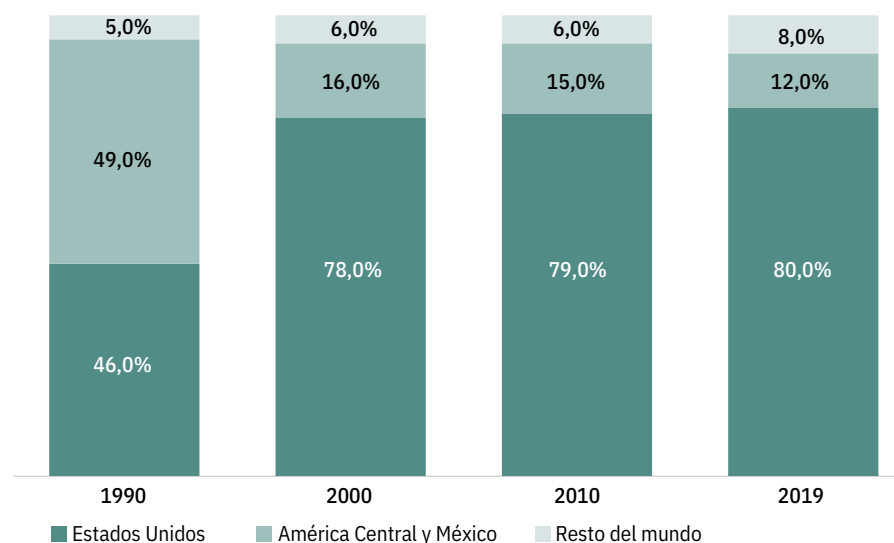
En la segunda década del presente siglo, la población de origen centroamericano se convirtió en la segunda comunidad hispana más importante en Estados Unidos, después de los mexicanos. Esto se explica por la creciente importancia de este país como lugar de destino de los flujos migratorios centroamericanos. En la última década del siglo XX, poco menos de uno de cada dos migrantes se desplazaba a los Estados Unidos (46%), pero la proporción aumentó a más de tres de cada cuatro personas durante el presente siglo (gráfico 12.1). Cabe indicar que ese país no es solo el principal receptor de migrantes centroamericanos, sino también el más importante receptor a nivel global y principal destino de los migrantes de América Latina y el Caribe.

En la actualidad, los EE. UU. son también el país con la mayor cantidad de personas indocumentadas. La población de inmigrantes irregulares alcanzaba en 2017 un total aproximado de 11,3 millones de migrantes; de ellos, la mitad (5,6 millones) eran mexicanos y aproximadamente 1,7 millones (15%), centroamericanos. Dentro de este grupo destacaban los migrantes que viajan desde El Salvador y Guatemala, con más de 750.000 y 550.000 inmigrantes indocumentados, respectivamente (Canales y Rojas, 2018).

Los nuevos flujos migratorios, a saber, la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados, la organización de las caravanas migrantes, la detención de niños y niñas migrantes y la separación de estos de sus familias, ha convertido a Estados Unidos en el país con la más alta tasa de detenciones de niños a nivel global.

Gráfico 12.1

Migrantes centroamericanos, según destino



Fuente: UN-DESA, 2019.

De acuerdo con un estudio sobre la detención de niños en el mundo, “miles de niños, niñas y adolescentes permanecían bajo la condición de custodia solos o separados de sus padres, lo cual representa una violación al Derecho Internacional” (Nowak, 2019).

Según las estimaciones de Passel (2017) y de Canales y Rojas (2018), la tasa de irregularidad de mexicanos en Estados Unidos era de 47%¹. Esa tasa era aún más alta entre los migrantes procedentes de Guatemala, Honduras y El Salvador, pues ascendía a 55%. Ello contrasta con la tasa promedio de irregularidad del resto de inmigrantes de otros países del mundo, que ronda apenas un 9%, es decir, un nivel seis veces inferior.

Mientras que la proporción de inmigrantes mexicanos en Estados Unidos en condición irregular tendió a bajar desde 2007, la migración irregular de origen centroamericano experimentó un crecimiento acumulado de casi una tercera parte: la población en esa condición pasó de poco menos de 1,4 millones en el 2005 a 1,8 millones en el 2015 (cuadro 12.1).

Dicho crecimiento se ve reflejado, además, en la magnitud de los flujos

de deportaciones de migrantes centroamericanos a partir del 2017 (Canales y Rojas, 2018). Los centroamericanos son, después de los mexicanos, el segundo grupo de inmigrantes latinoamericanos más deportado desde Estados Unidos. En años recientes, México se ha convertido en el país que más devoluciones de centroamericanos realiza. En el período 2016-2020 los deportados desde este país representan más del 50%; visto en su conjunto, la nación mexicana devolvió casi 90.000 personas más que Estados Unidos (gráfico 12.2).

Las devoluciones o repatriaciones, con orden de deportación, se explican debido al hecho de que la población centroamericana representa una parte sustancial de los inmigrantes “no autorizados” o indocumentados en esos países y, como ha sido indicado, experimenta la tasa de irregularidad más alta dentro de la población migrante en Estados Unidos. Según la OIM, el acumulado de centroamericanos retornados desde Estados Unidos y México entre 2016 y 2020 fue de 892.104 (al mes de diciembre del 2020), cifra equivalente al 1,8% del total de la población de la región. Más del 80% de las personas retornadas eran

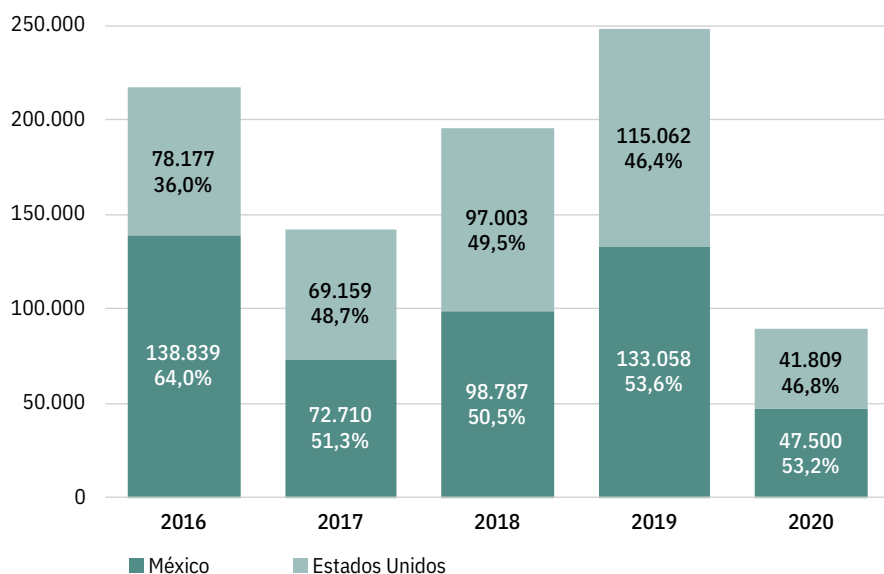
Cuadro 12.1

Cantidad de solicitantes de refugio, por país de origen, según año

Países de origen del solicitante	2000	2005	2010 ^{a/}	2015	2018	2019
Belice	14	24	10	96	219	278
Costa Rica	226	133	74	213	548	744
El Salvador	176.478	45.203	1.543	31.450	119.271	136.422
Guatemala	101.803	31.848	1.023	26.951	86.875	119.577
Honduras	1.187	1.225	815	19.456	76.526	123.011
Nicaragua	13.136	4.423	154	1.232	32.265	67.150
Panamá	50	59	51	59	141	240
Total general	292.894	82.915	3.670	79.457	315.845	447.422

a/ De acuerdo con Acnur, para este año existe un reporte parcial de información por parte de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (EOIR, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos (Scarse, 2021).
Fuente: Acnur, 2020.

Gráfico 12.2

Población de los países del norte de Centroamérica deportada desde Estados Unidos y México^{a/}

a/ Los datos para el año 2020 son preliminares.
Fuente: Elaboración propia con datos de OIM, 2021.

varones y los hondureños figuran como el grupo más numeroso de centroamericanos retornados (OIM, 2021).

El carácter masivo de deportaciones

plantea serios problemas a los países centroamericanos, pues además de que no disponen de las condiciones para reinserir a las personas repatriadas, las causas que originaron las migraciones y los fac-

tores asociados de riesgo no han cambiado. La incertidumbre laboral, la inseguridad e, inclusive, la desvinculación experimentada con respecto a sus comunidades y países de origen tras mucho tiempo de no vivir en ellos, convierten a las personas deportadas en víctimas de problemáticas como el desempleo y el acoso por parte de bandas criminales; además, los obliga a enfrentar el debilitamiento de sus vínculos familiares y comunitarios, y una serie de traumas emocionales que no encuentran cómo resolver.

Finalmente, la población centroamericana registrada en México creció en más de 60% durante el decenio 2000-2010 (UN-DESA, 2019). En este último año, 2010, aunque la presencia de los centroamericanos seguía siendo menor que la registrada hasta 1990, ese nuevo auge refleja dos realidades: por un lado, cada vez más centroamericanos optaron por permanecer en ese país y comenzaron a ser registrados como residentes permanentes, o en calidad de trabajadores temporales o refugiados (Schiavon y Cárdenas, 2016); por otro lado, una proporción importante forma parte de la migración en tránsito que es difícil de estimar debido a su condición irregular. Los cambios en este flujo obedecen a múltiples causas, entre ellas, las condiciones de los países de origen, las variaciones en las políticas migratorias de Estados Unidos, así como los costos y riesgos del desplazamiento (Schiavon y Cárdenas, 2016; Rodríguez, 2018).

El “corredor sur”: las migraciones hacia Costa Rica y Panamá

Aproximadamente uno de cada ocho migrantes centroamericanos que cruzaron fronteras internacionales se movieron hacia otros países del istmo y México, pero la gran mayoría de estas personas lo hizo hacia Costa Rica y Panamá. Este es el segundo espacio subregional de importancia dentro del sistema migratorio del istmo, que aquí se ha denominado el “corredor sur”. En efecto, hacia estos dos países se movilizó, en 2019, el 68% de las personas nacidas en otro país centroamericano que no migraron a los Estados Unidos o Europa. Nicaragua es

el país que mayoritariamente contribuye con ese flujo.

Visto desde una perspectiva de largo plazo, la importancia del “corredor sur” ha disminuido dentro del sistema migratorio regional. Un claro indicador de este cambio es la cantidad de personas centroamericanas que residían en un país de la misma región diferente a su país de origen: en 2019 fue la mitad de la cifra total registrada en 1990 (Morales, 2020). Ello atestigua el profundo cambio ocurrido una vez que concluyeron los conflictos político-militares en el istmo, situación que consolidó la preponderancia actual de los Estados Unidos como país de destino en la movilidad poblacional (gráfico 12.3).

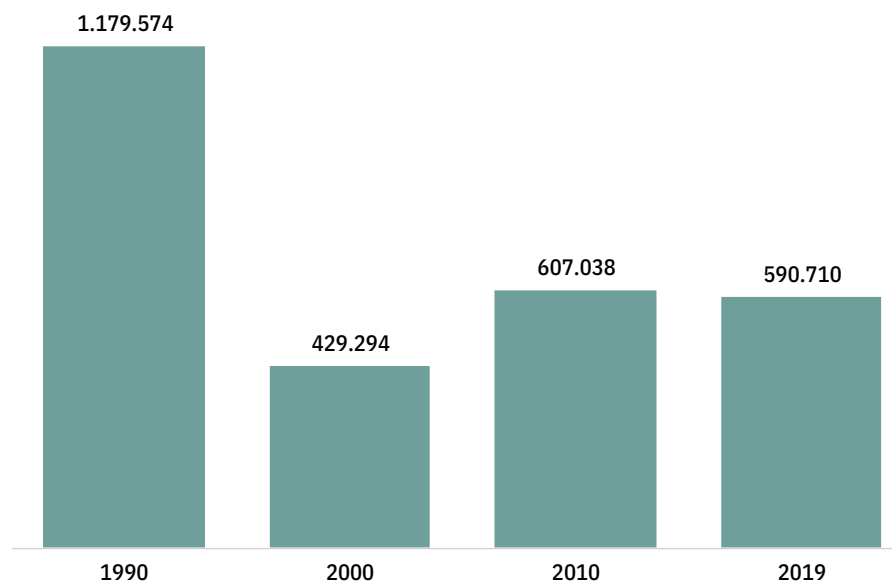
El cambio en el sistema migratorio regional, sin embargo, no se limitó a la creciente importancia del “corredor norte”. En el “corredor sur” cambió la distribución entre países de origen y de destino; así, por ejemplo, Costa Rica desplazó a México como principal destino y también cambiaron las causas o el tipo de migración (gráfico 12.4). En efecto, en el periodo 2010-2019, Costa Rica fue el destino de entre 54,2% y 54,9% de los migrantes intrarregionales registrados en Centroamérica y México.

En esos años, Belice, Guatemala y El Salvador empezaron a tener relevancia como receptores de nuevos flujos de migrantes centroamericanos. El pequeño territorio beliceño es el receptor de alrededor del 7% de la migración intrarregional. De los centroamericanos residentes en Belice, casi 6 de cada 10 eran guatemaltecos. Por su parte, Guatemala, que no ha sido tradicionalmente un país de acogida de inmigrantes internacionales, ha visto un incremento del registro de otros centroamericanos a partir del decenio 2000-2010, la mayoría de origen salvadoreño.

Las migraciones en el “corredor sur” se han caracterizado por su carácter laboral y por un perfil demográfico de población joven, mayormente masculina y con niveles educativos relativamente más bajos. Sin embargo, los acontecimientos políticos ocurridos en Nicaragua durante el año 2018, particularmente la violencia gubernamental ejercida contra ciertos

Gráfico 12.3

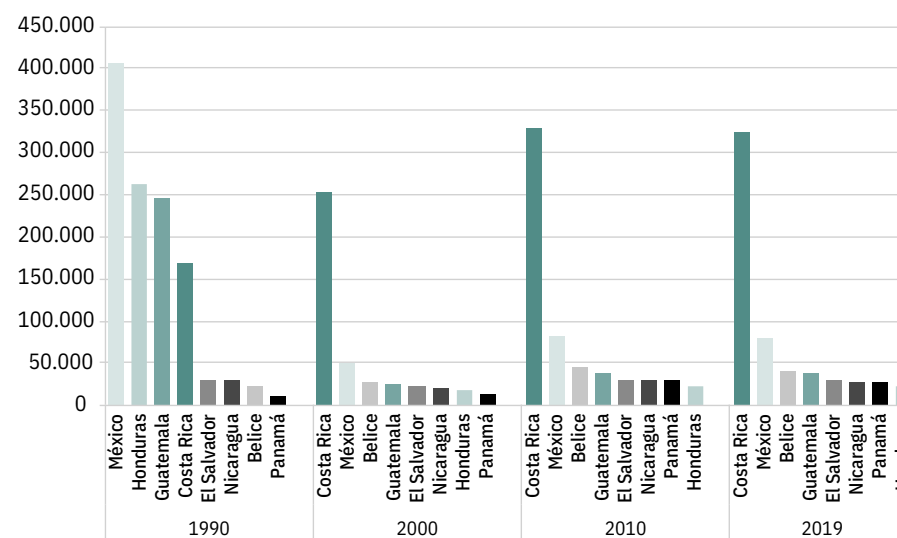
Cantidad de personas que migraron intrarregionalmente



Fuente: UN-DESA, 2019.

Gráfico 12.4

Países de destino de la migración intrarregional, por años



Fuente: UN-DESA, 2019.

sectores, dio origen a flujos migratorios de personas con un perfil educativo más alto (Morales, 2020).

El resurgimiento del perfil migratorio de los desplazados forzados internos

En las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado, las guerras civiles en Centroamérica expulsaron a grandes contingentes poblacionales de sus lugares de residencia. Estas personas procuraban escapar de la violencia y, de ese modo, salvar sus vidas y su integridad. Millones de personas fueron desplazadas de manera forzada, tanto dentro como fuera de las fronteras de su propio país; sin embargo, tal y como se ha planteado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*, el fin de los conflictos no implicó la interrupción de los flujos migratorios desde los países del istmo, pero sí supuso cambios en los perfiles y destino de la población migrante. Así, durante el período 1990-2010 los desplazamientos forzados disminuyeron su importancia, la migración tuvo un carácter más económico (la búsqueda de mejores condiciones de vida y trabajo) y la población emigrante estuvo principalmente conformada por personas en edad laboral y de sexo masculino.

En esta sección se analiza el resurgimiento de la migración debido al desplazamiento forzado durante la segunda mitad del presente siglo. Es preciso aclarar que el énfasis, en este caso, no es examinar las causas que producen dicho fenómeno migratorio —claramente asociadas al resurgimiento de nuevos ciclos de violencia social y política y a la persistencia de exclusiones de carácter estructural (para una síntesis de la literatura sobre este tema, véase Morales, 2020)—, sino más bien sintetizar el estado del conocimiento acerca del fenómeno en sí: los perfiles de la población desplazada, los territorios y tipos de violencia de la que huyen y, en especial, lo inadecuadas e insuficientes que han sido las respuestas planteadas desde el ámbito público para resolver dicha problemática.

Este último punto es medular y recibirá atención especial: la falta de reconocimiento estatal y la falta de información

sistemática sobre la población desplazada interna no han facilitado la toma de conciencia pública de los alcances de este fenómeno migratorio. La heterogeneidad en cuanto a las formas de recolección de datos, elaboradas con propósitos y metodologías diferentes por parte centros de investigación, ONG, agencias internacionales e instituciones públicas sin coordinación entre ellas, no permite obtener conclusiones sólidas de alcance nacional o regional. Pese a ello, aquí se presentan con la finalidad expresa de subrayar la complejidad y magnitud del problema.

Falta de información impide conocer la verdadera magnitud del desplazamiento interno

Los datos disponibles sobre la población desplazada interna son evidencias casuísticas de servicios ofrecidos que subestiman la cantidad de víctimas, lo que impide la elaboración comprensiva de perfiles sociodemográficos y su utilización como herramienta para compartir lecciones entre organizaciones y establecer mejores acciones de protección (Sardiza et al., 2019). Las estimaciones realizadas por el Centro de Monitoreo Internacional sobre Desplazamiento Interno (IDMC, según sus siglas en inglés), a partir de las proyecciones de datos locales y otras referencias sobre población atendida por organizaciones de sociedad civil y de asistencia humanitaria, son de las pocas evidencias estadísticas con las que se cuenta para acercarse a esa realidad. Es menester reconocer que la cantidad y calidad de información varía según los países: mientras en El Salvador hay más diversidad de información, en Honduras no se le ha dado seguimiento después de 2014 y en Guatemala no hay datos para aproximarse a la problemática de desplazamiento interno.

Según el IDMC, El Salvador encabezaba la lista de países del hemisferio con la mayor cantidad de personas desplazadas por conflicto social, con un total de 246.000 nuevas víctimas en 2018. Aunque las cifras son menores para Honduras y no hay reportes para Guatemala, debe subrayarse que los problemas que originan el desplazamiento

interno están presentes en los tres países. Pese a su importancia y a que el fenómeno sigue poco visibilizado, sus manifestaciones se evidencian en el marcado incremento de los cruces de fronteras, tanto dentro como fuera de la región (IDMC, 2019).

En el caso de El Salvador, según estimaciones de Montti y Guevara, 2020, se ha producido un aumento de los desplazados internos, que pasaron de 223.887 en 2016 a 237.234 en 2017 y 246.080 en 2018. Esos cálculos toman como base una encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, cuyos resultados se proyectaron a partir de la estimación de la población del censo de 2007. A diferencia de los otros países centroamericanos, El Salvador tiene un sistema de recolección de información más diversificado con distintas fuentes; sin embargo, las dificultades para integrarla, combinarla y compararla, no permiten mejores cálculos de los stocks, los flujos y los perfiles de las personas desplazadas. Además, en el caso de las cifras sobre población atendida por entidades privadas y públicas, existe la posibilidad de que haya subestimación, pero también doble conteo.

Territorios de origen y destino de los desplazados internos se superponen

En los países del istmo con información sobre los flujos de desplazamiento interno, los datos sugieren la inexistencia de un patrón geográfico claramente identificable. La poca información disponible sugiere que están presentes a lo largo y ancho de todo el territorio de El Salvador y Honduras, que existen concentraciones de personas migrantes en las principales cabeceras departamentales de El Salvador y en las grandes ciudades de Honduras y que hay considerable superposición entre los territorios de expulsión y de desplazamiento.

Un estudio del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador, publicado en 2018, indica que la población desplazada interna se concentra en las capitales departamentales y en municipios del Área Metropolitana de

El Salvador. Al menos 116 municipios, de un total de 262 que tiene el país, estaban afectados por los desplazamientos, ya sea por ser lugares de origen o destino de las personas desplazadas. No obstante, considerando que los datos se estimaron a partir de una consulta en la que solo se incluía a 76 municipios, es probable que la cantidad de municipios sea mucho mayor (DAV, 2018). Se presume que el desplazamiento abarca a todo el territorio salvadoreño, pues en 2018 cerca de 60.000 miembros de distintas maras controlaban al menos 247 de los 262 municipios del país (Human Rights Watch, 2019).

Una problemática similar enfrenta la población desplazada interna en Honduras. Según el estudio llevado a cabo por la Comisión Interinstitucional para la Protección de la Población Desplazada por Violencia, con datos de 2014, el 68,1% de los hogares desplazados tenía su lugar de residencia original en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés, los departamentos con mayor concentración de población a nivel nacional. También se evidencia una concentración geográfica en el Distrito Central de Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Choluteca, desde donde se originaban el 72,4% de todos los desplazamientos que afectaban a unos 29.294 hogares (CIPPDV et al., 2015). Finalmente, es preciso observar que los lugares de expulsión coinciden, en la mayoría de los casos, con los territorios de recepción. Ello permite suponer que la mayor parte de las familias movilizadas están atrapadas en un desplazamiento de distancia corta, pues no tienen opciones territoriales para un traslado más lejano o simplemente carecen de los recursos para hacerlo.

Distintos tipos de violencia originan el desplazamiento interno y hacen vulnerable a la población migrante

La causa más conocida del desplazamiento interno es la violencia social ligada a las extorsiones y homicidios de las maras, organizaciones delictivas que controlan amplios segmentos territoriales en los centros urbanos metropolitanos e

intermedios en El Salvador, Guatemala y Honduras. En el caso de este último país, se sabe que los lugares desde donde se originan la mayor parte de los desplazamientos coincidían, a mediados del decenio de 2010, con las zonas en donde se registran los mayores índices de homicidios, principalmente territorios urbanos bajo control de las maras: Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Choluteca. Según la investigación realizada por la Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por Violencia (CIPPDV et al., 2015), el 96% de las personas desplazadas identificó las comunidades donde vivían como los lugares en donde sucedieron los hechos que motivaron su desplazamiento.

La violencia de las maras no es, sin embargo, el único factor de expulsión de la población. En las áreas rurales de Honduras y Guatemala, por ejemplo, el desplazamiento está asociado a desalojos de hogares y poblados de sus hábitats tradicionales. En estos casos, las víctimas son mayoritariamente comunidades negras o indígenas asentadas en zonas que cuentan con abundantes recursos naturales. Así, en comunidades de Yerba Buena y el Bajo Aguán, en Honduras, se han producido conflictos que han dado origen a denuncias internacionales (CIPPDV et al., 2015). Según Hernández (2020), en Guatemala el desalojo de población indígena se legitima bajo la vieja noción de que las personas indígenas no son sujetos plenos de derechos, situación que se expresa en el no reconocimiento legal de sus derechos ancestrales a la tierra (Sistema Regional de Monitoreo, 2019).

En el caso de Nicaragua, el proyecto de la construcción del canal interoceánico impulsado por el Gobierno reactivó las disputas por las tierras ubicadas a lo largo de la ruta del megaproyecto, pues el Congreso aprobó una legislación que da amplios poderes de expropiación y concesión al Ejecutivo. Además, el Gobierno nicaragüense no reconoce una situación de desplazamiento forzado interno, pese a que esa disputa ha generado presión y se ha constituido como un factor de expulsión de población campesina, indígena y afro-

descendiente que, como parte de un total de 119.298 personas que habitan en un total de 13 municipios, serían desplazadas forzosamente (Red por la Democracia y el Desarrollo Local, 2015; Serra, 2016).

Según información recogida por Montti y Guevara, 2020, tanto en Guatemala, Honduras y El Salvador hay un creciente número de líderes comunitarios, defensores de los derechos humanos y dirigentes de organizaciones que, al ser víctimas directas de amenazas y atentados, se ven obligados a desplazarse (Sistema Regional de Monitoreo, 2019). En ese sentido, y de acuerdo con una investigación realizada por la Oficina de Derechos Humanos de la ONU y la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, entre 2017 y 2018 fueron asesinados 39 líderes sociales en ese país y se ejecutaron unos 884 ataques contra líderes indígenas, mujeres defensoras, defensoras de personas LGBTI+ y periodistas, así como jueces, abogados y defensores de las víctimas del conflicto armado interno no declarado (Acnur y Procurador de los Derechos Humanos, 2019).

En el caso particular de Honduras, los actores sociales que lideran acciones de resistencia a la delincuencia organizada, los defensores del ambiente y los opositores a los proyectos extractivistas son víctimas constantes de amenazas, agresiones físicas y atentados. Dichas amenazas, además, incluyen al grupo familiar. En El Salvador, “los líderes comunitarios pueden ser considerados como amenazas al accionar delictual, ya que se perciben como informantes de las instituciones públicas” (Sistema Regional de Monitoreo, 2019).

En Nicaragua, líderes comunitarios de oposición al Gobierno han sido detenidos y sometidos a procesos judiciales, acusados de promover la desestabilización política. A partir de abril de 2018, tras la participación del movimiento campesino en las protestas contra el Gobierno, se incrementó la persecución contra sus líderes, que fueron encarcelados, mientras que otros huyeron y solicitaron refugio en Costa Rica. Con estas personas también debieron desplazarse

sus familiares. Según los líderes de ese movimiento, al menos unos 30 campesinos fueron ejecutados por bandas paramilitares leales al Gobierno entre enero y setiembre de 2019 (Navas, 2019).

Otra modalidad de violencia que ha provocado desplazamientos internos es aquella que victimiza a personas que forman parte de la población LGBTI+ en Honduras, Guatemala y El Salvador. Según expertos consultados por Montti y Guevara (2020), cuando se ven forzadas a desplazarse y no encuentran cómo insertarse socialmente en algún lugar de acogida, se ven obligadas a dedicarse al trabajo sexual, lo que a su vez puede convertirse en una nueva causa de desplazamiento forzado, pues en los territorios controlados por las pandillas son perseguidas y asesinadas, y se convierten en nuevas víctimas de crímenes de odio (Sistema Regional de Monitoreo, 2019²).

En resumen, los factores que provocan los desplazamientos forzados no responden exclusivamente al accionar de bandas de delincuentes comunes o de las pandillas, aunque esta sea una causa principal. Según un informe de la Comisión de Alto Nivel de la Organización de Derechos Humanos sobre Nicaragua, las amenazas, captura de personas, torturas y el asesinato de opositores se atribuye al accionar de grupos irregulares, bandas paramilitares y ejecuciones extrajudiciales ejecutadas por fuerzas armadas ligadas al gobierno (OEA, 2019). En Guatemala, la cantidad de líderes sociales asesinados o que han sufrido atentados hace suponer a los especialistas la existencia de una dinámica de represalia en contra de quienes se abocan a la defensa de los derechos humanos. Pese a ello, las autoridades suelen investigar y catalogar estas situaciones como hechos aislados (Plaza Pública, 2018). En el caso de Honduras parece existir un complejo entramado de intereses corporativos, fuerzas políticas y grupos irregulares involucrados en los crímenes y persecución de líderes y comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Según una investigación efectuada por Global Witness, desde el golpe de Estado de 2009, 123 activistas de la tierra y el medio ambiente han sido asesinados en Honduras, mien-

tras que muchos otros han sido amenazados, atacados o encarcelados (Global Witness, 2017).

Las políticas públicas migratorias: parte del problema, pero no de la solución

Los nuevos (y antiguos) flujos migratorios, y los riesgos asociados a ellos, no son resultado exclusivo de los rezagos en desarrollo humano y las exclusiones estructurales que afectan la vida de la población centroamericana —problemas que han sido documentados en el presente Informe—. En otras palabras, no puede afirmarse que el nuevo ciclo de violencia social y política es la única causa de la migración, pues además de las condiciones estructurales y políticas hay un tercer factor de gran importancia para explicar estos fenómenos: las políticas migratorias de los países de destino y el despliegue de dispositivos para regular los flujos unido a la ausencia de políticas en los países de origen.

Así las cosas, y tomando como base los estudios de Feldmann (2020) y de Feldmann et al. (2020), en este apartado se sintetiza la evolución de estas políticas durante la última década, con el fin de conocer sus implicaciones sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, los refugiados y los solicitantes de asilo. El énfasis se centra en los efectos que dichas políticas han tenido en las sociedades centroamericanas. El texto base incluye un cuidadoso análisis sobre los cambios en las políticas y en la legislación en Estados Unidos, México y la Unión Europea que se invita a consultar para mayor profundidad.

El punto de partida del análisis es el reconocimiento de que la nueva era de las migraciones a escala global ha coincidido con un creciente discurso antinmigrante en la mayor parte de los países de destino. Ese discurso refleja la persistencia de las desigualdades entre el Norte y el Sur globales y la xenofobia como manifestación del rechazo a las personas inmigrantes desde los países de destino. Más recientemente, la lucha antiterrorista fue el detonante del endurecimiento en las políticas de admisión en Estados Unidos,

hecho que coincidió con el crecimiento histórico de la migración centroamericana señalado más arriba, y con la expansión epidémica de estrategias electorales que no solo demonizaban la migración sino también a diversos grupos de extranjeros (musulmanes, asiáticos, latinoamericanos).

En los primeros años del siglo XXI se extendió el rechazo hacia migrantes y solicitantes de refugio a nivel global. En Europa, esta postura antinmigrante ha tenido efectos en la reconfiguración de las posiciones de diversos actores y las políticas públicas. Un ejemplo de este fenómeno es la decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, o bien, el ascenso al poder de grupos y coaliciones de derecha en varios países europeos. Es importante señalar que el rechazo y la intolerancia a la inmigración también se observa en receptores de la migración sur-sur, tal es el caso de muchos lugares en México o en la misma Centroamérica.

Fuerte endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos

La llegada al gobierno del presidente Trump, en 2016, significó una nueva etapa de la política migratoria, con un fuerte giro antinmigrante, el cual se desarrolló sobre un marco normativo que ya se había endurecido desde inicios de siglo. Si bien las principales medidas adoptadas en el período 2016-2020 afectaron a las personas inmigrantes en general, fueron especialmente perjudiciales para las personas indocumentadas y las solicitantes de refugio. En concreto, dichas restricciones incluyeron el atraso en el procesamiento de solicitudes de visas y asilo y la agilización de procedimientos para aplicar medidas de rechazo y mecanismos de deportación. En relación con esto, también es posible identificar inconsistencias y contradicciones migratorias: por una parte, se fortalecen los dispositivos para el rechazo de inmigrantes y, por otra, mediante otros canales formales e informales se incentiva la inmigración regular e irregular para atender las demandas del mercado laboral. El gobierno estadounidense adujo falta de recursos para justificar el

retraso en el procesamiento de solicitudes de visas y asilo, pero al mismo tiempo invirtió más recursos en la contratación de agentes para el control migratorio y el establecimiento de mecanismos de control en frontera (Feldmann, 2020).

El giro antinmigrante no inició, sin embargo, en el 2016. Puede rastrearse desde la Administración demócrata del presidente Clinton, al menos treinta años antes. Ese cambio se instituyó tras la aprobación de la *Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act* (Iiraira), que endureció una serie de controles migratorios para desincentivar la migración irregular, poniendo obstáculos al ingreso y sancionando a los empleadores que contrataran mano de obra no autorizada. A partir de dicha legislación, la política migratoria comenzó a definirse a través de su vínculo con la criminalización y la represión, hecho que llevó a varios autores como Gramlich y Bustamante (2020) a utilizar el término “*crimmigration*” (Feldmann, 2020).

El gobierno de Obama no significó el fin del endurecimiento de las políticas migratorias, pero introdujo un balance que permitió tratar algunos de sus efectos negativos. De hecho, durante su administración se intensificó la cantidad de deportaciones, que alcanzaron un récord histórico: 2,7 millones en el período 2009-2016 (Gramlich y Bustamante 2020). Por otra parte, se instruyó a las autoridades para que los procedimientos de deportación fueran objetivos, tomaran en cuenta criterios humanitarios y trataran de minimizar el impacto de las medidas en las comunidades afectadas (Feldmann, 2020). Asimismo, a partir del 2014, con el aumento en la llegada de menores no acompañados, se dispusieron directrices para la negación de ingreso a personas con antecedentes penales serios (Feldmann, 2020). Sin embargo, también se estableció el Programa de Acción Diferida para Arribados en Infancia (*Deferred Action for Child Arrivals*, DACA), bajo el cual se concedían permisos temporales de trabajo y el acceso a servicios sociales (becas, subsidios) a personas que arribaron de forma irregular al país antes de los 16 años (los llamados *dreamers*) y que mantienen ese

estatus, con lo cual se les da la oportunidad de quedarse en el país para trabajar y estudiar. DACA benefició a alrededor de 700.000 jóvenes (De Haas et al., 2020).

La Administración del presidente Trump introdujo nuevos controles y obstáculos para la inmigración, particularmente la que intentaba llegar de manera irregular a Estados Unidos a través de la extensa frontera con México, y deshizo el balance que el gobierno había procurado desarrollar. Aprovechando los poderes especiales que le otorgan las atribuciones del Poder Ejecutivo, ordenó nuevas medidas de políticas de control de fronteras y control interior y resoluciones ministeriales en los ámbitos de Justicia, Trabajo y Relaciones Exteriores. Entre ellas, destacan aquellas referidas a la frontera con México para evitar el ingreso irregular de inmigrantes, las acciones de “*cero tolerancia*” que dieron lugar a la detención, captura y procesamiento penal de toda persona que cruza la frontera de manera irregular.

La severidad de estas medidas dio lugar a decisiones extremas: entre mayo y junio del 2018 las autoridades fronterizas detuvieron y separaron de sus padres y otros familiares a unos 2.700 menores de menores de edad. Mientras los padres eran procesados por el Departamento de Justicia en tribunales para adultos, los menores fueron regresados a sus países de origen, entregados a familiares en Estados Unidos o bien ingresados a orfanatos. En 2020, las autoridades gubernamentales reconocieron su incapacidad para reunificar a los infantes con sus padres en cientos de casos.

Otras medidas de control interior son la investigación, detención y remoción de personas sin autorización para permanecer en el país, ya sea por haber entrado a través de un cruce no autorizado o por el vencimiento de su visa. Esas medidas de control interno incluyen:

- La limitación de la discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal por parte de agentes migratorios;
- el fin de medidas substitutivas a la privación de la libertad para familias;

- las limitaciones a los derechos de privacidad de inmigrantes no autorizados;
- la aplicación de las medidas migratorias a personas con Visas U³;
- la expansión del Programa 287 (g)⁴;
- la limitación de visas a personas de ciertas nacionalidades que no colaboran con autoridades estadounidenses;
- medidas de control en plazas de trabajo; y
- el incremento de oficiales de inmigración (*Immigration and Customs Enforcement*).

Con la llegada de Trump al poder, el secretario de Justicia ejerció una influencia directa en la política migratoria y se adoptaron cambios para disminuir el rol cautelar de las cortes y aumentar la discrecionalidad de agentes federales de los servicios de inmigración en la prosecución de las audiencias; instruir a los jueces a agilizar los procesos de determinación y remoción migratoria, la postergación de casos y audiencias; debilitar prácticas para resguardar el interés superior de niños y niñas; promover la creación de medidas de eficiencia en torno al volumen de casos revisados por los jueces, el desplazamiento de jueces a dependencias en la frontera donde se encuentran los detenidos; fortalecer la implementación de videoconferencias para las audiencias; y dar impulso a la creación de audiencias colectivas (Pierce, 2019). Asimismo, y bajo la política de “*tolerancia cero*”, en abril del 2017 a los fiscales se les giró la instrucción de perseguir judicialmente todos los casos relativos a entradas irregulares al país. Además, la Administración clausuró el programa denominado *Americorps*, que proveía ayuda legal gratuita a miles de menores no acompañados.

También se impusieron más obstáculos a las políticas de refugio vigentes hasta ese momento; por ejemplo, se suspendió la admisión de refugiados por un período de 120 días. Esta situación, producida inmediatamente después de que asumiera

la actual Administración, no solo dio pie a un incremento en el tiempo y la rigurosidad del examen de antecedentes de las personas refugiadas y solicitantes de asilo, sino que complicó notablemente el disfrute de otros beneficios que gozaban estas personas.

Así pues, la declaración de Tercer País Seguro de países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Guatemala significa que, en términos prácticos, todo solicitante que haya transitado por alguno de esos países no podrá solicitar que su caso sea admitido en Estados Unidos.

Otra medida que afectó a los inmigrantes centroamericanos fue el fin del Estatus de Protección Temporal (TPS), el cual beneficiaba a personas de seis países y les daba la opción de acogerse al mismo por razones humanitarias, siempre y cuando en sus países de origen se hubiesen registrado desastres naturales (terremotos, sequías, huracanes, inundaciones), guerras u otros eventos que les impidieran regresar. Por órdenes del presidente, el Departamento de Seguridad Nacional emitió, desde inicios de 2018, directrices para poner fin a ese régimen de protección temporal.

Dicha disposición hizo que, a partir de mediados de 2019, casi 250.000 centroamericanos quedaran expuestos a ser deportados a sus países de origen; la mayoría de ellos eran salvadoreños –aproximadamente 200.000–, además de 44.000 hondureños y unos 2.500 nicaragüenses. Así, desde la entrada en vigor de la suspensión se les otorgó 18 meses a las personas afectadas para resolver su situación migratoria o para abandonar el país. En octubre de 2018, un juez de California dictaminó en contra de la decisión presidencial y dejó sin efecto la posibilidad de las deportaciones de los inmigrantes amparados bajo dicho estatus. También se ordenó la suspensión de DACA. Sin embargo, en junio de 2020 el Tribunal Supremo de Estados Unidos, en una ajustada votación, declaró que dicha orden era ilegal y la dejó sin efecto.

El Departamento de Estado, además, impuso una moratoria migratoria que restringe el ingreso de nacionales de varios países cuya población era mayoritariamente musulmana, medida que

fue posteriormente extendida a otras nacionalidades. También ha impuesto controles para filtrar con mayor celo a los solicitantes de visa; ahora se contemplan, entre otras cosas, antecedentes financieros, de salud y penales, edad, educación, patrimonio y estatus familiar. Además, se han suspendido procedimientos que permitían a las personas obtener o renovar una visa de trabajo sin necesidad de entrevista previa con funcionarios consulares.

El retiro de Estados Unidos de acuerdos como el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Refugiados, adoptado en Marruecos en el 2018 tras un largo proceso de negociación, es la consecuencia del aislacionismo de la Administración Trump respecto a los foros multinacionales de gobernanza migratoria.

Por último, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS, por sus siglas en inglés), y el Departamento Trabajo tomaron medidas restrictivas en materia migratoria: desde el incremento de requisitos para la naturalización, el otorgamiento de residencias permanentes (Green Card), cambio de visas y un mayor celo en el escrutinio de empleadores –por ejemplo, una certificación más sistemática de los números de seguro social–, a efectos de incrementar el grado de control interno de no ciudadanos. Otras medidas que han tenido impacto en esta materia tienen relación con el censo, la incorporación de una pregunta sobre nacionalidad y la restricción de la participación de no nacionales en las Fuerzas Armadas (Feldmann, 2020).

La nueva administración del presidente Biden ha tomado medidas para revertir una parte del amplio legado de políticas antinmigratorias de la administración anterior, mediante la suscripción de órdenes ejecutivas en los primeros días de gobierno. Un ejemplo de ello es la restauración de DACA y la suspensión, a inicios de febrero 2021, de los acuerdos con Guatemala, Honduras y El Salvador sobre la figura de Tercer País Seguro. Sin embargo, es prematuro evaluar la profundidad del giro en materia migratoria.

Cambios en las políticas de migración en la Administración López Obrador alinean a México con los Estados Unidos

México es el segundo país de mayor importancia para Centroamérica en materia de política migratoria. Fue, tradicionalmente, un país de acogida de las migraciones extrarregionales y ruta de paso hacia los Estados Unidos, con políticas divergentes respecto a las de su vecino del norte. En los últimos años, sin embargo, las posiciones mexicanas se alinearon con las estadounidenses y este país pasó a fungir, también, como frontera de contención de los flujos migratorios desde la región (Armijo y Benítez, 2018).

En 2018, el nuevo presidente López Obrador prometió una política amistosa y de puertas abiertas en materia migratoria. Su primera acción en esa dirección fue el otorgamiento de visas humanitarias que permitían el ingreso, libre tránsito, trabajo y acceso a servicios básicos como la salud para las personas en tránsito. A los pocos meses la política cambió y se establecieron controles a la emisión de estas tarjetas y se procedió a la expulsión masiva de personas con antecedentes penales.

El gobierno ofreció transporte como estrategia para dispersar los flujos que tendían a movilizarse en las llamadas caravanas; se desincentivó –a veces por medios represivos– la permanencia prolongada de las personas en las zonas fronterizas y se criminalizó a quienes ofrecieran transporte y asistencia a los migrantes (Sin Fronteras, 2020; Alianza América, 2020). En varios puntos del país comenzaron a surgir manifestaciones de rechazo a la presencia de centroamericanos, muchas veces alimentadas por autoridades locales abrumadas por la gran presencia de personas en sus comunidades.

La nueva administración mexicana aumentó el número de deportaciones de centroamericanos. Además, desplegó 21.000 efectivos de la recientemente creada Guardia Nacional para patrullar las zonas fronterizas: 6.000 fueron destinados a la frontera sur con Guatemala y 15.000 a los estados del norte colindantes con EE. UU.

En julio de 2019, México expresó su decisión de colaborar con la política Migrant Protection Protocols (MPP)

implementada por la Administración Trump, que en México se denominó “Quédate en México”. México accedió a readmitir extranjeros que habían ingresado a EE. UU. para pedir asilo luego de cruzar su territorio. Una vez que han sido entrevistadas por funcionarios estadounidenses, las personas son regresadas a México, en donde deben esperar la fecha de la siguiente audiencia de su proceso de asilo, momento en que se les permite reingresar a EE. UU. por el periodo de duración de su audiencia. La salida temporal del territorio estadounidense de las personas durante estos procesos disminuye sus posibilidades de ganar el caso, ya que les dificulta el acceso a asesoría legal de abogados estadounidenses e incrementa su vulnerabilidad pues, una vez en México, las personas en proceso no reciben atención humanitaria y corren el riesgo de ser aprehendidas o expulsadas del país si salen del área fronteriza. En el caso de Ciudad Juárez, por ejemplo, a fines del año 2019 cerca de 15.000 migrantes, en su mayoría centroamericanos, se encontraban atascados en la ciudad viviendo en condiciones precarias, ya sea en campamentos, en albergues, o en situación de calle.

Ante la imposibilidad de solicitar asilo en EE. UU., muchos centroamericanos optaron por hacerlo en México. Como resultado, el país ha visto un aumento significativo en las solicitudes de asilo a la Comisión de Ayuda a los Refugiados (Comar), órgano encargado de tramitar los casos. El número de peticiones de asilo subió de 1.296 en 2013 a 59.920 en 2018; en su mayoría, las solicitudes son de centroamericanos, pero también de cubanos y venezolanos. En el 2019 la cifra rozó los 80.000 (Durand, 2019; Alianza América, 2020).

Fragilidad institucional, políticas públicas restrictivas y escasa implementación de estrategias regionales

En los países centroamericanos con los mayores flujos migratorios, la gestión y la administración de las acciones públicas sobre movilidad y migraciones se mantiene bajo la responsabilidad de los despachos del Interior o Seguridad

Pública. En el ámbito de la migración internacional, recae en las direcciones de Migración y Extranjería, cuyas funciones están dirigidas a la administración y control de los flujos (Palma et al., 2011). En el ámbito de la movilidad interna, incluyendo el desplazamiento forzado, la responsabilidad, cuando es objeto de la atención estatal, recae en los despachos de Seguridad Pública, Gobernación y Justicia. Ello deriva en una poca consideración al tratamiento de la multicausalidad de las dinámicas de la movilidad poblacional.

Lo anterior incide en la poca participación de otras dependencias estatales en el diseño de políticas y, sumado a ello, la ausencia de una perspectiva interinstitucional y de estrategias para el mediano y largo plazo. Así, por ejemplo, los ministerios de Trabajo tienen un papel limitado en la formulación y la gestión de políticas migratorias (OIT, 2016); lo mismo sucede con los ministerios o institutos de integración e inclusión social a los que no se les reconoce mayor competencia en el diseño de políticas de migración e integración social (Morales, 2013). Cada país dicta sus leyes y ejecuta medidas anteponiendo el principio de la soberanía del Estado; esa carencia de acuerdos regionales e instrumentos internacionales deja a los gobiernos ayunos de un lenguaje común para colaborar entre sí y consensuar políticas conjuntas.

Pese a que los Estados centroamericanos han ratificado diversos convenios de derecho internacional referidos a los derechos humanos y la situación de los trabajadores migrantes, es preciso recalcar que durante mucho tiempo existió un vacío de legislación para asegurar la protección de los connacionales en el exterior o atender su retorno (Guzmán, 2014). Recientemente se incorporaron nuevas disposiciones legislativas y se comenzaron a diseñar programas para atender a personas migrantes, a connacionales retornados y solicitantes de refugio; además, en algunos países se han dado pasos iniciales para la creación de medidas institucionales y mecanismos de protección para las víctimas del desplazamiento.

Sumado a ello, y debido a la reaparición del fenómeno del desplazamiento

forzado en la región, se ha procurado diseñar estrategias conjuntas para enfrentar esta compleja situación. En 2010, los presidentes y jefes de Estado del SICA solicitaron a la Secretaría General de este organismo la elaboración de una política migratoria regional integral; sin embargo, una década después y con nuevas realidades, el borrador del documento solo ha sido aprobado por la Organización Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), pero aún no ha sido conocido por el Consejo de Ministros ni por los presidentes.

En 2017, los gobiernos de México, Guatemala, Belice, Honduras y Costa Rica firmaron en San Pedro Sula, Honduras, el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) con el propósito de abordar el desplazamiento forzado en la subregión de una manera integral. El gobierno de Nicaragua no ha formado parte de la iniciativa y El Salvador se sumó tardíamente, en julio de (Acnur, 2019). En noviembre de 2019 estos mismos países emitieron la segunda declaración previa al Foro Mundial sobre Refugiados de Ginebra, Suiza, ciudad en donde el MIRPS tenía previsto realizar un evento de solidaridad para hacer un llamado de atención sobre las necesidades urgentes de apoyo que tienen los países en la respuesta a la compleja situación de desplazamiento forzado (Secretaría de Gobernación, 2019).

A falta de otros acuerdos regionales, los países dependen de las directrices de Estados Unidos en relación con la migración irregular y el desplazamiento forzado. Bajo ese esquema se han adoptado algunas iniciativas puntuales. En 2015 se aprobó la Alianza para la Prosperidad con el auspicio del Gobierno de los Estados Unidos. Ese instrumento fue firmado también por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En la Reunión de los Presidentes y Jefes de Estado del SICA realizada el 30 de junio de 2018 se evidenció la necesidad de dotar a la región de un instrumento que ayude a “enfrentar los desafíos regionales en el tema de la migración y el desplazamiento forzado” (SICA et al., 2019). Sin embargo, pocos

progresos se han logrado con la puesta en práctica de acciones conjuntas; de hecho, la crisis migratoria provocada por el cierre de fronteras debido a la emergencia de la covid-19, ilustra los desafíos de la cooperación entre los Estados centroamericanos: miles de migrantes centroamericanos y extrarregionales han permanecido varados en varias fronteras y un millar de nicaragüenses desplazados por el desempleo en Panamá tuvieron dificultades para obtener la autorización de ingresar a su propio país (Navas, 2019; Girón, 2020).

