



Centroamérica en su laberinto: reflexiones sobre la naturaleza de la crisis y criterios para abordarla

Alexander Segovia

Investigador visitante, Universidad Loyola Andalucía

asegovia2001[[@](mailto:asegovia2001@yahoo.com)]yahoo.com

Resumen

El presente documento aborda la crisis centroamericana, subrayando su larga gestación, los factores que han intervenido en su desarrollo y las particularidades que la diferencian de otras experiencias internacionales. Analiza, además, las dificultades y retos que existen para avanzar en soluciones basadas en acuerdos políticos y presenta algunas reflexiones sobre aspectos relevantes que podrían considerarse a la hora de diseñar estrategias encaminadas para superarla. Se argumenta que la mejor manera de enfrentar la crisis centroamericana es invirtiendo en la defensa, promoción y fortalecimiento de actores sociales y políticos democráticos y en la creación y/o fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el ámbito nacional y local, lo cual supone “repolitizar” la cooperación internacional, como ocurrió en la década de los ochenta del siglo pasado, cuando los actores externos invirtieron en el fortalecimiento de los actores políticos y sociales que estaban a favor de la paz y de la instauración de nuevos modelos económicos. Esta repolitización de la cooperación internacional no implica el abandono de los intereses y los objetivos legítimos que los actores externos tienen en Centroamérica, sino más bien enmarcarlos en una visión integral y comprehensiva basada en la defensa y el fortalecimiento de la democracia centroamericana.

Palabras clave

Centroamérica, crisis, democracia, desarrollo, fortalecimiento institucional.

Abstract

This document addresses the Central