En el ámbito local, los países de origen han avanzado de formas dispares en la adopción de instrumentos para intervenir en la problemática del desplazamiento forzado. Honduras fue el primer país en reconocer dicha situación, específicamente cuando su Gobierno emitió, en 2013, el decreto ejecutivo para la creación de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (CIPPDV). Cabe destacar que al cierre de edición del presente Informe se encontraba pendiente la aprobación de la legislación respectiva en el Congreso, que permitiría a ese país disponer de un marco institucional, un conjunto de medidas específicas de protección de las personas afectadas y un Sistema de Alertas Tempranas para la prevención y protección del desplazamiento (Montti y Guevara, 2020).

En el caso de El Salvador, en septiembre de 2014 se creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), con una composición interinstitucional. El Consejo impulsó la aprobación del Plan El Salvador Seguro, a partir del cual se crearon las Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) en los municipios priorizados para brindar asistencia legal y psicológica a las víctimas. La policía puso a disposición de las víctimas las Oficinas de Denuncia y Atención Ciudadana (ODAC). Además, se articuló la Red de Unidades Institucionales de Atención Especializada en el Sistema de Salud, cuya función sería atender a víctimas de violencia en diecinueve hospitales. Pese a todas estas iniciativas, hasta 2018 en El Salvador no se habían producido

avances en el reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado interno. En 2018, la Sala de lo Constitucional dictaminó las acciones que debía asumir el Estado de cara al desplazamiento forzado y a inicios del 2020 la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley especial para la atención y protección integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno por violencia”.

Tanto en Guatemala como en Nicaragua se carece de legislación relacionada con el fenómeno del desplazamiento forzado, pese a que existen datos que respaldan las dimensiones del fenómeno en esos países (Montti y Guevara, 2020; IDMC, 2019). El tratamiento del desplazamiento externo está supeditado a las normas ordinarias que regulan la migración y la ausencia de instrumentos específicos implica su falta de tratamiento en la política pública. No obstante, la aprobación de un nuevo Código de Migración en Guatemala, en 2016, es un paso en la dirección correcta, puesto que el texto acepta la seguridad jurídica de las personas, el respeto por los estándares internacionales de protección y asistencia de personas migrantes y sus familiares en tránsito, destino y retorno, y el enfoque de derechos para la gestión de las migraciones y el desplazamiento (Roldán et al., 2020).

Desde una perspectiva regional, las asimetrías en cuanto a la normativa migratoria y al desplazamiento forzado se explican por las diferencias existentes entre los marcos regulatorios nacionales, la adopción, por parte de unos Estados, pero de otros no, de tratados internacionales y marcos de protección relativa a los desplazamientos forzados. Montti y Guevara (2020), con base en una revisión de los datos en El Salvador y en Honduras, señala que, pese a los avances en el reconocimiento del desplazamiento forzado, las medidas adoptadas por las instituciones públicas se concentran en el tratamiento de la casuística de las denuncias y la situación particular de las víctimas, con un débil abordaje integral. En el caso de Guatemala, se trata al desplazamiento forzado y a la migración interna como fenómenos similares, a pesar de que tienen características diferentes; en el

caso del desplazamiento forzado interno, este puede corresponder a una fase de la migración externa (Hernández, 2020).

En suma, en los países de origen de la migración centroamericana el trato que se da a la migración y al desplazamiento forzado sigue respondiendo a estrategias y medidas dispersas, con poca coordinación interinstitucional. En el caso de Guatemala, Honduras y El Salvador, para el año 2014 Guzmán (2014) identificaba unos 34 programas públicos dirigidos a esos grupos de población; sin embargo, la falta de coordinación de dichas iniciativas con estrategias más amplias les confería un carácter estrictamente asistencialista. La dependencia de dichos programas de la cooperación internacional, la falta de coherencia y de coordinación y la dispersión de actores involucrados en su ejecución (agencias de gobierno, organismos internacionales y ONG), e inclusive los altos costos de la gestión y administración, han debilitado el impacto de sus acciones (Roldán et al., 2020).

Acciones y estrategias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil

En México y Centroamérica, aunque diversas organizaciones sociales desarrollan actividades dirigidas a atender la problemática de la población migrante, incluyendo a los desplazados internos, la misma dispersión que se le achaca a la política estatal podría aplicarse a las intervenciones de la sociedad civil en la gobernanza de las migraciones y del desplazamiento.

Así las cosas, pese a que se cuenta con informes sobre numerosas iniciativas en varios países en Centroamérica y el sur de México, no se dispone de un inventario de las organizaciones ni de las acciones que desarrollan. Sin embargo, la información disponible permite clasificar a las organizaciones sociales, de una manera general, de la siguiente manera:

- organizaciones no gubernamentales (ONG) de apoyo y asistencia humanitaria;

- organizaciones religiosas o relacionadas a las iglesias que, aunque podrían formar parte o estar en relación y alianza con las anteriores, constituyen por sí mismas un segmento autónomo;
- centros o institutos autónomos, pertenecientes a instituciones académicas y universitarias privadas o públicas y que, en el caso de las públicas, realizan sus actividades de forma independiente de los gobiernos; y
- organizaciones de migrantes y de familiares de las personas migrantes; inclusive grupos privados, grupos de investigación y expertos o consultores independientes.

Esas organizaciones y grupos realizan funciones muy diversas que incluyen, entre otras cosas, incidencia política y cabildeo ante gobiernos, organismos internacionales y conferencias regionales; investigación de problemas y seguimiento de casos y denuncias; asesoría a grupos de migrantes, asistencia jurídica, atención psicosocial, formación, capacitación y ayuda humanitaria y de emergencia a personas migrantes y desplazadas en situación de riesgo; específicamente, provisión de albergue, alimentación y asistencia médica. En este último aspecto, la red de albergues o casas de acogida de los migrantes en tránsito, particularmente en el norte de la región, sobre todo Guatemala y México, están en manos de las Iglesias, que constituyen la infraestructura de asistencia humanitaria mejor dotada y que, en gran medida, han llenado parte de los vacíos de política pública existentes en los países de origen.

La búsqueda de incidencia fue uno de los propósitos que dio origen a la formación de redes y, concretamente, al surgimiento de las llamadas “mesas nacionales” sobre migración en los países centroamericanos, espacios que se conformaron al amparo de foros intergubernamentales como la Conferencia Regional de Migración (CRM), iniciativa que fue inicialmente conocida como Proceso Puebla, pues fue creada en 1996, en el marco de la Cumbre de Presidentes denominada Tuxtla II (CRM, 2000).

Originalmente este foro regional contó con la participación de los siete países de América Central, junto a Estados Unidos, Canadá, México y República Dominicana. Paralelamente se formó la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), también en 1996, como parte de los mecanismos *ad hoc* para el diálogo con la sociedad civil y las organizaciones de migrantes del proceso Puebla. Este es el esfuerzo de concertación social y de interlocución con gobiernos más amplio de la región, pues cuenta con la participación de representantes de organizaciones civiles de esos mismos países.

En el ámbito nacional, diversas organizaciones de la sociedad civil han constituido formaciones de enlace local, conocidas como mesas nacionales sobre migración. En Honduras existe el Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih); en Guatemala, la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig) y el Grupo Articulador de la sociedad civil en materia migratoria (GA); en El Salvador se organizó el Capítulo El Salvador de la RRCOM; en Nicaragua se formó la Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (Red Migrante). También forman parte de la RROCM redes de Costa Rica, Panamá, República Dominicana, México y Canadá. No obstante, muchas organizaciones civiles no forman parte de esa red ni de las coordinaciones nacionales asociadas y podrían constituir consorcios o redes independientes.

En el plano internacional, el instrumento más importante con el que ha contado la sociedad civil es la Declaración de Cartagena (aprobada en noviembre de 1984), iniciativa enfocada en asegurar la protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá. En dicha declaración se amplió la definición de refugiado para incluir “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Acnur, 1984). Si bien la Declaración fue suscrita por los

gobiernos firmantes, dio origen a una mayor participación de organizaciones de sociedad civil en la defensa de los derechos humanos y en el desarrollo de actividades de asistencia a las personas solicitantes de refugio.

En la actualidad, dichas actividades continúan materializándose a través de organizaciones que procuran promover cambios no solo en la legislación sino también en la administración de justicia, a través de estrategias de litigio estratégico⁵. En una consulta efectuada entre 2011 y 2012 dirigida a 36 organizaciones de México y Centroamérica que desarrollaban actividades de cabildeo, varias de ellas mencionaron limitaciones en el ejercicio de estas actividades; entre ellas, señalaron la falta de conceptos comunes en torno al litigio estratégico; asimetrías de capacidades profesionales, recursos financieros, formación y falta de experiencia. Aunque no se menciona de forma explícita, los resultados de la consulta evidenciaron la concentración de recursos en la atención de la casuística y la complejidad del seguimiento a los casos de víctimas que se desplazan de manera continua.

Las organizaciones sociales también desarrollan estrategias para influir en las políticas públicas sobre migración. Algunas lo realizan de manera directa por medio del suministro de información y acciones ante los gobiernos de origen, tránsito o destino. Un mecanismo que se ha venido instituyendo de manera progresiva ha sido la representación de organizaciones civiles en consejos para la discusión sobre políticas de migración de los Estados o de instituciones en particular. Ejemplo de ello es el Consejo Nacional de Migración de Costa Rica, el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia de El Salvador (Conmigrantes), el Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante y el órgano de consulta previsto en la nueva legislación de migración en Guatemala.

En la actualidad, muchas organizaciones civiles han enfocado sus esfuerzos en la denuncia, defensa y protección de los derechos humanos, así como en la inclusión de las personas migran-

tes, especialmente en aquellos casos de desplazamiento interno e internacional y violaciones de los derechos humanos de las víctimas (Canales y Rojas, 2018). Se invierten recursos en el suministro de ayuda humanitaria a las víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado: entre las iniciativas destacan la creación de albergues, los programas de asistencia legal y psicológica, y la atención humanitaria en casos de emergencia.

En el plano de la integración centroamericana, el MIRPS reconoce la participación de actores relevantes de la sociedad que operan en el marco de redes regionales “con propuestas operativas en materia de protección y atención de personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, deportadas con necesidades de protección, así como otras poblaciones afectadas” (Acnur, 2017). En noviembre de 2019 fue anunciado el lanzamiento de un software con el cual se pretende darle “seguimiento y monitoreo al desplazamiento forzado interno por violencia, a través de estrategias e instrumentos homologados de registro de información; con la finalidad de que a partir de los datos recolectados se generen políticas e incidencia que garanticen la atención, protección y propuestas de solución a las víctimas” (SICA et al., 2019).

Implicaciones de política pública

La actualización del conocimiento sobre los flujos poblacionales en

Centroamérica y las políticas públicas migratorias en países de origen y destino de estos movimientos permite identificar una serie de desafíos impostergables para los Estados del istmo y para las instituciones de integración regional.

Los Estados centroamericanos, lejos de atender correctamente los desplazamientos poblacionales originados en el istmo, han sido parte del problema. Es urgente aunar esfuerzos para cambiar esta ecuación. Para ello es necesario impulsar la implementación de medidas concretas que permitan eliminar algunas causas inmediatas de los flujos migratorios, como la violencia social y política; además, es preciso reconocer el desplazamiento forzado como un problema de política pública y tener presente la urgencia de articular una política social de atención a los migrantes. En esta tesitura, es urgente la revisión del marco institucional y las responsabilidades en el tema migratorio, pues dicho marco está caracterizado por la fragmentación de la atención social y jurídica de la población migrante, la ausencia de registros administrativos sobre el tema y el énfasis en el control del orden público. Si bien ello no eliminará las causas estructurales últimas de la migración —la falta de oportunidades de desarrollo humano—, al menos permitirá una mejor atención de los derechos de la población migrante.

El presente capítulo también identifica tareas pendientes para la acción regional conjunta, tanto en el ámbito del SICA como, más ampliamente, en el ámbito de las relaciones con México y los Estados

Unidos. En el SICA, particularmente, urge completar el proceso de aprobación de la política migratoria regional por parte de la Cumbre de Presidentes, que lleva más diez años en curso, y ajustar las capacidades institucionales para su implementación. En el caso de MIRPS, una herramienta potencialmente importante en el enfoque que tienen México y Centroamérica sobre la migración, parece necesario renovar el esfuerzo para convertirlo en una pieza importante en el diálogo e implementación de acciones para la atención de la población migrante. Por último, la reversión de algunas de las políticas migratorias de los Estados Unidos, por parte de la nueva administración de Gobierno, abre una oportunidad de diálogo político que los países centroamericanos, por medio del SICA y no bilateralmente, pueden aprovechar.

Finalmente, existe un amplio campo de mejora en las relaciones entre la sociedad civil y los Estados centroamericanos en materia del diálogo migratorio. Los foros y mesas existentes pueden fortalecerse; para ello sería recomendable incluir a nuevas organizaciones de la sociedad civil. Lamentablemente, los pasos ulteriores para lograrlo dependen de la apertura de los gobiernos y la voluntad política para abstenerse de acciones violatorias a los derechos de la población migrante y, en general, de la población del país. En vista de la regresión democrática que se ha registrado en los últimos años en el istmo, el panorama en esta materia es preocupante.

Notas

1 La tasa de irregularidad es el cociente de las siguientes magnitudes: población originaria del país “x” en condiciones migratorias irregulares en relación con el total de la población del país “x” residente –en este caso, Estados Unidos–.

2 Pese a la victimización en los países donde se producen esos crímenes, no se cuenta con estadísticas fiables sobre la frecuencia de las agresiones infligidas contra esta población. La poca información disponible subestima el problema; de hecho, según las organizaciones defensoras de los derechos de las personas migrantes, los datos están subestimados. Esa falta de atención también puede explicarse por “la permisividad social e impunidad” de la que gozan los autores de esos delitos, que no están solo vinculados a las pandillas y a otros agentes, sino que, según las organizaciones defensoras, permanecen en la impunidad (Sistema Regional de Monitoreo, 2019, RedLac, 2019).

3 Visas reservadas a personas que han sido víctimas o testigos de crímenes y que han prestado ayuda a las autoridades en la investigación y prosecución de juicios (Feldmann, 2019).

4 Programa las autoridades migratorias que coordina actividades de control con autoridades estatales y locales (policías, municipios y otras dependencias públicas), que pueden asistirlos en la investigación, identificación, arresto y detención de migrantes no autorizados (Feldmann, 2019).

5 “El litigio estratégico puede ser pensado, además, como una herramienta que impacte en políticas públicas migratorias, en tanto: a) devela prácticas administrativas abusivas, b) informa sobre las consecuencias de las políticas migratorias sobre los derechos de la población migrante, c) explica las dificultades de acceso a la justicia o a la asistencia legal que tienen la mayoría de las personas migrantes para el reconocimiento y garantía de sus derechos, y d) advierte la incompatibilidad de políticas y prácticas estatales con el derecho internacional de los derechos humanos y las consecuencias que ello genera para el Estado; entre otras cuestiones” (PCS-CAMEX, 2012).

CAPÍTULO

13

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Perfiles de apoyo a la democracia

HALLAZGOS RELEVANTES

- En cuatro de los ocho países estudiados, el perfil de mayor adhesión con la democracia (*demócratas liberales*) constituye una proporción baja de la población (menos del 10%). En Costa Rica y República Dominicana es algo mayor, pero sin llegar al 20%.
- El grupo de *ambivalentes*, es decir, la ciudadanía con actitudes contradictorias con la democracia, ya representaba al menos una cuarta parte de la población de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana en 2004 y experimentó un crecimiento a lo largo de doce años.
- En la última medición (hacia 2018), en Panamá y Guatemala, cuatro de cada diez habitantes eran *ambivalentes* y en los demás países, constituían alrededor de un tercio de la población.
- En Costa Rica y Belice se experimentó una reducción importante en la cantidad de *demócratas liberales* en la presente década. En el primero pasaron del 21% al 14% y en Belice del 30% al 8%.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Aunque se sabe que el apoyo a la democracia se ha erosionado, se conoce muy poco sobre las características de las personas o grupos sociales que han experimentado los mayores cambios. Una de las principales razones por las que se estudia este tópico es porque múltiples casos evidencian que en Centroamérica y República Dominicana ha habido apoyo ciudadano para la regresión democrática, o al menos, el surgimiento de fuerzas y actores antidemocráticos, lo que otorga relevancia al análisis con perspectiva de largo plazo de los cambios en los perfiles ciudadanos de apoyo a la democracia.

A pesar de que no se plantea la existencia de relaciones causales entre las actitudes de la ciudadanía y los rasgos centrales de los regímenes políticos, es preciso examinar si el apoyo a las involuciones políticas ha aumentado y si ha logrado articular y cohesionar a grupos específicos de la población.

En esta coyuntura adversa para la democracia, algunas fuerzas políticas han capitalizado el desarraigo promoviendo proyectos populistas o antidemocráticos para adueñarse del Ejecutivo. De este modo, se trata de un momento propicio para estudiar los cambios y repercusiones de la composición de los demócratas en las sociedades de la región con una mirada retrospectiva a lo largo de los últimos veinte años.

Con base en el procesamiento de las encuestas del Barómetro de las Américas de cada país centroamericano y República Dominicana para el período 2004-2018 se ha construido una tipología que permite la comparabilidad. Los criterios utilizados para clasificar a las personas en los distintos perfiles son, además, aplicables a cualquiera de los países incluidos en el Barómetro.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*, de Ronald Alfaro Redondo, Jesús Guzmán y Vianca Chinchilla; *Perfiles de apoyo a la democracia en Centroamérica 2004-2018*, de Jesús Guzmán.

Coordinación: Ronald Alfaro Redondo.

Borrador del capítulo: Ronald Alfaro Redondo.

Edición técnica: Ronald Alfaro Redondo.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Actualización y procesamiento de datos: Jesús Guzmán.

Preparación de gráficos: Jesús Guzmán y Ronald Alfaro Redondo.

Visualización de datos complejos: Jesús Guzmán y Ronald Alfaro Redondo.

Revisión y corrección de cifras: Jesús Guzmán.

Lectores críticos: La investigación que sirvió de insumo para la preparación de este capítulo fue revisada por Manuel Alcántara Sáez (España), Álvaro Artiga González (El Salvador), Harry Brown (Panamá), Fabrice Lehoucq (Estados Unidos), Alberto Mora Román (Costa Rica) y Jorge Vargas Cullell (Costa Rica).

El borrador de este capítulo recibió comentarios de Ángel Cal (Belize), Luis Cosenza (Honduras) y Mimi Prado (Costa Rica).

Corrección de estilo y edición de textos: Juan Bejarano.

Diseño y diagramación: Erick Valdelomar / Insignia Ng.

/// PERFILES DE APOYO A LA DEMOCRACIA ///

Resumen

En materia de cultura política, en la región centroamericana se han suscitado dos fenómenos desfavorables para la sobrevivencia de la democracia. Por un lado, las esperanzas depositadas en los procesos de democratización se han quedado cortas, pues estos no han expandido la cantidad de personas más afines a la democracia como sistema político. Por otra parte, en sociedades con mayores grupos de demócratas, como Costa Rica, dicha población ha migrado hacia el escepticismo y la ambivalencia, sin alcanzar el eje de la antidemocracia.

El análisis de los perfiles de mayor o menor respaldo a la democracia, permitió determinar que los dos perfiles de apoyo a la democracia más relevantes en Centroamérica en el período estudiado son, por un lado los *demócratas liberales* y por el otro, los denominados *ambivalentes*. A los primeros se los distingue por constituir el segmento de mayor apego a la democracia, mientras que a los segundos, por exhibir actitudes contradictorias sobre el régimen político. De los ocho países analizados, en seis de ellos los segundos superan a los primeros, con Costa Rica y Belice como únicas excepciones a ese patrón. No obstante, en las últimas mediciones en ambos países (2014 en Belice y 2018 en Costa Rica) los *ambivalentes* también sobrepasaban a los *demócratas liberales*.

El principal resultado de este análisis señala que la democracia no produjo más demócratas en la región centroamericana, y que, además, dicha involución coincide con el incremento del tamaño de grupos de la ciudadanía con posiciones

ambiguas ante la democracia, así como con un achicamiento de los grupos más afines a ella. Esta situación evidencia un desarrollo político limitado e inconcluso y de múltiples regresiones materiales en varias naciones del Istmo, lo que ha permitido el surgimiento de grupos menos afines con la democracia, sus principios y sus instituciones.

Este escenario plantea un terreno poco fructífero para la democracia en la región, pues los sectores medios y los más educados de los países que la forman, no son mucho más demócratas que el resto. Lo anterior es, además, desalentador, pues objeta los hallazgos de la literatura especializada en la materia que plantea que, a mayor nivel educativo, mejores condiciones para la supervivencia de la democracia.

Como resultado, los regímenes políticos centroamericanos se enfrentan a una mezcla de vulnerabilidad y amenaza, el escenario más desfavorable desde el retorno de la democracia.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

13

/ Perfiles de apoyo a la democracia

INDICE	Introducción
Introducción 403	Es sabido que el apoyo a la democracia se ha erosionado, aunque persisten dudas acerca de qué individuos o grupos sociales han experimentado los mayores cambios y quiénes son los menos afectados.
Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia 404	
Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo 405	
Metodología empleada en la construcción de los perfiles 406	
Principales hallazgos 408	Este capítulo aporta evidencia para comprender las características de quienes respaldan la democracia representativa entre 2004 y 2018, los <i>demócratas liberales</i> , o por ejemplo, cómo son, en el presente y en el pasado cercano, quienes apoyan a la democracia mayoritaria (en la que gobierna la mayoría) pero tienen poco apego a la tolerancia política, los aquí denominados demócratas “iliberales” y los “ambivalentes” con el régimen, que por su parte exhiben actitudes contradictorias frente al sistema.
La democratización no ha significado más demócratas en Centroamérica y ha debilitado a sus defensores 408	Este texto estudia algunas de las razones del por qué el proceso democratizador no estableció en Centroamérica las bases para un escenario en el que prevalezca una firme creencia en la democracia, y en su lugar, dicho escenario ha sido sustituido por la extendida presencia de valores y actitudes antidemocráticas.
Bases sociales del apoyo al sistema político hostiles a la democracia 416	Una de las principales razones por las que se estudia este tema en este Informe es porque múltiples casos recientes evidencian que ha habido apoyo ciudadano para la regresión democrática, o al menos, aquiescencia a fuerzas y actores antidemocráticos. A pesar de que no se plantea la existencia de relaciones causales entre las actitudes de la ciudadanía y los rasgos centrales de los regímenes políticos, resulta relevante examinar si el apoyo a
Implicaciones: oportunidades y desafíos 416	las involuciones políticas ha incrementado y si ha logrado articular y cohesionar a grupos específicos de la población.

El presente documento tiene como puntos de partida los principales aportes teóricos de expertos y especialistas en la materia como John Booth y Mitchell Seligson, así como las contribuciones de datos y metodologías aplicadas en los estudios del Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas. En particular, el valor agregado de este texto es que se nutre de todos esos aportes y avanza en esta materia de trascendental importancia.

Las principales contribuciones de este capítulo son, por un lado, la construcción de una novedosa tipología que clasifica a las personas en un *continuum* que va desde los más fieles creyentes en la democracia, los que se posicionan en la zona media del espectro y hasta los que se localizan en el otro extremo, aquellos que muestran las más radicales conductas antisistema. En esta investigación se ha aplicado la misma metodología para los siete países de Centroamérica y República Dominicana.

Por otra parte, se identificó un conjunto variado de trayectorias de países según sus perfiles ciudadanos de apoyo a la democracia; es decir, naciones o

un conjunto de ellas en las que varios grupos de la población son clasificados y ordenados dependiendo de cómo se posicionan en ese apoyo al sistema. En concreto, se identificó un grupo de seis países en los que hay un mayor predominio de personas con actitudes ambivalentes y contradictorias con respecto a la democracia. Además, en otros dos países también se evidenciaron tendencias de erosión de apego a la democracia, pero con algunos patrones particulares entre sí, y entre ellos y los casos del primer grupo mencionado.

A finales de la segunda década del siglo XXI, el grupo más numeroso (aunque no necesariamente el más mayoritario) en todas las naciones era el formado por la ciudadanía escéptica con la democracia, producto de la reducción de aquellos más afines al régimen democrático.

El presente capítulo está organizado en tres secciones. En la primera se discuten los alcances de la literatura sobre apoyo a la democracia. En la segunda se resumen las actitudes políticas y la metodología utilizada en la construcción de los perfiles de apoyo a la democracia, mientras que en la tercera sección se analizan los hallazgos de la evolución de los demócratas en los países de la región, sus bases sociales y las implicaciones de estos resultados.

Aportes y limitaciones de la literatura sobre apoyo a la democracia

A inicios de la década de los setenta, los esfuerzos pioneros del profesor Mitchell Seligson, apoyados por el estadístico Miguel Gómez, derivaron en un estudio regional de cultura política que comenzó en Costa Rica, se extendió luego al resto de Centroamérica y desde 2004 abarca la práctica totalidad del continente americano. Ese proyecto se conoce hoy como la encuesta Barómetro de las Américas, y sobresale como una de las pocas iniciativas internacionales en esta materia. En años posteriores, otros esfuerzos locales han complementado y enriquecido los hallazgos en temas variados de la opinión pública.

El primer estudio de cultura política

en Costa Rica fue conducido por el profesor Mitchell Seligson a finales de 1972 e inicios de 1973, y se aplicó a una muestra de campesinos (hombres) en 66 comunidades rurales de las siete provincias de ese país, un grupo de baja escolaridad que, para la época y la estructura productiva de la economía, constituía un conjunto social numeroso e influyente. Al analizar las dos modalidades de participación, la institucionalizada (voto o campañas electorales), por un lado, y la movilización (marchas o protestas), por el otro, se determinó que la primera está vinculada con un sentido de eficacia política, mientras que la segunda se relaciona con una percepción de desconfianza con las autoridades (Seligson, 1980).

En un artículo posterior, Seligson y Mueller (1987) trataron de responder a una pregunta sustantiva: ¿qué hace que las democracias no sucumban ante los efectos negativos de las crisis económicas? Los autores concluyeron que una democracia puede mantenerse estable al afrontar un shock económico severo, siempre y cuando lo haga en circunstancias en las que su legitimidad sea sólida. En otras palabras, las democracias maduras son resilientes y resistentes incluso ante profundas crisis económicas. Estos sistemas acumulan una reserva de apoyo que pueden llegar a necesitar en momentos de gran adversidad. Si las reservas son suficientes, la estabilidad política no estará en peligro; pero, en el peor escenario, si las reservas son escasas, puede ocurrir una eventual desestabilización. Estos mismos hallazgos fueron corroborados por otro estudio sobre ese tema publicado el mismo año (Seligson y Gómez, 1987).

Ya a finales del siglo XX, distintos trabajos empezaron a identificar un paulatino pero preocupante deterioro de la legitimidad política en los países de la región. La medición del Barómetro de las Américas permitió capturar los cambios a lo largo del tiempo.

Dos trabajos poco referenciados por la literatura sobre Centroamérica, pero relevantes para el presente estudio, son el Informe *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004) y

la investigación de Vargas Cullell sobre el apoyo a la democracia en Costa Rica (2005). Ambos utilizan un abordaje parecido, aunque se nutren de dos fuentes distintas: el PNUD emplea el Latinobarómetro 2002 y Vargas Cullell la medición de Lapop 2004, complementada por las series de Unimer y el Latinobarómetro. Aunque los resultados no son estrictamente comparables, usan baterías similares de preguntas, por lo que trabajan con conjuntos semejantes de actitudes políticas.

En el plano conceptual, ambos trabajos coinciden en afirmar que el apoyo al sistema va más allá de una preferencia abstracta por la democracia, y que involucra un complejo multidimensional de actitudes relacionadas con el respaldo a esta, frente a opciones provenientes de ámbitos normativos distintos. Así pues, el apoyo a un sistema político puede implicar actitudes contradictorias y múltiples variantes. Los autores citados proponen el concepto de “orientaciones hacia la democracia” para denotar los patrones de actitudes que revelan posiciones distintivas de apoyo o rechazo al sistema. El PNUD habla de “demócratas”, “ambivalentes” y “autoritarios”, mientras Vargas Cullell distingue entre “apoyadores”, “delegativistas” y “no apoyadores”. A partir de este abordaje, los dos estudios realizan un análisis comparado sobre el apoyo a la democracia en América Latina, procurando determinar el arraigo de estas orientaciones en las ciudadanías de cada país y su asociación con las características sociodemográficas, las modalidades de participación en los asuntos públicos, así como otras actitudes y creencias políticas.

Cabe señalar que el concepto de orientaciones a la democracia es similar al de “perfiles de apoyo” utilizado en este capítulo: ambos refieren a patrones multidimensionales de actitudes de apoyo o rechazo, y admiten que entre los polos opuestos existe una diversidad de posiciones intermedias, con distintos niveles y tipos de contradicciones con la democracia. La importancia teórica de estas orientaciones ambivalentes proviene de la formulación clásica de Juan Linz sobre la caída de las democracias (1978). Linz planteaba que una democracia entra en

serios problemas cuando la oposición desleal (empíricamente aproximada por PNUD y Vargas Cullell como la orientación “autoritaria” o “no apoyadora”) es capaz de sumar a sus filas a la oposición semileal (aproximada por la orientación “ambivalente” o “delegativa”). En este sentido, ambas investigaciones constituyen un valioso antecedente.

Desde el punto de vista empírico, estos estudios hicieron dos aportes importantes. Por un lado, demostraron que detrás de un nivel promedio de apoyo a la democracia en un país, pueden haber distintas distribuciones de esa preferencia (Vargas Cullell, 2005). Por otro, revelaron que entre 2002 y 2004, según la fuente de información empleada, las poblaciones con actitudes contradictorias hacia la democracia (los “ambivalentes” o “delegativistas”) estaban bastante extendidas, tanto en América Latina como en Centroamérica.

La gran limitación de estas investigaciones para los efectos del estudio de un período de cuatro décadas como el que propone este capítulo, es que fueron una “fotografía” de la situación imperante a principios del siglo XXI. La medición de las orientaciones hacia la democracia basada en las actitudes políticas seleccionadas por esos trabajos no ha sido replicada con posterioridad y, por tanto, tiene que ser descartada como punto de partida empírico para este análisis.

En un trabajo reciente, Booth y Seligson (2009) argumentan que la estabilidad democrática depende en gran medida de cómo es percibida la legitimidad política por la ciudadanía. Dicha legitimidad política ha sido un concepto clave para entender la forma en la que las sociedades establecen sus reglas de convivencia democrática y, más importante aún, ayuda a entender las razones por las cuales algunas democracias logran permanecer en el tiempo más que otras.

Estos autores plantean una teoría según la cual es posible examinar la vulnerabilidad de las democracias evaluando tres pilares fundamentales: el apoyo a los principios democráticos, el soporte popular a la institucionalidad política y la evaluación del desempeño del gobierno. En concreto, cuando en una sociedad

un alto porcentaje de la población muestra actitudes antidemocráticas, es desleal frente a las instituciones y además está frustrada por el desempeño económico del gobierno, es posible catalogar a dichos ciudadanos como “triplemente insatisfechos”. Esta situación podría dar origen a comportamientos autoritarios, desafiando de este modo a la democracia liberal.

En circunstancias en las que la población “triplemente insatisfecha” excede a la “triplemente satisfecha”, esto podría permitir a las élites poco comprometidas con las reglas del juego democrático estimar cuánta resistencia pública o apoyo podrían enfrentar si violaran el orden institucional. A su vez, estos eventos podrían actuar como catalizadores y ser la excusa perfecta para desencadenar acciones antidemocráticas por parte de las élites, como sucedió en el caso hondureño en el año 2009.

En resumen, si bien los estudios comentados han contribuido a entender los grandes cambios en la cultura política local en las últimas décadas, ninguno ha respondido un conjunto de interrogantes fundamentales: ¿cuál ha sido la magnitud de la reducción en el apoyo al sistema político en los demócratas centroamericanos?, ¿la cantidad de antidemócratas ha ampliado la merma en la legitimidad política? y ¿el respaldo de los demócratas al sistema es igual ahora que en las últimas dos décadas? Para contestar estas preguntas se ha elaborado una innovadora taxonomía, descrita en el siguiente apartado.

Actitudes políticas seleccionadas para medir perfiles de apoyo

La supervivencia de una democracia implica que se garanticen dos principios fundamentales: i) que la convivencia sea regulada por la plena aceptación de las reglas e instituciones del sistema, que es lo que se conoce como legitimidad de la democracia, y ii) que la comunidad política en su conjunto respete los derechos de los demás, en particular los de aquellos con los que no se está de acuerdo, es decir, que exista tolerancia política

(Cohen et al., 2017). De este modo, la estabilidad en una democracia depende de la combinación de alta legitimidad y alta tolerancia o de que, al menos, los dos principios no se erosionen de manera significativa, pues el binomio baja legitimidad/baja tolerancia pone en riesgo la estabilidad del sistema.

Para determinar la referencia normativa del apoyo ciudadano a la democracia, en este documento se entiende, específicamente, que se está hablando de apoyo a la democracia representativa liberal (Dahl, 1971 y 1989; Sartori, 1987). Este es el tipo de sistema al que pertenecen las democracias modernas que surgieron durante los siglos XIX y XX, y que también comparten las democracias regionales. Se trata de regímenes políticos que combinan dos características claves: i) las ciudadanía eligen a los gobernantes en elecciones libres, limpias, reiteradas y decisivas, y quedan electos quienes logran la mayor cantidad de votos (la mayoría o la primera minoría), y ii) las mayorías respetan los derechos de las minorías y existe un entramado de normas e instituciones, el Estado democrático de derecho (O'Donnell, 2010), que se encarga de tutelar los derechos de todos, en especial de las minorías, y de asegurarse que los gobernantes estén subordinados a la ley.

Dado que el apoyo al sistema y la tolerancia desempeñan un papel fundamental en la cultura política, los perfiles de apoyo a la democracia construidos para este Informe se basan en dos índices desarrollados hace varias décadas por el profesor Mitchell Seligson y muy utilizados en la investigación empírica sobre el tema. En el caso del apoyo al sistema, el índice se elabora a partir de cinco ítems que miden de manera muy confiable una misma dimensión. Las preguntas están formuladas para indagar el grado de orgullo y confianza de las personas en una serie de instituciones. Se trata de una medida indirecta del respaldo al sistema que evita la carga semántica implicada en las consultas directas que emplean la palabra “democracia”. En el caso de la tolerancia política, se utilizan cuatro ítems que indagan sobre la aceptación del derecho de expresarse o hablar mal

del gobierno que tienen las personas que piensan distinto (recuadro 13.1).

Esta selección de variables es bastante más robusta que la empleada por PNUD (2004) y Vargas Cullell (2005), estudios que, como se ha dicho, constituyen los antecedentes más directos en la investigación empírica de perfiles sobre apoyo y rechazo a la democracia en América Latina. En esos trabajos, algunas de las variables empleadas no alcanzaban niveles de confiabilidad suficientes para medir en forma adecuada las dimensiones requeridas.

La fuente de información fueron las encuestas del Barómetro de las Américas (todas ellas domiciliarias) efectuadas en los países estudiados entre 2004 y 2018, es decir, durante un período de catorce años. El PEN tuvo acceso a las versiones originales de los cuestionarios y las bases de datos de cada uno de esos estudios de cultura política.

Metodología empleada en la construcción de los perfiles

El esfuerzo por analizar con perspectiva de largo plazo los cambios en los perfiles ciudadanos de apoyo a la democracia implicó reconstruir los hallazgos de las primeras mediciones de cultura política de principios de este siglo, como punto de partida para el examen de las grandes transformaciones a través del tiempo. Sin embargo, aunque esta sección está basada en las investigaciones publicadas sobre este tema, no sigue la tradicional modalidad de construir series de datos.

Para la construcción de la taxonomía de personas demócratas se ha utilizado la técnica de *fuzzy sets*¹ y dos variables que miden pilares fundamentales de la convivencia política: el apoyo a la democracia y la tolerancia. Ambas se codificaron en una escala de 0 a 100, en la que, a mayor valor, mayor apoyo o tolerancia. Se usaron las encuestas del Barómetro de las Américas en cada país analizado para el período 2004-2018. Una de las virtudes de la tipología creada especialmente para esta contribución es su carácter comparativo, y los criterios utilizados para clasificar a los individuos en los distintos tipos de demócratas son aplicables a cualquiera

Recuadro 13.1

Variables utilizadas en el estudio sobre perfiles de apoyo a la democracia

Para medir el respaldo de la ciudadanía a la democracia y la tolerancia política se utiliza un conjunto de variables incluidas en los estudios de opinión pública del Barómetro de las Américas. Los ítems empleados para estudiar cada dimensión son:

Ítems de apoyo a la democracia

Adquieren valores en una escala de entre 1 (“nada”) y 7 (“mucho”). Estos son:

- B1. ¿Hasta qué punto cree usted que los tribunales de justicia de [país] garantizan un juicio justo?
- B2. ¿Hasta qué punto tiene usted respeto por las instituciones políticas de [país]?
- B3. ¿Hasta qué punto cree usted que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político [país]?
- B4. ¿Hasta qué punto se siente usted orgulloso de vivir bajo el sistema político de [país]?
- B6. ¿Hasta qué punto piensa usted que se debe apoyar al sistema político de [país]?

Ítems de tolerancia

Se ubican en una escala que varía entre 1 (“desaprueba firmemente”) y 10 (“aprueba firmemente”):

- D1. Hay personas que siempre hablan mal de la forma de gobierno de [país], no solo del gobierno de turno, sino del sistema de gobierno. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted el derecho de votar de esas personas?
- D2. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que esas personas puedan llevar a cabo manifestaciones pacíficas con el propósito de expresar sus puntos de vista?
- D3. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que esas personas puedan postularse para cargos públicos?
- D4. ¿Con qué firmeza aprueba o desaprueba usted que esas personas salgan en la televisión para dar un discurso?

En ambos casos, se crea un índice compuesto que fluctúa entre 0 y 100, donde los valores más bajos se refieren a menor apoyo y menor tolerancia, y viceversa.

Fuente: Encuesta Barómetro de las Américas, Lapop, varios años.

de los países incluidos en el Barómetro de las Américas.

Para definir quién es un individuo con niveles altos en las dos variables se emplearon dos criterios excluyentes. En el caso del apoyo al sistema, el primer criterio fue que la persona obtuviera 25 puntos o más, de 35 posibles, en los cinco ítems que miden esta variable (b1, b2, b3, b4 y b6), cuya escala original varía de 1 (menor apoyo) a 7 (mayor apoyo). El segundo criterio es que el individuo registrara valores altos (como mínimo 5) en cuatro de los cinco ítems, aunque el puntaje del ítem restante (cualquiera

de ellos) fuese menor. En otras palabras, pudo haber recibido una calificación baja en un único ítem de los cinco posibles.

Los individuos que cumplieron el primer criterio (25 puntos como mínimo), pero no el segundo (es decir, tuvieron menos de cuatro ítems con un valor de 5 puntos en la escala de 1 a 7) fueron clasificados como de apoyo medio-alto. Por otro lado, quienes alcanzaron menos de 25 puntos, pero más de 10, se codificaron como de apoyo intermedio. Asimismo, los que obtuvieron un máximo de 10 puntos en los cinco ítems, y cuatro de las cinco preguntas con valores máximos

de 2 puntos, se consideraron de apoyo medio-bajo. Para finalizar, los individuos cuyas respuestas a los cinco ítems alcanzaron como máximo 10 puntos y en cuatro de ellas sus puntajes fueron inferiores a 2, se catalogaron como de apoyo bajo. Si bien es cierto que en los criterios utilizados hay cierta arbitrariedad, ambos son indicativos de un nivel alto. Algo muy similar ocurre con los dos criterios aplicados en el caso del indicador de tolerancia política.

En el ámbito de la tolerancia política se aplicó un procedimiento similar, aunque con algunas particularidades propias de este índice de variables (d1, d2, d3 y d4). En concreto, un individuo considerado de alta tolerancia es aquel que obtuvo 28 puntos o más de 40 posibles en los cuatro ítems, según el primer criterio, y puntajes mayores a 7 en una escala de 0 a 10 en tres de los cuatro ítems, utilizando el segundo criterio. Los que recibieron 28 puntos o más, pero no alcanzaron puntuaciones mayores a 7 en tres de los cuatro ítems, se consideraron de tolerancia media-alta. Por otra parte, los que consiguieron entre 12 y menos de 28 puntos se clasificaron como de tolerancia intermedia. Los que tuvieron un máximo de 12 puntos de 40 posibles en los cuatro ítems mencionados y menos de tres de esas variables con valores menores a 3 puntos, se catalogaron como de apoyo medio-bajo. Por último, los individuos cuyas respuestas a los cuatro ítems alcanzaron valores menores a 12 puntos se consideraron de baja tolerancia. En el cuadro 13.1 se resumen los criterios usados para la clasificación.

El punto de partida del estudio es el concepto de perfil de apoyo a la democracia. Este último se entiende como un patrón específico de actitudes (o síndrome de actitudes) con respecto a la aceptación de la democracia como sistema de gobierno. Un perfil no es un listado de actitudes sobre la democracia (algunas a favor y otras en contra), sino una aproximación a modos de pensar sobre ella que concatenan una serie de actitudes políticas y definen un tipo característico de apoyo (o rechazo) al sistema político.

Al definir sus posiciones acerca de la democracia, las personas pueden tener actitudes muy diferentes. Algunas pueden

Cuadro 13.1

Criterios para la clasificación de los individuos en la taxonomía de personas demócratas

Niveles	Primer criterio	Segundo criterio
Dimensión: Apoyo al sistema		
Alto	25 puntos	4 de 5 ítems con puntaje mayor a 5
Medio alto	25 puntos	Menos de 4 ítems con puntaje mayor a 5
Intermedio	10 a menos de 25	
Medio bajo	10 puntos	4 de 5 ítems con puntajes menores a 2
Bajo	Menos de 10	Menos de 4 ítems con puntajes menores a 2
Dimensión: Tolerancia		
Alto	28 puntos	3 de 4 ítems con puntaje mayor a 7
Medio alto	28 puntos	Menos de 3 ítems con puntaje mayor a 7
Intermedio	12 a menos de 28	
Medio bajo	12 puntos	3 de 4 ítems con puntajes menores a 3
Bajo	Menos de 12	Menos de 3 ítems con puntajes menores a 3

Fuente: Alfaro Redondo y Vargas Cullerell, 2019.

adoptar de manera invariable posiciones de respaldo al sistema, tanto en un plano general como en asuntos más particulares, como por ejemplo su defensa frente a intentos de desestabilizarlo, el apoyo al Estado de derecho y a los partidos democráticos. Otras, por el contrario, pueden ser opositoras sistemáticas y en todos los casos preferir un régimen autoritario, fuerzas y valores políticos antidemocráticos. Sin embargo, muchos pueden no ubicarse en estas posiciones extremas y evidenciar grados de contradicción, ya sea con la democracia o con alternativas autoritarias.

Una persona que apoya a un sistema de ese modo, respalda de manera simultánea el mecanismo democrático para elegir gobierno (apoya el sistema expresando su confianza en él) y acepta que los demás, en especial los grupos minoritarios y los individuos cuyo pensamiento más le disgusta, tienen derechos que deben ser protegidos. Esto último, la tolerancia política con respecto a quienes piensan distinto, la ejerce no necesariamente como una virtud, sino por cálculo: puede ser que en un futuro ella, o las personas que piensan de modo similar, se encuentren en minoría y no desea que la mayoría las persiga (O'Donnell, 2004). Quien

apoya la democracia representativa liberal, o democracia liberal a secas, apoya al sistema y ejerce la tolerancia política.

En la práctica, sin embargo, las personas pueden tener actitudes muy distintas. Si se piensa en las dos dimensiones comentadas, hay grupos de individuos que respaldan con fuerza el sistema y la tolerancia política. Estos son los *demócratas liberales*, que se representan de manera ilustrativa en la esquina superior derecha del gráfico 13.1. En el otro extremo se encuentran las personas que rechazan tanto el sistema democrático como el ejercicio de la tolerancia, los *autoritarios o antidemócratas* (esquina inferior izquierda del gráfico). A partir de estas posiciones extremas puede haber toda suerte de combinaciones, dado que el apoyo al sistema no tiene un comportamiento binario, es decir, no es un asunto de apoyo total o rechazo total, sino que tiene diversas intensidades. Lo mismo ocurre con la tolerancia política: no solo existen el tolerante perfecto y el perfecto intolerante, sino que hay grados de (in)tolerancia. Cuando se observan ambas dimensiones de manera integrada, la cuestión de las intensidades crea todo tipo de combinaciones posibles. Ello se ha querido representar con las posiciones

de los *liberales semidemócratas* (niveles intermedios de apoyo al sistema y de tolerancia), los *demócratas “iliberales”* (alto apoyo al sistema y baja tolerancia) y los *anarquistas* (bajo apoyo al sistema y alta tolerancia).

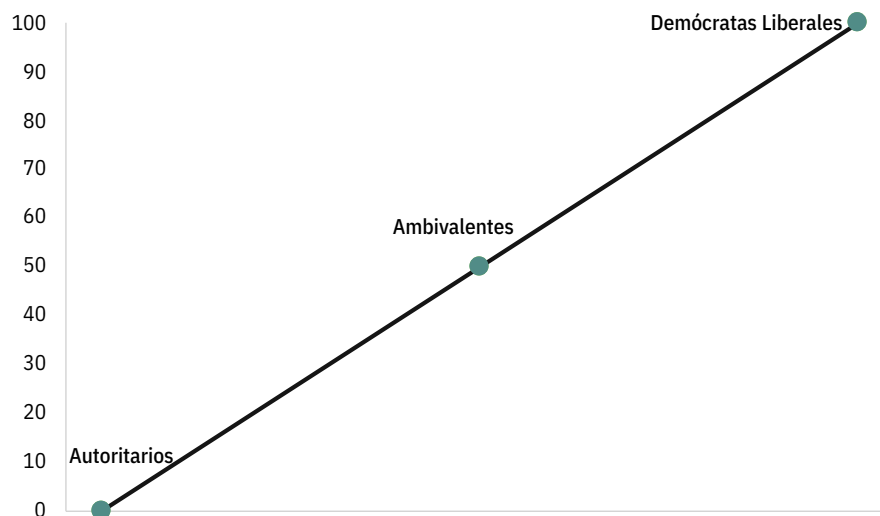
En principio, puede haber tantas combinaciones de grados de apoyo al sistema y tolerancia política como personas. Según la clasificación empleada, el grupo de *demócratas liberales* estaría formado por lo que podría considerarse “demócratas perfectos”, pues tienen los niveles más altos de tolerancia y de apoyo al sistema. Son personas que, en todos los asuntos consultados, dan respuestas favorables a la democracia. Si en una sociedad predomina este grupo, la supervivencia de la democracia está resguardada con mucha solidez. En el extremo opuesto se ubica el grupo *autoritario*, cuya mezcla de bajo apoyo al sistema y baja tolerancia es la peor combinación posible para la estabilidad política (gráfico 13.1). Distintos estudios de cultura política han planteado que la estabilidad en una democracia depende de la combinación de alta legitimidad y alta tolerancia o de que, al menos, los dos principios no se erosionen de manera significativa, pues el binomio baja legitimidad/baja tolerancia pone en riesgo la estabilidad del sistema.

A partir de estas posiciones extremas puede haber toda suerte de combinaciones. En el medio se ubican grupos cuyas actitudes privilegian más el sistema que la convivencia, o al revés. Entre ellos sobresale el grupo ambivalente, formado por personas descontentas con la política y de tolerancia intermedia; es decir, una especie de “demócratas a medias”. Sus opiniones son ambiguas y contradictorias con respecto a la democracia. El apoyo al sistema no tiene un comportamiento binario, no es un asunto de apoyo total o rechazo total, sino que presenta diversas intensidades. La clasificación es lo suficientemente depurada como para observar sutiles pero sustantivas diferencias entre los grupos.

Un escenario en el que la firme creencia en la democracia es sustituida por valores y actitudes antidemocráticas puede generar condiciones para que determinadas fuerzas políticas capitalicen ese

Gráfico 13.1

Esquema gráfico de los distintos tipos de demócratas



Fuente: Alfaro Redondo, 2021.

desarraigo e impulsen intentos populistas o abiertamente antidemocráticos, para hacerse con el gobierno, como ha ocurrido en varios países.

En un contexto de debilitamiento de los partidos, descrédito de la política, irregularidades electorales, golpes de Estado y aumento de la protesta social como el que se ha vivido en la región centroamericana y República Dominicana, existe el riesgo de que ese escenario sea caldo de cultivo para la desestabilización del sistema.

La democratización no ha significado más demócratas en Centroamérica y ha debilitado a sus defensores

¿Es la composición actual de los demócratas en Centroamérica muy distinta a la de quince años atrás? ¿Han experimentado los diferentes países una evolución similar?

La experiencia histórica enseña que las democracias fueron derribadas por fuerzas políticas que contaban con el apoyo (o al menos la pasividad) de una parte importante, incluso mayoritaria, de la ciudadanía. Las democracias se tornan

vulnerables cuando, entre otros factores, las fuerzas autoritarias encuentran en las actitudes ciudadanas terreno fértil para actuar (PNUD, 2004). En ello radica la importancia de conocer y analizar los niveles de apoyo con que cuenta la democracia en la región.

Para simplificar la presentación de los resultados, se construyeron gráficos por país. En estos gráficos (del 13.2 al 13.9) se aprecian dos asuntos: el peso de un perfil y la intensidad del apoyo a la democracia. Lo primero se representa con el tamaño de los círculos, el segundo, con el “serpenteo” de los mismos: un perfil puede variar en la intensidad de sus creencias. Sin embargo, el serpenteo no puede ser radical, sino dentro de cierto rango, pues de lo contrario lo que hay son pérdidas o ganancias netas entre perfiles. La importancia del serpenteo es que manifiesta tendencias en la intensidad: si todos los perfiles se mueven sincrónicamente en una u otra dirección, eso refleja un patrón. Los años aparecen referenciados en el eje vertical, al lado izquierdo del gráfico, y ordenados de manera ascendente.

Al aplicar la metodología para la construcción de los arquetipos de demócratas

en todos los países, sobresalen tres resultados. En primer lugar se identifica un grupo de naciones compuesto por Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana, cuya distribución de los perfiles es muy similar en el período analizado.

En esos seis países, el grupo de los *ambivalentes*, es decir, la ciudadanía con actitudes contradictorias con la democracia, ya representaba al menos una cuarta parte de la población en 2004 y experimentó un crecimiento a lo largo de doce años, que oscila entre 14 puntos porcentuales en el caso de El Salvador y 7 puntos porcentuales en República Dominicana. En Panamá y Guatemala, cuatro de cada diez ciudadanos se identifican como *ambivalentes* y en los casos restantes, constituyen al menos un tercio de la población (ver gráficos por país más adelante).

El aumento de los grupos más escépticos con la democracia en estos seis países se acompaña de preocupantes reducciones en los perfiles más afines con dicha manera de convivencia política, en particular en los denominados *demócratas liberales*, e incluso en algunos casos como El Salvador y Belice, en la última medición disponible se reportan los niveles más bajos de la serie histórica.

En segundo lugar, en Costa Rica, la composición entre demócratas y antide-mócratas también experimentó cambios significativos, aunque no tan dramáticos como los mostrados por el grupo de naciones antes mencionado. En este sentido, lo que ocurrió en dicho país es que a finales del siglo XX los perfiles dominantes poseían como atributos un alto apoyo al sistema y niveles intermedios de tolerancia política. Esa era sin duda una combinación muy favorable para la democracia, pues ante amenazas externas la reserva de legitimidad se activaba, y se fortalecía el respaldo de la población al sistema político. Sin embargo, al finalizar la segunda década del siglo XXI, el perfil del grupo demócrata se movió desde los tradicionales niveles altos a valores intermedios en la dimensión de apoyo al sistema, pero ha mantenido los mismos grados de tolerancia (valores medios). En otras palabras, la legitimidad

de la democracia entre la ciudadanía costarricense ha decrecido de alta a media, al tiempo que la tolerancia se mantiene en los niveles medios que han sido usuales.

Por último, en esta materia Nicaragua es un caso atípico en la región, pues en los siete estudios de opinión analizados no se identifican cambios relevantes en la distribución de los perfiles, más allá de pequeñas oscilaciones en algunos años. Es decir, ya en 2004 el grupo de *ambivalentes* representaba una cuarta parte de la población y se mantenía en ese nivel en 2016. Sumado a ello, los *demócratas liberales* en esta nación tampoco experimentaron variaciones importantes en ese período. Esto puede parecer paradójico justo en circunstancias en las que el país ha involucionado políticamente.

En términos generales, estos resultados significan que, en lo referido a cultura política, en la región centroamericana se produjeron dos fenómenos desfavorables para la sobrevivencia democrática. Por una parte, en las últimas tres décadas los procesos de democratización no expandieron la cantidad de individuos con fuertes creencias en la legitimidad del sistema; o, lo que es lo mismo, la democracia no significó un mayor número de demócratas. Por otro lado, este resultado permite plantear que en las sociedades con mayor presencia de grupos afines a la democracia (como en el caso de Costa Rica), los fieles demócratas migraron hacia el escepticismo y la ambivalencia, mas no necesariamente, al menos por ahora, al eje de la antidemocracia.

En circunstancias tan desfavorables e inciertas para el futuro de la democracia como las actuales, poseer los perfiles de demócratas que tiene la mayoría de los países, crea las condiciones para un mayor asedio, como parte de un proceso “desdemocratizador” (Vargas Cullell, 2019). Las múltiples regresiones vividas en la presente década son incuestionables y todo apunta a que, en lugar de revertirse, se agudizarán. Si bien este ejercicio no pretende presagiar o predecir rupturas de los sistemas políticos en Centroamérica, estos hallazgos contribuyen a entender las condiciones en las que una afrenta a la democracia podría

encontrar a los países con sus reservas democráticas disminuidas y poner en riesgo la frágil estabilidad prevaleciente.

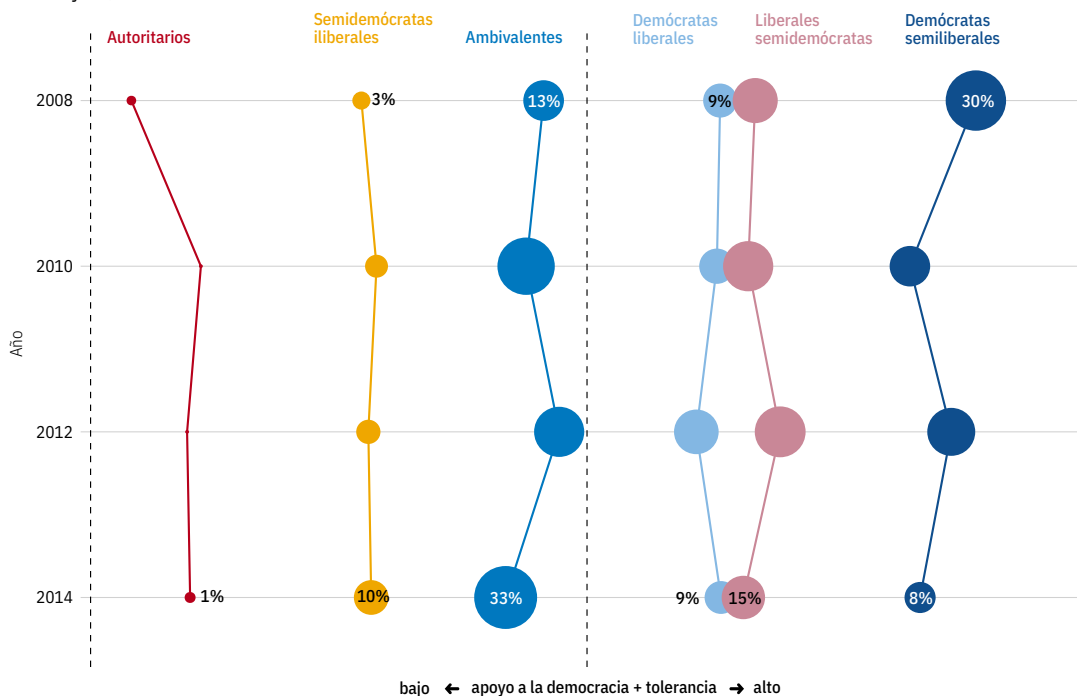
Según este análisis, los dos perfiles de apoyo a la democracia más relevantes en la región centroamericana en el período estudiado son, por un lado, los *demócratas liberales* y por el otro, los denominados *ambivalentes* (gráfico 13.10). Los primeros, por constituir el segmento de mayor apego a la democracia, y los segundos, por exhibir actitudes contradictorias sobre el régimen político. Tal y como se aprecia en el gráfico, en seis de los ocho países analizados en 2004, los segundos superan a los primeros. Las únicas excepciones a este patrón son Costa Rica y Belice. Sin embargo, en las últimas mediciones en ambos países (2014 en Belice y 2018 en Costa Rica), los *ambivalentes* también sobrepasaban a los *demócratas liberales*.

Para representar mejor la proporción de perfiles afines y detractores de la democracia, se pueden expresar numéricamente como la razón que representan los *demócratas liberales* con respecto a los *ambivalentes*. En circunstancias en las que los grupos de *ambivalentes* con la democracia excedan a los *demócratas liberales*, las élites y autoridades poco comprometidas con las reglas del juego democrático podrían verse tentadas a violar el orden institucional para complacer a seguidores que se identifican con dichos rasgos políticos, con el fin de incrementar el apoyo público de su accionar.

Como se aprecia en el gráfico 13.11, en cuatro de los ocho países estudiados el perfil de mayor adhesión con la democracia constituye una proporción baja de los que exhiben posiciones ambiguas hacia ella. En Costa Rica y Belice tuvieron lugar reducciones importantes en la cantidad de *demócratas liberales* en la presente década, mientras que en República Dominicana, dicha razón ha oscilado al principio de la serie, pero sus niveles más recientes se asemejan al promedio regional.

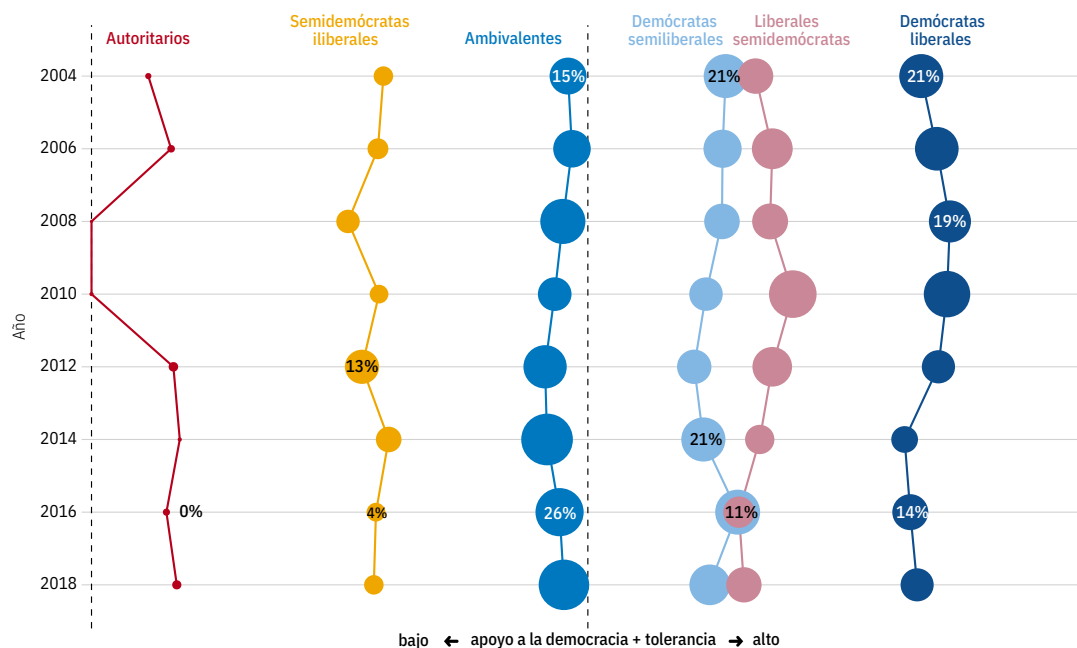
De igual modo, usando una segunda medición sobre este mismo tema se llega a resultados similares. En concreto, si se analizan de manera agrupada los perfiles más afines entre sí, es decir, los más

Gráfico 13.2

Evolución de los principales tipos de demócratas en Belice. 2008-2014
(porcentajes)

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

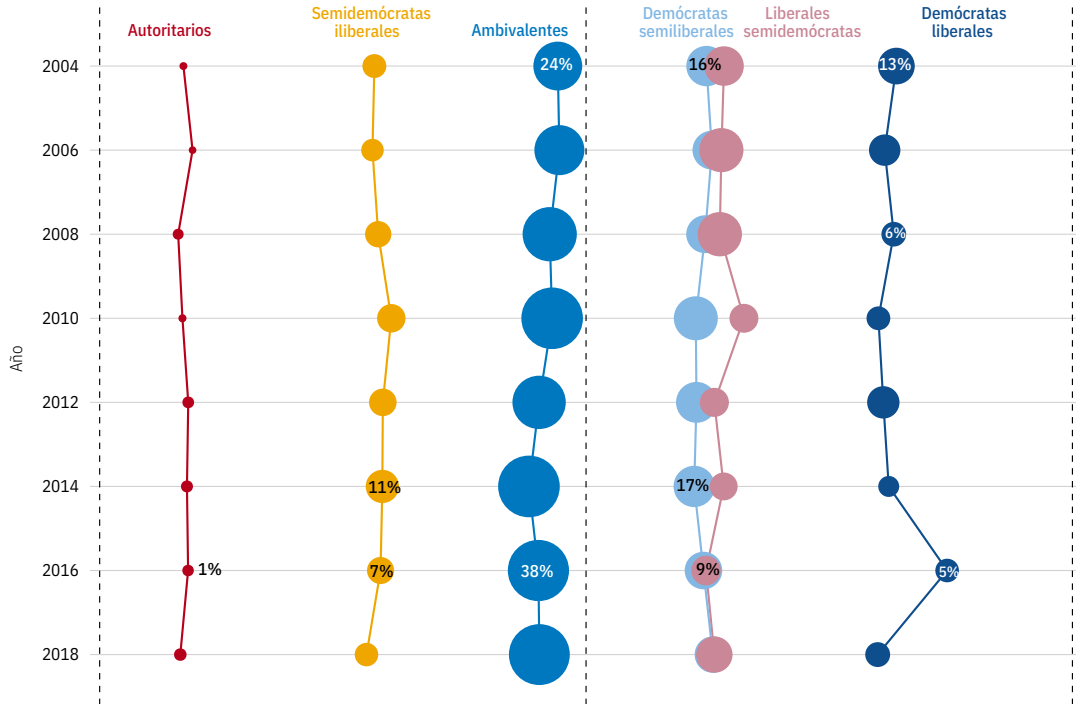
Gráfico 13.3

Evolución de los principales tipos de demócratas en Costa Rica. 2004-2018
(porcentajes)

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

Gráfico 13.4

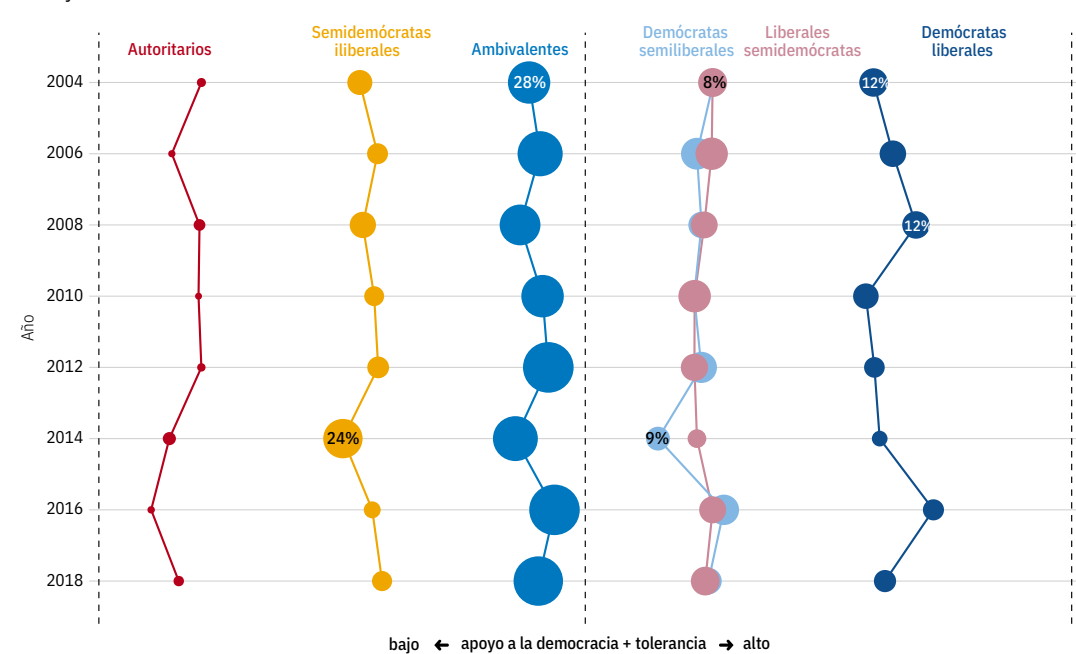
Evolución de los principales tipos de democratas en El Salvador. 2004-2018
(porcentajes)



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

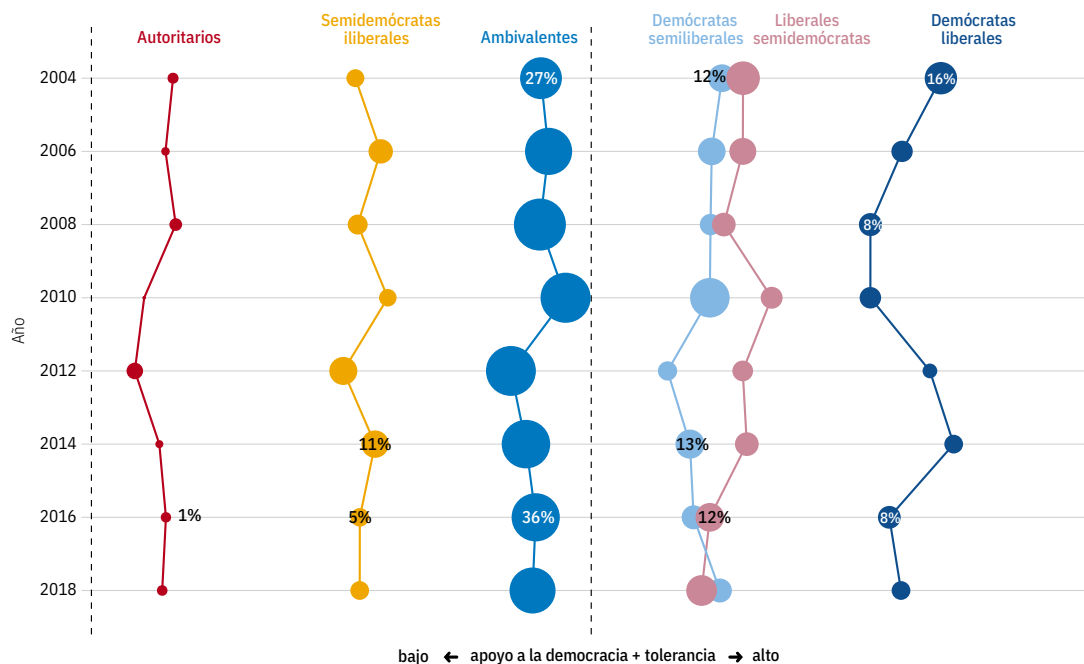
Gráfico 13.5

Evolución de los principales tipos de democratas en Guatemala. 2004-2018
(porcentajes)



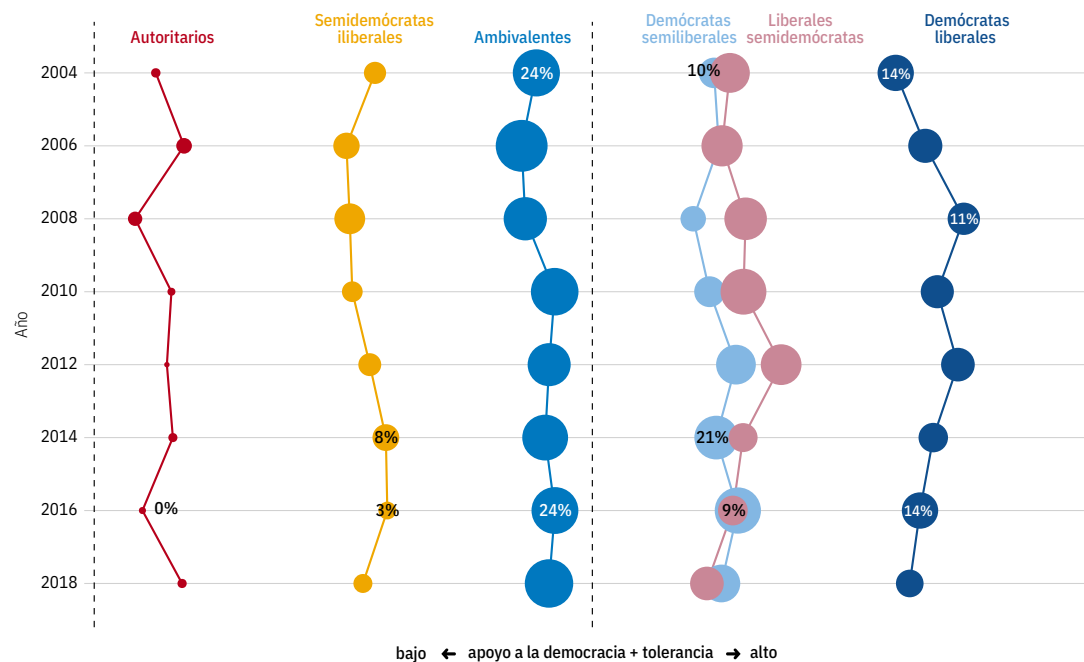
Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

Gráfico 13.6

Evolución de los principales tipos de demócratas en Honduras. 2004-2018
(porcentajes)

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

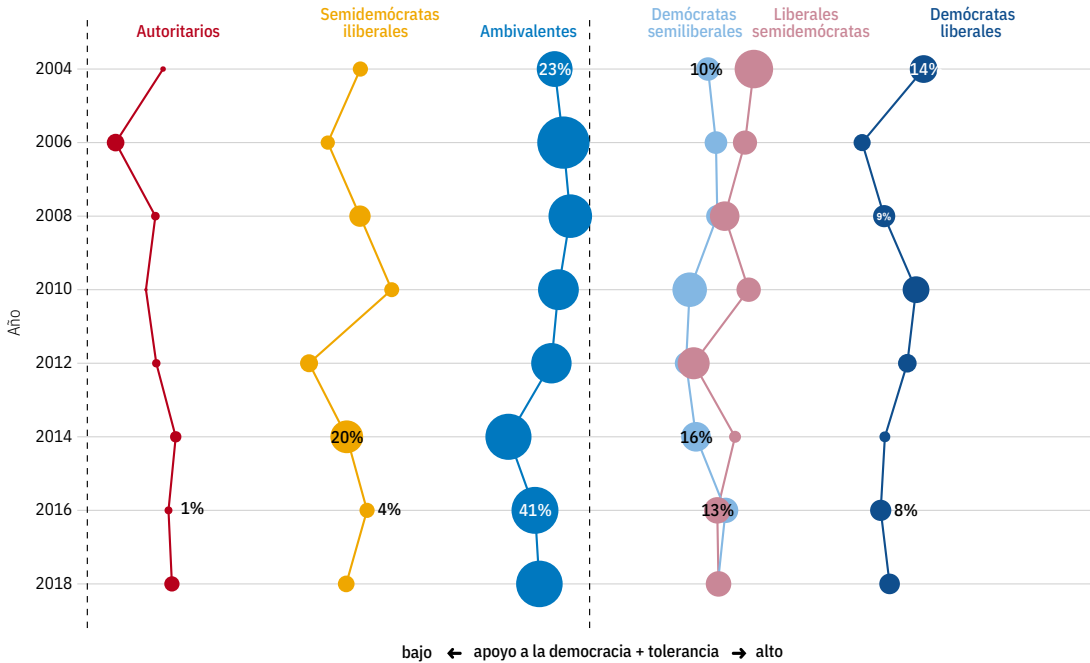
Gráfico 13.7

Evolución de los principales tipos de demócratas en Nicaragua. 2004-2018
(porcentajes)

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

Gráfico 13.8

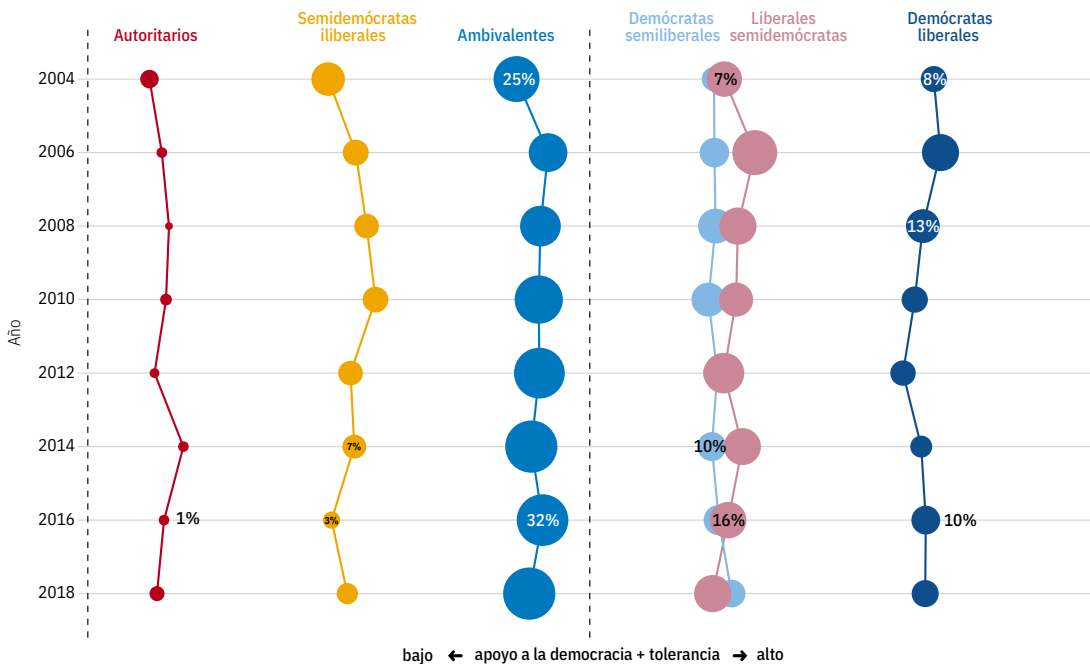
Evolución de los principales tipos de democratas en Panamá. 2004-2018
(porcentajes)



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

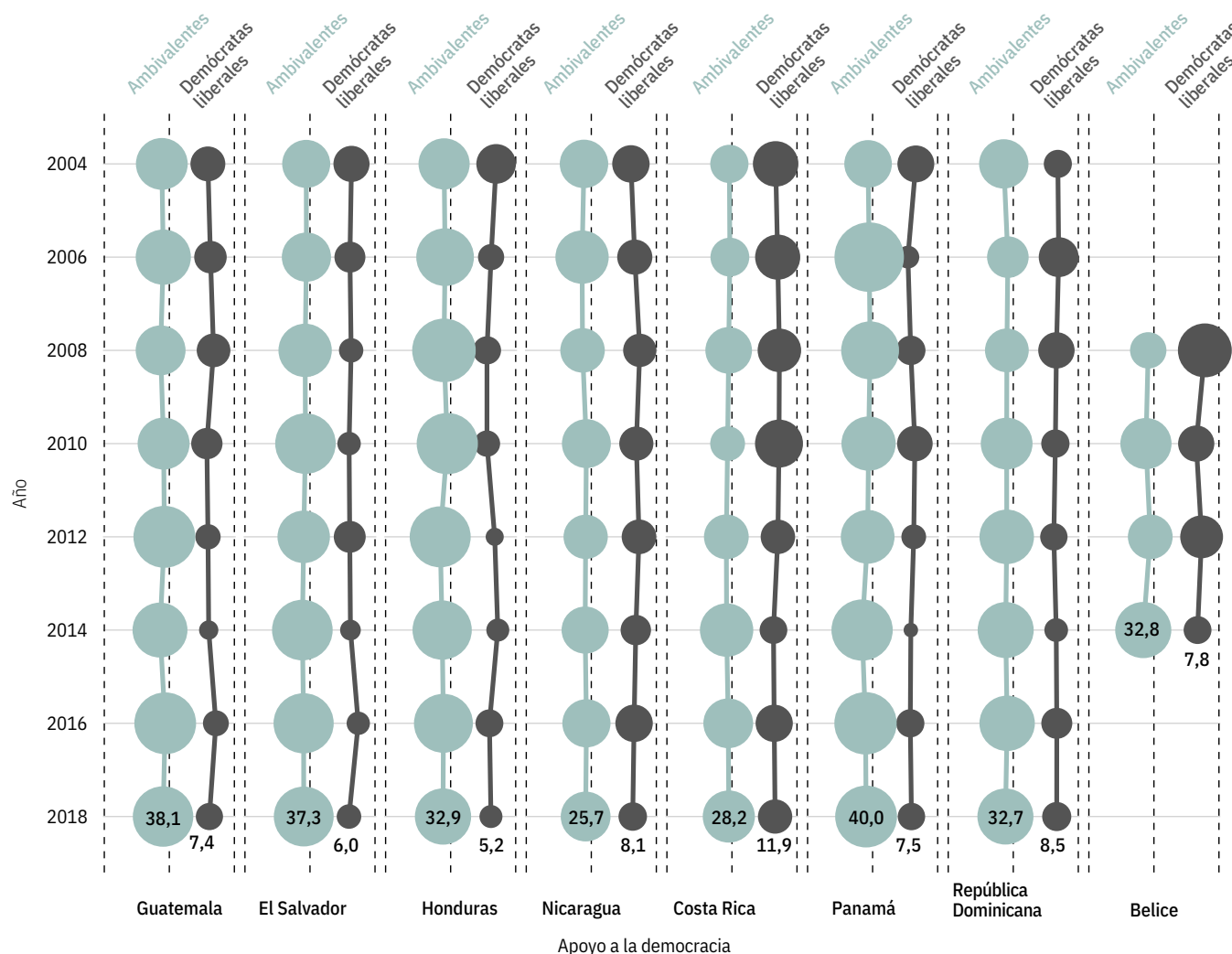
Gráfico 13.9

Evolución de los principales tipos de democratas en República Dominicana. 2004-2018
(porcentajes)



Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

Gráfico 13.10

Distribución porcentual de *ambivalentes* y *demócratas liberales*, por año, según país

Fuente: Guzmán Castillo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años y a partir de Gómez Campos, 2019.

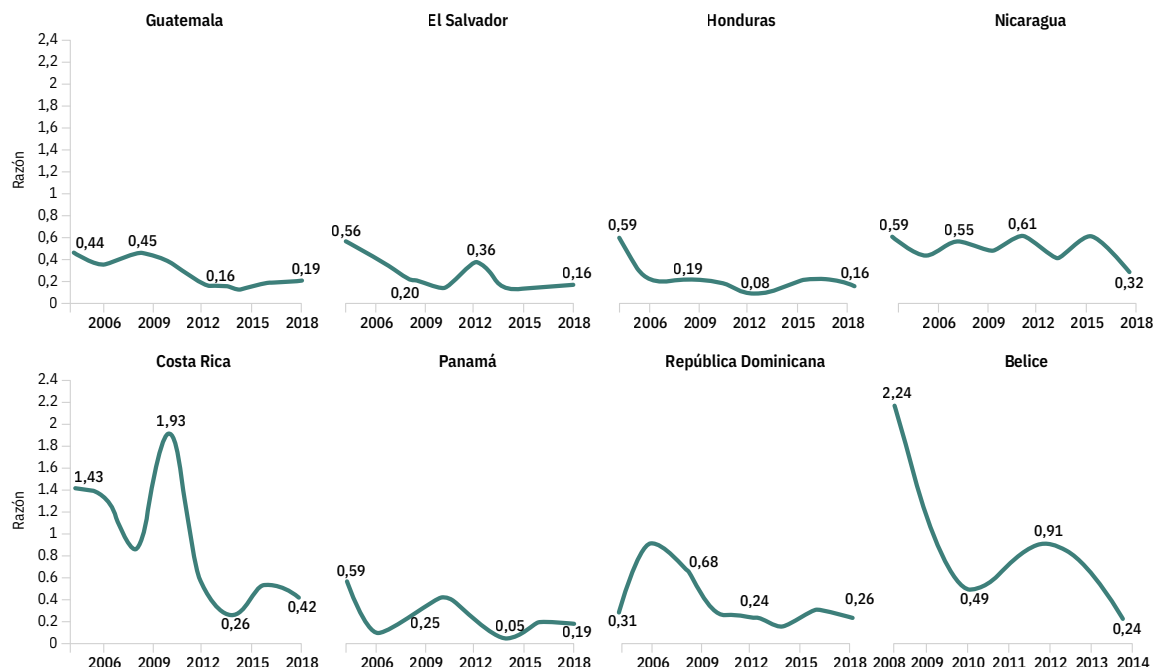
fieles creyentes en el sistema político (*demócratas semiliberales* + *semidemócratas liberales* + *demócratas liberales*) versus los más críticos (*ambivalentes* + *semidemócratas iliberales* + *autoritarios*), es posible saber si la diferencia entre ambos grupos deja un saldo positivo o negativo para la democracia. Como se muestra en el gráfico 13.12, si los valores aparecen por debajo de la línea roja, significa que los perfiles más críticos con la democracia superan a los más afines a esta, y viceversa.

En este sentido, los datos reflejan que únicamente dos países (Costa Rica y Nicaragua) han tenido tres mediciones consecutivas recientes en las que las diferencias netas entre ambos grupos favorecen a la democracia. En las naciones restantes, el saldo es negativo, siendo Honduras, Panamá, Guatemala y El Salvador los casos con mayor déficit de demócratas (gráfico 13.12).

La presencia creciente de grupos sociales menos afines con la democracia en la región no constituye, necesariamente,

un predictor de la inevitable ocurrencia de golpes de Estado o de quiebres de la democracia. En su lugar, lo que plantean estos hallazgos es que, en varias naciones de la región CARD se han configurado escenarios de mayores riesgos y vulnerabilidades para la sobrevivencia de los sistemas políticos. En este sentido, los hallazgos aquí expuestos pueden considerarse como alertas tempranas. Al respecto, en algunos de estos países una combinación de circunstancias puede contrarrestar los pronósticos pesimistas

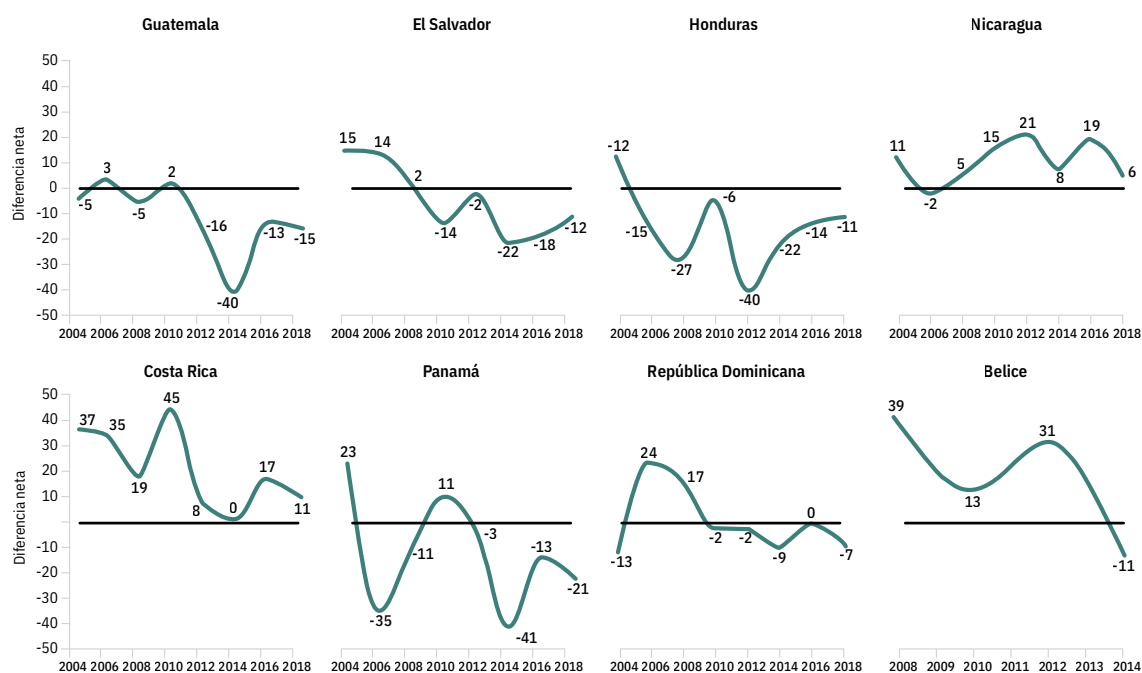
Gráfico 13.11

Razón^{a/} de *demócratas liberales* con respecto a *ambivalentes*, por año, según país

a/ Se calcula al dividir el porcentaje de demócratas entre el porcentaje de ambivalentes.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años.

Gráfico 13.12

Diferencia neta^{a/} entre poblaciones crítica y defensora de la democracia, por año, según país

a/ Se calcula como la resta entre el total de los porcentajes de los grupos de demócratas liberales, liberales semidemócratas y demócratas semiliberales y el total de los porcentajes de los grupos de autoritarios, semidemócratas liberales y ambivalentes.

Fuente: Alfaro Redondo, 2021, con datos de la encuesta Barómetro de las Américas, varios años.

e impedir que se materialicen los escenarios más desfavorables para la democracia. No obstante, en otros países, los vaticinios sí podrían volverse una realidad. Es decir, pueden existir actitudes poco favorables a la democracia por mucho tiempo antes de que estas se manifiesten políticamente o incluso nunca lleguen a concretarse. Inclusive autores como Cassell et al. (2018) concluyen que el apoyo popular a los golpes de Estado en Latinoamérica ha disminuido de manera significativa.

Bases sociales del apoyo al sistema político hostiles a la democracia

En virtud de la creciente presencia, así como de la dominancia de grupos sociales con posiciones ambiguas y contradictorias hacia la democracia en los países estudiados y del debilitamiento de sus defensores, resulta pertinente examinar las bases sociales de ambos grupos. Con este fin, se han analizado algunos rasgos sociodemográficos y políticos relevantes para determinar si los mismos incrementan o disminuyen la probabilidad de pertenecer a estos dos perfiles. Se estudiaron las siguientes variables: edad, género, nivel educativo e ideología política.

La metodología utilizada fue la de modelos de regresión logística con la variable dependiente dicotómica: *demócratas liberales* y *ambivalentes* (0=no y 1=sí). Estos análisis permitieron identificar que, de las cuatro variables incluidas, las dos que mejor discriminan en materia de pertenencia a estos perfiles son educación e ideología política.

Como se aprecia en los cuadros 13.2 y 13.3, en la gran mayoría de los países de la región con mayor nivel educativo, no se incrementan las probabilidades de formar parte del perfil de “demócratas perfectos”, o no disminuye la oportunidad de pertenecer a los *ambivalentes*; con la única excepción de Costa Rica. En ambos perfiles, en la mayor parte de los casos, la probabilidad de pertenecer a estos grupos de los que poseen estudios secundarios o universitarios se mantiene igual o incluso disminuye con respecto a los que poseen primaria, como se muestra

Cuadro 13.2

Cambio en las probabilidades de pertenecer al perfil de *demócratas liberales*, por país, según indicador

País	Educación (respecto a primaria)		Ideología (respecto a centro)	
	Secundaria	Universitaria	Izquierda	Derecha
Costa Rica	Se mantiene	Aumenta	Se mantiene	Aumenta
El Salvador	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Aumenta
Guatemala	Disminuye	Se mantiene	Se mantiene	Aumenta
Honduras	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Nicaragua	Se mantiene	Disminuye	Se mantiene	Se mantiene
Panamá	Se mantiene	Disminuye	Disminuye	Se mantiene
República Dominicana	Disminuye	Disminuye	Disminuye	Aumenta

Fuente: Alfaro Redondo et al., 2020

Cuadro 13.3

Cambio en las probabilidades de pertenecer al perfil de *demócratas ambivalentes*, por país, según indicador

País	Educación (respecto a primaria)		Ideología (respecto a centro)	
	Secundaria	Universitaria	Izquierda	Derecha
Costa Rica	Se mantiene	Disminuye	Se mantiene	Disminuye
El Salvador	Aumenta	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Guatemala	Aumenta	Se mantiene	Se mantiene	Disminuye
Honduras	Se mantiene	Disminuye	Se mantiene	Se mantiene
Nicaragua	Se mantiene	Disminuye	Disminuye	Disminuye
Panamá	Se mantiene	Se mantiene	Disminuye	Disminuye
República Dominicana	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Disminuye

Fuente: Alfaro Redondo et al., 2020

en Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

En lo que respecta a la ideología política, los resultados son mixtos. Por un lado, en países como Guatemala, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana, las probabilidades de ser clasificados como *demócratas liberales* aumentan entre las personas que declaran tener una ideología de derecha (con respecto a los que se autodefinen como de centro), mientras que dichas probabilidades aumentan entre los que se definen a la izquierda del espectro ideológico en Panamá y República Dominicana. En los otros países, la ideología no es un factor determi-

nante. Por otro lado, las probabilidades de ser considerado como *ambivalentes*, o disminuyen o se mantienen igual entre los que se definen como de derecha o de izquierda (con respecto a los que se ubican como de centro).

Implicaciones: oportunidades y desafíos

El principal hallazgo de este capítulo apunta que la democracia no produjo más demócratas en la región centroamericana, y además, la involución reportada coincide con el aumento en el peso de grupos de la ciudadanía con posiciones

ambivalentes ante la democracia y un achicamiento de los grupos más afines a ella. Con ello, las vanguardias democráticas en la zona son demasiado pequeñas. Como resultado, las democracias electorales centroamericanas se enfrentan a una mezcla de gran vulnerabilidad y amenaza, el escenario más desfavorable desde el retorno de la democracia.

Estos resultados revelan un terreno poco fértil para la democracia en la región, pues las clases medias y las más educadas de los países de la zona, con pocas excepciones, son las más escépticas con el régimen. Sin duda, este panorama es desalentador, pues contradice los principales hallazgos de la literatura especializada en la materia que plantea que, a mayor nivel educativo, mejores prospectos para la democracia (Lipset, 1959 y 1960). En estas fuentes se reconoce a la educación como un factor determinante en la formación y el mantenimiento de una cultura cívica y participativa (Almond y Verba, 1963). Este hallazgo es preocupante, dado que si las clases ilustradas y educadas en varios países de la región le dan la espalda a la democracia, y en lugar de apoyarla de manera manifiesta, la adversan, los esfuerzos para que logre enraizarse y consolidarse de una vez por todas podrían ser en vano, al ser contrarrestados por sectores que

dominan actividades estratégicas como la producción económica, el pensamiento o la difusión de las ideas. Además, los sectores más educados acostumbran a ser los que más participan en las elecciones (votan más, participan más en partidos y ocupan más puestos de representación política), pues disponen de mayores recursos para involucrarse en política.

En síntesis, el análisis de los cambios en los perfiles de apoyo a la democracia en los países de la región y República Dominicana, en las últimas dos décadas, revela que las democracias están en serios problemas en Centroamérica. El panorama y los prospectos para su sobrevivencia son particularmente pesimistas si continúa (o se amplía) en el futuro la evolución descrita. La erosión de la creencia de la ciudadanía en las instituciones y valores de la democracia, sumada al débil apego existente a estos, demuestra que los esfuerzos democratizadores fracasaron en atraer a más demócratas. Esta situación revela una enorme fragilidad y vulnerabilidad de los regímenes políticos.

Este documento ha evidenciado el crecimiento de grupos sociales con actitudes hostiles a la democracia en Centroamérica y República Dominicana, pero no aporta conclusiones sobre posibles explicaciones de este fenómeno. Una posibilidad es que esto se haya dado

debido a que los regímenes políticos han sido incapaces de satisfacer un conjunto de necesidades materiales de la población y eso ha provocado altos niveles de insatisfacción con la democracia. Este será un asunto por indagar con mayor profundidad por este Informe en el futuro.

En conclusión, en Centroamérica se combinan dos condiciones hostiles para la consolidación y el fortalecimiento de la democracia. Por un lado, el régimen electoral y el Estado de derecho no se han desarrollado con plenitud. Se dieron algunos avances y progresos en estos temas, aunque fueron insuficientes o no llegaron a consolidarse del todo. Desde el punto de vista institucional, se trata de democracias inconclusas y de múltiples regresiones políticas. Por otra parte, en términos del respaldo popular, dichos regímenes carecen de amplios y sostenidos apoyos de la ciudadanía, lo cual amenaza su permanencia. El riesgo de que los sistemas políticos centroamericanos retornen al autoritarismo y la violencia ya sea por debilidad o inacción de sus instituciones, o por la vía de fuerzas respaldadas por creencias y actitudes antidemocráticas en la ciudadanía es elevado y sus efectos podrían revivir “fantasmas políticos” que parecían desterrados.

Notas

1 *Fuzzy sets* es una metodología en las ciencias sociales que permite clasificar casos, según una determinada pertenencia, en conjuntos con características definidas a partir de la presencia de determinados atributos. Se utiliza cuando las diferencias entre los casos son de grado y difícilmente pueden establecerse barreras categóricas. El término *fuzzy* significa “difícil de percibir con claridad o comprender y explicar con precisión; indistinto o vago”.

CAPÍTULO

14

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

Votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)

HALLAZGOS RELEVANTES

- Centroamérica y República Dominicana votaron el 76% de las resoluciones con una alta coincidencia a favor durante el período 2000-2020.
- El alto grado de coincidencia en la forma en que votan los integrantes de la región y República Dominicana se debilita en los temas más álgidos que se discuten en el seno de las Naciones Unidas, en particular los relacionados con conflictos específicos.
- Las resoluciones sobre conflictos específicos representaron el 33,2% del total durante el período estudiado.
- Guatemala, Honduras y Panamá se caracterizan por una menor proporción de votos antagónicos en relación con Estados Unidos en las resoluciones sobre conflictos específicos.
- Todos los demás países del Istmo y República Dominicana, a excepción de Nicaragua, aumentan sus porcentajes de coincidencia y reducen los de no coincidencia con Estados Unidos en aquellos conflictos distintos al palestino-israelí.

IMPORTANCIA DEL TEMA

Este es el primer estudio que sistematiza las votaciones de Centroamérica y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas durante las últimas dos décadas (2000-2020).

Para ello, se elaboró una base de datos con la información más relevante de cada una de las resoluciones votadas durante ese período. Dicha base, además, permite comparar la forma en que votan los países de la región con potencias extrarregionales y otros Estados latinoamericanos según diversas categorías de estudio a lo largo del período estudiado.

Si bien los hallazgos del análisis son de naturaleza descriptiva, constituyen un insumo para promover discusiones sobre las oportunidades de mejora en el diseño de las políticas públicas y los mecanismos de toma de decisiones sobre relaciones exteriores para las naciones del Istmo y las posibilidades de actuar como bloque en foros multilaterales.

RECONOCIMIENTOS

Insumos: *Patrones de votación de los Estados centroamericanos y la República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)*, de Carlos Humberto Cascante Segura y Raúl Fonseca Hernández.

Coordinación: Alberto Mora Román.

Borrador del capítulo:
Carlos Humberto Cascante Segura.

Edición técnica: Alberto Mora Román.

Lectores críticos: La investigación que sirvió de insumo para este capítulo fue revisada por Linyi Baidal, Rubén Nájera, Gert Rosenthal y Eduardo Ulibarri. Sus valiosos comentarios y sugerencias permitieron precisar y mejorar la presentación de los hallazgos del análisis realizado.

Se agradece a Ronald Alfaro y Steffan Gómez la detallada revisión del borrador de este capítulo.

Revisión y corrección de cifras:
Sebastián González.

Corrección de estilo y edición de textos:
Juan Bejarano.

Diseño y diagramación:
Erick Valdelomar / Insignia Ng.

/// MIRADAS A PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES ///

Resumen

Sin la pretensión de establecer relaciones causales, las tendencias de votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas desde el año 2000 hasta el 2020 evidencia que estos países tienden a coincidir en temas ambientales, desarme, derechos humanos, cooperación y derecho internacional.

Sin embargo, existen grandes diferencias en la forma en que votan las resoluciones relacionadas con conflictos específicos, donde los posicionamientos de Guatemala y Honduras son antagónicos en relación con las otras naciones. Estos patrones no son uniformes en el tiempo, sino que han cambiado en el transcurso de las últimas dos décadas, sobre todo en lo que se refiere a la forma de votación de las resoluciones sobre el conflicto palestino-israelí, uno de los asuntos más álgidos de la política internacional.

Al relacionar la forma en que votan los países de la región y los cambios de gobierno se identificaron modificaciones en los patrones de votación, en particular cuando ello implica el ascenso al poder de un partido político distinto. En Guatemala, Honduras y Panamá ese tipo de cambios es más reiterado, mientras que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua los patrones de votación son mucho más estables independientemente

de los cambios de gobierno. Por otro lado, la situación particular de Belice y su sistema político hacen más difícil establecer en este momento una observación definitiva sobre esta conducta.

En relación con actores externos al Istmo, al comparar los resultados de las votaciones con los de Estados Unidos, se observa que no existe coincidencia, en especial en las resoluciones sobre conflictos específicos, y muy en particular en la cuestión palestino-israelí. Guatemala y Honduras se distinguen del resto de actores al apoyar o abstenerse de votar posiciones contrarias a los intereses israelíes (respaldados por Estados Unidos), mientras que Panamá se encuentra en pleno cambio de posiciones al separarse de las líneas guatemalteca y hondureña. Por otra parte, en otros conflictos, salvo en el caso de Nicaragua, los demás evidencian cierta afinidad con las posiciones estadounidenses.

CAPÍTULO

MIRADAS EN PROFUNDIDAD SOBRE TEMAS ACTUALES

14

/ Votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)

INDICE	Introducción
Introducción 423	
Antecedentes 424	
Metodología 425	
Principales hallazgos 427	
Coincidencias altas en la votación, excepto en las resoluciones relativas a conflictos específicos 427	
Diversos patrones de votación de los Estados en las resoluciones sobre conflictos específicos 428	
Centroamérica y República Dominicana votan distinto las resoluciones sobre conflictos específicos en relación con las potencias globales 431	
Centroamérica y República Dominicana concuerdan con socios latinoamericanos en la mayoría de las resoluciones estudiadas, excepto en las relacionadas con conflictos específicos 435	
Los países del Istmo y República Dominicana aumentan su coincidencia con socios europeos en las resoluciones sobre conflictos específicos 436	
Implicaciones: oportunidades y desafíos 437	

Para Centroamérica, al igual que para República Dominicana, resulta indispensable contar con una serie de capacidades en el manejo de las relaciones exteriores. Estas permiten alcanzar objetivos estratégicos para su desarrollo nacional y compensar la debilidad relativa en términos políticos, militares y económicos que caracteriza a estos actores.

Lamentablemente, los endémicos problemas de insuficiencia económica y decisión política para el desarrollo de Estados fuertes y eficaces han impedido que las relaciones con el entorno internacional constituyan un tema de primer orden entre las preocupaciones políticas de los países y, a nivel agregado, de la región, mucho más en coyunturas excepcionales como las actuales.

Ese desinterés por lo internacional se refleja en la debilidad de los estudios empíricos sobre política exterior en la región, pese a que desde la década de 1970 se cuenta con departamentos de relaciones internacionales en las universidades de la mayor parte de los países. En aras de contribuir a llenar ese vacío, este trabajo aborda un asunto relevante para la política exterior: la votación de resoluciones no aprobadas mediante consenso en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La Asamblea General es el principal órgano deliberativo y de formulación de políticas de las Naciones Unidas. Está integrada por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas y constituye un foro único para el debate multilateral de asuntos internacionales, incluidos los relativos a la paz y la seguridad. Las

resoluciones de la Asamblea General, además de un valor jurídico cada vez más relevante, pueden generar influencia en el comportamiento de los Estados, así como exponer el rechazo generalizado de la mayoría de la comunidad internacional al proceder de uno de sus miembros u otro actor. Desde esta perspectiva, reflejan una parte de la política exterior, entendida como el comportamiento de un Estado ante otros actores mundiales.

El objetivo de este capítulo es caracterizar las líneas de votación de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas para determinar si existen patrones entre estos países y otros actores extrarregionales durante el período 2000-2020. Para efectos del análisis de este capítulo, se ha considerado como patrón de votación el comportamiento recurrente de un Estado en la forma en que vota una resolución (Cascante et al., 2021, con base en Dreher y Sturm, 2012). Cabe señalar que este trabajo, aunque esboza algunas hipótesis a lo largo del texto, no pretende establecer causalidades de los patrones que describe. Esta meta, deseable y alcanzable, requiere estudios

futuros que permitan profundizar en el análisis a partir de la sistematización de una serie de variables independientes con las que no se ha podido contar en esta ocasión.

El texto se encuentra ordenado en cinco acápites: el primero incluye un breve estudio de la literatura académica sobre esta materia; el segundo describe las fuentes de información y la metodología utilizadas en el análisis; el tercero analiza los patrones de votación; el cuarto estudia el cambio en la votación de los países; en el quinto apartado se comparan los patrones de votación de Centroamérica y República Dominicana con otros actores del entorno internacional. Para finalizar, se plantean algunas reflexiones en relación con la importancia de los hallazgos y la agenda de investigación sobre este tema para el diseño de la política exterior de las naciones.

Antecedentes

El análisis de política exterior se consolidó como un área específica de la disciplina de las relaciones internacionales en las décadas de 1950 y 1960 en la academia estadounidense. A partir de ese momento, se han distinguido dos grandes escuelas de análisis: el acercamiento a partir de la toma de decisiones, que apunta a estudiar cuáles son las motivaciones y causas de las decisiones de los actores al mando de los Estados; mientras que por otra parte se encuentra el modelo de análisis comparado de política exterior, orientado a establecer teorías generales sobre el comportamiento de los Estados, dado que concibe a la política exterior como un patrón que puede estudiarse como tal mediante estudios empíricos. En la actualidad, existen puntos comunicantes entre ambas maneras de estudiar la política exterior, de forma que se intentan realizar estudios con métodos mixtos, buscando explicaciones de carácter multicausal y multinivel (Hudson y Day, 2020).

Para el estudio comparativo de la política exterior, uno de los espacios más relevantes es el de los organismos internacionales, y dentro de estos, la Asamblea General de las Naciones Unidas. Así, la

línea de votación de los Estados miembros en ese foro constituye uno de los indicadores empleados para el análisis y la comprensión de las relaciones exteriores. Este tipo de estudios ha sido utilizado por los propios actores para orientar su toma de decisiones de política exterior. Por ejemplo, la Secretaría de Estado de Estados Unidos publica anualmente un reporte sobre la coincidencia de votación con los países que integran la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (“Voting Practices in the United Nations”; USDofS, 2020). Así mismo, han sido utilizados por la literatura científica especializada para comprender las causas que explican el comportamiento de los actores en la sociedad internacional.

En esta última línea de estudios, cabe describir algunos de los enfoques de investigación que han seguido utilizando este tipo de fuente. De una revisión preliminar de la literatura en esta materia pueden establecerse tres clases de análisis: i) aquellos que pretenden determinar la relación de cercanía o lejanía entre Estados hegemónicos (o gobiernos de estos) y Estados aliados o “clientes”; ii) un segundo grupo de estudios que pretende determinar cuáles son las causas que determinan los patrones de votación (internas y externas); y iii) un grupo de investigaciones que pretende determinar las consecuencias que tienen los patrones específicos de votación para otros componentes de la interacción entre actores. A continuación, se establecen las diversas características de cada uno de estos estudios y su abordaje metodológico.

En el primer grupo de textos se encuentran los trabajos de Bailey y Voeten (2018); Bailey et al. (2015); y Mosler y Potrafke (2020). En estos, el objetivo central consiste en determinar las correlaciones existentes entre las votaciones de diferentes actores con las posiciones de Estados Unidos, o bien, con ciertos valores del orden liberal. Con tal fin, se recurre a establecer diferenciaciones relevantes entre aquellas resoluciones importantes para, en este caso, Estados Unidos, de aquellos que no lo son, con el objetivo de establecer las líneas de cercanía. Cabe resaltar que la fuente es tratada a partir

de modelos estadísticos que permiten evaluar algunas de las posibles variables causantes de las líneas de coincidencia o disidencia entre los actores. Entre estas variables destacan sobre todo la cercanía ideológica entre actores y el impacto de los liderazgos políticos en el comportamiento internacional del Estado.

Por otra parte, estudios como los de Potrafke (2009), así como los de Dreher y Jensen (2012), analizan el peso del liderazgo político y la ideología para explicar las líneas de votación de un Estado o los cambios que se producen en estas. Ambos textos concluyen en relación con ambos temas que son influyentes en determinar las coincidencias con Estados Unidos. El primero, establece que la ideología de los gobiernos estadounidenses en relación con la de sus socios condiciona el apoyo a las tesis estadounidenses en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por su sigla en inglés), mientras que el segundo plantea que los líderes que recién llegan a ocupar su cargo tienden a tener un voto más cercano al de Estados Unidos en asuntos claves, para garantizar una relación estable con estos. Para ello, se emplean modelos de regresiones multivariadas complejas, que permiten establecer dichas conclusiones a partir de la evidencia estadística. El mayor riesgo de estos trabajos consiste en seleccionar con suma prudencia las variables independientes, así como los indicadores para la medición de estas.

Por último, Dreher et al. (2008), así como Dreher y Stung (2012) plantean que la asistencia al desarrollo, tanto estatal (para el caso estadounidense), como multilateral (en relación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), parecen influir de manera decisiva en los patrones de votación. Ambos textos recurren a un análisis de coincidencia, el primero con Estados Unidos y el segundo con el G7. En el caso de Dreher y Stung (2012), emplean un análisis de votos entre 188 países con los miembros del G7 en conjunto y los miembros de este grupo por separado; para ello, distinguen a las naciones que han recibido alguno de los programas de ambos organismos financieros. Posteriormente, mediante un complejo

proceso de modelación estadística someten la correlación de votos (variable dependiente) a una serie de variables independientes, entre ellas la participación en este tipo de programas.

Por consiguiente, esta breve reseña demuestra las posibilidades de estudios basados en los patrones de votaciones de los Estados centroamericanos para comprender su comportamiento en la sociedad internacional. En Centroamérica se han dado algunos intentos de trabajar con patrones de votación, entre los que se encuentran los de Murillo Zamora (2012) y un acercamiento realizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (UNA) de Costa Rica en colaboración con el Programa Estado de la Nación. Respecto al primero, en su publicación *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos* (2012) utiliza los patrones de votación en determinadas resoluciones para analizar la cercanía de la política exterior de naciones pequeñas con sus respectivas potencias hegemónicas (Centroamérica con Estados Unidos y los países bálticos con la Federación Rusa). Por otra parte, el trabajo conjunto del Programa Estado de la Nación con la Escuela de

Relaciones internacionales de la UNA condujo investigaciones similares entre 2013 y 2018, pero vinculadas solo a los patrones de voto costarricense en ese foro. La base cubría un período de seis años, entre 2010 y 2015 (Cascante Segura et al., 2014 y 2015), y se logró determinar que Costa Rica tiende a votar según las grandes mayorías en la Asamblea y que en esos años en escasas ocasiones formó parte de la oposición hacia las resoluciones aprobadas en esa época.

Sin lugar a dudas, construir una base de datos amplia y la exploración de este tipo de fuentes para comprender el comportamiento conjunto y separado de los Estados centroamericanos abre nuevas posibilidades de investigación y análisis para las unidades académicas y expertos vinculados con la disciplina de las relaciones internacionales en el Istmo.

Metodología

Dado el carácter exploratorio de la presente investigación, se ha procedido a la construcción de una base de datos a partir de las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en las que se produjo votación, dado que la mayoría de las resoluciones en ese foro

se toman por consenso (hacia el 65 y el 70% del total). La base de datos registra las votaciones de los países centroamericanos¹, República Dominicana y las de algunas potencias globales (Estados Unidos, China y Rusia), potencias medias (España, Francia y Alemania) y potencias medias regionales (Brasil, México y Cuba) durante el período 2000-2020 (recuadro 14.1).

Mediante estadística descriptiva, se analizaron los patrones de votación en Centroamérica y se determinó el grado de coincidencia entre ellos y en relación con las potencias extrarregionales, sin que ello impida plantear algunas hipótesis explicativas de esos patrones.

Asimismo, la base de datos clasifica cada resolución en determinadas áreas temáticas (cuadro 14.1, gráfico 14.1) estructuradas a partir de los principales asuntos que tradicionalmente se discuten en la Asamblea General a lo largo de su historia reciente, salvo la categoría “covid”, que puede convertirse en un tema relevante en los próximos años.

El texto dirige mucho de su esfuerzo al estudio de cómo difieren los comportamientos entre las resoluciones sobre conflictos específicos y las demás, donde, como se expone más adelante, existen mayores consensos entre los países centroamericanos. Esta decisión metodológica se tomó debido a la importancia de los conflictos específicos (33,2% de los registros), que resulta de muy alta relevancia en el seno de la Asamblea General, dado que abarca asuntos en los que las potencias globales tienen intereses geopolíticos concretos.

Un componente relevante del análisis es el grado de coincidencia de los patrones de votación. Como puede apreciarse en el cuadro 14.2, existen diversas maneras de interpretar ese concepto. El problema fundamentalmente radica en establecer el valor que tiene la posición de un país al abstenerse (el miembro se presenta y no vota) o ausentarse (el miembro no se presenta a la votación). Ante esta situación, sin la existencia de mayores datos podría interpretarse que, al abstenerse o ausentarse, una nación ha decidido no apoyar una resolución, pero también puede interpretarse que ha decidido no oponerse a esta.

Recuadro 14.1

Base de datos de votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Al momento de escribir este informe (enero 2021), la base de datos cuenta con 1.611 registros, recolectados entre el período de sesiones 55 (iniciado en setiembre de 2000) hasta el período 75 (iniciado en setiembre de 2020). Fue elaborada a partir de la experiencia conceptual y metodológica desarrollada para el análisis de los patrones de votación de Costa Rica en ese foro durante el período 2010-2015 en el *Informe Estado de la Nación* (Cascante Segura et al., 2014 y Cascante Segura et al., 2015).

Para cada resolución se registraron en la base las siguientes variables: número de la resolución, período de sesiones (mes, día, año), tema, resultado de la votación (aprobación o improbación), voto para cada uno de los países centroamericanos y los de referencia para la comparación.

La base de datos y el manual utilizado para su elaboración están disponibles en el sitio www.estadonacion.or.cr

Fuente: Cascante et al., 2021.

Cuadro 14.1

Áreas temáticas utilizadas en el análisis de las resoluciones votadas por los países centroamericanos y República Dominicana en la AGNU

Área temática	Definición
Conflictos específicos	Aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado. Por los procedimientos dentro de la Asamblea, la mención de uno o varios Estados refleja la gravedad de la situación. Por ejemplo, entre Israel y Palestina, Siria, Chipre.
Desarme	Aquellas referentes a la eliminación, reducción o regulación de armamentos de destrucción masiva o convencionales.
Derechos humanos	Aquellas resoluciones referentes a los derechos individuales y colectivos (tales como la lucha contra la discriminación, igualdad de género, entre otros).
Derecho internacional	Aquellas resoluciones que hacen referencia al establecimiento de reglas o normas para un tema específico del ámbito internacional, tales como la regulación de espacios territoriales, espaciales o marinos; así como reglas vinculadas con los principios generales de convivencia de los Estados (entre ellos igualdad soberana y libre autodeterminación de los pueblos).
Derechos socioeconómicos de los Estados	Aquellas resoluciones que plantean la necesidad de respetar e incentivar los derechos económicos y sociales de los pueblos (basados en el Pacto internacional sobre estos, aprobada por la Resolución 2200A (XXI) de la AGNU, el 16 de diciembre de 1966). Critican problemas de desigualdad económica entre los actores internacionales.
Ambiente	Aquellas referentes al cambio climático y problemas vinculados con la sostenibilidad del desarrollo económico.
Cooperación internacional	Aquellas resoluciones con referencias a la asistencia internacional al desarrollo que proviene de países de renta alta a países de renta baja (cooperación norte-sur) o entre países de renta media y países de renta baja (cooperación sur-sur). Así como intenciones de cooperación entre organismos, regiones y países.
Covid-19	Referentes a los mecanismos de combate de la pandemia provocada por la covid-19.

Fuente: Cascante et. al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) preparada para el Estado de la Región.

Gráfico 14.1

Cantidad de resoluciones votadas por los países centroamericanos y República Dominicana en la AGNU, por área temática. 2000-2020



Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU(2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

Para esta investigación, se optó por utilizar el concepto de coincidencia establecido por Wittkopf (1973), que considera a las abstenciones y las ausencias como parte del comportamiento o posición de las naciones sobre los temas sometidos a votación. El dar o no valor a la abstención y la ausencia es necesario, pues un Estado puede decidir ausentarse o abstenerse de votar una resolución para no entrar en conflicto con otro. No obstante, la interpretación de este tipo de comportamiento depende más de elementos del contexto e interpretaciones a partir de evidencia cualitativa que escapan al alcance de esta investigación.

Para analizar la coincidencia se definieron varias categorías para clasificar la coincidencia grupal entre los países estudiados por separado, y su relación con actores extrarregionales (cuadro 14.3). Esta decisión metodológica permite comprender con mayor facilidad que no necesariamente la falta de coincidencia significa un desacuerdo, aunque podría tener múltiples significados que deben ser estudiados caso por caso.

Principales hallazgos

Coincidencias altas en la votación, excepto en las resoluciones relativas a conflictos específicos

Un primer hallazgo del análisis de los patrones de votación de Centroamérica y República Dominicana es que, pese a tener un alto grado de acuerdo, este se debilita en los temas más álgidos que se discuten en el seno de las Naciones Unidas, en particular referidos a resoluciones que tratan sobre conflictos específicos (gráfico 14.2).

En general, Centroamérica y República Dominicana votan el 76% de las resoluciones con una alta coincidencia a favor y un 18% con una coincidencia media. Cabe destacar que, aunque las resoluciones relacionadas con desarme representan cerca de una tercera parte del total (32%), su votación es en su mayor parte a favor (95%), por lo que no se

profundiza en el análisis de los patrones de votación de ellas. Sin embargo, cuando se trata de resoluciones relacionadas con conflictos específicos la tendencia cambia de manera significativa, dado que la proporción de alta coincidencia baja al 49%, el porcentaje de coincidencia media a favor aumenta a un 36% y

en un 8% de los casos menos de cuatro países coincidieron en la forma de votar las resoluciones (gráfico 14.2). Esta categoría resulta de muy alta relevancia en el seno de la Asamblea General, pues abarca conflictos donde las potencias globales tienen intereses geopolíticos específicos, como el palestino-israelí, la coyuntura

Cuadro 14.2

Formas de medir la coincidencia de votación en la AGNU

Autoría	Año	Definición
Thacker	1999	Codifica con 1 punto las coincidencias con el país estudiado. Brinda 0 puntos al desacuerdo y da 0,5 puntos cuando uno de los países se tiene o se ausenta de la votación.
Wittkopf	1973	Solo establece coincidencia cuando ambos países votan igual (ya sea a favor, en contra, abstención o ausencia).
Kegley y Hook	1991	El acuerdo o desacuerdo se construye con la votación a favor y en contra. Se descartan la abstención y las ausencias.

Fuente: Cascante et. al., 2021 con base en Dreher y Sturm 2012.

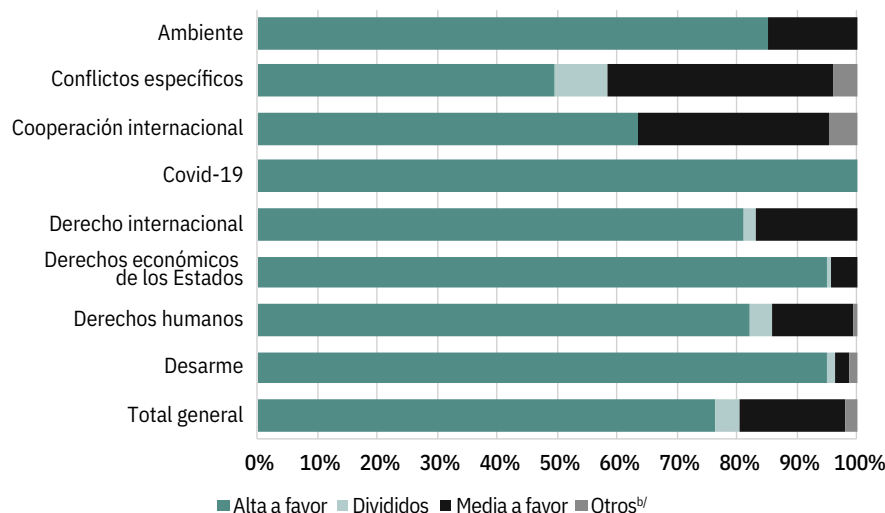
Cuadro 14.3

Tipos de coincidencia de los países centroamericanos y República Dominicana en las votaciones de la AGNU

Tipo de coincidencia	Definición	Valoración
Correlación de Centroamérica y República Dominicana		
Alta coincidencia	8-7 Estados del grupo estudiado votan de forma idéntica	Alta a favor: 8 a 7 Estados del grupo estudiado votaron a favor de la resolución Alta abstención: 8 a 7 Estados del grupo estudiado se abstuvieron de votar la resolución Alta ausencia: 8 a 7 Estados del grupo estudiado se ausentaron de la votación Alta en contra: 8 a 7 Estados del grupo estudiado votaron en contra de la resolución
Media coincidencia	6-5 Estados del grupo estudiado votan de forma idéntica	Media a favor: 6 a 5 Estados del grupo estudiado votaron a favor de la resolución Media abstención: 6 a 5 Estados del grupo estudiado se abstuvieron de votar la resolución Media en ausencia: 6 a 5 Estados del grupo estudiado se ausentaron de la votación Media en contra: 6 a 5 Estados del grupo estudiado votaron en contra de la resolución
Divididos	Ningún tipo de votación superó los 4 votos	No aplica
Correlación entre dos Estados		
Coincidencia	Ambos Estados votan de forma idéntica	Ambos votan a favor Ambos votan en contra Ambos se abstienen Ambos se ausentan
No coincidencia	Los Estados votan de forma contradictoria	Uno vota a favor y otro vota en contra
No contradicción	Los Estados votan de tal forma que a pesar de no concordar no puede interpretarse que se contradigan	Uno vota a favor y el otro se abstiene Uno vota en contra y el otro se abstiene Uno vota en contra y el otro se ausenta Uno se abstiene y el otro se ausenta

Fuente: Cascante et. al., 2021.

Gráfico 14.2

Grados de coincidencia^{a/} en las votaciones de la AGNU de los países centroamericanos y República Dominicana, por área temática. 2000-2020


a/Grados de coincidencia: alta a favor (de 8 a 7 Estados votan de forma idéntica), media a favor (de 6 a 5 Estados votan de forma idéntica), dividido (ningún tipo de votación supera los 4 votos).

b/En la categoría "otros" se incluyen los grados de coincidencia: media en ausencia, media abstención, alta ausencia y alta abstención.

Fuente: Cascante et al. 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

en Crimea y la guerra en Siria, la guerra en Afganistán y la situación en Irán, entre otros. Desde esta perspectiva, este estudio hace especial énfasis en este tipo de resoluciones, pues tradicionalmente constituye el ámbito en que los participantes coinciden menos a la hora de votar y se presentan más presiones y esfuerzos por cambiar las líneas de votación.

Al analizar el comportamiento de los países durante los veintiún períodos de la AGNU que cubre la base de datos se identificó que la votación de las resoluciones relativas a conflictos específicos tiene patrones que no son estables y han variado en diversos momentos. De tal manera, la proporción de votaciones en las que Centroamérica y República Dominicana tuvieron un alto grado de coincidencia aumentó entre los períodos 66 (2011) al 70 (2014), mientras que esta se ha reducido en los últimos cuatro períodos de sesiones (desde 2017 hasta la fecha) (gráfico 14.3).

Este fenómeno ha sido estudiado en la literatura especializada al analizar el cambio como parte de la conducta de política exterior. En general, se listan una serie de variables internas y externas para explicar por qué los actores internacionales cambian su posicionamiento frente a problemas específicos. En las primeras se incluyen elementos institucionales y personales que rodean la toma de decisiones de política exterior, así como la existencia de grupos de presión con capacidad de incidencia en dicho proceso; en las segundas se destaca la influencia que sobre un actor tiene la participación en el sistema, como son el establecimiento de agendas generales o las presiones de otro actor (Blavoukos y Bourantonis, 2014). Dado el carácter exploratorio de este trabajo, no resulta posible llegar a respuestas definitivas sobre cuáles son los factores que más influyen en los actores estudiados, aunque a lo largo del presente texto se plantean algunas hipótesis tentativas.

Diversos patrones de votación de los Estados en las resoluciones sobre conflictos específicos

Al observar por separado el comportamiento de los países centroamericanos y República Dominicana al votar las resoluciones relativas a conflictos específicos² en comparación con las relacionadas con las demás áreas temáticas se identifican cuatro patrones de votación.

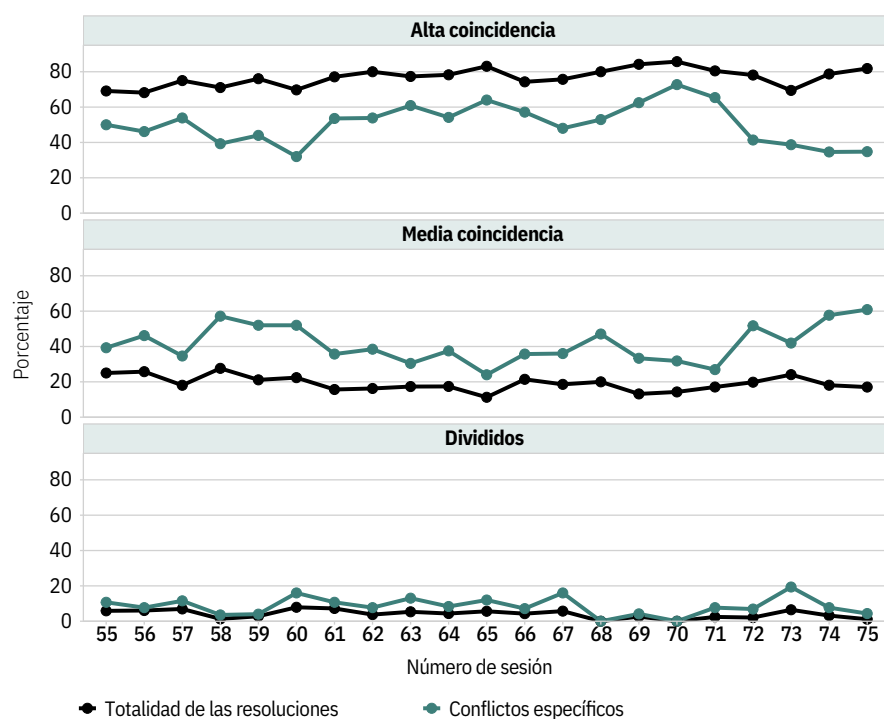
El primero, que siguen Guatemala, Honduras y Panamá, corresponde a un aumento de la abstención y en contra; el segundo patrón, que se observa en Belice y Costa Rica, mantienen una alta proporción de voto a favor; el tercero se presenta en El Salvador y República Dominicana, en los que aunque se mantiene un alto porcentaje de votos a favor, se incrementa la abstención; y en el cuarto patrón, propio de Nicaragua, aumenta el voto en contra (gráfico 14.4).

Al analizar el comportamiento a lo largo del período, se identifica que hay un grupo de países que han experimentado fluctuaciones en la proporción de ausencias y abstenciones. Por ejemplo, en los casos de Guatemala, Honduras y Panamá, se observan incrementos y reducciones de las abstenciones a lo largo del período, mientras que Belice y El Salvador (pese a que tuvo aumento en el período 67, cambió con rapidez en el 68) muestran una tendencia uniforme en ese rubro. En el caso de Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana, tras un incremento al inicio del período, tuvieron una baja en la abstención entre el período de sesiones 58 (2003) y 59 (2004); a partir de ese momento aumenta el porcentaje de votos a favor que se ha mantenido hasta el último período de sesiones analizado. Un caso aparte es Belice, que tradicionalmente tuvo bajo porcentaje de abstención en esta materia, pero que durante los últimos dos períodos de sesiones ha incrementado esta posición (gráfico 14.5).

Aunque debido al carácter exploratorio de esta investigación no se pueden establecer conclusiones definitivas, la literatura sobre el cambio de política exterior plantea que las variaciones súbitas en las votaciones de un país suelen estar

Gráfico 14.3

Grados de coincidencia^{a/} en las votaciones de la AGNU de los países centroamericanos y República Dominicana en el total de resoluciones y las resoluciones sobre conflictos específicos^{b/}. 2000-2020



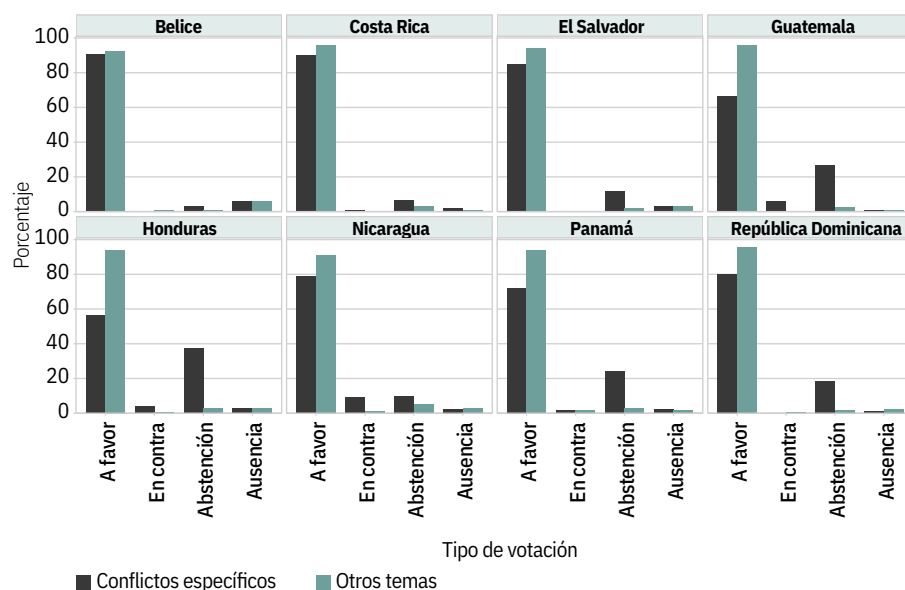
a/Grados de coincidencia: alta (de 8 a 7 Estados votan de forma idéntica), media (de 6 a 5 Estados votan de forma idéntica), dividido (ningún tipo de votación supera los 4 votos).

b/Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado.

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

Gráfico 14.4

Distribución del tipo de votación de los países en resoluciones de la AGNU relacionadas con conflictos específicos^{a/} y las demás áreas temáticas. 2000-2020



a/Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa entre Estados o interna de un Estado.

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

asociadas a mecanismos poco estructurados de toma de decisiones, cambios en la ideología a raíz del cambio de partido que ocupa el Ejecutivo, o bien, que la toma de decisiones se encuentra muy ligada a las preferencias presidenciales (Blayoukos y Bourantonis, 2014; Dreher y Jensen, 2012). Para el caso latinoamericano, un reciente trabajo empírico de Merke et al. (2020) plantea que de las variables estudiadas, la que tiene mayor peso estadístico son las “preferencias presidenciales”. Sin embargo, comprobar esta hipótesis para los casos concretos de este Informe escapa de los alcances de la evidencia recolectada.

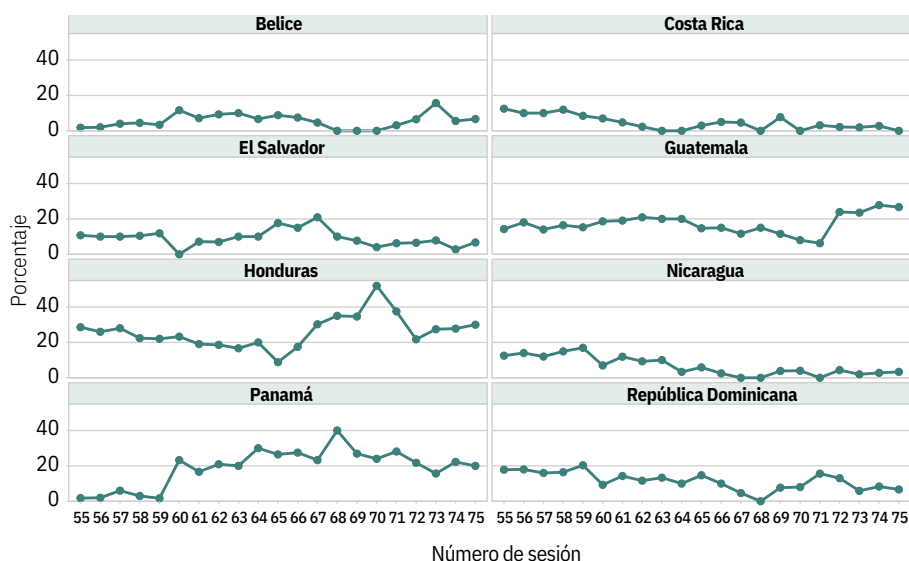
Cambios de gobierno en Guatemala, Honduras y Panamá suelen implicar cambios en los patrones de votación en resoluciones de constante repetición en la Asamblea

Como se ha señalado, a lo largo del período analizado, existen variaciones en las formas de votación de los Estados centroamericanos y República Dominicana. Pero ¿cuánto cambian las líneas de votación en la Asamblea General? A modo de acercamiento, parcial e incompleto, para responder a esta cuestión se procedió a realizar una selección de aquellas resoluciones que más se repitieron a lo largo de las veintiuna sesiones analizadas en este estudio.

Una de las características de las resoluciones de la Asamblea de las Naciones Unidas es la constante repetición de textos sobre problemáticas específicas. Es decir, existen resoluciones que, con leves variantes de forma o inclusión de antecedentes, son sometidas a votación año tras año; por ejemplo, el estatus jurídico de la ciudad de Jerusalén o la condena al embargo de Estados Unidos sobre Cuba. El voto de este tipo de resoluciones permite identificar cambios de posicionamiento de los actores en el tiempo, pues en su gran mayoría abarcan temas no resueltos por su contenido ideológico o los intereses geopolíticos que implican. Por esta razón, los Estados tienen la posibilidad de mantener o cambiar la forma en que votan en función de sus prioridades de política exterior.

Gráfico 14.5

Proporción de abstenciones y ausencias en resoluciones de la AGNU sobre conflictos específicos^{a/}. 2000-2020



a/ Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa entre Estados o interna de un Estado.

Fuente: Cascante et. al. 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

Del total de resoluciones, se seleccionaron las 35 con la mayor cantidad de votaciones a lo largo del período que abarca esta investigación. De todas ellas, 22 se votaron en 21 ocasiones, 8 en 20, 3 en 19 y 2 en 18. De las 35 resoluciones identificadas, la mayoría correspondió a conflictos específicos (17) y desarme (10), y las 8 restantes tuvieron que ver con derecho internacional (4), derechos económicos de los Estados (3) y derechos humanos (1). En relación con las resoluciones escogidas, se presentan dos tendencias diversas: i) Honduras, Guatemala, El Salvador y Panamá, donde hay una mayor propensión al cambio de votación y ii) Costa Rica, Nicaragua y Belice, donde los cambios son menores (cuadro 14.4).

Los principales cambios en los patrones de votación se presentaron en las resoluciones vinculadas con el conflicto palestino-israelí, presente en gran parte de la agenda de la AGNU. Esta situación no resulta extraña dado que alrededor de este tema confluyen dinámicas interna-

cionales muy relevantes como la política exterior de Estados Unidos (pues este asunto forma parte de las discusiones de política interna), así como aspectos vinculados al ámbito nacional de los países como las diásporas palestinas en la región centroamericana, tales son los casos de El Salvador y Honduras (Moya Mena, 2015). No obstante, es necesario profundizar en la investigación y adicionar otros factores para comprender el peso de las diversas variables en los procesos de cambio de posición en la AGNU.

Un acercamiento importante para comprender estas variaciones de votación se realiza a partir del análisis de las etapas de gobierno de cada país durante el período analizado (cuadro 14.5). En relación con las 35 resoluciones que más se repiten, uno de los factores que parece estar asociado a la modificación en las líneas de votación es el cambio del partido gobernante. Ello se observa con claridad en Guatemala con la llegada al poder de Jimmy Morales (2016-2020), en Honduras con Porfirio Lobo (2010-

Cuadro 14.4

Cantidad de las resoluciones seleccionadas en que los países realizaron cambios en la forma de votación. 2000-2020

País	Resoluciones con cambios en la forma de votación ^{a/}				Cantidad de votaciones sobre las resoluciones en que hubo cambios ^{c/}
	Conflictos específicos ^{b/}	Desarme	Derecho internacional	Total	
Belice	9	0	0	9	21 sobre 9 resoluciones
Costa Rica	7	0	0	7	18 sobre 7 resoluciones
El Salvador	11	3	1	15	37 sobre 15 resoluciones
Guatemala	15	0	1	16	49 sobre 16 resoluciones
Honduras	16	0	0	16	61 sobre 16 resoluciones
Nicaragua	8	0	1	9	13 sobre 9 resoluciones
Panamá	10	0	0	10	34 sobre 10 resoluciones
República Dominicana	8	0	0	8	15 sobre 8 resoluciones

a/ Del total de 35 resoluciones con mayor cantidad de votaciones.

b/ Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado.

c/ La cantidad de votaciones es mayor a la de las resoluciones debido a que una misma resolución se puede votar en varios periodos de sesiones.

Fuente: Cascante et al., 2021, a partir de la base de datos de votación en la AGNU preparada para el *Informe Estado de la Región*.

2014), El Salvador con Mauricio Funes (2009-2014) y en República Dominicana con Leonel Fernández (2004-2012). De igual manera, la continuidad del partido gobernante no implicó cambios durante los gobiernos de ARENA en El Salvador (1999-2009) y el FSLN en Nicaragua (2007 hasta la actualidad). En otros casos, la constancia aparenta evidenciar líneas de política exterior con arraigo estatal, como parecen ser los casos costarricense y dominicano, pues se mantienen independientemente del partido que gobierne.

Para explicar los cambios pronunciados en las líneas de votación pueden establecerse varias hipótesis, entre las que la del cambio de orientación política ha sido reiterada en la literatura repasada al inicio de este estudio (Blayoukos y Bourantonis, 2014; Merke et al., 2020). Esta hipótesis podría ser aplicada al caso salvadoreño, dado que Funes fue el primer gobernante del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), una agrupación con raíces de izquierda, que rompió el predominio de la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), que se encontraba al otro lado del espectro ideológico. Pese a ello, esta

explicación no es generalizable a los casos guatemalteco (salvo por el caso del gobierno de Álvaro Colom), hondureño y panameño, donde no se produce un rompimiento ideológico tan evidente.

Otra conjetura vinculada con cambios tan marcados en algunas administraciones puede estar ligada a la llegada al poder de Donald Trump en Estados Unidos, la cual estableció acciones muy fuertes a favor de las tesis israelíes en la AGNU y las constantes advertencias de recortes de cooperación a aquellos países que votaran resoluciones contrarias a los intereses estadounidenses (La Vanguardia, 2017). Esta posibilidad parece ajustarse al caso guatemalteco, dado que Jimmy Morales llegó al poder en 2017 y pasó de apoyar resoluciones que condenan actuaciones del Estado de Israel a votar en contra o abstenerse en resoluciones como: “Operaciones del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente”, “Golán sirio”, “Golán sirio ocupado”, “Jerusalén” y “Arreglo Pacífico de la cuestión Palestina”. No obstante, el comportamiento individual de Centroamérica frente al gobierno

Trump no explica, por ejemplo, el caso hondureño, que realizó modificaciones de su línea de votación en esos asuntos antes de que este arribase al poder.

Lo cierto es que este tipo de temas requerirán de estudios posteriores, que permitan determinar con mayor claridad las variables que más han incidido en la toma de decisiones de los gobiernos centroamericanos en la AGNU. Asimismo, ampliar la cantidad de información y variables registradas en la base de datos permitiría que a largo plazo se hagan más evidentes los cambios de las líneas de votación.

Centroamérica y República Dominicana votan distinto las resoluciones sobre conflictos específicos en relación con las potencias globales

Un componente relevante en las investigaciones sobre patrones de votación es el estudio de la coincidencia que se da cuando los países votan de forma idéntica a como lo hacen las potencias hegemónicas seleccionadas para este estudio: Estados Unidos, China y Rusia. En relación a las potencias globales se distinguen dos patrones de relación. El primero,

Cuadro 14.5

Variaciones de votación de países en resoluciones seleccionadas, según presidente y partido político gobernante. 2000-2020

País	Jefatura de Estado	Período	Partido político ^{a/}	Sesiones	Cambios de votación
Belice	Said Wilbert Musa	1998-2008	PDU	55-62	4
	Dean Barrow	2008-2020	PDU	63-74	17
	Johnny Briceño	2020-actualidad	PDU	75	0
Costa Rica	Miguel Ángel Rodríguez	1998-2002	PUSC	55, 56	1
	Abel Pacheco	2002-2006	PUSC	57-60	13
	Oscar Arias	2006-2010	PLN	61-64	4
	Laura Chinchilla	2010-2014	PLN	65-68	0
	Luis Guillermo Solís	2014-2018	PAC	69-72	0
	Carlos Alvarado	2018-actualidad	PAC	73-75	0
	Francisco Flores	1999-2004	ARENA	55-57	3
El Salvador	Elías Antonio Saca	2004-2009	ARENA	58-63	6
	Mauricio Funes	2009-2014	FMLN	64-68	23
	Salvador Sánchez	2014-2019	FMLN	69-73	5
	Nayib Bukele	2019-actualidad	GAN	74,75	0
	Francisco Flores	1999-2004	ARENA	55-57	3
Guatemala	Alfonso Portillo ^{b/}	2000-2004	FRG	55-58	0
	Óscar Berger	2004-2008	PAN	59-62	15
	Álvaro Colom	2008-2012	UNE	63-66	11
	Otto Pérez	2012-2015	PP	67-69	2
	Alejandro Maldonado	2015-2016	PP	69	0
	Jimmy Morales	2016-2020	FCN	70-74	18
	Alejandro Giammattei	2020-actualidad	Vamos	75	3
	Francisco Flores	1999-2004	ARENA	55-57	3
Honduras	Carlos Roberto Flores ^{c/}	1998-2002	PL	55	
	Ricardo Maduro	2002-2006	PL	56-59	3
	Manuel Zelaya	2006-2009	PLR	61-63	8
	Roberto Michelletti	2009-2010	PL	64	1
	Porfirio Lobo	2010-2014	PN	65-68	22
	Juan Orlando Hernández	2014-2018	PN	69-72	17
	Juan Orlando Hernández	2018-actualidad	PN	73-75	2
	Francisco Flores	1999-2004	ARENA	55-57	3
Nicaragua	Arnoldo Alemán	1997-2002	PLC	55	0
	Enrique Bolaños	2002-2007	PLC	56-61	12
	Daniel Ortega	2007-2012	FSLN	62-66	1
	Daniel Ortega	2012-2017	FSLN	67-71	1
	Daniel Ortega	2017-actualidad	FSLN	72-75	1
Panamá	Mireya Moscoso	1999-2004	PP	55-58	0
	Martín Torrijos	2004-2009	PRD	59-63	12
	Ricardo Martinelli	2009-2014	AC	64-68	12
	Juan Carlos Varela	2014-2019	PP	69-73	9
	Laurentino Cortizo	2019-actualidad	PRD	74,75	1
República Dominicana	Hipólito Mejía	2000-2004	PRM	55-58	0
	Leonel Fernández	2004-2012	PRD	59-66	14
	Danilo Medina	2012-2020	PLD	67-74	1
	Luis Abinader	2020-actualidad	PRM	75	0

a/ Para obtener el nombre completo de los partidos políticos, consultar la sección de siglas de este informe.

b/ No se cuenta con referencia para los cambios de votación del año 2000.

c/ No se cuentan con referencias para este periodo.

Fuente: Cascante et al., 2021, a partir de la base de datos de votación en la AGNU preparada para el *Informe Estado de la Región*.

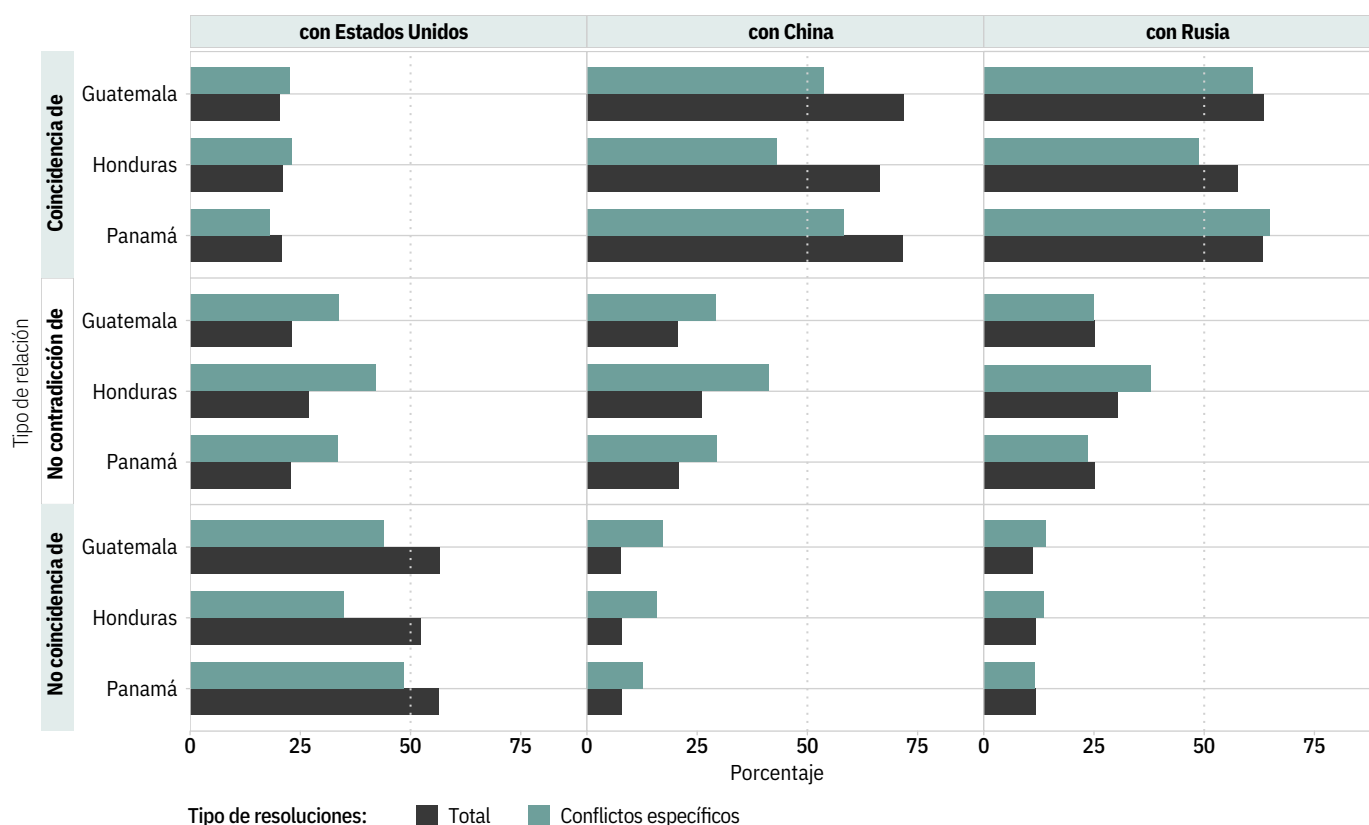
propio de Guatemala, Honduras y Panamá se caracteriza por una reducción sustancial del voto antagónico con Estados Unidos (no coincidencia) en resoluciones relativas a conflictos específicos y un aumento del porcentaje de abstenciones, lo que produce un incremento en la proporción de votaciones que no impliquen una contradicción con el *hegemon* regional. A la vez, estas naciones tienden a aumentar de manera considerable la no coincidencia con China en este tipo de resoluciones, y menos ostensiblemente con Rusia. Este comportamiento es más marcado en Honduras y mucho menor en Panamá (gráfico 14.6).

El segundo patrón en relación con la votación de las potencias globales incluye a Belice, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana (gráfico 14.7). En estos países, el porcentaje de voto discordante con Estados Unidos se acentúa cuando se trata de resoluciones correspondientes a conflictos específicos, mientras que la coincidencia con Rusia se incrementa. Este efecto resulta más pronunciado en el caso nicaragüense que para los cuatro países restantes, lo que puede tener como explicación la cercanía de las relaciones bilaterales con Moscú y el discurso confrontativo que el gobierno del FSLN ha tenido con Estados Unidos (Close, 2011).

Asimismo, dentro de este último grupo de naciones se produce una situación diferenciada hacia China. Mientras Nicaragua y, en menor medida, República Dominicana aumentan su coincidencia con el gigante asiático en este tipo de resoluciones, se produce un aumento muy pronunciado de la no coincidencia en el caso de El Salvador y en menor grado en Costa Rica y Belice. En este sentido, estos últimos tres países demuestran una posición más distante en relación con la votación de estas tres potencias en foros multilaterales, lo que no siempre se vincula al estado de sus relaciones bilaterales, componente que

Gráfico 14.6

Distribución porcentual de las votaciones de Guatemala, Honduras y Panamá, con respecto a Estados Unidos, China y Rusia, según tipo de relación^{a/} y tipo de resolución^{b/}. 2000-2020



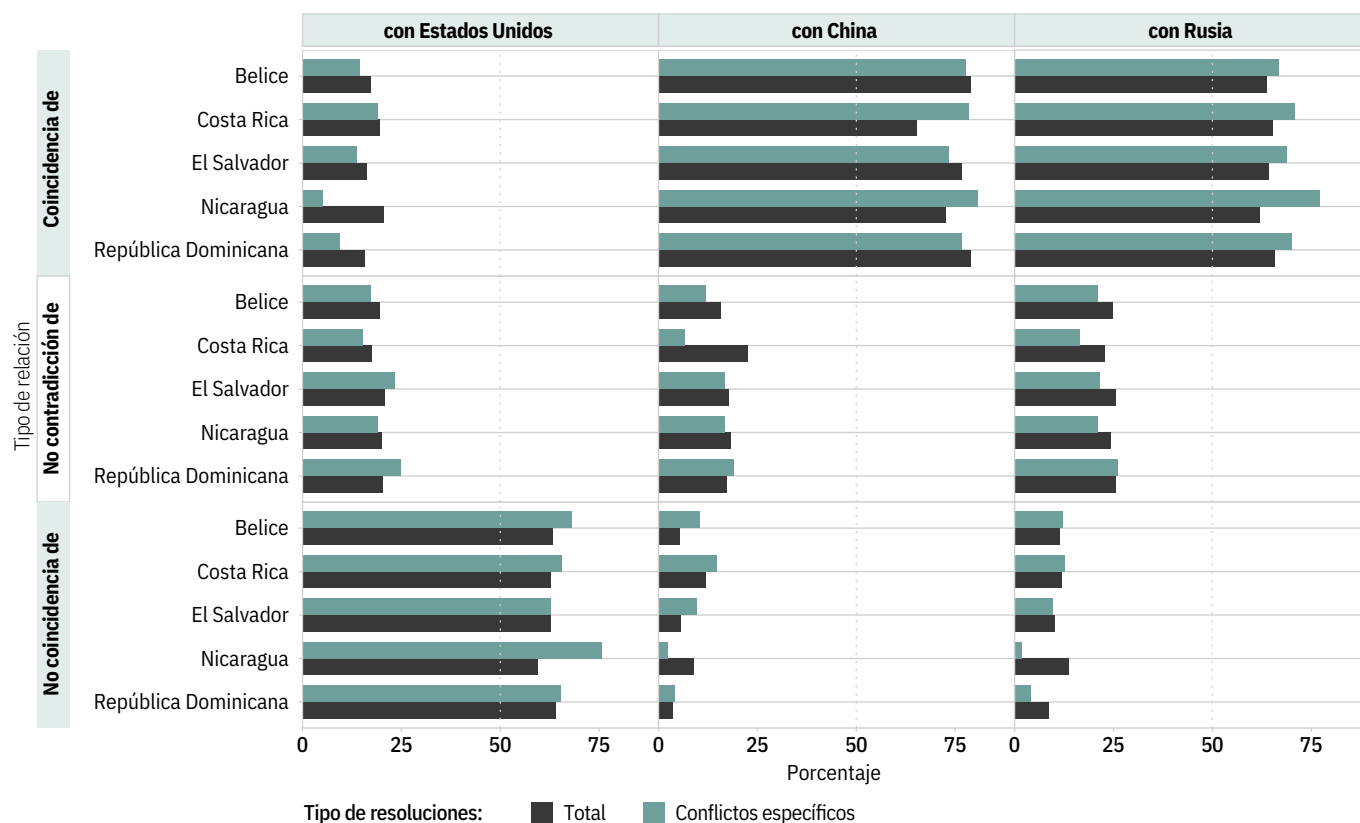
a/Tipo de relación: coincidencia (ambos actores votan de forma idéntica), no coincidencia (los actores votan de forma contradictoria), no contradicción (uno de los actores vota abstención o se ausenta).

b/Tipo de resolución: total (se refiere al total de resoluciones), conflictos específicos (se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado).

Fuente: Cascante et. al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del Informe Estado de la Región.

Gráfico 14.7

Distribución porcentual de las votaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, con respecto a Estados Unidos, China y Rusia, según tipo de relación^{a/} y tipo de resolución^{b/}. 2000-2020



a/ Tipo de relación: coincidencia (ambos actores votan de forma idéntica), no coincidencia (los actores votan de forma contradictoria), no contradicción (uno de los actores vota abstención o se ausenta).

b/ Tipo de resolución: total (se refiere al total de resoluciones), conflictos específicos (se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado).

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

deberá analizarse en futuros estudios sobre esta materia para lograr comprender mejor los resultados de las votaciones.

Al analizar la forma en que vota Centroamérica en relación con Estados Unidos, puede notarse que los patrones descritos con anterioridad cambian en el tiempo (gráfico 14.8). Por una parte, Honduras y Guatemala han reducido de manera pronunciada la no coincidencia con Estados Unidos y aumentó la proporción de votaciones con no contradicción, es decir, aquellas en las que uno de los actores se abstiene o se ausenta de la votación. No obstante, este comportamiento se ha producido en momentos distintos en cada uno de esos dos países.

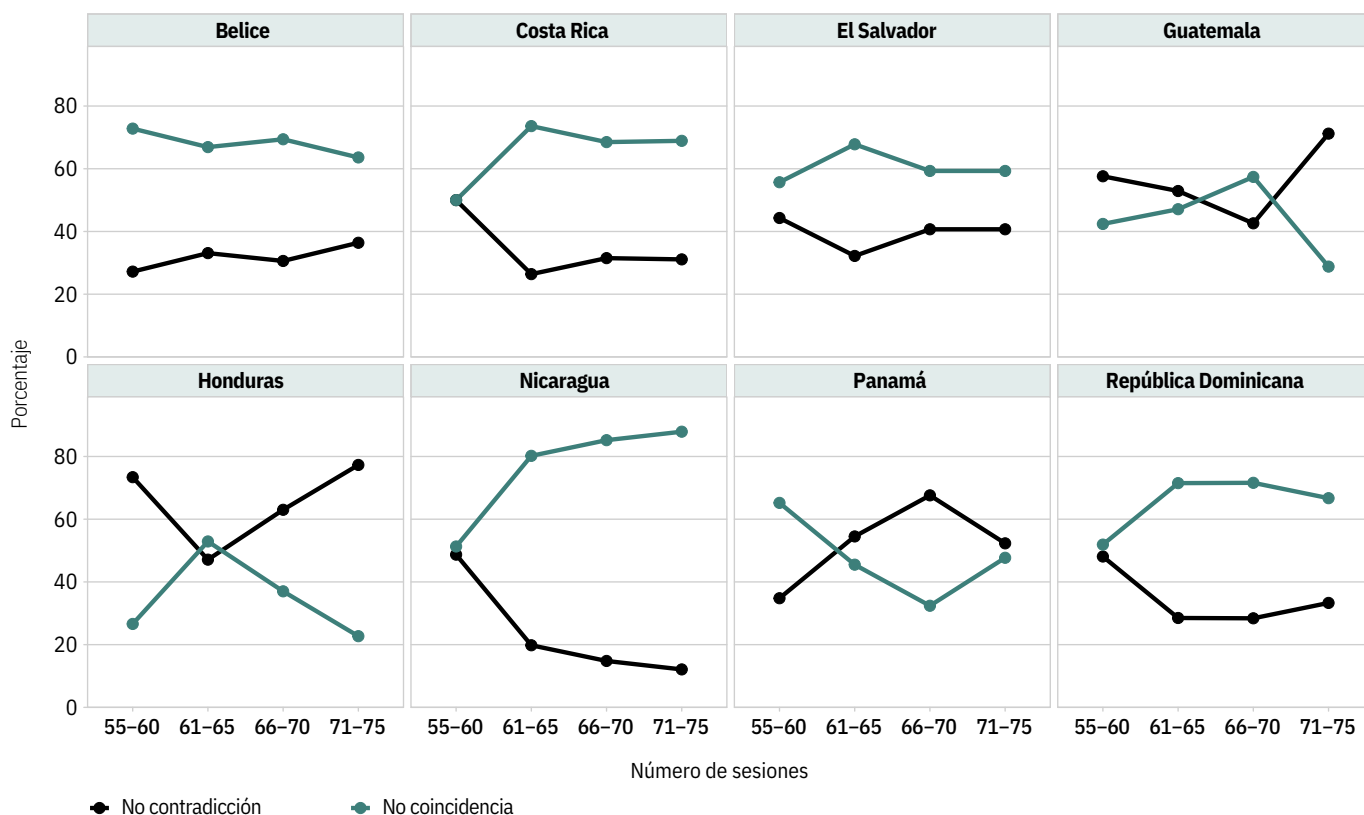
En el caso hondureño, esos cambios se dan a partir de los años inmediatamente posteriores al golpe de Estado de 2009, que coinciden con la presidencia de Porfirio Lobo; mientras que en el caso guatemalteco, ello sucede antes del acceso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, pero se acelera tras la llegada del mismo al poder (que coincide con la destitución de Otto Pérez y el nombramiento de Jimmy Morales). Ambos eventos tuvieron en común una participación muy activa de la política estadounidense apoyando a los gobiernos que surgieron de estos acontecimientos.

Por el contrario, al inicio del período 2000-2020, El Salvador, Nicaragua,

Costa Rica y República Dominicana se separaron con claridad de las posiciones de Estados Unidos, hecho que se estabilizó un par de sesiones después para luego mantenerse constante hasta la sesión 75 (2020). En El Salvador, ese patrón se produjo con el ascenso del FMLN al poder; dos gobiernos consecutivos de ese partido explican que esa tendencia se mantuviese a lo largo de la década, aunque tras el cambio de mando, la administración Bukele no ha efectuado cambios sensibles. En el caso nicaragüense, el comportamiento descrito aparece en el último gobierno del Partido Liberal y se consolida durante los gobiernos sandinistas. Por su lado, en Costa Rica el

Gráfico 14.8

Tendencia de voto “no contradictorio” y “no coincidente”^{a/} con Estados Unidos, según sesiones de la AGNU. 2000-2020



a/ No contradicción: uno de los actores vota abstención o se ausenta de la votación. No coincidencia: los actores votan de forma contradictoria.

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

cambio inicia el último año de la administración Pacheco (Partido Unidad Social Cristiana), se consolida durante la administración Arias Sánchez (Partido Liberación Nacional), basado en el viraje de las relaciones con Israel, y se ha sostenido durante las últimas tres administraciones, una del PLN y dos del PAC. En lo referido a República Dominicana, no fue posible identificar un factor explicativo con la información disponible.

Por otra parte, Panamá y Belice han mostrado cambios en sus líneas de votación sobre todo en los últimos períodos de sesiones. En el caso panameño, el patrón es cada vez más discordante hacia Estados Unidos, a pesar de que esa tendencia se detuvo en la sesión 75 (2020). En cambio, en Belice se denota

una tendencia menos discordante con las formas de votación estadounidenses en las sesiones 71 (2016) a 75.

El elemento central en que se presentan las divergencias entre los países centroamericanos, República Dominicana y Estados Unidos corresponde al conflicto palestino-israelí. 64,5% de las resoluciones en la categoría de conflictos específicos, es decir 345 de 535 resoluciones en las últimas veintiuna sesiones, tienen que ver con ese asunto. En esta línea, todos los países del Istmo (salvo Nicaragua) y República Dominicana aumentan sus porcentajes de coincidencia y reducen los de no coincidencia con Estados Unidos en aquellos conflictos distintos al palestino-israelí (gráfico 14.9).

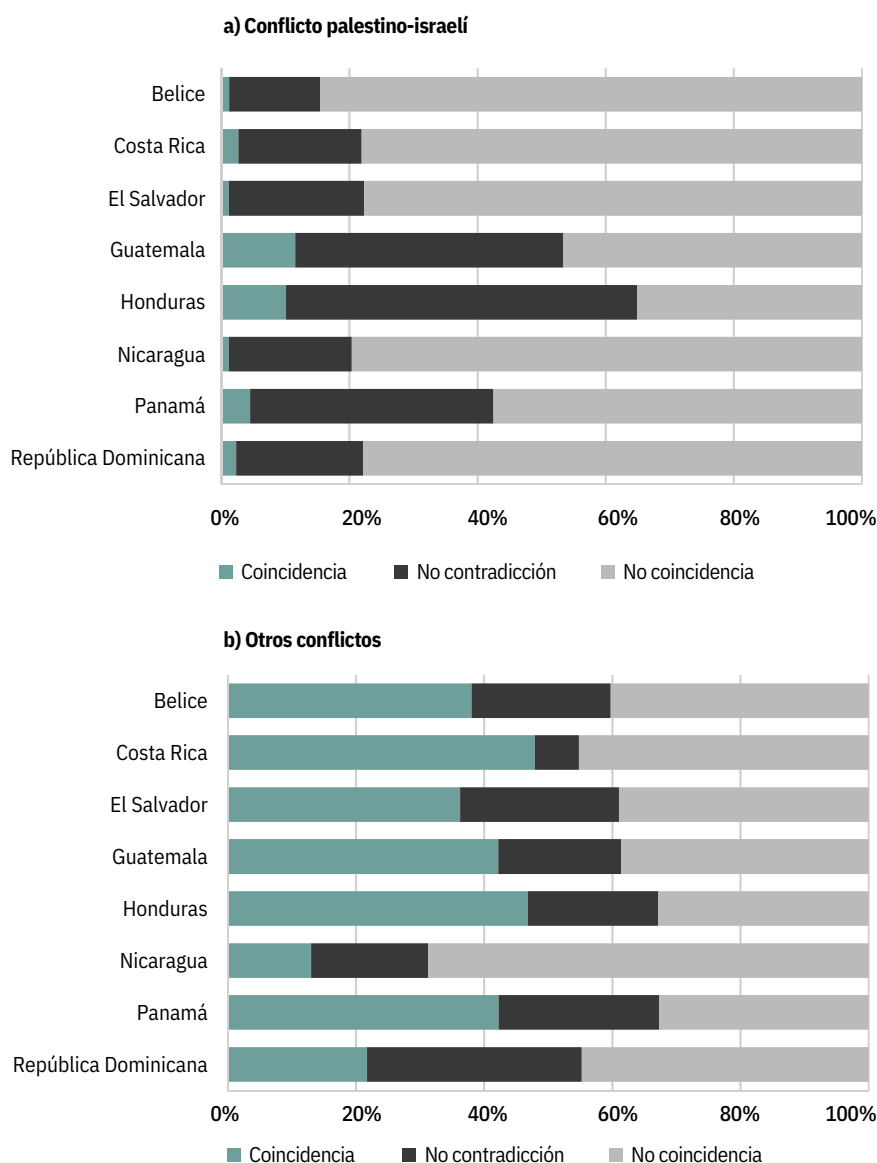
Al estudiar la tendencia a la no coinci-

dencia con Estados Unidos a lo largo del período estudiado, los países de la región, salvo Nicaragua, tienden a reducir la no coincidencia con Estados Unidos excepto en el conflicto palestino-israelí (gráfico 14.10).

Centroamérica y República Dominicana concuerdan con socios latinoamericanos en la mayoría de las resoluciones estudiadas, excepto en las relacionadas con conflictos específicos

Al comparar los patrones de votación de los países centroamericanos con otras naciones latinoamericanas, en general, existe un alto grado de coincidencia. No obstante, esa afinidad se reduce en las

Gráfico 14.9

Patrón de votación de los países en relación con Estados Unidos, según tipo de conflicto específico^{a/}. 2000-2020

votaciones sobre conflictos específicos, salvo el caso de la relación de Nicaragua con Cuba. Los datos indican que en la medida en que los temas se tornan más álgidos, la afinidad de votación con socios del Grulac³ y el G77, junto a China⁴, se hacen más débiles, aunque es necesario un análisis más profundo para arribar a una conclusión definitiva sobre las razones que provocan esta conducta en cada actor (gráficos 14.11 y 14.12), entre ellas la influencia que pudieran ejercer las potencias globales en la votación de este tipo resoluciones.

Al igual que ocurre con las potencias globales, se reduce la coincidencia en los resultados de las votaciones cuando se trata de resoluciones sobre conflictos específicos, lo que es más evidente en los casos de Guatemala, Honduras y Panamá, coincidiendo con la mayor cercanía que muestran esos países hacia Estados Unidos en esa materia. Asimismo, dado que en esos casos las naciones en cuestión aumentan su abstención, se produce un incremento significativo de las posiciones que evitan entrar en contradicción con estos socios regionales. Este fenómeno resulta menos acentuado en Belice, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana, que manifiestan una tendencia más lejana a las posiciones estadounidenses (gráfico 14.12). De esta manera, en el caso de estos últimos cinco países, se produce una reducción en la coincidencia con Brasil, México y Cuba, que se traduce en un aumento de las resoluciones en que estos países asumen posiciones que no implican contradicción.

Los países del Istmo y República Dominicana aumentan su coincidencia con socios europeos en las resoluciones sobre conflictos específicos

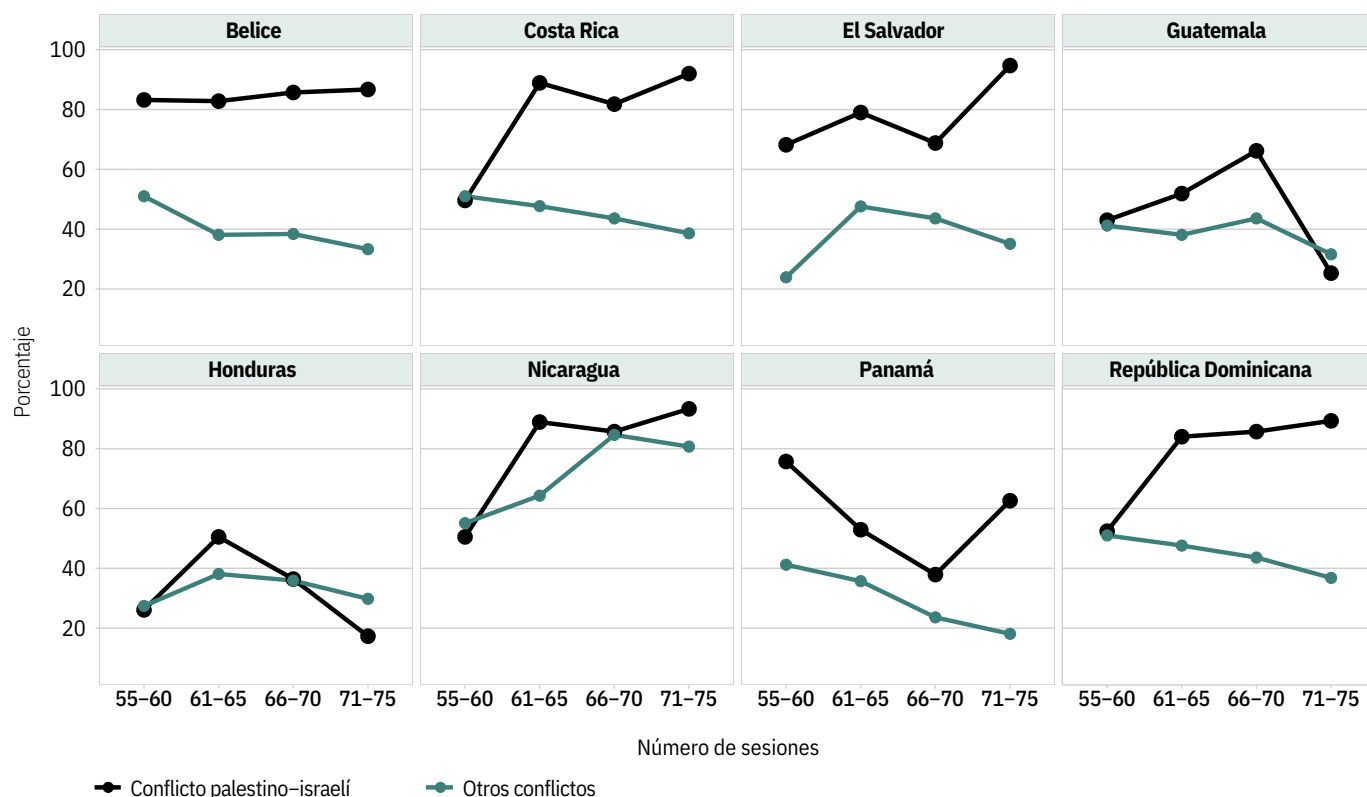
El patrón con socios europeos seleccionados (España, Francia y Alemania que son cooperantes tradicionales de la región) es ambivalente. Si bien se presenta un alto grado de coincidencia para apoyar resoluciones vinculadas con categorías tradicionalmente menos problemáticas (ambiente, derecho y cooperación), en temas como desarme, derechos económicos de los Estados y derecho

a/ Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa entre Estados o interna de un Estado.

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

Gráfico 14.10

Evolución de los porcentajes de votación en que los países no coinciden con Estados Unidos para el conflicto palestino-israelí y los demás conflictos específicos^{a/}. 2000-2020



a/ Por conflictos específicos se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa entre Estados o interna de un Estado.
Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

internacional tiende a darse una separación entre los países del “norte global” y el “sur global” debido a que los socios europeos mantienen claros intereses en la tenencia y producción de armamentos nucleares o convencionales. Por otra parte, en los asuntos referentes a conflictos específicos se presenta un comportamiento inverso, con un incremento en el grado de coincidencia, sobre todo en los casos de Belice, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana.

La tendencia observada es un aumento general de los porcentajes de coincidencia en las resoluciones totales en relación con las vinculadas a conflictos específicos. La coincidencia es mayor con Francia que con España y Alemania. Costa Rica, El Salvador, Belice y República Dominicana se diferencian del resto de países centroamericanos, pues

tienen un aumento más pronunciado del porcentaje de coincidencia (gráfico 14.13). Determinar si esto es producto de una estrategia o solo la consecuencia de las posiciones que asumen los miembros del bloque frente a Estados Unidos en este tipo de temáticas constituye un interesante campo para estudios posteriores que partan de la información descrita en este Informe.

Implicaciones: oportunidades y desafíos

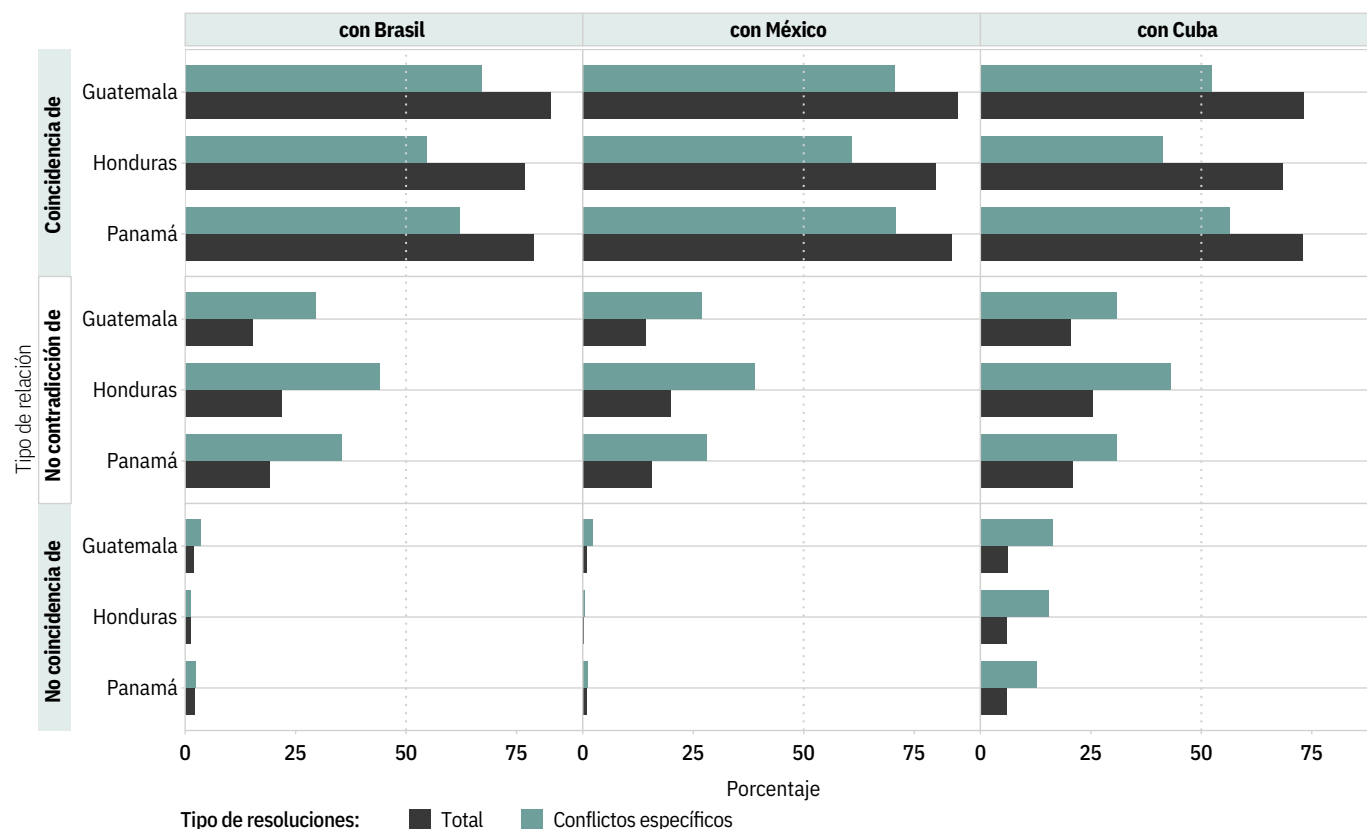
Centroamérica y República Dominicana muestran grados altos de coincidencia en la votación en la AGNU en materias tales como ambiente, desarme, derechos humanos, derechos económicos, derecho internacional y, recientemente, sobre la covid-19. Sin embargo,

esos grados de coincidencia se debilitan de manera considerable cuando las temáticas tienen mayor relevancia para las potencias con intereses globales, es decir, aquellas resoluciones vinculadas con conflictos específicos, en especial, las relativas al conflicto palestino-israelí, que abarca un número considerable de las resoluciones tomadas cada año en la AGNU. Dado que el conflicto palestino-israelí también tiene repercusiones en la política doméstica de los integrantes de Centroamérica y República Dominicana, sería necesario realizar estudios que contrasten las variables internas y externas para determinar su peso en las decisiones de votación de los países de la región sobre esta temática.

En la medida que el voto de las naciones del Istmo es muy coincidente a favor de las resoluciones en la AGNU, tiende

Gráfico 14.11

Distribución porcentual de las votaciones de Guatemala, Honduras y Panamá, con respecto a Brasil, México y Cuba, según tipo de relación^{a/} y tipo de resolución^{b/}. 2000-2020



a/ Tipo de relación: coincidencia (ambos actores votan de forma idéntica), no coincidencia (los actores votan de forma contradictoria), no contradicción (uno de los actores vota abstención o se ausenta).

b/ Tipo de resolución: total (se refiere al total de resoluciones), conflictos específicos (se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado).

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

a oponerse a la votación estadounidense y acercarse a la de socios regionales. Empero, este panorama cambia de manera ostensible cuando se trata de resoluciones sobre conflictos específicos, donde al estudiar por separado a los países pueden notarse diferencias muy claras entre estos. Esta característica es consistente a lo largo del período de estudio que cubre la base de datos.

Al observar por separado a los países centroamericanos y República Dominicana en su comportamiento

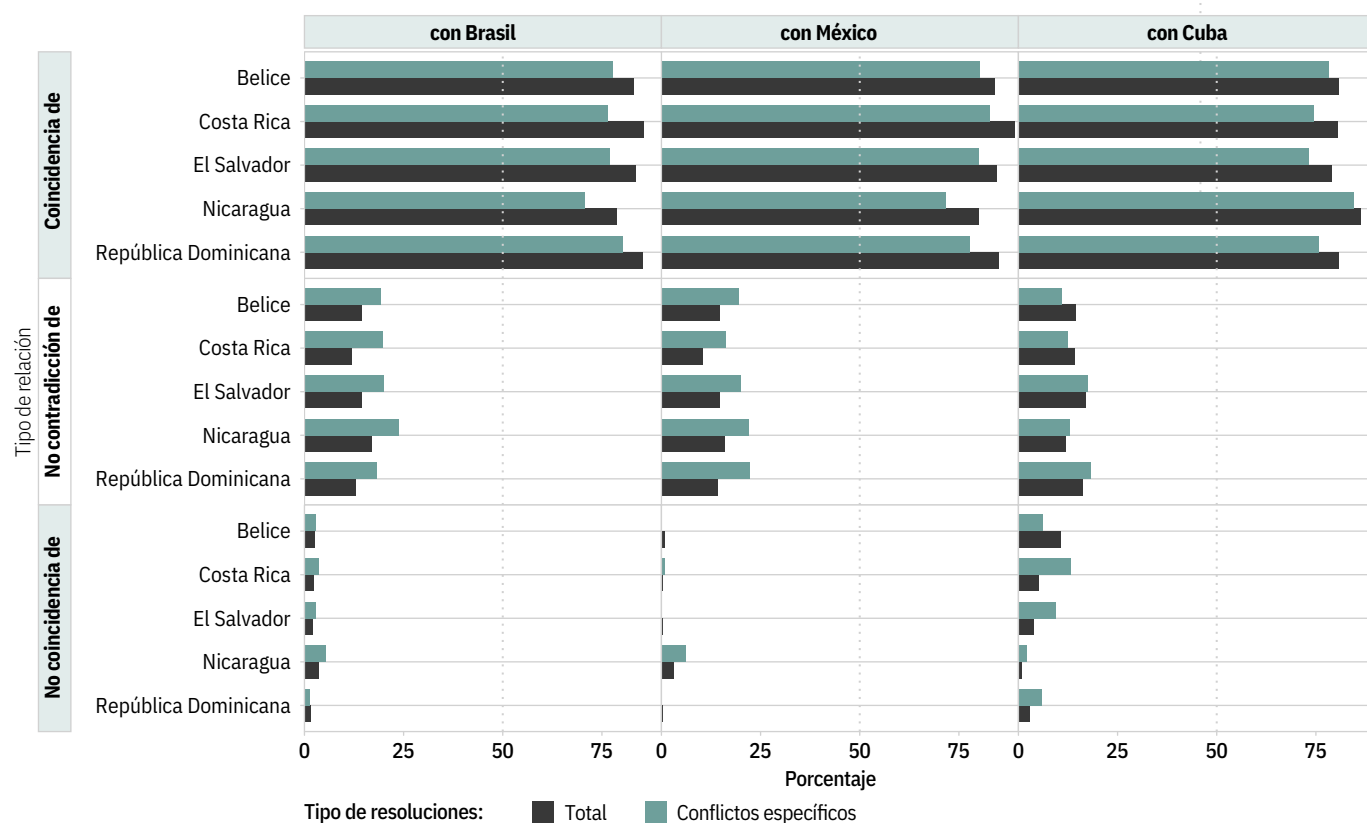
vinculado a las resoluciones relativas a conflictos específicos, pueden encontrarse diversos patrones. Por una parte, Guatemala, Honduras y Panamá se han caracterizado por constantes fluctuaciones que van desde el aumento del voto afirmativo a las resoluciones o la reducción del mismo, y el aumento de la abstención/ausencia. Por otra parte, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua experimentan una tendencia más regular de voto y una reducción de la abstención en el período 2000-2005, tendencia que con

pocas excepciones se mantiene constante hasta la actualidad. Belice ha conservado a lo largo del período de estudio (2000-2020) una línea constante de votar a favor de este tipo de resoluciones, aunque al final del período exhibe un incremento de la abstención/ausencia.

Las fluctuaciones del voto de los países centroamericanos han provocado que en Centroamérica y República Dominicana los patrones de coincidencia, no contradicción y no coincidencia tenga variaciones significativas. De esta manera, se

Gráfico 14.12

Distribución porcentual de las votaciones de Belice, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, con respecto a Brasil, México y Cuba, según tipo de relación^{a/} y tipo de resolución^{b/}. 2000-2020



a/ Tipo de relación: coincidencia (ambos actores votan de forma idéntica), no coincidencia (los actores votan de forma contradictoria), no contradicción (uno de los actores vota abstención o se ausenta).

b/ Tipo de resolución: total (se refiere al total de resoluciones), conflictos específicos (se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado).

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

establecen tres patrones de acercamiento distintos: i) Guatemala y Honduras, que tienden a votar de forma que no se produzca oposición con la votación estadounidense; por consiguiente, esta tendencia se aleja de China, Rusia y los socios regionales, ii) el patrón de Costa Rica, Belice, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana, que siguen una política mucho más alejada de Estados Unidos y China; mientras que se acercan fuertemente a los socios europeos en este tipo de materias. En el caso de Panamá, se encuen-

tra en un proceso de variación de su línea de votación, pero tiende a tener mayor coincidencia con Costa Rica y El Salvador y, por último, iii) Nicaragua, por el carácter de su política exterior, también refleja particularidades, en especial su cercanía con Cuba y Rusia.

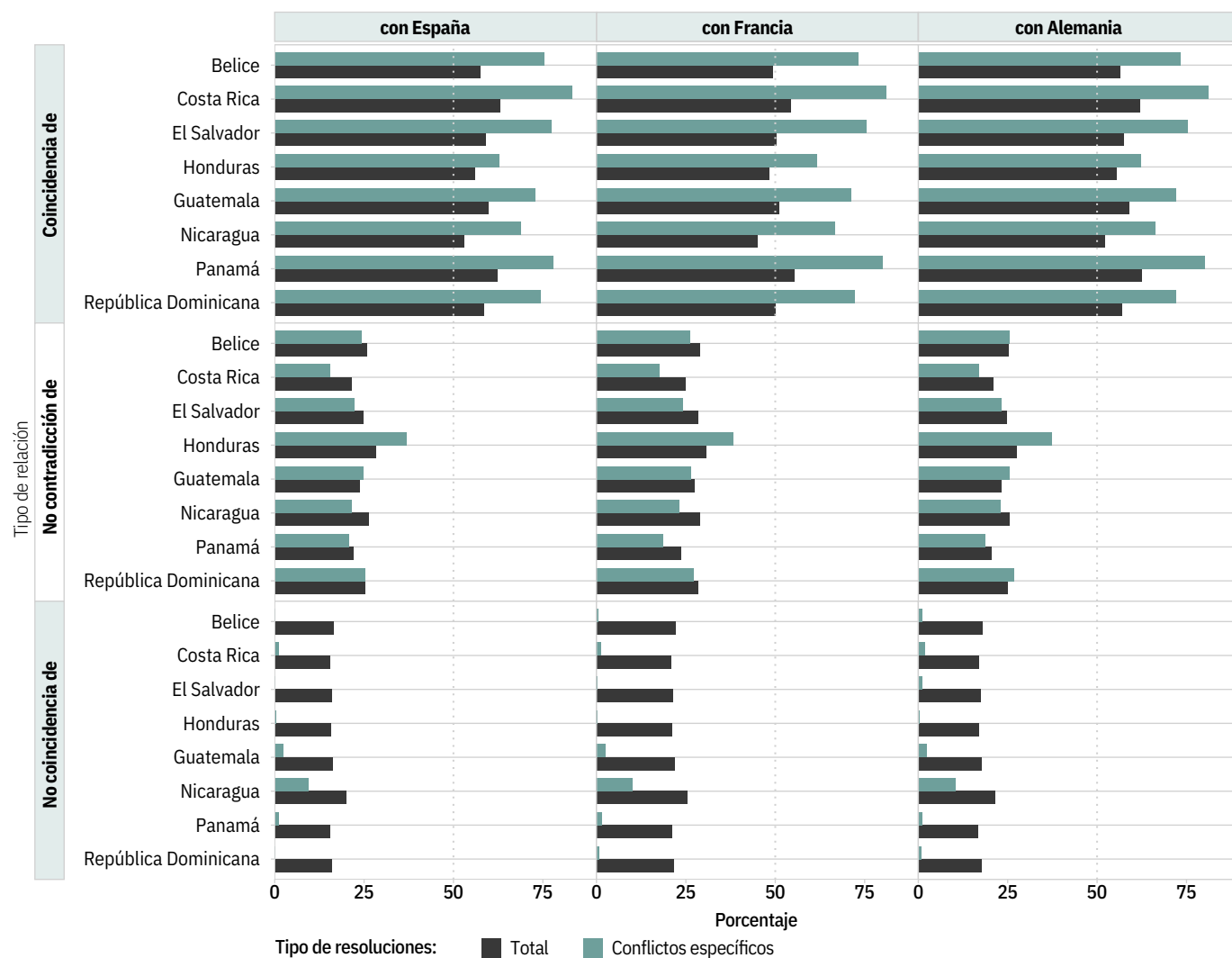
Los cambios más significativos de votación se presentan en las resoluciones vinculadas con el conflicto “palestino-israelí”. La política en relación con esta materia está ligada a componentes internacionales, tales como la política de

Estados Unidos hacia el Medio Oriente, pero también a condiciones internas, tales como las colonias palestinas y judías en los países centroamericanos. Los datos arrojan que, al desagregar dicho conflicto, la cercanía con las posiciones de Estados Unidos en resoluciones sobre conflictos específicos se incrementa, mientras que la coincidencia con otros actores globales se reduce.

Al observar los cambios en las líneas de votación en relación con los cambios de gobierno, puede notarse la presencia de

Gráfico 14.13

Distribución porcentual de las votaciones respecto a España, Francia y Alemania, según tipo de relación^{a/} y tipo de resoluciones^{b/}. 2000-2020



a/ Tipos de relación: coincidencia (ambos actores votan de forma idéntica), no coincidencia (los actores votan de forma contradictoria), no contradicción (uno de los actores vota abstención o se ausenta).

b/ Tipos de resoluciones: total (se refiere al total de resoluciones), conflictos específicos (se entienden aquellas resoluciones con una clara referencia a una disputa armada o política entre Estados o interna de un Estado).

Fuente: Cascante et al., 2021 a partir de la base de datos de votación en AGNU (2000-2020) del *Informe Estado de la Región*.

administraciones gubernamentales muy propensas a variar las líneas de votación. Sin embargo, en los casos de Guatemala, Honduras y Panamá ese tipo de cambios es más reiterado, mientras que en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua existen menos modificaciones en los patrones de votación. Por otro lado, la situación particular de Belice y su sistema político hacen más difícil establecer en este momento una observación definitiva sobre esta conducta. Existen diversas variables que pueden influir en dicho comportamiento, que van desde la línea ideológica del partido gobernante hasta la influencia de potencias extranjeras. No obstante, se requiere de estudios de profundización para arribar a conclusiones fundamentadas sobre esto.

El desarrollo de investigación sobre las líneas de votación sobre los países centroamericanos y República Dominicana, tanto en conjunto como individualmente tratados, constituye un campo con

abundantes y valiosas posibilidades de profundización académica, pues si bien existen algunos estudios sobre la materia, se ha carecido de análisis en ámbitos específicos. Los futuros trabajos deben estar orientados a la determinación de las causas que provocan los comportamientos u omisiones que se han descrito en este texto. Por otra parte, este trabajo exploratorio brinda a las autoridades de los países estudiados una herramienta para valorar con detalle el comportamiento de las naciones en un organismo tan importante como la AGNU.

La información recaba en este capítulo, así como la base de datos que se pondrá a disposición del público en general permitirá desde el punto de vista académico un desarrollo de líneas de investigación que profundicen el conocimiento sobre el comportamiento de los Estados estudiados en la AGNU. Esto implica la profundización de estudios sobre la causalidad de los fenómenos estudiados y las

consecuencias que tiene para los actores estudiados sus decisiones de votación.

En el campo de la generación de política exterior de la región, contribuirá como insumo para la toma de decisiones. El desafío fundamental, por consiguiente, consiste en tecnificar los mecanismos de toma de decisión mediante información estructurada y organizada de manera debida que brinde el conocimiento necesario para establecer las diversas posibilidades y consecuencias de las líneas de comportamiento que se han seguido anteriormente por las cancillerías. Asimismo, la información recopilada puede ser empleada como una base para buscar la coordinación de los estados del Istmo y República Dominicana en áreas donde existen posicionamientos similares, lo que puede permitir alcanzar mayor visibilidad dentro de los grupos regionales y temáticos en los que estos países participan.

Notas

1 Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

2 Estos asuntos tienen muy alta relevancia en el seno de la Asamblea General, dado que abarcan conflictos donde las potencias globales tienen intereses geopolíticos específicos.

3 El Grulac (Grupo de países Latinoamericanos y del Caribe) constituye un grupo de coordinación y diálogo que no genera decisiones vinculantes para sus miembros, y opera tanto en los organismos multilaterales como en el ámbito bilateral.

4 Fundado en 1964, el Grupo de los 77, encargado de la coordinación intergubernamental, está integrado por naciones en desarrollo de todas las regiones geográficas, cuyo objetivo es coordinar decisiones en escenarios multilaterales frente a los países desarrollados. En la actualidad, está formado por 134 países. China, aunque no se considera formalmente un miembro del G-77, participa con este en diferentes escenarios.

Siglas y acrónimos

A

Aacid	Agencia Andaluza de Cooperación Internacional al Desarrollo
Aacue	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACE	Asociación Comunal para la Educación (El Salvador)
Acenvi	Asociación Centroamericana para la Vivienda
Acicafoc	Asociación Coordinadora Indígena y Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana
Acnur	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
Adapcca	Proyecto “Apoyo al diseño y aplicación de políticas comunes centroamericanas” (Sieca-UE)
ADC	Alianza Democrática Campesina (El Salvador)
ADELA	Acción de Lucha Anti-petrolera
Adesco	Asociación de desarrollo comunal (El Salvador)
ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña
AEA	Alianza en Energía y Ambiente con Centroamérica (SICA)
AEC	Asociación de Estados del Caribe
Aecid	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AED	Asociación Empresarial para el Desarrollo (Costa Rica)
AEP	Agenda Estratégica Priorizada
AFH	Agenda Forestal Hondureña
Agexport	Asociación Guatemalteca de Exportadores
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
AHJASA	Asociación Hondureña de Juntas Administradoras de Sistemas de Agua
AICS	Agencia Italiana para Cooperación al Desarrollo (sigla en italiano)
Aidis	Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental
AIE	Agencia Internacional de Energía
AL	Alianza Liberal
ALAI	Agencia Latinoamericana de Información
ALBA/ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)

Albanisa

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
AliaRSE	AliaRSE para el Desarrollo / Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad (Costa Rica)
Alides	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (CCAD-SICA)
ALN	Alianza Liberal Nicaragüense
Amexcid	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Amhon	Asociación de Municipios de Honduras
AMI	Autopista Mesoamericana de la Información (Proyecto Mesoamérica)
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente (Panamá)
Anati	Autoridad Nacional de Tierras (Panamá)
Ancon	Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza (Panamá)
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (El Salvador)
ANDE	Asociación Nacional de Educadores (Costa Rica)
Anden	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua
AP	Áreas protegidas
APM	Áreas de patrimonio mundial
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (Costa Rica)
APU	Alianza Pueblo Unido (Panamá)
Arena	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ARNPG	Asociación de Reservas Naturales Privadas de Guatemala
Asada	Asociación administradora de acueductos y alcantarillados comunales (Costa Rica)
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
Asorena	Asociación de organizaciones no gubernamentales de recursos naturales y el medio ambiente
Asvem	Asociación de Veteranos Militares de El Salvador “General Manuel José Arce”
Atepeca	Asistencia Técnica para el Planeamiento Estratégico de Centroamérica
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Costa Rica)

B

Banguat	Banco de Guatemala
Bantrab	Banco de los Trabajadores (Guatemala)
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BCRD	Banco Central de la República Dominicana
BEA	Oficina de Análisis Económico (Estados Unidos, sigla en inglés)
Benic	Belize National Indigenous Council
Berds	Sistema de Recursos de Información en Biodiversidad y Ambiente de Belice (sigla en inglés)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BLM	Bowman-Lehoucq-Mahoney (Índice de clasificación de los tipos de regímenes políticos existentes en Centroamérica a lo largo del siglo XX)
BM	Banco Mundial
BSIF	Fondo de Inversión Social de Belice (sigla en inglés)
BTI	Bertelsmann transformation index
BTR	Buses de tráfico rápido (Guatemala)

C

CA-4	Convenio Centroamericano de Libre Movilidad
CA5	Cinco repúblicas centroamericanas
CAAP	Comité administrador de agua potable (Guatemala)
CAAR	Comité administrador de acueductos rurales (Costa Rica)
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
CAD	Cooperación Austriaca para el Desarrollo
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CAIT	Climate analysis indicators tool (WRI)
CALAS	Centro de Acción Legal, Ambiental y Social Guatemala
CAN	Comunidad Andina
Capra	Evaluación Probabilista de Riesgo para América
Capre	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
Caps	Comité de agua potable y saneamiento (Nicaragua)
CARD	Centroamérica y la República Dominicana

Caricom

Carsi	Comunidad del Caribe (sigla en inglés)
	Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (sigla en inglés)
Caruna	Cooperativa de Ahorro y Crédito Rural (Nicaragua)
CASA	Partido Centro de Acción Social (Guatemala)
Casac	Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (SICA y PNUD)
Cathalac	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
Catie	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
Cauca	Código Aduanero Uniforme Centroamericano
CBA	Canasta básica alimentaria
CBB	Banco Central de Belice (siglas en inglés)
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CBSI	Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (sigla en inglés)
CBT	Canasta básica total
CCAB-AP	Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)
CCCCC	Centro de Cambio Climático de la Comunidad del Caribe
CCHAC	Comité de Cooperación de Hidrocarburos de América Central (SICA)
CCIE	Comité Consultivo de la Integración Económica (SICA)
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia (SICA)
CCM	Consejo del Comercio de Mercancías (OMC)
CCP	Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (SICA)
CCP	Centro Centroamericano de Población (UCR)
CCSBSO	Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras
CC-SICA	Comité Consultivo del SICA
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CCT	Consejo Centroamericano de Turismo (SICA)
CCVAH	Consejo Centroamericano de Vivienda y Asentamientos Humanos (SICA)
CD	Cambio Democrático (Panamá)
CD	Convergencia Democrática (El Salvador)
CDC	Centro para la Defensa del Consumidor (El Salvador)
CDC	Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (Estados Unidos)
CDEMA	Agencia Caribeña de Manejo de Emergencias y Desastres (sigla en inglés)
CDKN	Alianza Clima y Desarrollo (sigla en inglés)
CD-PNL	Coalición Cambio Democrático-Partido Nacional Liberal (El Salvador)
CEAC	Consejo de Electrificación de América Central
CECC	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)

CECC/SICA	Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana/ Sistema de la Integración Centroamericana	Ciases	Centro de Investigación y Acción Educativa Social (Nicaragua)
Cedaw	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (sigla en inglés)	CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
CEE	Comunidad Económica Europea	CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical (CGIAR)
CEF	Centro de Estudios para el Futuro	CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
Cefemina	Centro Feminista de Información y Acción	Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
Cefof	Centro de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centroamérica	Cicih	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Honduras
Ceicom	Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio	CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas (México)
CEJA	Centro de Estudios de Justicia de las Américas	CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cejil	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (sigla en inglés)	CIDHM	Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos A. C.
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (El Salvador)	Cidse	Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad
CELA	Centro de Estudios Latinoamericanos	CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (Guatemala)
Celade	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Cepal)	CIEP	Centro de Investigación y Estudios Políticos (UCR)
Celare	Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Universidad Pedro de Valdivia, Chile)	CIER	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
CELE	Centro para Ambientes de Aprendizaje Efectivos (OCDE, sigla en inglés)	CIF	Cost insurance and freight
Cempromype	Centro Regional de Promoción de la MIPYME O	Cigefi	Centro de Investigaciones Geofísicas (UCR)
CEN	Centros de Educación y Nutrición (Costa Rica)	CIIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme
CeNAT	Centro Nacional de Alta Tecnología (Conare, Costa Rica)	CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
Cenpromype	Centro Regional para la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa en Centroamérica (SICA y Sieca)	Cinai	Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (Costa Rica)
CentraRSE	Centro para la Acción de la Responsabilidad Social Empresarial (Guatemala)	CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (Unesco)
Centroestad	Comisión Centroamericana de Estadística (SICA)	Cinterfor-OIT	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional- Organización internacional del trabajo
CEOT	Comité Ejecutivo de Ordenamiento Territorial (Honduras)	CIPC	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	CIPPDV	Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia
Cepredenac	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (SICA)	CIS	Consejo de Integración Social Centroamericana (Sisca-SICA)
CESE	Comité Económico Social Europeo	Cites	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (sigla en inglés)
CE-SICA	Comité Ejecutivo del SICA	CIUO	Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones
Cespad	Centro de Estudio para la Democracia (Honduras)	Clacds	Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Incae)
CeSPI	Centro de Estudio de Política Internacional (sigla en italiano)	Clacso	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
CFE	Comisión Federal de Electricidad (México)	CMC	Conferencia Mundial sobre el Clima
CFR-SICA	Consejo Fiscalizador Regional del SICA	CMCA	Consejo Monetario Centroamericano
CGC	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala	CME-SICA	Consejo de Ministros de Energía-Sistema de la Integración Centroamericana
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (sigla en inglés)	CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CGR	Contraloría General de la República (Costa Rica)	CM-Ospesca	Consejo de Ministros del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano
CGR	Contraloría General de la República (Panamá)	CMRE-CA	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica

CMRE-SICA	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores-Sistema de la Integración Centroamericana	Condeca	Consejo de Defensa Centroamericano
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros (Honduras)	Confedelca	Conferencia Centroamericana por la Descentralización del Estado y el Desarrollo Local
CNE	Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Costa Rica)	Conocer	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (México)
CNHM	Comité Nacional de Hidrología y Meteorología (Costa Rica)	Conot	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Honduras)
CNM	Consejo Nacional de Migración (Costa Rica)	Consuac	Consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana (SICA)
CNOT	Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)	Coreca	Consejo Regional de Cooperación Agrícola
CNSCC	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia	Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (ONU)	Cosefin	Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SICA)
Cocatram	Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (SICA)	Cosep	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
Cocesna	Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea	Cosude	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
Cociss	Consejo Centroamericano de Instituciones de Seguridad Social	CPJ	Committee to Protect Journalists
Cocit	Comisión Centroamericana de Ciencia y Tecnología	CRED	Centro para la Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres
Codicader	Consejo del Istmo Centroamericano del Deporte y la Recreación (Sisca-SICA)	CREO	Partido Compromiso, Renovación y Orden (Guatemala)
COMAR	Comisión de Ayuda a los Refugiados	CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica
Comex	Ministerio de Comercio Exterior (Costa Rica)	CRM	Conferencia Regional sobre Migración
Comieco	Consejo de Ministros de Integración Económica (Sieca)	CRRH	Comité Regional de Recursos Hidráulicos (SICA)
Comisca	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	CRV	Cadenas regionales de valor
Comitran	Consejo Sectorial de Ministerios de Transporte de Centroamérica	CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica (SICA)
Comjib	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos	CSE	Consejo Supremo Electoral (Nicaragua)
Commca	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (SICA)	CSP	Center for Systemic Peace
Comriedre	Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y del Desarrollo Regional	CSR	Comunidades Solidarias Rurales (El Salvador)
Comtelca	Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones	CSS	Caja de Seguro Social (Panamá)
Conabisah	Comité Nacional de Bienes y Servicios Ambientales de Honduras	CSU	Comunidades Solidarias Urbanas (El Salvador)
Conadeh	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras	Csuca	Consejo Superior Universitario Centroamericano
Conades	Consejo Nacional de Desarrollo Territorial (El Salvador)	CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá (SICA)
Conagua	Comisión Nacional del Agua (México)	CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio (SICA)
Conama	Comisión Nacional de Medio Ambiente de Panamá	D	
Conanp	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (México)	DACA	Consideración de Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, sigla en inglés)
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)	DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (ONU)
Conare	Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica)	Danida	Asistencia Danesa para el Desarrollo Internacional
Conasa	Consejo Nacional de Agua Potable y Saneamiento (Honduras)	DAV	Dirección de Acuerdos de la Verdad
Concadeco	Consejo Centroamericano de Protección al Consumidor (SICA)	DCAF	Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas-Ginebra (sigla en inglés)
		DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca (Guatemala)
		DDI	Índice de déficit por desastre (sigla en inglés)
		DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido, sigla en inglés)

DGMA	Dirección General de Medio Ambiente del SICA	ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Honduras)
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial (Honduras)	ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, Guatemala)
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial (Nicaragua)	ENOS	El Niño-Oscilación del Sur
DHS	Demographic and Health Surveys	Ensmi	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (INE, Guatemala)
Digestyc	Dirección General de Estadística y Censos (El Salvador)	EOIR	Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (siglas en inglés)
DNI	Dirección Nacional de Investigación de Honduras	EOR	Ente Operador Regional (SICA)
DPLF	Fundación para el Debido Proceso Legal (sigla en inglés)	EOR	Ente operador regional
DPT	Vacuna contra difteria, tos ferina y tétano	EOS	Earth Observing System (NASA)
Dralc	Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD	EPA	Environmental Protection Agency (Estados Unidos)
DR-Cafta	Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement (siglas en inglés)	EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (INE, Honduras)
DSL	Laboratorio de Sistemas de Decisión (Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos; sigla en inglés)	EPM	Encuesta de Propósitos Múltiples (INEC, Panamá)
DUCA	Declaración Única Centroamericana	EPR	Empresa Propietaria de la Red
DUT	Documento único de tránsito	EPT	Educación para Todos (ONU)
E		EPU	Examen Periódico Universal (Consejo de Derechos Humanos de la ONU)
Ecadert	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (CAC-SICA)	ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (SICA)
Ecagirh	Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)	ERCA	Estado de la Región Centroamericana (PEN, Costa Rica)
ECFCC	Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad	ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático (CCADSICA)
ECVAH	Estrategia Centroamericana de Vivienda y Asentamientos Humanos (CCVAH-SICA)	ERDE	Estrategia Regional de Desarrollo Estadístico
Educa	Editorial Universitaria Centroamericana	EROS	Earth Resources Observation and Science
EFA	Escuelas de Formación Agrícola	ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica (SICA)
EG	Partido Encuentro por Guatemala	ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia S.A. (Costa Rica)
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (Digestyc, El Salvador)	ETEA	Escuela Superior Técnica Empresarial Agrícola (España)
EIRD	Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ONU)	Etesa	Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Panamá)
EJOLT	Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade	EU 27	Europa de los Veintisiete
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)	F	
EM-DAT	Emergency events database (CRED)	FA	Frente Amplio (Costa Rica)
EM-DAT	Emergency Events Database	Facedra	Farmacovigilancia Centroamericana Datos de Reacciones Adversas
EMIC	Modelos de sistemas terrestres de complejidad intermedia (sigla en inglés)	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (sigla en inglés)
EMNV	Encuesta sobre Medición de Nivel de Vida (INEC, Nicaragua)	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
EMS	Sistemas de administración ambiental (sigla en inglés)	FARO	Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares (INEC, Costa Rica)	Fecaica	Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales de Centroamérica
Enatrel	Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (Nicaragua)	Fecatrans	Federación Centroamericana de Transporte
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático (Minaet, Costa Rica)	Fecou	Frente Ecologista Universitario Costa Rica
Encovi	Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (Guatemala)	Fedecatur	Federación de Cámaras de Turismo de Centroamérica
Endesa	Empresa Nacional de Electricidad S.A. (España)	Fedepriap	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana
		Felaban	Federación Latinoamericana de Bancos

Femica	Federación de Municipios del Istmo Centroamericano	Funpadem	Fundación para la Paz y la Democracia
Fespad	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (El Salvador)	Fusades	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FETCCOP	Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (Honduras)	G	
FETP	Formación y Educación Técnica y Profesional	GA	Grupo Articulador de la sociedad civil en materia migratoria
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	GAM	Gran Área Metropolitana (Costa Rica)
Fideg	Fundación Internacional para el Desafío Económico Global	GANa	Gran Alianza Nacional (Guatemala)
Firms	Fire Information for Resource Management System (Universidad de Maryland, Estados Unidos)	GAR	Informe de Evaluación Global (siglas en inglés)
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (El Salvador)	GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (OMC, sigla en inglés)
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	GCNPE	Gran Campaña Nacional por la Educación (Guatemala)
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas	GEF	Global Environment Facility
FLM	Federación Luterana Mundial	GEI	Gases de efecto invernadero
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	GFDRR	Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación (Banco Mundial, sigla en inglés)
FMI	Fondo Monetario Internacional	GIR	Gestión integral de riesgos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)	GIRH	Gestión integrada de los recursos hídricos
FOB	Free on board	GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (sigla en alemán)
Focal	Fundación Canadiense para las Américas	Golfonseca	Programa de Desarrollo Local Integral Transfronterizo en el Golfo de Fonseca (SICA)
Focard-APS	Foro Centroamericano y de República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento (SICA)	Grulac	Grupo de países Latinoamericanos y del Caribe
Fomin	Fondo Multilateral de Inversiones (Grupo BID)	GTPT	Grupo Técnico de Política Tributaria
Fonac	Foro Nacional de Convergencia (Honduras)	GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana (sigla en alemán)
Fonades	Fondo Nacional de Desarrollo (Guatemala)	GWP	Global Water Partnership
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Costa Rica)	H	
Fonamih	Foro Nacional para las Migraciones en Honduras	HCCPR	Hadley Centre for Climate Prediction and Research (Reino Unido)
Foprel	Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe	Hivos	Instituto Humanitario de Cooperación para el Desarrollo (sigla en holandés)
Foprیده	Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras	I	
Fosmih	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (Honduras)	IAF	Índice de área foliar
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano	IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública (Honduras)
Freac	Foro Regional Energético para América Central	Iarna	Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (URL, Guatemala)
FRG	Frente Republicano Guatemalteco (Guatemala)	Icadis	Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)	Icaiti	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
FundahRSE	Fundación Hondureña de Responsabilidad Social Empresarial (Honduras)	ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
Fundaungo	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (El Salvador)	ICCRR	Índice de condiciones y capacidades para la reducción del riesgo
Funde	Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador)	ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
Fundecooperación	Fundación de Cooperación para el Desarrollo Sostenible (Costa Rica)	Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
Fundecor	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (Costa Rica)	ICER	Instituto Costarricense de Enseñanza Radiofónica
Fundemas	Fundación Empresarial para la Acción Social (El Salvador)	Icespo	Instituto Centroamericano de Estudios Policiales

ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (Honduras)	IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ICP	Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A.	IISS	International Institute for Strategic Studies
ICT	Instituto Costarricense de Turismo	Ilanud	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental Barcelona	Ilides	Instituto Internacional de Liderazgo en Desarrollo Local
ICTJ	International Center for Transitional Justice	Ilpes	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Cepal)
Idaeh	Instituto de Antropología e Historia (Guatemala)	IMN	Instituto Meteorológico Nacional (Costa Rica)
IDD	Índice de déficit por desastre	IMSP	Instituto Mesoamericano de Salud Pública
IDEA	Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (sigla en inglés)	INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
Ideads	Instituto de Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable	INAA	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados
Idelca	Instituto para el Desarrollo Local de Centroamérica	INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
IDG	Índice de desarrollo relativo al género	Inadeh	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano Panamá
IDH	Índice de desarrollo humano	Inafor	Instituto Nacional Forestal (Nicaragua)
Idhuca	Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (El Salvador)	Inaforp	Instituto Nacional de Formación Profesional
Idies	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (URL, Guatemala)	INAM	Instituto Nacional de la Mujer (Honduras)
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre	Inatec	Instituto Nacional Tecnológico Nicaragua
IDMC	Centro de Monitoreo Internacional sobre Desplazamiento Interno	INB	Ingreso nacional bruto
IE	Índice de intensidad energética	INBio	Instituto Nacional de Biodiversidad (Costa Rica)
IED	Inversión extranjera directa	Incae	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
IEF	Índice de Estados fallidos	Incap	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (SICA)
Iejes	Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador	Incep	Instituto Centroamericano de Estudios Políticos
Iepades	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible	Incide	Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social
Ifarhu	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos	IND	Ingreso nacional disponible
IFC	Corporación Financiera Internacional (sigla en inglés)	INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (sigla en inglés)
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales (sigla en inglés)	INDE	Instituto Nacional de Electrificación (Guatemala)
IFF	Foro Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)	Inder	Instituto de Desarrollo Rural (Costa Rica)
IFOM	Instituto de Fomento Municipal (Guatemala)	Indicasat	Instituto de Investigaciones Científicas y Servicios de Alta Tecnología (Panamá)
Ifpri	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (sigla en inglés)	INE	Instituto Nacional de Estadística (Guatemala)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Colombia)	INE	Instituto Nacional de Estadística (Honduras)
IGN	Instituto Geográfico Nacional	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo (CGR, Panamá)
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social	INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Costa Rica)
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social	INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Nicaragua)
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura	INEE	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos	Ineter	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
IIEL	Instituto Internacional de Estudios Laborales (OIT)	Infocoop	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Costa Rica)
IIF	Instituto de Finanzas Internacionales (sigla en inglés)	Infop	Instituto Nacional de Formación Profesional
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (Unesco)	Infotep	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional República Dominicana
Iiraira	Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act	Inguat	Instituto Guatemalteco de Turismo
		Inide	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (Nicaragua)

Inifom	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (Nicaragua)
INRA	Instituto Nicaragüense de Reforma Agraria
Insaforp	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional El Salvador
Insami	Instituto Salvadoreño del Migrante
Insivumeh	Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (Guatemala)
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
Intal	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
Intec	Proyecto Integración Económica Regional Centroamericana
Intecap	Instituto Técnico de Capacitación Guatemala
IntegrarSE	Integración Centroamericana por la Responsabilidad Social Empresarial
Intrapaz	Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz (Universidad Rafael Landívar, Guatemala)
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Costa Rica)
Invur	Instituto de Vivienda Urbana y Rural (Nicaragua)
Ipade	Instituto para el Desarrollo y la Democracia (Nicaragua)
IPC	Índice de precios al consumidor
IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (sigla en inglés)
IPF	Panel Intergubernamental sobre Bosques (sigla en inglés)
IPG	Índice de potenciación de género
IPH	Índice de pobreza humana
IPM	Índice de pobreza multidimensional
IRR	Índice de reducción de riesgos
ISA	Interconexión Eléctrica S.A. (Colombia)
Isdem	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
Isdemu	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISO	Organización Internacional para la Estandarización (sigla en inglés)
ISP	Inversión social pública
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IT	Tecnología informática (siglas en inglés)
ITBMS	Impuesto de traslado de bienes materiales y servicios
Iudop	Instituto Universitario de Opinión Pública (UCA, El Salvador)
IVA	Impuesto al valor agregado
IVU	Instituto de Vivienda y Urbanismo (Panamá)
IZA	Instituto para el Estudio del Trabajo (sigla en alemán)
J	
JAAR	Junta administradora de acueductos rurales (Panamá)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional de Japón (sigla en inglés)

L

LA RED	Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina
Lacro	Oficina Regional para América Latina y el Caribe (Unfpa, sigla en inglés)
Lapop	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, sigla en inglés)
LASA	Latin American Studies Association
LEOP	Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Honduras)
LGTBI	Población lesbiana, gay, transgénero y bisexual
Libre	Partido Libertad y Refundación (Honduras)
Líder	Partido Libertad Democrática Renovada (Guatemala)
LISA	Indicador Local de Autocorrelación Espacial (siglas en inglés)
Llece	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Orealc-Unesco)

M

MACCIGH	Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (OEA)
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Guatemala)
Magfor	Ministerio Agropecuario y Forestal (Nicaragua)
MAH	Marco de Acción de Hyogo (EIRD-ONU)
MAO	Movimiento Ambientalista de Olancho (Honduras)
Mapss	Mapped Atmosphere-Plant-Soil System
Marena	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua)
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
Marpol	Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los Buques (OMI-ONU)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MCMAO	Modelos de circulación general atmósfera-oceano
MDL	Mecanismo de desarrollo limpio
MDPR	Mercado de Deuda Pública Regional
MEC	Ministerio de Educación y el Deporte (Brasil)
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (Nicaragua)
Mecovi	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (BID, Banco Mundial y Cepal)
Mecreg	Mecanismo Regional de Ayuda Mutua ante Desastres (SICA)
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Costa Rica)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Guatemala)
MEM	Ministerio de Energía y Minas (Nicaragua)

Menamig	Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala	N	
MEP	Ministerio de Educación Pública	NASA	Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (Estados Unidos, sigla en inglés)
MER	Mercado eléctrico regional (Siepac)	NBI	Necesidades básicas insatisfechas
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano	NCHS	Centro Nacional de Estadísticas de la Salud (CDC, Estados Unidos; sigla en inglés)
Mercosur	Mercado Común del Sur	NDI	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (sigla en inglés)
Mesicic	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA)	NIIF	Normas internacionales de información financiera
Micit	Ministerio de Ciencia y Tecnología (Costa Rica)	NOAA	Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (Estados Unidos, sigla en inglés)
Mideplan	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)	NOAA	Administración Nacional Oceánica y Atmosférica
Mific	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Nicaragua)	Novib	Agencia Holandesa para la Cooperación Internacional
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica)	NWC	Comisión Nacional de las Mujeres (Belice, sigla en inglés)
Mined	Ministerio de Educación de El Salvador		
Minex	Ministerio de Relaciones Exteriores (Guatemala)	O	
Minsa	Ministerio de Salud (Nicaragua)	OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Minsa	Ministerio de Salud (Panamá)	OBPAS	Observatorio Panameño de Ambiente y Sociedad
Minugua	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala	Obsan-R	Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICA)
Minurso	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental	Ocades	Observatorio Centroamericano del Desarrollo Social (Sisca-SICA)
Minustah	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (sigla en francés)	OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración
MIP	Medición integrada de la pobreza	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
MIP	Matriz de Insumo Producto	Ocefs	Organización Centroamericana de Entidades Fiscalizadoras Superiores
MIPCA2011	Matriz Insumo Producto de Centroamérica y República Dominicana del 2011	OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (ONU)
Mipyme	Micro, pequeñas y medianas empresas	Ocmal	Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones	Ocsas	Organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamiento
Mivah	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Costa Rica)	ODAC	Oficinas de Denuncia y Atención Ciudadana
MIVI	Ministerio de Vivienda (Panamá)	Odeca	Organización de Estados Centroamericanos
ML	Movimiento Libertario (Costa Rica)	Odetca	Proyecto de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en Centroamérica (GIZ)
MNRE	Ministerio de Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Belice, sigla en inglés)	ODHAC	Observatorio del Derecho Humano a la Alimentación en Centroamérica
MOE-UE	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea	ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
Molirena	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Panamá)	ODI	Overseas Development Institute
Monusco	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (sigla en francés)	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU)
MOP	Ministerio de Obras Públicas (Panamá)	ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	OEA	Organización de Estados Americanos
MPP	Migrant Protection Protocols	OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (siglas en inglés)
MRREE-CA	Ministerios de Relaciones Exteriores de Centroamérica	OEI	Organización de Estados Iberoamericanos
MRS	Movimiento Renovación Sandinista (Nicaragua)	OET	Organización para Estudios Tropicales
MSA	Índice de abundancia de especies (sigla en inglés)	OFDA	Office of US Foreign Disaster Assistance (Usaid)
MSCA	Ministerios de Salud de Centroamérica	OHI	Ocean Health Index
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (Guatemala)		

OIJ	Organismo de Investigación Judicial (Costa Rica)	PAN	Partido de Avanzada Nacional (Guatemala)
OIM	Organización Internacional para las Migraciones	PAN	Partido Panameñista (Panamá)
Oirsa	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	PAN	Programa de Ayuda Nacional (Panamá)
OIT	Organización Internacional del Trabajo	Papca	Plan de Apoyo a la Pesca en Centroamérica (Ospesca-SICA)
OJ	Organismo Judicial (Guatemala)	Papica	Programa de Apoyo al Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Centroamérica
Olade	Organización Latinoamericana de Energía	Papric	Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos
OLAV	Oficinas Locales de Atención a Víctimas	Parca	Plan Ambiental de la Región Centroamericana (CCAD-SICA)
OMC	Organización Mundial del Comercio	Parlacen	Parlamento Centroamericano
OMI	Organización Marítima Internacional (ONU)	PBBC	Proyecto Bosques y Cambio Climático en América Central
OMM	Organización Meteorológica Mundial	PC/APRE	Partido Conservador / Alianza por la República (Nicaragua)
OMS	Organización Mundial de la Salud	PCCBM	Proyecto para la Consolidación del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD)
ONG	Organización no gubernamental	PCGIR	Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
ONU	Organización de las Naciones Unidas	PCN	Partido de Conciliación Nacional (El Salvador)
Onudd	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	PDC	Partido Demócrata Cristiano (El Salvador)
Onudi	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	PDC	Partido Demócrata Cristiano (Honduras)
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos	PDDH	Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos (Nicaragua)
Onusida	Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/ SIDA	PEA	Población económicamente activa
Opalc	Observatorio Político de América Latina y del Caribe	PEBI	Programa de Educación Bilingüe Intercultural de Nicaragua
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo	Pebit	Programa de Educación Intercultural Bilingüe de Honduras
OPS	Organización Panamericana de la Salud	PEC	Política Educativa Centroamericana
Orealc	Oficina Regional de Educación de la Unesco para América Latina y el Caribe	PEC	Política Educativa Centroamericana
ORIT	Organización Regional Interamericana de Trabajadores	PELA	Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas
ORMA	Oficina Regional de la UICN para Mesoamérica	PEN	Programa Estado de la Nación (Costa Rica)
ORMACC	Oficina Regional para México, América Central y el Caribe (UICN)	PEN-Conare	Programa Estado de la Nación–Consejo Nacional de Rectores
Orpalc	Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Pnuma	PEP	Proyecto Políticas Económicas y Productividad (Honduras)
Ospesca	Organización del Sector Pesquero y Acuicola del Istmo Centroamericano (SICA)	PER	Proyecto de Educación Rural (Colombia)
P		PERCBM	Programa Estratégico Regional del Corredor Biológico Mesoamericano (CCAD-SICA)
PA	Partido Arnulfista (Panamá)	Perfor	Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales (CCAD/CAC-SICA)
PAC	Partido Acción Ciudadana (Costa Rica)	Petronic	Empresa Nicaragüense de Petróleos
PAC	Partido Anticorrupción (Honduras)	PIB	Producto interno bruto
Pacadirh	Plan para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos en Centroamérica	PIB	Producto Interno Bruto
Pacagirh	Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (SICA)	Pifcard	Plan de Inversión y Financiamiento para Centroamérica y República Dominicana (SICA)
PADF	Panamerican Development Foundation	PIN	Partido Integración Nacional (Panamá)
PAE	Programa de Alimentación Escolar (Chile)	Pinfor	Programa de Incentivos Forestales (Guatemala)
PAFT-CA	Plan de Acción Forestal Tropical de Centroamérica	Pinpep	Programa de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (Guatemala)
PAHO	Pan American Health Organization	PINU	Partido Innovación y Unidad (Honduras)
Pairca	Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana (SICA)	Piota	Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Ambiental (Panamá)
Pamuc	Partido Movimiento de Unidad Costeña (Nicaragua)		

PISA	Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (OCDE, sigla en inglés)	Prias	Programa de Investigaciones Aerotransportadas y Sensores Remotos e in situ (CeNAT-Conare, Costa Rica)
PL	Partido Liberal (Honduras)		Política Regional de Gestión Integrada del Riesgo
Planot	Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)	Pricco	Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado
PLC	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)	Prieg	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género
PLH	Partido Liberal de Honduras	Prieg-SICA	Política regional de igualdad y equidad de género- Sistema de la Integración Centroamericana
PLN	Partido Liberación Nacional (Costa Rica)	Priica	Programa Regional de Investigación e Innovación por Cadenas de Valor Agrícola (IICA)
PLP	Partido Liberal Progresista (Guatemala)		
PM	Plan Mesoamérica	Prisma	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PMA	Programa Mundial de Alimentos	Proarca	Programa Ambiental Regional para Centroamérica
PMRML	Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana	Procomer	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PN	Partido Nacional (Honduras)	Prodeca	Programa de Desarrollo Energético Centroamericano
PNERE	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (Guatemala)	Proder	Programa de Apoyo a los Derechos Humanos en Centroamérica (Danida)
PNH	Partido Nacional de Honduras (Honduras)	ProDUS	Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible (UCR)
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (El Salvador)	Proesa	Fundación de Pequeños Empresarios Salvadoreños
PNOT	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Costa Rica)	Projovem	Programa Jóvenes Empresarios (Costa Rica)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	Promebio	Programa Estratégico Regional de Monitoreo y Evaluación de la Biodiversidad (CCAD-SICA)
Pnuma	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	Promefrut	Proyecto Mesoamericano de Fruticultura
PP	Partido Patriota (Guatemala)	Promype	Programa de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa Centroamericana
PP	Partido Popular (Panamá)	Pronacom	Programa Nacional de Competitividad (Ministerio de Economía de Guatemala)
PPA	Paridad en el poder adquisitivo	Prorural	Programa de Desarrollo Rural (Fonades, Guatemala)
PPME	Países pobres muy endeudados	Prosiga	Programa Centroamericano de Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental
PPP	Plan Puebla-Panamá	Provel	Proceso de Vacantes en Línea (Panamá)
PPT	Presidencia pro tempore	PRRAC	Programa Regional de Reconstrucción para América Central (Comunidad Europea)
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo (El Salvador)	PRRD	Plan Regional de Reducción de Desastres (Cepredenac-SICA)
Pracams	Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (SICA)	PSA	Pago por servicios ambientales
PRACAMS	Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica	PSMSL	Servicio Permanente para el Nivel Medio del Mar (sigla en inglés)
Pradic	Programa de Apoyo al Desarrollo y la Integración Centroamericana, BID	PTC	Programas de transferencias condicionadas
PRAF	Programa de Asignación Familiar (Honduras)	PU	Partido Unionista (Guatemala)
PRAIAA	Proyecto Regional de Apoyo a la Integración Económica Centroamericana y a la implementación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica	PUN	Partido Unión Nacional (Costa Rica)
PRD	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)	PUSC	Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica)
Preal	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (Diálogo Interamericano/Cinde)	PYME	Pequeña y mediana empresa
Premaca	Programa de Apoyo al Medio Ambiente en Centroamérica (Danida)	R	
Presanca	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (SICA)	RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte (Nicaragua)
Presisan	Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SICA)	RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur (Nicaragua)
Prevda	Programa Regional de Reducción de la Vulnerabilidad y Degradación Ambiental (SICA)	RAS	Red de Agricultura Sostenible
PRGIR	Política Regional de Gestión Integrada del Riesgo	Recauca	Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano
		Red Lacre	Red Latinoamericana de Recicladores

Red Migrante	Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones
Redalyc	Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Redca+	Red Centroamericana de Personas con VIH-SIDA
REDD	Reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques
Redlac	Grupo Regional Interagencial de Riesgo, Emergencia y Desastres de América Latina y el Caribe
Redmicroh	Red de Instituciones de Microfinanzas de Honduras
Resdal	Red de Seguridad y Defensa de América Latina
Ricam	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Proyecto Mesoamérica)
RMI	Reservas monetarias internacionales
RNC	Régimen no contributivo de pensiones (CCSS, Costa Rica)
RPS	Red de Protección Social (Nicaragua)
RRD	Reducción del riesgo de desastres
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
RSD	Residuo sólido domiciliario
RSE	Responsabilidad social empresarial
RSER	Responsabilidad social empresarial regional
RSU	Residuo sólido urbano
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica (sigla en inglés)

S

SAC	Sistema de Atención a Crisis (Nicaragua)
SAF	Sistemas agroforestales
SAG	Sistema de Auditoría Gubernamental (Guatemala)
SAM	Sistema Arrecifal Mesoamericano
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Aguas y Alcantarillados de Honduras
SEA	Suministro de energía alimentaria
SE-CAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SICA)
SE-CCAD	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SICA)
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva Consejo Monetario Centroamericano
SE-CMCA	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano
SE-Comisca	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SICA)
SE-Cosefin	Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica (SICA)
Sedinafroh	Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (Honduras)

Sefro	Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SG-SICA y Unión Europea)
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Gobierno de Guatemala)
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)
Semtec	Secretaría de Formación Media y Tecnológica (MEC, Brasil)
Senadis	Secretaría Nacional de Discapacidad (Panamá)
Senapan	Secretaría Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario y Nutricional (Panamá)
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Costa Rica)
SENG	Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales (ONU)
Seplan	Secretaría Técnica de Planeación y Cooperación (Honduras)
SE-PT	Secretaría Ejecutiva del Plan Trifinio
SE-PT	Secretaría general – Protocolo de Tegucigalpa
Serce	Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
Serna	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (Honduras)
Servir	Sistema Regional de Visualización y Monitoreo de Mesoamérica
Sesan	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (El Salvador)
SG	Secretaría General
SG-CECC	Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SICA)
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias de la UE
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera (Guatemala)
SIAL	Sistema de Información y Análisis Laboral (Panamá)
Sialc	Sistema de Información y Análisis Laboral de América Latina y el Caribe (OIT)
SIB	Instituto de Estadística de Belice (sigla en inglés)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
Sicap	Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas
SICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
SICE	Sistema de Información sobre Comercio Exterior (OEA)
Sicor	Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICA)
Sicta	Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola
Sieca	Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SICA)
SIEE	Sistema de Información Económica Energética (Olade)
Siemca	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Centroamérica

Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central	T	
Sifgua	Sistema de Información Forestal de Guatemala	TEIb	Televisión Educativa y Cultural de Iberoamérica
SIG	Sistema de información geográfica	Terce	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Unesco)
Sigap	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas	TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
Simafrir	Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región (SECMCA)	TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Costa Rica)	TIM	Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (Proyecto Mesoamérica)
Sinaes	Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (Costa Rica)	TLC	Tratado de libre comercio
Sinafol	Sistema Nacional de Formación Laboral	TLC-CA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
Sinager	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (Honduras)	TNC	The Nature Conservancy
Sinap	Sistemas nacionales de áreas protegidas	TPA	Autoridad de Promoción Comercial (Estados Unidos, sigla en inglés)
Sinia	Sistema Nacional de Información Ambiental (Marena, Nicaragua)	TPS	Estatus de Protección Temporal
Sinit	Sistema Nacional de Información Territorial (Honduras)	TSC	Tribunal Superior de Cuentas (Honduras)
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa	TSE	Tribunal Supremo de Elecciones (Costa Rica)
Sipri	Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (sigla en inglés)	TSE	Tribunal Supremo Electoral (Guatemala)
Sirpac	Sistema Integrado de Registro Pesquero y Acuícola Centroamericano (SICA)	U	
Sisca	Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SICA)	UAC	Unión Aduanera Centroamericana
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo (Guatemala)	UCA	Universidad Centroamericana (Nicaragua)
Sitca	Secretaría de Integración Turística Centroamericana (CCT-SICA)	UCA	Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (El Salvador)
Siteal	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (IIPe-Unesco/OEI)	UCN	Unión de Cambio Nacional (Guatemala)
Sitramss	Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador	UCN	Unión del Centro Nacional (Guatemala)
SMIT	Sistema Mesoamericano de Información Territorial	UCR	Universidad de Costa Rica
SMSP	Sistema Mesoamericano de Salud Pública	UD	Unión Democrática (Guatemala)
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales (El Salvador)	UE	Unión Europea
SNV	Servicio Holandés de Cooperación	UE-AID	Voluntarios de Ayuda de la UE (Unión Europea)
Solidaridad	Partido Solidaridad (Panamá)	UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
SPEI	Standardized Precipitation- EvapoTranspiration Index	UIP	Unión Interparlamentaria
SPI	Índice estandarizado de precipitación (siglas en inglés)	UIS	Instituto de Estadística de la Unesco (sigla en inglés)
SPNF	Sector público no financiero	UNA	Universidad Nacional (Costa Rica)
SPSU	Sistema de Protección Social Universal (El Salvador)	UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
SRES	Special Report on Emissions Scenarios (IPCC)	Uncac	Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (sigla en inglés)
SSB	Servicios sociales básicos	UNCCC	United Nations Convention on Climate Change
ST-Commca	Secretaría Técnica del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica	Unctad	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (sigla en inglés)
STM-Commca	Secretaría Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana	Undesa	United Nations Department of Economic and Social Affairs
STMM	Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano	UN-DESA	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
SumaRSE	Sumarse a la Responsabilidad Social Empresarial (Panamá)	UNDRR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (siglas en inglés)
		UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
		UNES	Unidad Ecológica Salvadoreña
		Unesco	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
		Unfpa	Fondo de Población de las Naciones Unidas (sigla en inglés)

UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas (siglas en inglés)	URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Uniapravi	Unión Interamericana para la Vivienda	USAC	Universidad de San Carlos (Guatemala)
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla en inglés)	Usaid	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (sigla en inglés)
Unimer	Unidad de Investigación y Mercadeo S.A.	USCIS	Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (siglas en inglés)
UnIRSE	Unión Nicaragüense para la Responsabilidad Social Empresarial	USGS	Servicio Geológico de los Estados Unidos (sigla en inglés)
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (sigla en inglés)	USITC	Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (sigla en inglés)
Unisfa	Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (sigla en inglés)	USTR	Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (sigla en inglés)
Unitec	Universidad Tecnológica Centroamericana (Honduras)	V	
Univas	Universidad José Vasconcelos de Oaxaca	VA	Valor agregado
Unmil	Misión de las Naciones Unidas en Liberia (sigla en inglés)	VaR	Value at risk/valor en riesgo
Unmis	Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (sigla en inglés)	VBP	Valor bruto de la producción
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)	VIH	Virus de inmunodeficiencia humana
Unoci	Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (sigla en inglés)	WCPA	World Commission of Protected Areas
Unodc	Oficina de las naciones unidas contra la droga y el delito	W	
Unops	United Nations Office for Projects Services	WCRP	Programa Mundial de Investigación sobre el Clima (sigla en inglés)
Unpan	Red de Administración Pública de Naciones Unidas (sigla en inglés)	WRI	World Resources Institute
UP	Partido Unión Patriótica (Panamá)	WTI	West Texas Intermediate
UP	Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos)	WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza (sigla en inglés)
Uraccan	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa del Caribe de Nicaragua	Z	
URL	Universidad Rafael Landívar (Guatemala)	ZFE	Zona franca de exportación

Referencias bibliográficas

SINOPSIS

- Agnew, John. 2018. "The Evolution of the Regional Concept". En: Paasi et al. (eds)
- Araya, A. 2021a. *Covid-19 en Centroamérica: principales consecuencias e impactos*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN.
- _____. 2021b. *Evolución de las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos ante la covid-19: un análisis regional y una comparación con el mundo*. Contribución realizada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN.
- Banco Central de Belize. 2020. *Rates and Statistics*. Sitio oficial, en <<https://bit.ly/3htJQwL>>
- BCIE. 2020a. "BCIE ante COVID 19". En: <<https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>>.
- _____. 2020b. Memoria anual de labores 2019. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- _____. 2021. "BCIE ante el Covid-19". En: <<https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>>
- Borge y Asociados S.A. 2021. *Encuesta sobre efectos de la pandemia por covid-19 en la población de Centroamérica y República Dominicana a un año del impacto*. San José: PEN y Borge y Asociados.
- Calas. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Guatemala*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Camacho, D. 2021. *Medidas adoptadas por los países centroamericanos para hacer frente a la pandemia generada por el virus COVID-19*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Centro Humboldt. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Nicaragua*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Cepal. 1998. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2021a. *Balance Preliminar de las Economías de Centroamérica y República Dominicana 2020*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2020b. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020c. *Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina.
- Cepal y Olade. 2019. *Evaluación de escenarios para la formulación de la Estrategia Energética Sustentable SICA 2030*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y Organización Latinoamericana de Energía.
- Cespad. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Honduras*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Chacón, K. y González, S. 2021. *Conflictividad socio ambiental en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Cocesna. 2021. *Estadísticas operacionales de vuelos en la FIR Centroamérica Crisis COVID19*. Sitio oficial, en <<https://cocesna.org>>
- De Lombaerde, Philippe; Flores, Renato; Iapadre, Lelio y Michael Schulz. 2012. "Composite Index and Systems of Indicators of Regional Integration". En: De Lombaerde et al.
- De Lombaerde, P., Flores, R., Iapadre, L., y Michael, S. (eds). 2012. *The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods*. Londres: Routledge.
- DesInventar. 2020. *Base de datos de desastres*. Sitio oficial, en: <<https://www.desinventar.net/DesInventar/>>
- Ente Operador Regional. 2020a. "Dashboard Información Comercial del MER 2019-2020". En: <<https://bit.ly/3e1qDkX>>
- _____. 2020b. "Informes de Transacción: Diario, Mensual y Anual". En: <<https://bit.ly/36lsm0g>>
- Fernández, D. 2021. Ubicación de centros de formación y oferta de especialidades en el territorio. Procesamiento y visualizaciones. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región 2021. San José: PEN-Conare.
- Fernández, D. y Guzmán, M. 2021. Test Identidades: ¿Qué piensan los centroamericanos sobre Centroamérica? Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Fernández, D. y Mora, A. 2021. *Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana*. Ponencia realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- FEWS. 2020. "COVID-19 Pandemic impacts on Food Security". En: <<https://bit.ly/3jDi6YZ>>
- _____. 2020b. *Food Security Outlook: Central America and Caribbean*. Washington D.C.: Famine Early Warning System.
- Fundación Neotrópica. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Costa Rica*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Funpadem. 2000. "Cuencas Internacionales: Conflictos y cooperación en Centroamérica", en *Las Fronteras Centroamericanas*.
- Ghica, 2013. "Beyond Regional Integration? Social Constructivism, Regional Cohesiveness and the Regionalism Puzzle", en *Romanian Political Science Review* 4.
- Global Water Partnership. 2017. "La situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada". En: <<https://bit.ly/3dr2lRd>>
- Gómez Campos, S., Guzmán, M. y Obando, K. 2021. *¿Qué es Centroamérica? Una visión desde los liderazgos de la región*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- González, S. 2021. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.

- Grupo Cocibolca. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Nicaragua*. Preparadas para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Guzmán Castillo, J. 2021. *Perfiles de apoyo a la democracia en Centroamérica. 2004-2018*. Contribución realizada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Guzmán, M., Meneses, K. y Córdova, G. 2021. *Estimación de encadenamientos productivos, multiplicadores de empleo y redes productivas de la MIPCA2011*. Ponencia elaborada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Guzmán, M. y Vargas Cullell, J. 2021. *Gráficos realizados para el capítulo Visiones de Centroamérica*. Contribución preparada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Guzmán, M. 2021. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región 2021. San José: PEN-Conare.
- Herdocia, M. 2015. *El potencial de las competencias reglamentarias del SICA: ¿se está utilizando?*. Aporte especial preparado para el Quinto Informe Estado de la Región. San José, PEN, Conare.
- Icefi. 2021. *Contexto Fiscal 2021*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICTA-UBA. 2015. *Atlas de Justicia Ambiental*. Sitio oficial, en <https://ejatlas.org/>.
- Kasala, K. y Miroslav, S. 2017. "The region as a concept: traditional and constructivist view" en *AUC Geographica* 52 (2).
- Lapop. Varios años. *Encuesta del Barómetro de las Américas*. Nashville: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en *European Journal of Sociology* 25(2).
- _____. 1986. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2008. "Infrastructural Power Revisited", en *Studies in International Comparative Development* 43 (3).
- Maza, A. y Villaverde, José. 2011. "EU regional convergence and policy: Does the concept of region matter?", en *Journal of Policy Modeling* 33 (6).
- Meneses, K. y Córdova, G. 2020. *Análisis de encadenamientos productivos y de empleo en Centroamérica*. Ponencia elaborada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Ministerio Público de Panamá. 2021. "Estadísticas Judiciales de Homicidios". En: <https://bit.ly/3gsxJk3>
- Muñoz, R. 2021. *Dinámicas territoriales del clima y los desastres en Centroamérica (1950-2019)*. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- O'Donnell, G. 2004. "Human development, human rights, and democracy". En: O'Donnell et al.
- _____. *Hacia un Estado de y para la Democracia*. Lima: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- OBPAS. 2020. *Fichas de conflictos socioambientales en Panamá*. Contribución preparada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- OECD. 2020a. "OECD Economic Outlook". En: <https://www.oecd.org/economic-outlook/> Open Government Partnership. 2021. *Mission and Strategy*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/36lsex0>
- Our World in Data. 2021. "Coronavirus Data Explorer". En: <https://bit.ly/3xeMv3L>
- Paasi, A., Harrison, J. y Martin, J. (eds). 2018. *Handbook on the Geography of Regions and Territories*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- PEN. 2008. *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piedra, S. 2021a. *Covid-19 y la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN, Conare.
- _____. 2021b. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región 2021. San José: PEN-Conare.
- PNUD. 1994. *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2020. *Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana primer semestre 2020*. Santa Elena: PNUD-Usaid.
- PNUD Guatemala. 2010. *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prat, J. y Beverinotti, J. 2016. *Una mirada al gasto social en Centroamérica y El Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.
- Repucci, S., y Slipowitz, A. 2020. *Democracy under Lockdown: The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*. Washington D.C.: Freedom House.
- Salazar, K. y Madrigal, M. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local*. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José, PEN-Conare, PNUD.
- Schmitt-Egner, P. 2002. "The Concept of 'Region': Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction", en *Journal of European Integration* 24 (3).
- Sen, A. 1999. *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2009. *The idea of justice*. Cambridge: Cambridge University Press-
- SICA. 2021. Algunos logros del SICA. En: Sitio WEB oficial www.sica.int
- Sicor. 2020. "Bases datos de los proyectos en ejecución e histórico". En: <<https://www.sica.int/sica/sicor/>>
- Sieca. 2021. "Estado actual de la Integración Económica Centroamericana". Ciudad de Guatemala: Sistema de Integración Económica Centroamericana.
- Artavia, A., Rodríguez, P. y Solano, G. 2021. *Integración regional en Centroamérica: evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales*. Ponencia realizada para Sexto informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Solórzano, A. 2020. "Percepciones y actitudes con la corrupción en Centroamérica". En: <<http://hdl.handle.net/20.500.12337/7883>>
- Suorsa, Katri. 2014. "The concept of region in research on regional innovations systems", en *Norwegian Journal of Geography* 68 (4).
- The Economist. "Democracy Index". En <<https://bit.ly/3AMV3RY>>
- Transparency International. 2020. "Corruption Perceptions Index". En: <http://www.transparency.org/en/cpi/>
- Vargas Cullell, J. y Durán, E. 2016. "La institucionalidad de los Estados en Centroamérica". En: Prat y Beverinotti.

TENDENCIAS RECIENTES DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

- BID. 2020. *Tecnologías para el monitoreo de impactos y emisiones de carbono del aprovechamiento forestal y de la trazabilidad de la madera de bosques naturales en Latinoamérica y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID e Idea Internacional. 2019. “Paridos políticos y paridad: una mirada subregional al Centroamérica, República Dominicana y México”. En: <https://bit.ly/3dtQqlw>
- Celade-Cepal. 2014. *La nueva era demográfica de América Latina y el Caribe. La hora de la igualdad según el reloj poblacional*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-Comisión Económica para América Latina.
- Cepal. 2020a. *Centroamérica y República Dominicana: estadísticas de hidrocarburos 2019*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2020b. *Estrategia Energética Sustentable 2030 de los países del SICA*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2020c. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2021a. *Análisis espacial de datos históricos y escenarios de cambio climático en México, Centroamérica, Cuba, Haití y la República Dominicana*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2021b. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2021c. *Balance Preliminar de las Economías de Centroamérica y República Dominicana 2020*. México, D.F.: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2021d. *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2021e. *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Cepal y Olade. 2019. *Evaluación de escenarios para la formulación de la Estrategia Energética Sustentable SICA 2030*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y Organización Latinoamericana de Energía.
- Climate Watch. 2021. *Climatewatch*. Sitio oficial. En: www.climatewatchdata.org
- FAO et al. 2020. “Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe”. En: <https://bit.ly/2TqiSht>
- FAO. 2021. “Qué es la malnutrición”. En: www.fao.org
- García, J. y Rabanales, M. 2020. “Sequía y hambre: por qué miles de guatemaltecos huyen hacia el norte”, en *El Diario*. Guatemala: 16 de febrero.
- Germanwatch. 2021. “Global Climate Risk Index 2021”. En: <https://germanwatch.org/es/19777>
- Global Footprint Network. 2021. “Country Trends”. En: <https://bit.ly/3dr2lRd>
- Global Water Partnership. 2017. “La situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada”. En: <https://bit.ly/3dr2lRd>
- Icefi. 2021. *Contexto Fiscal 2021*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Instituto Democrático Nacional. 2021. Retos y Oportunidades en América Latina”. En: <https://bit.ly/2Sjp4Rq>.
- Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. 2019. “Encrucijadas de la democracia en Honduras y América Central”. En: <https://bit.ly/3dxART3>
- OCDE. 2020. Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe. Sitio oficial, en: <https://bit.ly/3dtQlJ2>
- OEA. 2015. “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Belice”. En: <https://bit.ly/3dtQlJ2>.
- _____. 2017. “Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras”. En: <https://bit.ly/3jvknNb>.
- _____. 2018. “Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica”. En: <https://bit.ly/36bbCIR>.
- _____. 2019a. “Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala”. En: <https://bit.ly/2UgvrMt>
- _____. 2019b. “Informe Final de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Panamá”. En: <https://bit.ly/3h5JFZh>
- _____. 2020. “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en República Dominicana”. En: <https://bit.ly/3jzaQgO>
- _____. 2021. “Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador”. En: <https://bit.ly/3w9iPnA>
- OMS. Obesidad y sobrepeso. En: <https://bit.ly/3yozHbB>
- Piedra, S. 2021. Gráficos y visualizaciones para el capítulo Tendencias recientes del desarrollo humano sostenible. Contribución realizada para *Sexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Portillo, J. 2020. *Selección y nombramiento de magistrados y magistradas en las Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica: análisis comparado y estudios de casos de El Salvador, Guatemala y Honduras*. Informe final de proyecto de investigación auspiciado por Cejil. San José, PEN-Conare.
- PEN. 2016. *Quinto Informe del Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2021. Estadísticas de Centroamérica. San José: Programa Estado de la Nación.
- Reporteros sin Fronteras. 2021. “Ranking 2021 de libertad de prensa”. En: <https://bit.ly/2UW8KgQ>
- Salazar, K. y Madrigal, M. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN-Conare, PNUD.
- Security Assistance Monitor. 2021. *Security Sector Assistance Database*. Washington D.C.: Center for International Policy.
- Sieca. 2020. “Informe Económico Regional 2019-2020”. En: <https://bit.ly/3y6PhZ9>
- The Economist: 2020. *Democracy Index 2020*. Londres: The Economist.

TENDENCIAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

- Aecid. 2019. *Sistematización del I Diálogo SICA. El futuro de Centroamérica: La región que queremos*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Alides. 1994. "Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica". En: < <https://bit.ly/3fMe6U0> >
- Artavia, A., Rodríguez, P. y Solano, G. 2021. *Integración regional en Centroamérica: evolución reciente y capacidades para la implementación de acciones regionales*. Ponencia realizada para *Sexto informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- BCIE. 2020. "BCIE ante COVID 19". En: <<https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>>.
- Bravo, A. 2019. "El PARLACEN frente al desafío de la Agenda 2030". En: <<https://bit.ly/3g2x5Zf>>.
- Caldentey, P. 2018. *Centroamérica: desafío de desarrollo de las mipymes en un contexto de integración*. Santiago de Chile: Cepal.
- _____. 2019. *El Kairós del regionalismo latinoamericano y la integración centroamericana*. Andalucía: Universidad Loyola Andalucía.
- Caldentey, P. y Romero, J.J (eds). 2010. "El SICA Y LA UE: la integración regional en una perspectiva comparada", en *Colección de estudios centroamericanos 1*.
- CCAD. 2014. *Estrategia Regional Ambiental Marco 2015-2020*. Antigua Cuscatlán, SICA.
- _____. 2020. "CCAD en breve". En: <<https://www.sica.int/ccad/breve.aspx?Idm=1>>
- Cenpromype. 2019. "Informe regional de Centros de Atención MIPYME". En: <<https://bit.ly/3pfmpL4>>
- Cepal. 2018 *Desarrollo, integración e igualdad: la respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. 2020a. *Estructura comercial y medidas económicas ante la pandemia de COVID-19 en Centroamérica, Cuba, Haití, México y la República Dominicana*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2020b. *Propuesta de agenda de acciones comunes entre los países del Triángulo Norte en materia de competitividad, integración productiva y conectividad*. México D.F.: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cerezo, V. s.f. *Esquipulas III: El Plan para el Desarrollo de Centroamérica y República Dominicana 2020-2040*. San Salvador: SICA.
- CFR-SICA. 2018. "Plan Anual de Auditoría y Presupuesto". En: <<https://bit.ly/3yYy1M>>
- _____. 2020. "Plan Anual de Auditoría y Presupuesto". En: < <https://bit.ly/3vOGpql> >
- CIS-SICA. 2016. "Plan Estratégico Institucional: 2016-2020". En: <<https://bit.ly/3vS3CI7>>
- CIS. 2020. "Política Social Integral Regional (PSIR)". En: <<https://bit.ly/3cfSGMH>>
- CJC. 2019. "Memoria de Labores del 1 de Julio 2019 al 30 de junio 2020". En: <<https://bit.ly/3igZNbE>>
- CMC. 2020. "Informes Regionales". En: <<http://www.secmca.org/>>
- Comieco. 2020. "Plan de trabajo I Semestre 2020. PPT-Honduras, SIECA". En: <<https://bit.ly/3pg9w3r>>
- CSC. 2020. "Marco Jurídico". En: <<https://www.sica.int/csc/marcojuridico>>
- Diario Libre. 2019. "Solo tres presidentes asisten a la cumbre del SICA". En: <<https://bit.ly/2TFJkDB>>
- El Financiero. 2016. "Costa Rica anuncia reincorporación plana al SICA tras su retiro en diciembre". En: <<https://bit.ly/3gbljff>>
- El Herald. 20215. "Costa Rica se retira de mesa política del SICA ante crisis". En: <<https://bit.ly/3chtqj>>
- EOR. 2019. "Reglamento del Mercado Eléctrico Regional". En: < <https://bit.ly/3pkb641> >
- Forbe Centroamerica. 2019. Honduras recibe la presidencia del SICA en una cumbre marcada sin Jefes de Estado". En: < <https://bit.ly/3yZwW1l> >
- González, S. *Base de datos de políticas, estrategias y planes regionales (2000-2020)*. Base de datos realizada para *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Nodal. 2019. "Cumbre del SICA culmina con la presencia de solo tres presidentes centroamericanos". En: < <https://bit.ly/3ibtqLn> >
- Proyecto estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.
- PEN. 2008. *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ruiz, G. y Mata, E. 2015. Costa Rica se retira de mesa política del SICA, afirma canciller de Honduras. Periódico La Nación: 18 de diciembre.
- Salazar, C. 2021. *Producción Normativa en el SICA 2015-2020*. Contribución realizada para *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- SG-SICA 2020. Informe de Ejecución Programática y Presupuestaria de la SG-SICA. Año 2019. San Salvador: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.
- SICA. 2016 "Concluye con éxito primera reunión virtual de presidentes en la historia del SICA". En: < <https://bit.ly/3hv8cGf> >
- _____. 2018a. "Declaración de Belice". En: <<https://bit.ly/3qJWDzp>>
- _____. 2018b. "Declaración Especial sobre los desafíos para el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA en el Bicentenario de la Independencia de Centroamérica y en el 30º Aniversario del SICA". En: <<https://bit.ly/3pjzmmQ>>
- _____. 2018c. "Resolución relativa al seguimiento a la ejecución de los Mandatos de la Reunión de Presidentes (Resolución CMRE 05/2018)". En: < <https://bit.ly/2S0dFfk> >

- SICA. 2020a. "Algunos logros del SICA". En: < <https://bit.ly/3fPsIHD> >
- _____. 2020b. "Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana ante la pandemia de COVID-19". En: < <https://bit.ly/2Sa8JF1> >
- _____. 2020c. "Cooperación Internacional en cifras". En: < <https://www.sica.int/cooperacion/estado> >
- _____. 2020d. "Mandatos del pilar de Fortalecimiento Institucional". En: < https://www.sica.int/pilares/proyectos_25_1.html >
- _____. 2020e. "Mandatos del pilar de Integración Económica". En: < https://www.sica.int/pilares/mandatos_19_1.html >
- _____. 2020f. "Mandatos del pilar de Integración Social". En: < https://www.sica.int/pilares/mandatos_23_1.html >
- _____. 2020g. "Países miembros del SICA aprueban Estrategia Energética Sustentable Centroamericana 2030". En: < <https://bit.ly/2TAAarP> >
- _____. 2020h. "Plan de Contingencia Regional". En: < <https://www.sica.int/coronavirus/plan> >
- _____. 2020i. "Proyectos del pilar de Cambio climático y gestión integral del riesgo". En: < https://www.sica.int/pilares/proyectos_24_1.html >
- _____. 2020j. "Proyectos del pilar de Fortalecimiento Institucional". En: < <https://www.sica.int/pilares/fortalecimientoinstitucional> >
- _____. 2020k. "Proyectos del pilar de Integración Económico". En: < https://www.sica.int/pilares/proyectos_19_1.html >
- _____. 2020l. "Proyectos del pilar de Integración Social". En: < https://www.sica.int/pilares/proyectos_23_1.html >
- _____. 2020m. "Proyectos del pilar Seguridad Democrática". En: < https://www.sica.int/pilares/proyectos_17_1.html >
- _____. 2021a. "Declaraciones de la reunión de presidentes". En: < https://www.sica.int/consulta/documentos_401_30_1.html >
- _____. 2021b. "Gaceta Oficial Digital del SICA". En: < <https://www.sica.int/gaceta/inicio> >
- _____. 2021c. "Mandatos en Ejecución". En: < https://www.sica.int/consulta/mandatos_401_1.html?e=ejecucion >
- _____. 2021d. "Titulares de la institucionalidad regional del SICA". En: < <https://www.sica.int/Titulares/Listtitulares> >
- Sicor. 2020. "Bases datos de los proyectos en ejecución e histórico". En: < <https://www.sica.int/sica/sicor/> >
- Sieca. 2018. "Plan Estratégico Institucional: 2018-2021". En: < <https://bit.ly/2TJ0D6R> >
- _____. 2020. "Plataformas electrónicas". En: < <https://bit.ly/3z08Gw4> >
- Villalobos, R. 2021. *Los Mandatos de la Reunión de Presidentes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)*. Contribución realizada para *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- White, E. 2008. *La política exterior y su aporte al desarrollo humano sostenible en el 2007*. Ponencia preparada para el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN-Conare.
- Entrevistas y comunicación personal**
- Caldentey del Pozo, P. 2021. Director del Departamento de Economía, Universidad de Loyola.
- Espinoza Valverde, E. 2021. Director, Centro de Estudios para la Integración Económica, Sieca. Recinos, J. 2021. Asistencia Técnica, Comité Ejecutivo del SICA.
- Villalobos, M. 2021. Director de Planificación, Secretaría General del SICA.
- LA PANDEMIA DE COVID-19: EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y MEDIDAS TOMADAS PARA ENFRENTARLA**
- Acevedo, I., Castellani, F., Flores, I., Lotti, G., y Székely, M. 2020. *Implicaciones sociales del COVID-19: Estimaciones y alternativas para América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Agencia Internacional de la Energía. 2020. *Global Energy Review 2020*. París: IEA.
- Álvarez Martinelli, H., Arias, E., Viteri, A., Pérez Alfaro, M., Vázquez, M., Bergamaschi, A., Noli, A., Ortiz, M. 2020. *Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. Washington D.C.: BID.
- Araya, A. 2021a. Covid-19 en Centroamérica: principales consecuencias e impactos". Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región* 2021.
- _____. 2021b. *Evolución de las medidas tomadas por los gobiernos centroamericanos ante la covid-19: un análisis regional y una comparación con el mundo*. Contribución realizada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN.
- Aristegui Noticias. 2021. "Policía hondureña disuelve caravana de migrantes con destino a Estados Unidos". En: <https://bit.ly/3xaW8Rj>
- ACIJ. 2020. *Acceso a la Justicia en Latinoamérica durante la pandemia de COVID-19*. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Knomad. 2020. "Remittances Data". En: <http://www.knomad.org/data/remittances>
- Azevedo, J. P., Hasan, A., Goldemberg, D., Iqbal, S. A., y Geve, K. 2020. *Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: a set of global estimates*. Washington D.C.: World Bank.
- Banco Central de Belize. 2020. *Rates and Statistics*. Sitio oficial, en < <https://bit.ly/3htJQwL> >
- BID. 2020a. *BID CivicLytics Observatory*. Sitio oficial, en <http://www.bidcivicytics.citibeats.com>
- _____. 2020b. *Políticas Sociales en Respuesta al Coronavirus: La migración en América Latina y el Caribe ante el impacto del Coronavirus*. Washington D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2020a. *El costo de mantenerse sanos*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- _____. 2020b. "Pobreza: Panorama General". En: < <https://bit.ly/3hsRW8F> >
- _____. 2020c. *COVID-19: Impacto en la educación y respuestas de política pública*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- _____. 2021. *Global Economic Prospects*. Washington D.C.: World Bank.
- Barría, C. 2020. "El país con el desempleo más bajo de América Latina". En: www.bbc.com/mundo/noticias-51318832
- BBC. 2020. "Las protestas que sacuden desde hace dos semanas Costa Rica, el país ejemplo de estabilidad en Centroamérica". En: <https://bbc.in/3yimsJo>
- _____. 2021. "La Asamblea de Bukele destituye a los jueces del Constitucional: qué supone para El Salvador la acción del nuevo congreso". En: <https://bbc.in/3xe6WOv>
- Beaney, T et al. 2020. "Excess mortality: the gold standard in measuring the impact of Covid-19 worldwide?", en *Journal of the Royal Society of Medicine* 113 (9).
- Berlanga, C., Morduchowicz, A., Scasso, M., y Vera, A. 2020. *Reabrir las escuelas en América Latina y el Caribe: Claves, desafíos y dilemas para planificar el retorno seguro a las clases presenciales*. Santiago de Chile: BID.
- Borge y Asociados S.A. Encuesta Omnibus. 2021. *Encuesta sobre efectos de la pandemia por covid-19 en la población de Centroamérica y República Dominicana a un año del impacto*. San José: PEN y Borge y Asociados.
- Camacho, D. 2021. *Medidas adoptadas por los países centroamericanos para hacer frente a la pandemia generada por el virus COVID-19*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Castillo, D. 2020. *Infancia y juventud rural en desprotección social: riesgos ante la crisis del COVID-19*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Centre for Law and Democracy, Access Info. 2020. "Global Right to Information Rating: COVID-19 Tracker". En: <http://www.rti-rating.org/covid-19-tracker/>
- Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades. 2020. "Timeline of ECDC's response to COVID-10". En: <https://bit.ly/3ArZKRO>
- Cepal. 2020a. *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020b. "Comercio Exterior de Bienes en América Latina y el Caribe". En: <https://bit.ly/3AqBUVq>
- _____. 2020c. *Evaluación de los efectos e impactos de la pandemia de COVID-19 sobre el turismo en América Latina y el Caribe: aplicación de la metodología para la evaluación de desastres (DaLA)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020d. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020e. *Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020f. "Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social". En <https://bit.ly/3wkCPnq>
- _____. 2020g. *Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2020h. *Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2021a. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2021b. *Panorama Social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- _____. 2021c. "Evaluación de los efectos e impactos causados por la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras". En: <https://bit.ly/36gWDGx>
- _____. 2021c. "Feminicidios". En: <https://bit.ly/2V4mgz2>
- Cepal y OPS. 2020. *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización Panamericana de la Salud.
- Cepal y OIT. 2020. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo.
- Cepal y Unesco. 2020. *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- SECMCA. 2021. *Sistema de Información Macroeconómica Financiera*. Sitio oficial: En: <http://www.secmca.org/simafir.html>
- CECC-SICA. 2020. *Plan de contingencia en educación para la región SICA*. San José: Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana-Sistema de Integración Centroamericano.
- Dingel, J. I., y Neiman, B. 2020. "How Many Jobs Can be Done at Home?". En: <https://bit.ly/3jCNwqg>
- Distintas Latitudes. 2021. "Violentadas en cuarentena: Datos". En: <https://bit.ly/2US2Jl9>
- El Herald. 2020. "Hondureños afectados por Eta y Iota emprenden nueva caravana migrante". En: <https://bit.ly/36b0E6o>
- FEWS. 2020a. "COVID-19 Pandemic Impacts on Food Security". En: <https://bit.ly/3jDi6YZ>
- _____. 2020b. *Food Security Outlook: Central America and Caribbean*. Washington D.C.: Famine Early Warning System.
- Fernández, D. y Mora, A. 2021. *Efectos de la pandemia en la población de Centroamérica y República Dominicana*. Ponencia realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN.
- FMI. 2020a. "Direction of Trade Statistics". En: <https://bit.ly/2ToBMW8>
- _____. 2020b. *World Economic Outlook Database October 2020*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

- _____. 2021. *Fiscal Monitor Update*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- France 24. 2020. "Parlamento de Nicaragua rechaza "agresión xenófoba" de diputados costarricenses". En: <https://bit.ly/3xeKHYT>
- Funides. 2020. "Informe de coyuntura". En: <https://bit.ly/36bells>
- García Jaramillo, S. 2020. *COVID-19 and primary and secondary education: the impact of the crisis and public policy implications for Latin America and the Caribbean*. Panamá: Unicef.
- García Mejía, M. 2020. "Justicia y COVID-19: 3 formas de impartir justicia durante la pandemia". En: <https://bit.ly/3qMw2lg>
- Giménez-Dasí, M., Quintanilla, L., Lucas-Molina, B., y Sarmento-Henrique, R. 2020. "Six Weeks of Confinement: Psychological Effects on a Sample of Children in Early Childhood and Primary Education", en *Frontiers in Psychology* 2692.
- Hale, T. et al. 2021. "Variation in Government Responses to COVID-19" En: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker
- Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2021. "The Global State of Democracy Indices". En: <https://bit.ly/3AoMX1t>
- _____. 2020a. *Estimación de la situación fiscal de Centroamérica al final del 2020*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2020b. *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- International Crisis Group. 2020. *Violencia a prueba de virus: crimen y COVID-19 en México y el Triángulo Norte*. Bruselas: International Crisis Group.
- Jewers, M. M., y Orozco, M. 2020. *Migrants, Remittances, and COVID-19*. Washington D.C.: Inter-American Dialogue.
- Julio, V., Vacarezza, M., Álvarez, C., y Sosa, A. 2011. "Niveles de atención, de prevención y atención primaria de la salud" en *Archivos de Medicina Interna*. 33(1)
- La República. 2020. "Nicaragua cierra fronteras a Costa Rica". En: <https://bit.ly/3xhhBrw>
- Lustig, N., Neidhöfer, G., & Torres, M. (2020). Back to the 1960s? Education May Be Latin America's Most Lasting Scar from COVID-19. En: <https://bit.ly/2UXL8s1>
- Mooney, H., y Zegarra, M. A. 2020. *Extreme Outlier: The Pandemic's Unprecedented Shock to Tourism in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: BID.
- Mora, A., y Piedra, S. 2020. "Acceso a computadora e internet en los hogares agudiza exclusión educativa en Centroamérica". En: <https://bit.ly/3dE5s8e>
- Moreno, J.C. y Morales, A. 2020. "Centroamérica frente a la pandemia", en *Revista Cepal* (132).
- OACNUDH Honduras. 2021. "Monitoreo OACNUDH Manifestaciones en Honduras". En: <https://bit.ly/3xiLIyX>
- OECD. 2020a. "OECD Economic Outlook". En: <https://www.oecd.org/economic-outlook/>
- _____. 2020b. *El impacto del COVID-19 en la educación - Información del Panorama de la Educación 2020*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OIM. 2020. "Tendencias migratorias durante la COVID-19 en Centroamérica, Norteamérica, y el Caribe". En: <https://bit.ly/3yiSqFj>
- _____. 2021. "Reporte situacional 2 de flujos de personas migrantes en tránsito observadas. DTM Caravana 2021". En: <https://bit.ly/3Aidv17>
- OIT. 2020a. *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- _____. 2020b. *Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.
- _____. 2021. *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. 2020a. "COVID-19 cases top 10000 in Africa. En: <https://bit.ly/3xhgMiq>
- _____. 2020b. "Global Health Expenditure Database". En: <https://bit.ly/3ycSo1A>
- ONU. 2021. "COVID-19: América Latina recibirá 26 millones de vacunas COVAX en los próximos tres meses". En: <https://bit.ly/3Ah99KS>
- ONU-Mujeres. 2020. *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Washington D.C.: ONU.
- OPS. 2020a. "Directora de la OPS llama a países de las Américas a intensificar sus actividades de preparación y respuesta para COVID-19". En: <https://bit.ly/2TnzOVZ>
- _____. 2020b. "Mortalidad por causas de muerte: nivel por país". En: <https://bit.ly/3yk6xdk>
- Our World in Data. 2021. "Coronavirus Data Explorer". En: <https://bit.ly/3xeMv3L>
- Piedra, S. 2021. *Covid-19 y la institucionalidad del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)*. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN, Conare.
- PNUD. 2020. *Análisis sobre la situación de violencia y seguridad ciudadana primer semestre 2020*. Santa Elena: PNUD-Usaid.
- _____. 2021. *Homicides in the Year of COVID-19: Central America and the Dominican Republic*. Santa Elena: PNUD-Usaid.
- Repucci, S., y Slipowitz, A. 2020. *Democracy under Lockdown: The Impact of COVID-19 on the Global Struggle for Freedom*. Washington D.C.: Freedom House.
- Rieble-Aubourg, S., y Viteri, A. 2020. *COVID-19: ¿Estamos preparados para el aprendizaje en línea?* Washington D.C.: BID-CIMA.
- Ritz, D., O'Hare, G., y Burgess, M. 2020. *The Hidden Impact of COVID-19 on Child Protection and Wellbeing*. Londres: Save the Children International.
- SICA. 2021. "SICA: Centroamérica impulsa acciones en la gestión de vacuna contra la COVID-19". En: <https://bit.ly/2Unx6Q5>
- Stampini, M., et al. 2015. "Pobreza, vulnerabilidad y clase media en América Latina". En: <https://bit.ly/3ygYQod>

- Statistical Institute of Belize. 2021. *Statistics*. Sitio oficial, en <https://bit.ly/3wcsyJS>
- Támola, A., y Fernández Díez, M. C. 2020. *Condiciones iniciales para el recuperación económica después del COVID-19: Un marco lógico y cuantitativo para los países de América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Transparency International. 2020a. During the Coronavirus Pandemic, We Must Act Together to Protect Life-Saving Resources from Corruption. En: <https://bit.ly/2UIR7qg>
- _____. 2020b. "Corruption Perceptions Index". En: <http://www.transparency.org/en/cpi/>
- Tres, J., y Rodríguez Chatruc, M. 2020. "Migrantes y COVID-19: ¿Qué están haciendo los países de América Latina con más migrantes para apoyarlos durante la pandemia?" En: <https://bit.ly/369sEr1>
- Ulate, A., Hall, L., Segura, B., Pastrana, G., y Araya, A. 2020. *Pandemia del COVID-19: Un empujón al teletrabajo en Costa Rica*. San José: UCR.
- Unesco. 2020a. "Education: From disruption to recovery". En: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse/>
- _____. 2020b. *How many students are at risk of not returning to school?* París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unimer Centroamérica. 2021. *Situación económica y emocional del consumidor a consecuencia de la pandemia de COVID-19*. San José: Unimer.
- UNODC. 2020. *Research brief: Effect of the COVID-19 pandemic and related restrictions on homicide and property crime*. Viena: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNWTO. 2020. "Tourism Recovery Tracker". En: <https://bit.ly/3xk32DK>
- World Inequality Lab. 2021. "World Inequality Database". En: <http://www.wid.world/es/series/>
- Alvarenga, P. 2017. "En busca de los invisibles hilos del discurso. Narrativas de intelectuales centroamericanos: Carlos Monge Alfaro, Pablo Antonio Cuadra y Roque Dalton". En: García.
- Álvarez, R. 1994. *Estadística multivariante y no paramétrica con SPSS. Aplicación a las ciencias de la salud*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Bolaños, A. 2000. *La guerra nacional de Centroamérica contra los filibusteros en 1856-1857: conversaciones con el doctor Alejandro Bolaños Geyer*. Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría.
- Bulmer Thomas, V. 1985. "Centroamérica desde 1920: Desarrollo económico en el largo plazo", en *Anuario de estudios centroamericanos*.
- _____. 1998. "El Mercado Común Centroamericano: del regionalismo cerrado al regionalismo abierto". En: Bulmer Thomas.
- _____. *Integración Regional en Centroamérica*. San José: Flacso.
- Cantor, D. y Rodríguez, N. (eds.). 2015. *Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- Carmack, R. (ed). 1994. *Historia general de Centroamérica. Historia Antigua*. San José: Flacso.
- Carmagnani, M., Hernández, A. Romano, R. 2016. *Para una historia de América II. Los nudos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2016.
- Casillas, R. 1992. comp.). *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*. México: Flacso.
- Castillo, D. 1980. *Acumulación de capital y empresas transnacionales en Centroamérica*. México: Siglo XXI.
- Cruz, J. M. 2010. "Central American maras: from youth street gangs to transnational protection rackets", en *Global Crime* 11 (4).
- _____. 2011. "Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State", en *Latin American Politics and Society* 53 (4).
- Chamorro, E. y Nájera, R. 1998. "La integración económica de Centroamérica, el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el Área de Libre Comercio de las Américas". En: Bulmer Thomas.
- Díaz, D. y Viales, R. 2016. "Sociedad imaginada: el ideario político de la integración excluyente en Centroamérica, 1821-1870" En: Díaz y Viales.
- Díaz, D. y Viales, R. 2016. *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria siglos XVIII-XIX*. San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Del Cid, J. R. 1992. "Migración interna e internacional en Centroamérica". En: Casillas (comp.).
- Del Cid, J. R. y Kruit, D. 1997. *Los pobres cuentan: pobreza y gobernabilidad en Honduras*. San José: Flacso.
- Fernández, D. 2021. *Visiones de Centroamérica e Integración Regional*. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Fernández, D. y Guzmán, M. 2021. *Test Identidades: ¿Qué piensan los centroamericanos sobre Centroamérica?* Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Fonseca, E. 2013. *Centroamérica: su historia*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Fumero, P. 2004. *Centroamérica: desarrollo desigual y conflicto social. 1870-1930*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- _____. 2017 "Aproximaciones a la cultura política: Centroamérica y la conmemoración del centenario (septiembre, 1921)." En: García.
- Galich, F. 1998. "Reflexiones en torno a los problemas para una teorización e historización de la literatura centroamericana" En: Vannini y Kinloch.
- García, E. 2017. *Imaginarios de la nación y la ciudadanía en Centroamérica*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- González, R. 2021a. *Bibliografía anotada: lectura crítica sobre la bibliografía acerca de Centroamérica en la producción intelectual contemporánea*. Ponencia preparada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.

VISIONES DE CENTROAMÉRICA

- González, R. 2021b. *Memorándum: lectura crítica sobre el pensamiento sobre Centroamérica en la producción intelectual contemporánea*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Gómez Campos, S., Guzmán, M. y Obando, K. 2021. ¿Qué es Centroamérica? Una visión desde los liderazgos de la región. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Granados, C. 1985. "Hacia una definición de Centroamérica: El peso de los factores geopolíticos", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*.
- Guzmán, M. y Vargas Cullell, J. 2021. *Gráficos realizados para el capítulo Visiones de Centroamérica*. Contribución preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Huezo, M. 1998. "El eclipse de la cultura agraria en Centroamérica (1930-1979)", en *Entorno* 8.
- Huezo, M. 2009. *Un pie aquí y otro allá. Los migrantes y la crisis de la identidad salvadoreña*. San Salvador: Centro Cultural de España de El Salvador.
- Icefi. 2014. *La situación de la transparencia fiscal en Centroamérica y la República Dominicana*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- _____. 2012. *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Lehoucq, F. 2012. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*. New York: Cambridge University Press.
- Lindo Fuentes, H. 2015. "Respuestas subalternas a los designios imperiales. Reacción salvadoreña a la primera intervención de Estados Unidos en Nicaragua", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 41.
- Mackenbach, W. 2003. "Representaciones del Caribe en la narrativa centroamericana contemporánea entre una perspectiva exterior y una perspectiva interior", en *Revista Reflexiones* 2.
- Marroquín, A. 2007. "Indiferencia y espantos. Relatos de jóvenes y pandillas en la prensa escrita de Guatemala, El Salvador y Honduras". En: Rey.
- _____. 2015. "Pandillas en el triángulo norte de Centroamérica: narrativas y tránsitos". En: Cantor y Rodríguez (eds.).
- Marroquín, A. y Huezo, M. "Brújula rota. Cultura 'nómada' de los trabajadores migratorios centroamericanos", en *Revista de Estudios Sociales*.
- Menjívar Larín, R. y Pérez Sáinz, J. P. 1989. *Informalidad urbana en Centroamérica. Evidencias e interrogantes*. Guatemala: Flacso.
- Molina Chocano, G. 1980. "La crisis política centroamericana y el nuevo cuadro internacional en la cuenca del Caribe", en *Revista Mexicana de Sociología* 42.
- _____. 1982. *Integración centroamericana y dominación internacional*. San José: Educa.
- _____. 1992. *Reflexiones sobre Centroamérica y su futuro: el caso de Honduras*. San José: Centro para la Paz y la Reconciliación.
- Molina Jiménez, I. 2004. *La estela de la pluma: cultura impresa e intelectuales en Centroamérica durante los siglos XIX y XX*. Heredia: Editorial Universidad Nacional.
- Orozco, M. y J. Yansura. 2015. *Centroamérica en la mira: la migración y su relación con el desarrollo y las oportunidades de cambio*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Ortega, O. 1992. *El Acuerdo de Esquipulas II, la reconciliación, la democracia y el desarrollo en Centroamérica*. San José: Centro para la Paz y la Reconciliación.
- Ortega, V. H. 1994. *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*. San José: Flacso.
- Ortiz, A. 2001. "Narrativas centroamericanas de posguerra: problemas de la constitución de una categoría de periodización literaria", en *Iberoamericana* 5(19).
- PEN. 2008. *Tercer Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2014. *Agendas regionales de desafíos estratégicos del desarrollo humano sostenible en Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Quinto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. PEN. 2021. *Entrevistas a profundidad sobre visiones de Centroamérica*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pérez Brignoli, H. 2017. *El laberinto centroamericano: los hilos de la historia*. San José: Cihac.
- Pérez Brignoli, Héctor. 2016. "Transformaciones del espacio centroamericano." En: Carmagnani, A. et al.
- Pérez Sáinz, J.P., Mora, M., Fernández, D., Segura, R. y Vargas Cullell, J. 2012. *Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica*. San José: FLACSO Costa Rica.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe del Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. *Segundo Informe del Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Putnam, Lara. "Foráneos al fin: la saga multigeneracional de los antillanos británicos en América Central, 1870-1940." En Lowell Gudmundson y Justin Wolfe (Eds.), *La negritud en Centroamérica, entre raza y raíces*, 367-403. San José: EUNED, 2012.
- Rey, German. 2007. *Los relatos periodísticos del crimen*. Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Rivera, R. 2004. "Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo", en *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano* 8.
- Rovira Mas, J. y Torres Rivas, E. 2008. *Centroamérica: entre revoluciones y democracia*. Bogotá: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008.
- Rodríguez, I. 2011. *Hombres de empresa, saber y poder en Centroamérica*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica.
- Rojas, F. y Solís Rivera, L.G. 1998. ¿Súbditos o aliados?: la política exterior de Estados Unidos y Centroamérica. San José: Editorial Porvenir.
- Schatan, C. 1998. "Cooperación ambiental en un marco de integración regional". En: Bulmer Thomas.

- Schneider, A. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Segovia, Alex. 2005 *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Fredrich Ebert Stiftung.
- Solís, L.G. 2004. *Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Taracena, A. 1994. "Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929)". En: Ortega.
- _____. 1995. "Nación y república en Centroamérica". En: Taracena y Piel (eds).
- Taracena, A. y Piel, J. (eds). 1995. *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Torres Rivas, Edelberto. 1989. *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José: Flacso.
- _____. 2008. "Ocho claves para comprender la crisis en Centroamérica". En: Rovira Mas y Torres Rivas.
- Torres Rivas, E. y Pinto, J. C. 1993. *Problemas en la formación del estado nacional en Centroamérica*. San José: ICAP.
- Townsend, A. 1973. *Las provincias unidas de Centroamérica: fundación de la república*. San José: Editorial Costa Rica.
- Vannini, M. 2020. *Política y memoria en Nicaragua. Resignificaciones y borraduras en el espacio público*. Guatemala: F&G Editores.
- Vannini, M. y Kinloch, F. 1998. *Política, cultura y sociedad en Centroamérica. Siglos XVIII-XX*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica.
- Zavala, M. y Araya, S. 1995. *La historiografía literaria en América Central (1957-1987)*. Heredia: Editorial Fundación UNA.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Lehoucq, F. 2021. Profesor, Universidad de Carolina del Norte.
- Pérez Brignoli, H. 2021. Profesor emérito, UCR.
- ANÁLISIS ESPACIAL DE DESASTRES EN EL LARGO PLAZO: APROXIMACIÓN SOBRE EL RIESGO A PARTIR DE VARIABLES SELECCIONADAS**
- Anselin, L. 1995. "Local Indicators of Spatial Association", en *Geographical Analysis* 27.
- ArcGis. 2020. *Software en el campo de los Sistemas de Información Geográfica*. Sitio oficial En: <<https://bit.ly/3q9Hebn>>.
- Banco Mundial. 2019. *Hacia una Centroamérica más resiliente. Pilares para la acción*. Washington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento Banco Mundial.
- Bonilla, A. 2014. *Patrones de sequía en Centroamérica. Su impacto en la producción de maíz y frijol y uso del Índice Normalizado de Precipitación para los sistemas de alerta temprana*. Honduras: Global Water Partnership.
- Cathalac. 2010. *Mapa Centroamericana de cobertura y uso de la tierra, cambios de cobertura y uso de la tierra 1980-1990-2000-2010*. Panamá: Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe.
- CCP. 2020. *Catálogo de censos de Centroamérica*. Sitio oficial, en <<https://censos.ccp.ucr.ac.cr/>>
- Celemín, J. 2009. "Autocorrelación espacial e indicadores locales de asociación espacial. Importancia, estructura y aplicación", en *Revista Universitaria de Geografía* 18.
- Cigefi. 2004. "Banco de Datos Geofísicos". En: <<http://www.cigefi.ucr.ac.cr/es/node/191>>
- DesInventar. 2020. *Base de datos de desastres*. Sitio oficial, en: <<https://www.desinventar.net/DesInventar/>>
- FAO. 2012. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma, FAO.
- Giro, P. y Brenes, A. 2018. *Gestión del riesgo y cambio climático*. Ponencia realizada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN-Conare.
- Gispert, C. 2009. *Atlas Geográfico Universal*. Argentina: Editorial Océano.
- Granados, C. 1986. "Geopolítica en Centroamérica", en *Cuadernos Políticos* 46.
- Hernández, O. 2009. *Estadística elemental para Ciencias Sociales*. San José: Editorial UCR.
- IGN. 2021. *Capa vectorial de Centroamérica*. Sitio oficial, en: <<https://www.snitcr.go.cr/>>
- Lavell, A. 1993. "Prevención y Mitigación de desastres en Centroamérica y Panamá: una tarea pendiente", en *Desastres y Sociedad* 1.
- _____. 2005. "Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en América Latina: evolución y cambio (1980-2004). El rol de La Red, sus miembros y sus instituciones de apoyo". En <<https://bit.ly/2TCf0JL>>
- Lavell, C. y Lavell, A. 2011. *Informe Técnico sobre Desastres en la Región: 1999-2009*. Ponencia preparada para el *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Mideplan. 2021). "Índice de Desarrollo Social". En: <<https://www.mideplan.go.cr/indice-desarrollo-social>>.
- Muñoz, R. 2019. *La sequía meteorológica provocada por El Niño y algunos de sus efectos en el sector turismo. Centroamérica, 1950 – 2014*. Proyecto Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Geografía. San José: UCR.
- _____. 2021. *Dinámicas territoriales del clima y los desastres en Centroamérica (1950-2019)*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Muñoz, R, Giraldo, J. y Birkel, C. 2018. "Spatial and temporal patterns, trends and teleconnection of cumulative rainfall deficits across Central America", en *Int J Climatol* 2018.
- NOAA. 2016. *Impactos climáticos y perspectivas: Primavera 2016*. Estados Unidos: Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica.
- OMM. 2016. "Estándares para el análisis del índice estandarizado de precipitación". En: <http://www.wmo.int/pages/index_es.html>
- PEN. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.

- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación, Conare.
- PNUD. 2009. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano de Centroamérica*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. *Segundo Informe en Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- Quesada, L., Hidalgo, H., Alfaro, E. 2020. "Asociación entre algunos índices de sequía e impactos socio-productivos en el Pacífico Norte de Costa Rica", en *Revista de Ciencias Ambientales* 54.
- Romano, L. 2003. *Estudio sobre riesgos y desastres en Centroamérica: Evolución reciente de políticas y acciones*. Ponencia preparada para el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José: PEN.
- Sanahuja, H. (1999). *El daño y la evaluación ambiental en Centroamérica: Una propuesta metodológica tomando como caso de estudio a Costa Rica*. Costa Rica: La Red.
- Tallaksen, L., Van Lanen, H. 2004. *Hydrological drought. processes and estimation methods for streamflow and groundwater*. Oslo: Elsevier.
- UNDRR. 2014. *Informe sobre la gestión integral del riesgo de desastres en Centroamérica 2013*. San Salvador: Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres.
- _____. 2021. *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*. San Salvador: Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres.
- USGS, 2021. Maps topics. Sitio oficial, en: <https://www.usgs.gov/products/maps/overview>.
- Zuñiga, Y., Granados, R., Coto, W. 2019. "Fuentes estadísticas para el estudio de la gestión del riesgo de desastres en Centroamérica. La base de datos DesInventar y sus aportes para la investigación histórica", en *Revista de Historia* 80.
- Willmott, C. y Matsuura, K. 2001. *Terrestrial Air Temperature and Precipitation: Monthly and Annual Time Series (1950-1999)*. Delaware: Universidad de Delaware.
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Lavel, Allan, 2021, Investigador asociados, FLACSO, Costa Rica
- Brenes, Alice, 2021, Docente e investigadora, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional, Costa Rica.
- CONFLICTIVIDAD AMBIENTAL: UNA APROXIMACIÓN PARA EL ANÁLISIS DE LAS PRESIONES SOBRE LOS ECOSISTEMAS Y SUS RECURSOS**
- Acosta, A. y Machado, D. 2012. "Movimientos comprometidos con la vida. Ambientalismo y conflictos actuales en América Latina". En: <<https://bit.ly/3g867zz>>.
- Aguilar, B. Cerdán, P. y Granados, Y. 2018a. "Justicia ambiental en Costa Rica –Democracia política, económica, ecológica y conflictos socio ambientales". En: <<https://bit.ly/3vPAfWU>>.
- Aguilar, B. Navas, G. Brun, A. y Cerdán, P. et al. 2018b. "Socio-ecological distribution conflicts in the mining sector in Guatemala (2005–2013): Deep rooted injustice and weak environmental governance". En: <<https://bit.ly/3ibxijn>>.
- Blanco, E. 2020. "Cultivo de piña y conflictos socio-ambientales en la región Atlántico-Caribe, Costa Rica 1990-2017". En: <<https://bit.ly/2S4hHUB>>.
- Bran-Guzmán, E. 2017. "Conflictividad socio ambiental en Centroamérica. Una década de rearticulación y movilización social y política". En: <<https://www.redalyc.org/pdf/595/59552649003.pdf>>.
- Calas. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Guatemala*. Preparadas para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Centro Humboldt. 2019. "Valoración socio ambiental de la actividad minera metálica en Nicaragua. Análisis del sector para el período 2016-2019". En: <<https://bit.ly/3yQCUBH>>.
- _____. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Nicaragua*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Cespad. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Honduras*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Chacón, K. y González, S. 2021. *Conflictividad socio ambiental en Centroamérica*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Chacón, K. y Trejos, L. 2014. Veinte años de conflictividad ambiental en Costa Rica (1994-2013). Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN-Conare.
- De la Cuadra, F. 2015. "Pueblos originarios, conflicto socio-ambiental y postdesarrollo en América Latina". En: <<https://bit.ly/3gjBTZ>>.
- Dodman, D. 2015. *Climate change and cities: impacts, inequalities and responses*. Presentación realizada en el curso *Critical issues in urban inequalities*, celebrado en Manchester el 2 de diciembre.
- Ecological Footprint Network. 2021. Base de datos de la huella ecológica y biocapacidad para el año 2017. En: <<https://bit.ly/3phhARw>>
- Espinoza, T. y Parra, F. 2017. "El vertedero de Zona 3 de la ciudad de Guatemala Todas las situaciones de amenaza para la población recicladora juntas". En: <<https://bit.ly/3wRDFSN>>.
- Federación Luterana Mundial, s.f. "Informe sobre derechos humanos y conflictividad en Centroamérica 2009-2010". En: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/32615.pdf>>.
- Fundación Neotrópica. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Costa Rica*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Gálvez, J. y Claves, C. 2014. "Compilación de investigaciones y análisis de coyuntura sobre la conflictividad socioambiental en Guatemala". En: <<https://bit.ly/3uKa2b5>>.
- Global Witness. 2020. "Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente". En: <<https://bit.ly/3penBy3>>

- González de Molina, M. 2009. "Sociedad, naturaleza, metabolismo social. Sobre el estatus teórico de la historia ambiental". En: Loreto (ed.).
- González, S. 2021a. Áreas protegidas, actividades productivas y residuos motivan conflictos activos de mayor duración. Contribución especial realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región* San José: PEN-Conare.
- González, S. 2021b. *Medidas de represión son un elemento habitual en la conflictividad socioambiental en Centroamérica*. Contribución especial realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región* San José: PEN-Conare.
- González, V. y Araya, D. 2018. Análisis histórico de la conflictividad socio ambiental en Costa Rica. Ponencia elaborada para el *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN-Conare.
- Grupo Cocibolca. 2020. *Fichas de conflictos socio ambientales en Nicaragua*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Hoetmer, R. 2009. *Repensar la política desde América Latina. Cultura, Estado y movimientos sociales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Hoetmer, R. 2009. "Después del fin de la historia: reflexiones sobre los movimientos sociales Latinoamericanos". En: Hoetmer (coord.).
- IBM. 2020. *Nodo de clúster bietápico*. Sitio oficial, en <<https://ibm.co/3yZcE80>>.
- ICTA-UBA. 2015. *Atlas de Justicia Ambiental*. Sitio oficial, en <<https://ejatlas.org/>>.
- _____. 2019. *Atlas de Justicia Ambiental*. Sitio oficial, en <<https://ejatlas.org/>>.
- _____. 2020. *Atlas de Justicia Ambiental*. Sitio oficial, en <<https://ejatlas.org/>>.
- Llopis, J. 2013. "La estadística: una orquesta hecha instrumento". En: <<https://bit.ly/3iaApEa/>>.
- Loreto, R. 2009. *Agua, poder urbano y metabolismo social*. México D.F.: Instituto Ciencias Sociales y Humanidades.
- Navas, G. Mingorria, S. y Aguilar, B. 2018. "Violence in environmental conflicts: the need for a multidimensional Approach". En: <<https://bit.ly/3fGksE6>>.
- OBPAS. 2020. *Fichas de conflictos socioambientales en Panamá*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- PEN. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, A. 2009. Conflictos socioambientales y recursos hídricos en Guanacaste; una descripción desde el cambio en el estilo de desarrollo (1997-2006). En: <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/1169>>.
- Rodríguez, I., Inturraias, M., Volker, F. y Robledo, J. 2019. "Conflictividad socioambiental en Centroamérica. Aportes de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica". En: <<https://bit.ly/2SOmmcT>>.
- Rodríguez, T. 2016. "Petróleo y resistencia en Centroamérica. El caso de "Acción de Lucha Anti Petrolera (ADELA)" en el Caribe Sur de Costa Rica (1999-2002)". En: <<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/article/view/30235>>.
- Rodríguez, T. Obando, A. Acuña, M. 2018. "Entender el extractivismo en regiones fronterizas. Monocultivos y despojo en las fronteras de Costa Rica". En: <<https://bit.ly/3g7gKlQ>>.
- Roque, M. 2018. *Modelos de regresión logística multinomial de la calidad de fibra de alpaca huacaya en función de sus características: sexo y edad - Corani, Carabaya, Puno - 2017*. Tesis para optar por el grado de Ingeniero Estadístico e Informático. Puno: Universidad Nacional del Altiplano.
- Stein, A. 2018. "Cambio climático y conflictividad socioambiental en América Latina y el Caribe". En: <<https://bit.ly/3wRYgwB>>.
- Svampa, M. 2012. "Consensus of the commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina". En: <<http://maristellavampa.net/archivos/ensayo59.pdf>>.
- Temper, L.; del Bene, D.; Martinez-Alier, J. 2015. Mapping the frontiers and front lines of global environmental justice: the EJAtlas. En: Journal of Political Ecology, Vol. 22. Tucson: University of Arizona.
- Viales, R. y Hernández, M. 2012. "Los conflictos ecológicodistributivos en Puntarenas: El caso de la mina Bellavista de Miramar. Una aproximación inicial". En: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5601985>>.
- Vijil, L. 2020. *Fichas conflictos socioambientales en Honduras*. Tegucigalpa: Centro de Estudio para la Democracia.

EVOLUCIÓN POLÍTICO-INSTITUCIONAL (1900-2018)

Alfaro Redondo, R. 2021. *Gráficos y visualizaciones para el capítulo Evolución político-institucional (1900-2018)*. Contribución preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.

Alfaro Redondo, R., Guzmán, C. y Chinchilla, V. *Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.

Alfaro Redondo, R. y Chinchilla, V. 2021. *Mirada al contexto político centroamericano en el largo plazo (1900-2018)*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.

Cajina, R. 2014. "Remilitarización en Centroamérica: El retorno de los que nunca se fueron". En: <<https://bit.ly/3fKK0Qy>>.

Cálix, A. 2013.. "Reflexiones sobre Centroamérica a partir del IV Informe Estado de la Región", en *Tram Revista De Ciencias Sociales Y Humanidades* 3(1).

Cardemil, L., Frantischek, F., y Di Tata, J. C. 2000. "América Central: Ajuste y reformas durante los años noventa", en *Finanzas y desarrollo* 37(1).

Cohen, M. J., Lupu, N., y Zechmeister, E. J. (eds.). 2017. *The political culture of democracy in the Americas, 2016/17: A comparative study of democracy and governance*. Nashville: Vanderbilt University.

Diamond, L. 2002. "Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes", en *Journal of democracy* 13(2).

Foa, R.S. y Mounk, Y. 2017. "The Signs of Deconsolidation", en *Journal of Democracy* 28(1).

- _____. 2019. "When Democracy is no Longer the Path to Prosperity", en *Wall Street Journal*: 13 de setiembre.
- Lehoucq, F. 2013. La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades. *Revista de Derecho Electoral* 16(3): 3-45.
- Levitsky y Way, 2002. The rise of competitive authoritarianism. En *Journal of Democracy* Volumen 13, 2. Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- _____. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Ziblatt, D., 2018. *How democracies die*. What history reveals about our future. London: Penguin.
- Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", en *European Journal of Sociology* 25(2).
- _____. 2008. "Infrastructural Power Revisited", en *Studies in Comparative International Development* 43.
- _____. 2010. *The Sources of Social Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 17th edition. Cambridge, UK, Cambridge University Press
- Martí Puig, S. 2004. *Tiranías, rebeliones y democracia: Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martí Puig, S. and Sánchez Ancochea, D. 2014. "La transformación contradictoria: democracia elitista y mercado excluyente en Centroamérica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos*.
- Melgar, C. 2015. *La corrupción: Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Oxfam Guatemala.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- _____. 2003. *Segundo Informe Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación.
- PEN. 2008. *Tercer Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región*. San José: Programa Estado de la Nación.
- PNUD. 2004. *La democracia en América. Hacia una democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos Aires: Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Prat, J. y Beverinotti, J. 2016. *Una mirada al gasto social en Centroamérica y El Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Przeworski, A., M. Alvarez, J.A. Cheibub and F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Runciman, D., 2018. "How democracy ends". En: < <https://bit.ly/3i8Abxv> >.
- Schedler, 2002. "Elections without democracy: The menu of manipulation", en *Journal of Democracy* 13(2).
- _____. 2013. *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Uc, P. 2014. *La intermitente democracia en América Central. Una lectura geo-histórica de los ciclos democráticos (1980-2010) y su reciente desenvolvimiento en Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Buenos Aires: Clacso.
- Vargas Cullell, J. y Durán, E. 2016. "La institucionalidad de los Estados en Centroamérica". En: Prat y Beverinotti.
- Vargas Cullell, J. 2013. "Advancing the Study of Stateness in Central America: America: Methodology and Some Illustrative Findings" en *Revista de Ciencias Políticas* 32(3).
- Varieties of Democracy. 2020. *Varieties of Democracy Codebook Version 9*. Suecia: V-Dem Institute, University of Gothenburg.
- REDES Y ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS Y DE EMPLEO**
- BCRD, 2020. *Documento metodológico y de aplicaciones correspondientes a las Matrices Insumo-Producto de la República Dominicana*. Santo Domingo: Banco Central de la República Dominicana.
- Cepal. 2016. *La matriz de insumo-producto de América del Sur: principales supuestos y consideraciones metodológicas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2019. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2020a. *Balance Preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2019 y perspectivas para 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- _____. 2020b. *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Chaverri, C. 2016. *Encadenamientos productivos: una aplicación a partir de los datos de la Matriz Insumo Producto*. San José: BCCR.
- FMI. 2020. *World Economic Outlook: January 2020. Tentative Stabilization, Sluggish Recovery?* Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Guzmán, M. 2021. *Gráficos realizados para el capítulo de Estructuras productivas de Centroamérica y República Dominicana*. Contribución realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Guzmán, M. y Piedra, S. 2021. *Análisis de redes productivas de Centroamérica y República Dominicana*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Guzmán, M., Meneses, K. y Córdova, G. 2021. *Estimación de encadenamientos productivos, multiplicadores de empleo y redes productivas de la MIPCA2011*. Ponencia elaborada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.

- Hernández, G. y Villalobos, O. 2016. "Diversificación de la Matriz Productiva de Costa Rica ¿Alternativa para reducir dependencia, pobreza y desigualdad?", en *Análisis* (9).
- Hirschman, A. 1970. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Meneses, K. y Córdova, G. 2017. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN-Conare.
- _____. 2020. *Análisis de encadenamientos productivos y de empleo en Centroamérica*. Ponencia elaborada para el *Sexto Informe del Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Meneses, K., Córdova, G. y Oleas, K. 2019. *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN-Conare.
- Minzer, R. y Orozco, R. 2019a. *Análisis estructural de la economía hondureña: el mercado laboral*. México D.F.: Cepal.
- _____. 2019b. *Análisis estructural de la economía panameña: el mercado laboral*. México D.F.: Cepal.
- Orozco, R. y Minzer, R. 2020. *Integración productiva a través del comercio intrarregional de insumos intermedios en Centroamérica, México y la República Dominicana: un análisis basado en indicadores de especialización vertical*. México D.F.: Cepal.
- Rodríguez, J. y Sánchez, K. 2019. *Mapeando encadenamientos productivos en El Salvador*. San salvador: Dirección de Estudios y Propuestas del SELA.
- Schuschny, A. 2005. "Tópicos sobre el modelo de insumo-producto: teoría y aplicaciones", en *Estudios estadísticos y prospectivos* (37).
- Soyyigit, S. y Boz, Ç. 2018. "Global Input-Output Analysis: A Network Approach", en *Yıldız Social Science Review*.
- PERTINENCIA DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN TÉCNICO-PROFESIONAL**
- Acuña González, G. et al. 2011. *Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. Informe regional*. San José: OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, OCLAD, Red de Observatorios del Mercado Laboral, Aecid.
- Fiszbein, A., Oviedo, M., y Stanton, S. 2018. *Educación Técnica y Formación Profesional en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Caracas: CAF.
- Cruz, A. y Mora, A. 2010. *Educación técnica y formación profesional: buenas prácticas internacionales*. Ponencia elaborada para el *Tercer Informe Estado de la Educación*. San José: PEN-Conare.
- Fernández, D. 2021a. *Demanda de educación y formación técnico profesional en Centroamérica y República Dominicana: identificación de especialidades y competencias requeridas a partir del procesamiento de entrevistas a 63 empleadores e informantes clave en los países, procesamiento y visualizaciones elaboradas*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- _____. 2021b. *Ubicación de centros de formación y oferta de especialidades en el territorio. Procesamiento y visualizaciones*. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- Gómez Campos, S. 2019. Minería de texto a preguntas seleccionadas de las entrevistas realizadas en Centroamérica. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- González Rosales, S. 2021. *La educación y formación técnica y profesional (FETP) ante la crisis sanitaria por la covid-19*. Recuadro preparado para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- Llisterri, J., Gligo, N., Homs, O. y Ruiz Devesa, D. 2014. *Educación técnica y formación profesional en América Latina. El reto de la productividad*. Bogotá, Colombia: Corporación Andina de Fomento.
- Hanni, M. 2019. *Financiamiento de la enseñanza y la educación y formación técnica y profesional en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Mora, A., Piedra, S. y Aguilar, A. 2021. *Perfil educativo y de inserción laboral de la población económicamente en Centroamérica y República Dominicana, con enfoque de género*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- OIT-Cinterfor. 2017. *El futuro de la formación profesional en América Latina y El Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe-Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional.
- _____. 2018. "25 Hechos relevantes sobre la formación profesional en América Latina, el Caribe y España". En: <<https://bit.ly/3vGiCsH>>
- OIT. 2017. *El futuro de la formación profesión en América Latina y el Caribe: diagnóstico y lineamientos para su fortalecimiento*. Montevideo: Oficina Regional para América Latina y el Caribe-Cinterfor.
- OIT-Cohep. 2017. *Encuesta Empresarial de Honduras 2017: Análisis de Resultados*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo-Consejo Hondureño de la Empresa Privada.
- OIT-Cosep. 2015. *Encuesta de Empresas Sostenibles Nicaragua 2015: identificación de obstáculos para el desarrollo empresarial*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo-Consejo Superior de la Empresa Privada.
- OIT-Uccaep. 2017. *Encuesta Empresarial de Costa Rica 2017*. San José: Organización Internacional del Trabajo y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado.
- OIT. 2021. *Skills development in the time of COVID-19: Taking stock of the initial responses in technical and vocational education and training*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- PEN. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Piedra, S. 2021. Gráficos y visualizaciones del capítulo. Contribución realizada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.

- Román, M. 2021. *Pertinencia de la formación técnica profesional en Centroamérica y República Dominicana*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Región 2021*. San José: PEN-Conare.
- Unesco. 2015. “Declaración de Incheon. Educación 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. Foro Mundial sobre la Educación 2015”. En: <https://bit.ly/3xqFqwY>
- Unesco. 2017. *La Enseñanza y Educación y formación técnico profesional en América Latina y el Caribe: una Perspectiva Regional Hacia 2030*. Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- DINÁMICAS TERRITORIALES DE LA VIOLENCIA HOMICIDA**
- Banco Mundial. 2011. “Crimen y Violencia en Centroamérica Un Desafío para el Desarrollo”. En: <https://bit.ly/3fVuhwY>
- Briseño, R. 2012. “La comprensión de los Homicidios en América Latina: ¿pobreza o institucionalidad?”. en *Ciência e saúde coletiva* 17(12).
- Calderón, L., Rodríguez, O. y Shirk, D. 2018. *Drug Violence in Mexico*. San Diego: University of San Diego.
- Calderón, R. y Salazar, K. 2015. “Dinámicas de violencia en comunidades costarricenses”. En: Pérez Sáinz (ed).
- Carrera, A. y Pinto, S. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Panamá*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Castillo, C. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Honduras*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Chinchilla, L. y Vorndran, D. 2018. *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Washington DC: BID.
- Cohen, M., Lupu, N. y Zechmeister, E. 2007. *The political culture of democracy in the Americas, 2016/17: A comparative study of democracy and governance*. Nashville: Lapop.
- Demombynes, G. 2011. *Drug Trafficking and Violence in Central America and Beyond*. Washington D.C.: World Bank.
- Donis, C., Menchú, E. y Mendoza, C. 2020. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Guatemala*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Granguillhome, R. 2017. “¿Qué subyace tras los altos costos del crimen en el Triángulo Norte? Tendencias recientes en crimen y victimización”. En Jaitman (ed).
- Herrera, M. 2019. *Homicidios en Centroamérica: Hacia una mejor comprensión de las tendencias, causas y dinámicas territoriales*. Ponencia realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José: PEN-Conare.
- Icefi. 2018. *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica: Comparación de cifras estimadas al cierre de 2018 con el presupuesto de 2018 y el cierre de 2017*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Imbusch, P., Misse, M. y Carrión, F. 2011. “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review”, en *International Journal of Conflict and Violence* 5(1).
- Ingram, M. y Curtis, K. 2014. *Homicide in El Salvador's Municipalities: Spatial Clusters and the Causal Role of Neighborhood Effects, Population Pressures, Poverty, and Education*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- _____. 2015. “Violence in Central America: A Spatial View of Homicide in the Region, Northern Triangle, and El Salvador”. En: Olson.
- Insight Crime. 2020. “Balance de InSight Crime de los homicidios en 2019”. En: <https://bit.ly/34CL2aZ>
- Jaitman, L. (ed). 2017. *Los costos del crimen y de la violencia. nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Linares, M., Bautista, A. y García, H. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local El Salvador*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Lupu, N. 2017. “Corruption in the Americas”. En: Cohen et al.
- Ministerio de Justicia y Paz, Viceministerio de Paz, PNUD. 2018. *Agenda nacional de prevención de la violencia y promoción de la paz social 2019-2022: Alianzas para la paz*. San José, Costa Rica.
- Ministerio Público de Panamá. 2021. “Estadísticas Judiciales de Homicidios”. En: <https://bit.ly/3gsxJk3>
- Montti, R., Bolaños, H y Cerén, A. 2018. *Situación de violencia letal contra las mujeres en El Salvador, Guatemala y Honduras 2014*. El Salvador: Ediciones Heinrich B.II Stiftung.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana. 2017. *Octavo Informe de Seguridad Ciudadana: IV Encuesta de Victimización y Percepción Social de la Seguridad*. Panamá: PNUD.
- OMS. 2003. *Informe Mundial sobre violencia y la salud*. Washington: Organización Mundial de la Salud.
- Olson, E. (ed). 2015. *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle: How U.S. Policy Responses are Helping, Hurting and Can be Improved*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- PEN. 2008. *Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación-Conare.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación-Conare.
- Pérez Sáinz, J.P. 2015. *Exclusión social y violencia en territorios urbanos centroamericanos*. San José: Flacso.
- PNUD. 2013. *Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina*. San Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____. 2017. Índice de Priorización de Municipios: Herramientas para la priorización y focalización de políticas en materia de seguridad ciudadana. San Salvador: PNUD.
- _____. 2018. *Violencia contra las mujeres a lo largo del ciclo de vida: Fast Track para Guatemala*. San Salvador: PNUD.
- _____. 2019. “Seguridad ciudadana: datos regionales”. En: <https://bit.ly/34zPGql>
- _____. 2021. “Violencia contra las mujeres 2018”. En: <https://bit.ly/3g378sA>
- PNUD y SICA. 2014. “Marco estratégico para la prevención de la violencia”. En: <https://bit.ly/3wzWjW>
- Solís, J. y Morriconi, M. 2018. *Atlas de la Violencia en América Latina*. San Luis Potosí, México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Trujillo Álvarez, P. 2017. “Violencia en Centroamérica: reflexiones sobre causas y consecuencias”, en *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* 4.
- Salazar, K. y Madrigal, M. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local*. Ponencia preparada para el *Sexto Informe Estado de la Región*. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Sánchez, L. 2018. *Patrones territoriales y factores sociodemográficos asociados al narcotráfico y homicidios en Costa Rica*. San José: Programa Estado de la Nación, 2018.

- Salazar, K., Madrigal, M. y Céspedes, D. 2021. *Determinantes de la violencia homicida en Centroamérica: una mirada desde lo local Costa Rica*. Ponencia preparada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José, PEN, PNUD, Infosegura.
- Unodc. 2013. *Global Study on Homicide 2013*. Washington D.C.: United Nations Office on Drug and Crime.
- _____. 2019. "Informe mundial sobre homicidios 2019". En: <https://bit.ly/3i8lXMW>
- _____. 2020. Base datos en línea. En <https://dataunodc.un.org/es>
- Entrevistas y comunicaciones personales**
- Entrevistas**
- Alleyne, A. 2018. Consultor independiente, Panamá.
- Amaya, E. 2018. Director de Información y Análisis. Ministerio de Justicia y Seguridad, El Salvador.
- Beltetón, M. 2018. Policía Nacional Civil, Guatemala.
- Herrera, F. 2018. Consultor independiente, Honduras.
- Martínez, S. 2018. Analista. International Crisis Group, Guatemala.
- Mejía, S. 2018. Coordinador del programa. Instituto de criminología, Panamá.
- Ramos, C. 2018. Director. Flacso, El Salvador.
- NUEVOS FLUJOS MIGRATORIOS**
- Acnur. 1984. *Declaración de Cartagena sobre refugiados*. Presentación realizada en el coloquio sobre la "protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre.
- _____. 2017. "Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones". En: <https://www.unhcr.org/5a73368a11.pdf>
- _____. 2020. "Desplazamiento en Centroamérica". En: <https://bit.ly/3vHhS6k>
- Acnur y Procurador de los Derechos Humanos. 2019. "Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala: Entre el compromiso y la adversidad". En: <https://bit.ly/3uJeaYU>
- Aguayo, S. 1985. *El éxodo centroamericano: consecuencias de un conflicto*. México: SEP.
- Alianza América. 2020. *Blog Migratorio*. Sitio oficial, en <https://www.alianzaamericas.org/blog/>.
- Armijo, N. y Benítez, R. 2018. "Vulnerabilidad y violencia en el corredor Centroamérica-México-Estados Unidos". En: Cárdenas.
- Baca, J., Carrión, G., Centeno, K. y López Espinoza, A. 2020. *Dinámicas de la migración y desplazamiento forzado de nicaragüenses en el contexto de la crisis sociopolítica*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. Managua: PEN-Conare.
- Baumeister, E. 2020. *Rasgos estructurales y emigración internacional en Guatemala y los departamentos de Huehuetenango, Quetzaltenango y San Marcos*. Contribución realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. Guatemala: PEN-Conare.
- Betts, A. 2013a. *Survival Migration: Failed Governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca NY: Cornell University Press.
- _____. 2013b. La fragilidad del Estado, el estatus de refugiado y la 'migración de supervivencia', en *Migraciones Forzadas*, 1(43).
- Palma, S., Bonnici, G. y Coria, E. 2011. *Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana*. México: Incedes y Sin Fronteras.
- Canales, A. y Rojas, M. 2018. *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: Cepal, Celade.
- Cárdenas, M. 2018. *Políticas internacionales, migración y gobernanza*. Chetumal, México: Ediciones Univesidad de Quintana Roo.
- Casa Alianza. 2019. *La migración de niñas, niños y jóvenes en honduras: desplazamiento forzado, deportaciones y derechos humanos*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2021. Tegucigalpa: PEN-Conare.
- Castles, S. y Miller, M. 1998. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: The Guilford Press.
- CIDHM. 2012. *Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica: Informe de investigación*. San José: Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes.
- Cepal. 2018. *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CIPPDV, Acnur, INE Honduras, JIPS y ERIC-Servicio Jesuita. 2015. *Caracterización del desplazamiento interno en Honduras*. Tegucigalpa: a Comisión Interinstitucional para la Protección de Personas Desplazadas por la Violencia, Instituto Nacional de Estadística, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación-Servicio Jesuita), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Joint IDP Profiling Service.
- DAV. 2018. *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Dirección de Atención a Víctimas.
- De Haas, H. Castles, S. y Miller, M. 2020. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. London: The Guilford Press
- Delgado, R. y Marques, H. 2012. *Desarrollo Desigual y Migración Forzada. Una Mirada desde el Sur Global*. Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Durand, J. 2016. "El subsistema migratorio centroamericano". En Heredia C. (editor).
- Durand, Jorge. 2019. *México y Centroamérica. Circuitos, Procesos y Patrones Migratorios*, México D.F.: Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Feldmann, A. 2020. *Políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea (2010-2019): Implicaciones para Centroamérica y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Feldmann, F., Bada, X. y Durand, J. 2020. *Centroamérica en el contexto de los flujos internacionales de migración*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Flores, J. y Amaya, B. 2020. *La Migración de niñas, niños y jóvenes en Honduras: desplazamiento forzado, deportaciones y Derechos Humanos*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- García, C. 2020. *Grupos focales con población migrante-refugiadas nicaragüense en Costa Rica*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Global Witness. 2015. "Global Witness". En: <https://bit.ly/3i37Ijv>
- _____. 2017. "Honduras, el lugar más peligroso para defender el planeta". En: <https://bit.ly/3vHwkv6>
- Grace, A. 2018. "Caen homicidios y crecen desapariciones: la tragedia de El Salvador". En: <https://bit.ly/3p4eboY>
- Gramlich, J. y Bustamante, L. 2020. "What's Happening at the U.S.-Mexico Border in 5 Charts". En: <https://pewrsr.ch/3yNVhXQ>
- Guzman, L. 2014. *Estudio Regional sobre Políticas de Integración de Migrantes en Centroamérica y México*. México D.F.: Sin Fronteras.
- Guzmán, M. y Mora, A. 2020. *Aspectos de la migración nicaragüense hacia Costa Rica e impacto en el mercado laboral*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- _____. 2018. "Aspectos de la migración nicaragüense en Costa Rica". En: <https://bit.ly/363z0by>
- Heredia, C. 2016. (editor). *El sistema migratorio centroamericano*. México D.F.: El Colegio de la Frontera Norte.
- Hernández, J. 2008. "El crimen organizado en América Latina y el Caribe: Mapeo del caso Centroamericano". En: <https://bit.ly/3p8Qtrq>
- Hernández, S. 2018. *Desplazamiento forzado interno en Guatemala: Diagnóstico 2010-2016*. Guatemala: Editorial Kamar.

- _____. 2020. *Desplazamiento forzado, agudización de la migración por causas mixtas*. San José: Documento preparado para el Informe Estado de la Región.
- Hoffmann, O. y Morales, A. 2020. *El territorio como recurso: movilidad y apropiación del espacio en México y Centroamérica*. San José: Flasco Costa Rica.
- Human Rights Watch. 2019. "Informe Mundial 2019". En: <https://bit.ly/3vD6rgd>
- Insight Crime. 2020. "ABC de la extorsión 1: Evolución en el Triángulo Norte". En <https://bit.ly/3c6Nn24>
- IDMC. 2006. *Internal Displacement: A global overview of trends and developments in 2005*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
- _____. 2019. "Global Report on Internal Displacement 2019". En: <https://bit.ly/3i3D1nh>
- Klaauw, J. V. 2009. "Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues", en *Refugee Survey Quarterly* 4(28).
- Korn, D. 1999. *Exodus within borders. An introduction to the Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Navas, L. 2019. "55 líderes han sido asesinados durante el régimen de Ortega. Managua, Nicaragua", en *La Prensa*. Nicaragua: 25 de setiembre.
- Maguid, A. 1999. "Capítulo 14: Los esfuerzos de las poblaciones: las migraciones en Centroamérica", en Proyecto Estado de la Nación.
- Misión Internacional de Verificación. 2015. *Misión Internacional de Verificación sobre la situación de los derechos humanos de la población migrante hondureña y su derecho a la protección internacional*. Tegucigalpa: Misión Internacional de Verificación.
- Montti, R. y Guevara, C. 2020. *Desplazamiento forzado en El Salvador y Honduras: Perfil sociodemográfico de las víctimas y caracterización del tipo de violencia y atención institucional recibida*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Morales, A. 2013. *Tendencias de las migraciones en América Central, inserción laboral de trabajadores migrantes y regímenes de protección sociolaboral*. San Salvador: Sisca.
- Morales, A. 2020. *Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Morales, A., y Castro, C. 1999. *Migración laboral nicaragüense a Costa Rica*. San José: Flasco, Fundación Ebert, IIDH y Defensoría de los Habitantes de Costa Rica.
- Novak, M. 2019. *UN Global Study on the Children Deprived of Liberty*. Nueva York: United Nations.
- O'Connor, A., Batalova, J. y Bolter, J. 2019. *Inmigrantes centroamericanos en Estados Unidos*. Washington D.C.: Migration Policy Institute.
- OEA. 2019. *Informe de la Comisión de Alto Nivel de la Organización de Estados Americanos sobre Nicaragua*. Washington DC: Organización de Estados Americanos.
- OIM. 2019a. *Estudio preliminar de flujos mixtos nicaragüenses. Abril 2018 - Junio 2019*. San José: Organización Internacional de las Migraciones.
- _____. 2019b. *Tendencias migratorias en Centroamérica, Norteamérica y el Caribe*. San José: Organización Internacional para las Migraciones.
- _____. 2020. *World Migration Report 2020*. Nueva York: Organización Internacional para las Migraciones.
- _____. 2021. Portal de datos mundiales sobre migración. En: <https://migrationdataportal.org/es/data?i=stock_abs_&t=2020>
- OIT. 2016. *La migración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de a OIT en la Región*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Orozco, M. y Yanzura, J. 2015. *Centroamérica en la mira*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Passel, J. 2017. *As Mexican share declined, U.S. unauthorized immigrant population fell in 2015 below recession level*. Washington, D.C. Pew Research Center.
- PCS-Camex. 2012. *Mapeo sobre litigio estratégico en Mesoamérica*. México: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús de Argentina, Oficina para Centroamérica y México de PCS-Consejería en Proyectos.
- PEN, 2008. *Tercer Informe Estado de la Región en Centroamérica en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación-Conare.
- _____. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región en Centroamérica en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación-Conare.
- _____. 2016. *Quinto Informe Estado de la Región en Centroamérica en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación-Conare.
- Pierce, S. 2019. "Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration". Washington D.C.: MPI.
- Plaza Pública. 2018. "Los asesinatos de activistas indígenas que se investigan como casos aislados". En: <https://bit.ly/34ypxbd>
- PNUD. 2005. *Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Proyecto Estado de la Nación. 1999. *Primer Informe del Estado de la Región*. San José: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.
- _____. 2002. *Segundo Informe Estado de la Región en Centroamérica en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Proyecto Estado de la -PNUD.
- RedLac. 2019. "El impacto de la violencia sobre la comunidad LGBTI en el Norte de Centroamérica". En: <https://bit.ly/3z069SL>
- Red por la Democracia y el Desarrollo Local. 2015. "¿Qué territorios partirá el Canal y a qué poblaciones desplazará?". En: <https://www.envio.org.ni/articulo/5043>
- Robinson, W. 2004. *A Theory of Global Capitalism. Production, Class, and State in a Transnational World*. Baltimore: John Hopkins University.
- Robinson, W.I. 2013. *Una teoría sobre el capitalismo global: producción, clase y Estado en un mundo transnacional*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Rodríguez, M. T. 2018. "Estar de paso. Trayectorias centroamericanas en el centro de Veracruz, México". En: Hoffmann y Morales.
- Roldán, U., Gramajo, L., De León, E. Hernández, M., Girón, S. Girón, C. 2020. *Dinámicas migratorias y desplazamiento forzado en Guatemala*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. San José: PEN-Conare.
- Sandoval, C. 2020. *Puentes, no muros: contribuciones para una política progresista en migraciones*. Buenos Aires y México: CLACSO y Fundación Rosa Luxemburg.
- Sardiza, A., Calvo, A. y Kissenkoetter, M. 2019. *Persistent data gaps on internal displacement associated with violence in El Salvador, Guatemala and Honduras*. Geneva: IDMC.
- Sassen, S. 1988. *The mobility of labor and capital. A study of international investment and labor flow*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schiavon, J. y Cárdenas, N. 2016. "Protección consular en Mesoamérica. Defendiendo los derechos humanos de las personas migrantes en la región". En: Heredia (ed).
- Secretaría de Gobernación. 2019. "Países centroamericanos firman declaración política para abordar el desplazamiento forzado en la región". En: <https://bit.ly/3iaiYDM>
- Serra, L. 2016. "El movimiento social nicaragüense por la defensa de la tierra, el agua y la soberanía" en *Encuentro* (104).
- SICA, OIM, Acnur. 2019. *Hallazgos del estudio sobre línea de base sobre migración y desplazamiento forzado en la región del SICA: Informe Regional*. Guatemala: Sistema de la Integración Centroamericana.
- Sin Fronteras. 2020. Comunicados de Prensa. Sitio oficial en <https://sinfronteras.org.mx/comunicados-2/>
- Sistema Regional de Monitoreo. 2019. *Señales de una crisis: Desplazamiento forzado por violencia en Guatemala, Honduras y El Salvador*. San Salvador: Cristosal.

- Soberanes, J. L. 2008. "El problema de la migración y el crimen organizado entre México, Estados Unidos y Centroamérica: el caso de la Mara Salvatrucha", en *Revista de la Facultad de Derecho de México* 58(250).
- UN-DESA. 2019. *International Migration Stock. Monitoring Global Population Trends*. Nueva York: United Nations.
- Waxenecker, H. 2016. *Honduras: ¿Redes indebidas de poder, impunidad y enriquecimiento. Un bosquejo de una realidad compleja*. Guatemala: Heinrich Bölt Stiftung.
- _____. 2019. *Políticas de Estado, desplazamiento forzado y migración: una mirada desde el norte de Centroamérica*. San Salvador: Heinrich Bölt Stiftung
- PERFILES DE APOYO A LA DEMOCRACIA**
- Alfaro Redondo, R. y Vargas Cullell, J. 2019. *Cambios en el apoyo a la democracia crean riesgos políticos. Una mirada de largo plazo 1978-2018*. Contribución realizada para el Informe del Estado de la Nación 2019. San José: PEN-Conare.
- Alfaro Redondo, R. 2021. Gráficos realizados para el capítulo. Contribución realizada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Alfaro Redondo, R. Guzmán, J. y Chinchilla, V. 2020. *Democracias incompletas en Centroamérica: sobrevivencia de los regímenes en riesgo y sus múltiples regresiones políticas*. Contribución realizada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Almond, G. y Verba, S. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey: Princeton university press.
- Booth, J. A., y Seligson, M. A. 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America: Political Support and Democracy in Eight Nations*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Cassell, K.J., Booth, J.A. y Seligson, M.A. 2018. "Support for Coups in the Americas: Mass Norms and Democratization", en *Latin American Politics and Society* 60(4).
- Cohen, M. J., Lupu, N., y Zechmeister, E. J. (Eds.). (2017). *The Political Culture of Democracy in The Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville: Vanderbilt University.
- Dahl, R. A. 1971. *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- _____. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Gómez Campos. S. 2019. *Gráficos sobre la sección de apoyo a la democracia del Capítulo Fortalecimiento de la Democracia*. Contribución realizada para Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN-Conare.
- Guzmán Castillo, J. 2020. *Perfiles de apoyo a la democracia en Centroamérica. 2004-2018*. Contribución realizada para el Sexto Informe del Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Lapop. Varios años. *Encuesta del Barómetro de las Américas*. Nashville: Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt.
- Lipset, S. 1959. "Some Social Requisites for Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", en *American Political Science Review* 53.
- _____. 1960. *Political man: The social basis of modern politics*. New York: Doubleday.
- Linz, J. J. 1978. "Crisis, breakdown & reequilibration". En: Linz y Stepanm.
- Linz, J y Stepanm A. 1978. *The breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G. 2004. "Human development, human rights, and democracy". En: O'Donnell et al.
- _____. 2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- O'Donnell, G.; Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- PNUD. 2004. *La democracia en América*. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sartori, G. 1987. *The theory of democracy revisited*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Seligson, M. 1980. "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A study of Costa Rican peasants", en *British Journal of Political Science* 10(1).
- Seligson, M. y Gómez, M. 1987. "Ordinary Elections in Extraordinary Times", en *Elections and democracy in Central America*.
- Seligson, M. y Muller, E. 1987. "Democratic Stability and economic crisis: Costa Rica, 1978-1983", en *International Studies Quarterly* 31(3).
- Vargas Cullell, J. 2005. *Citizen support for democracy in Costa Rica and Latin America. An inquiry into the foundations, nature and consequences for political stability*. Tesis para optar por el grado de Doctorado en Ciencias Políticas. Indiana: Universidad de Notre Dame.
- _____. 2019. *Democratización y des-democratización: Estados, ciudadanías y las nuevas tecnologías del poder*. San José: PEN-Conare.
- VOTACIÓN DE LOS ESTADOS CENTROAMERICANOS Y REPÚBLICA DOMINICANA EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (2000-2020)**
- Bailey, M. y Voeten, E. 2018. A two dimensional analysis of seventy years of United Nations Voting. En: <<https://doi.org/10.1007/s11127-018-0550-4>>
- Bailey, M., Strezhnev, A., y Voeten, E. 2015. "Estimating Dynamic States from United Nations Voting Data", en *Journal of Conflict Resolution* 1.
- Blayoukos, S. y Bourantonis, D. 2014. "Identifying Parameters of Foreign Policy Change: An eclectic Approach", en *Cooperation and Conflict* 49 (4).
- Cascante Segura, C. y Fonseca Hernández, R. 2021. *Patrones de votación de los Estados centroamericanos y la República Dominicana en la Asamblea General de las Naciones Unidas (2000-2020)*. Ponencia realizada para el Sexto Informe Estado de la Región. San José: PEN-Conare.
- Cascante Segura, C., Méndez Coto, M., y Moya Mena, S. (2014). *Entre retos coyunturales y problemas estructurales. La política exterior de Costa Rica*. San José: PEN-Conare.
- Cascante Segura, C., Méndez Coto, M., Moya Mena, S., Valverde Chávez, J., y Morales Camacho, M. F. 2015. *Continuidades y cambios: de la administración Chinchilla Miranda a la administración Solís Rivera. La Política Exterior de Costa Rica (2014-2015)*. San José: PEN-Conare.
- Close, D. 2011. "Nicaragua's Pragmatic Ideologies", en Gardini, G. y Lambert, P.
- Dreher, A. y Jensen, N. 2012. "Country or leader? Political change and UN General Assembly voting", en *European Journal of Political Economy* 29.
- Dreher, A. y Sturm, J. E. 2012. "Do the IMF and the World Bank influence voting in the UN General Assembly?", en *Public Choice* 151.
- Dreher, A., Nunnenkamp, P. y Thiele, R. 2008. "Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis", en *Public Choice* 136.

- Gardini, G. y Lambert, P. 2011. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Hudson, V. y Day, B. 2020. *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham-Boulder-New York-London: Rowman and Littlefield.
- Kegley, C. W. Jr. y Hook, S. W. 1991. "U.S. foreign aid and U.N. voting: did Reagan's linkage strategy buy defense or defiance?", en *International Studies Quarterly* 35(3).
- Merke, F., Reynoso, D. y Schenoni, L. 2020. "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept", en *Latin American Research Review* 55(3).
- Mosler, M. y Potrafke, N. 2020. "International political alignment during the Trump presidency: voting at the UN general assembly", en *International Interactions* 46.
- Moya Mena, S. 2015. "La diáspora y el reconocimiento al Estado Palestino: los casos de Honduras y El Salvador", en *Revista Retos* 11.
- Murillo Zamora, C. 2012. *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara.
- Potrafke, N. 2009. "Does government ideology influence political alignment with the U.S.? An empirical analysis of voting in the UN General Assambly", en *Review of International Organizations* 4.
- La Vanguardia. 2017. Trump advierte a quienes voten en la ONU contra su decisión sobre Jerusalén. En: <<https://bit.ly/3y9zbyw>>
- Thacker, S. C. 1999. "The high politics of IMF lending", en *World Politics* 52.
- USDofS. 2020. Voting Practice in the United Nations 2019 Reports. En: <<https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations-2019/>>
- Wittkopf, E. 1973. "Foreign aid and United Nations votes: a comparative study" en *The American Political Science Review* 67(3).



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

UN INFORME DESDE CENTROAMÉRICA
Y PARA CENTROAMÉRICA



PREPARADO POR



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN



Año de las Universidades Públicas
por la conectividad como
derecho humano universal
BICENTENARIO DE LA
INDEPENDENCIA DE COSTA RICA



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

TEC | Tecnológico
de Costa Rica



UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

UNED



Universidad
Técnica Nacional

AUSPICIADO POR



Banco
Centroamericano
de Integración
Económica



UNIÓN EUROPEA

CON EL APOYO DE



Fundación
Avina



PROGRAMA REGIONAL
SOBRE MIGRACIÓN
Mesoamérica - Caribe



FUNDACIÓN PANAMERICANA PARA EL DESARROLLO



Wilson
Center



30
CEJIL



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



PIN
UID



OIT

Organización
Internacional
del Trabajo

infoSEGURA

ISBN: 978-9930-607-14-5



9 789930 607145

6

@EstadoNacion

f EstadoNacion

YouTube EstadoNacion

www.estadonacion.or.cr

Fe de erratas

Sexto Informe Estado de la Región (2021)

1 En la página 13 del resumen y 27 del informe completo digital e impreso, en el cuadro 0.1 léase Heizel Tórrez en lugar de Heizel Torres (fila 30).

2 En la página 42 del resumen y 56 del informe completo web e impreso, léase la leyenda del gráfico 1.18 de la siguiente manera:

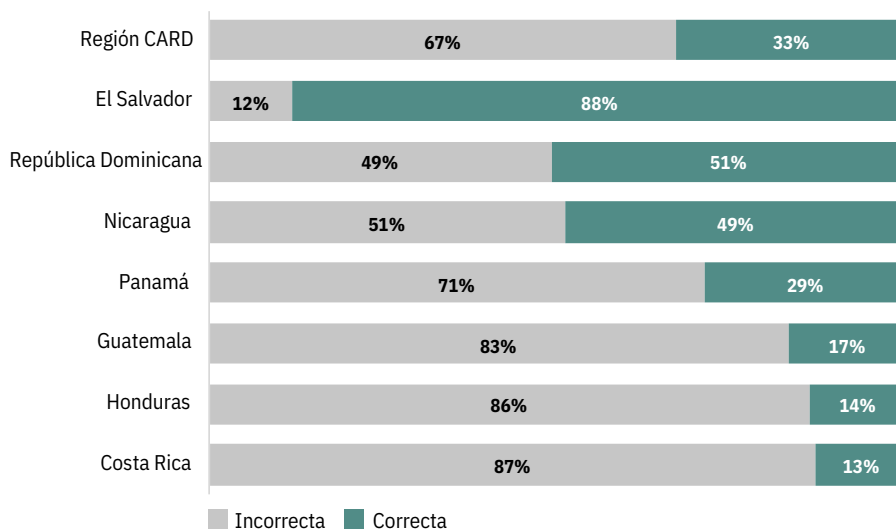
1. Color gris: Incorrecta
2. Color verde: Correcta.

3 En la página 81 del informe (versión digital e impresa), léase el dato de precipitación de Guatemala para 2019 de la siguiente manera: 2.223,4 milímetros anuales acumulado.

Debe leerse el texto, de la primera columna bajo el título **Se agudiza la variabilidad climática** de la siguiente manera: “En la segunda mitad de la década anterior la variabilidad climática en la región se intensificó, evolución que tuvo efectos sociales y productivos en los territorios ubicados al norte del Istmo. Entre 2015 y 2019 no hubo un patrón uniforme en Centroamérica y República dominicana en cuanto al promedio de precipitaciones (gráfico 2.1). Para todos los países, excepto para Panamá y Costa Rica, el 2019 fue el año más seco del periodo. En el caso de Guatemala, según García y Rabanales (2020), esta situación fue un motivo importante para el éxodo de más de 265.000 guatemaltecos y guatemaltecas hacia los Estados Unidos (130% más que en 2018), debido a la pérdida de cosechas y el daño producido por la sequía a vastas extensiones de cultivos”.

Gráfico 1.18

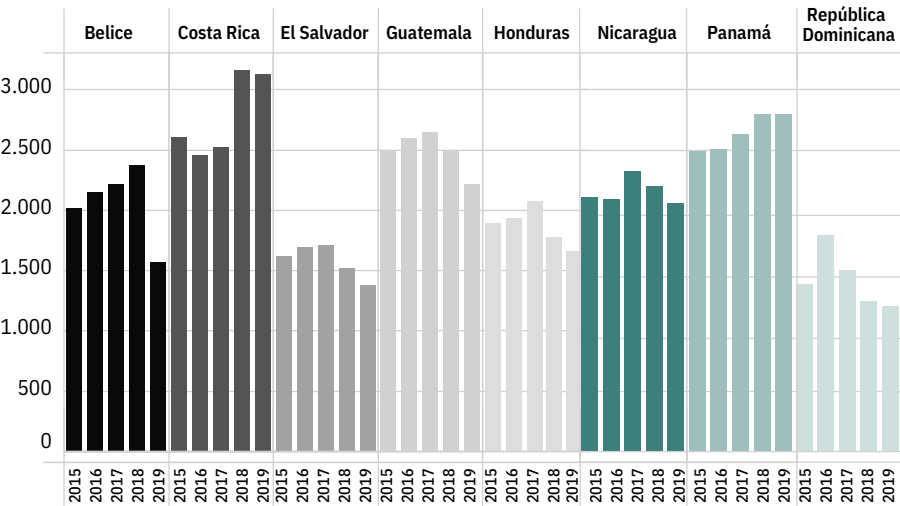
Distribución de la población según su posición sobre el rumbo del país. 2021



Fuente: Fernández y Mora, 2021 con datos de Borge y Asociados, 2021.

En el gráfico 2.1 se ajusta la barra del 2019 para el caso de Guatemala:

Gráfico 2.1
Precipitación anual, según país
(milímetros anuales acumulados)



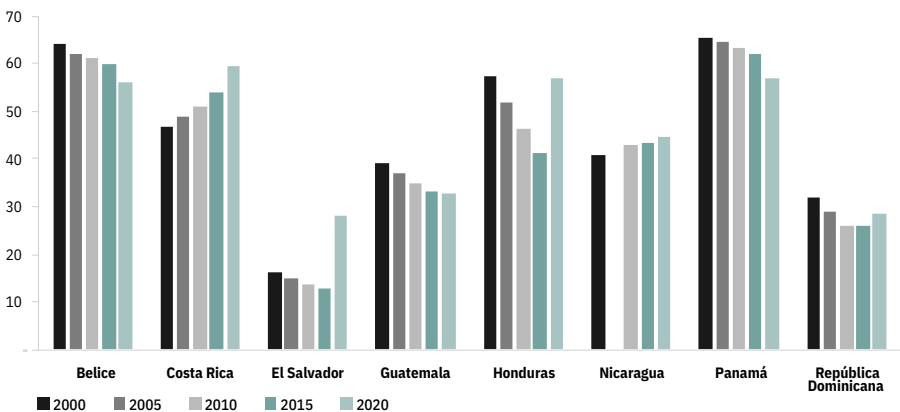
Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos de Cepal.

4 En la página 86, el segundo párrafo de la segunda columna del capítulo 2 (informe digital e impreso) debe leerse: “Para 2020, República Dominicana y El Salvador tenía menos del 30% de su territorio con cobertura forestal (en ambos países fue de 28%). Guatemala (33%) y Nicaragua (44%) completa el grupo que tiene bosques en menos de la mitad de su territorio.” El resto del párrafo se queda igual.

5 En la página 87 del informe (versión digital e impresa), el gráfico 2.6 se corrigen los datos de Nicaragua y República Dominicana que están invertidos y la fuente debe leerse: Piedra, 2021 con datos de FAO/ONU-ODS.

A continuación se adjunta el gráfico correcto.

Gráfico 2.6
Evolución de la cobertura forestal, según país^{a/}
(porcentaje del territorio)



a/ Los cambios anuales abruptos por quinquenio pueden deberse a factores de medición.
Fuente: Piedra, 2021 a partir de PEN, 2021 con datos del Banco Mundial.

6 En la página 192 del capítulo 4 (informe digital e impreso), en el gráfico 4.30 se agregan las leyendas del gráfico para que lean:

Gris: sin internet
Verde: con internet.

7 En la página 210 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.1, se incluye la nota:

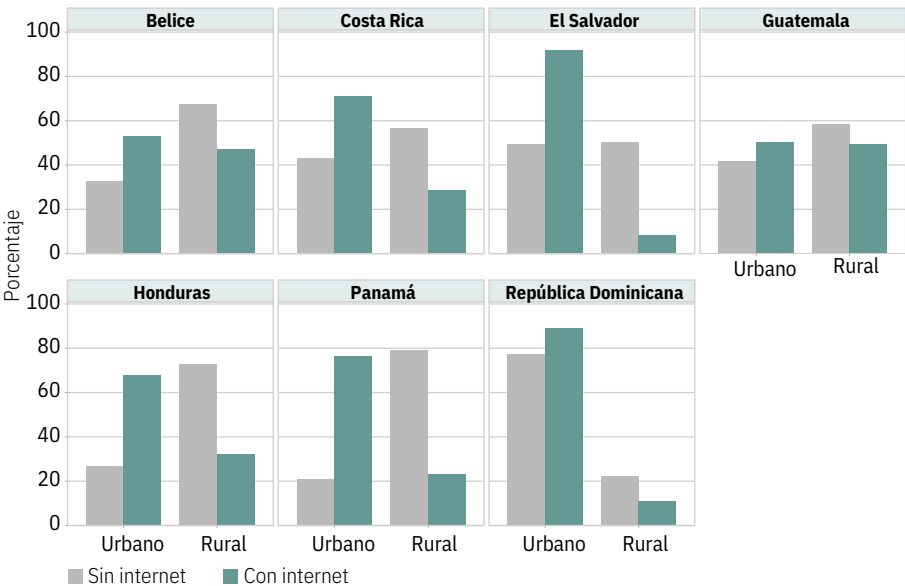
a/ El CA5 incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Además, se corrige la fuente para que se lea: Gómez et. al, 2021 con datos del Test Identidades, ERCA.

8 En la página 211 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.2, se sustituye el gráfico.

Gráfico 4.30

Acceso a computadora e internet en los hogares que tienen al menos una persona en edad escolar^{a/}, por zona, según país^{b/}. 2019
(porcentaje de la población)



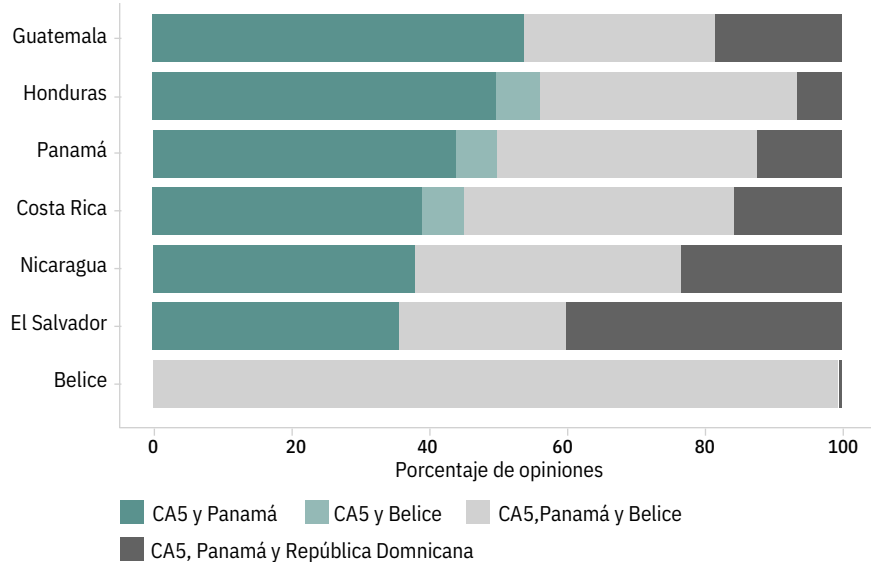
a/ Menores de 17 años.

b/ La información de República Dominicana corresponde al año 2018.

Fuente: Estado de la Región con datos de las encuestas de hogares y de empleo e ingresos oficiales de los países.

Gráfico 5.2

Proporción de opiniones sobre Centroamérica que se extienden más allá del CA5^{a/}, según país. 2021
(porcentajes)



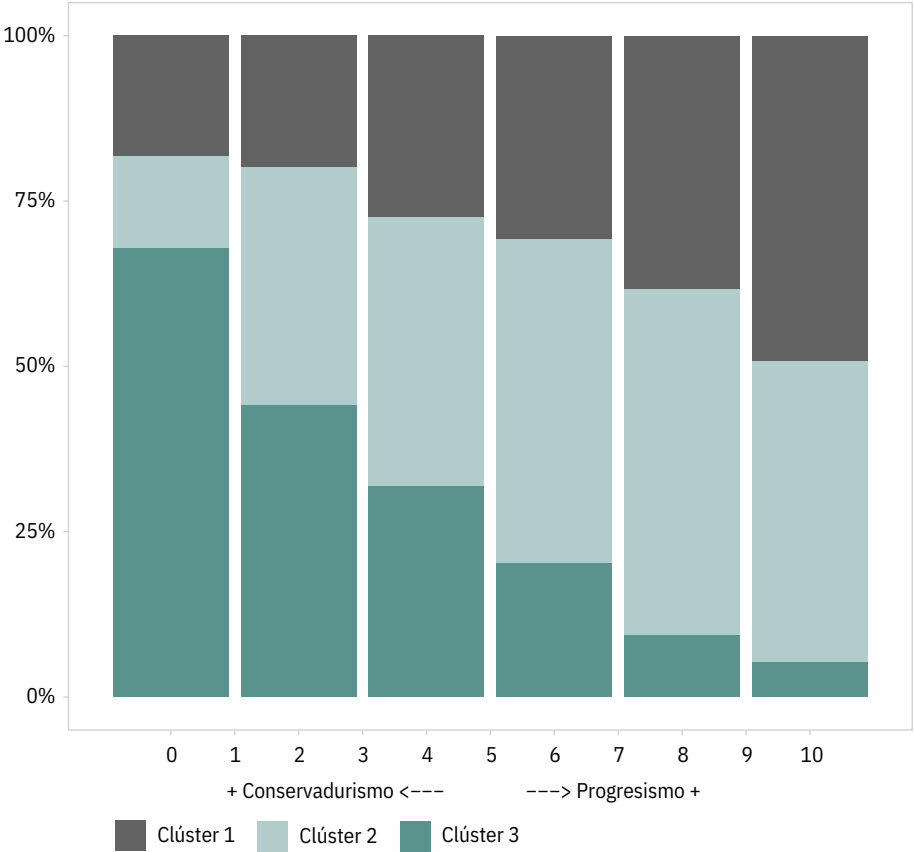
a/ El CA5 incluye a Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica.

Fuente: Gómez Campos et al., 2021, con base en entrevistas en profundidad del PEN, 2021.

9 En la página 223 del capítulo 5 (informe digital e impreso) en el gráfico 5.11, se corrigen las leyendas para que se lean:

- Clúster 1 (integracionistas plenos): Gris
- Clúster 2 (integracionistas socioeconómicos): Verde claro
- Clúster 3 (integracionistas selectivos): Verde oscuro

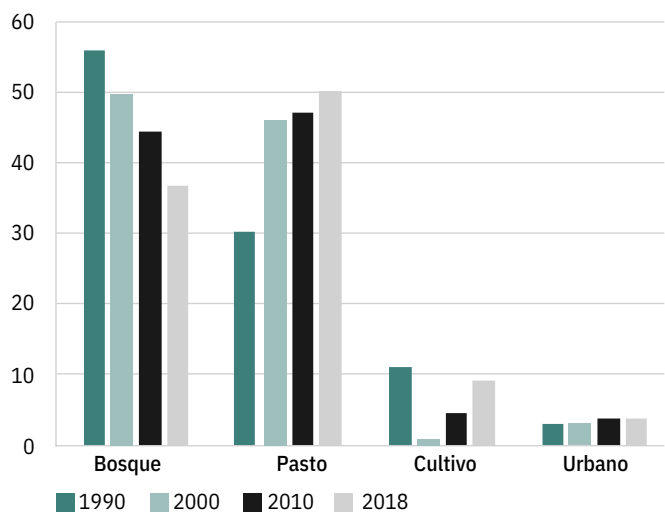
Gráfico 5.11
Distribución del resultado del análisis de clúster de apoyo a la integración regional en el eje ideológico de convivencia social. 2021



Fuente: Fernández y Guzmán, 2021, con datos del *Test Identidades*, ERCA.

10 En la página 261 del capítulo 6 (informe digital), se sustituye el gráfico 6.9 porque tiene traslapada la barra correspondiente a 1990 en la categoría de pasto.

Gráfico 6.9
Distribución del uso de suelo en Centroamérica, por tipo de uso, según año (en porcentajes)



a/ No incluye a República Dominicana debido a que la fuente utilizada no tiene imágenes satelitales disponibles para este país.
Fuente: Muñoz, 2021 con base en USGS, 2021.

11 En la página 268 del informe digital, en los reconocimientos de la primera columna léase Heizer Tórrez, Jueguen Guevara y Marjourie Martínez, del Centro Humboldt de Nicaragua.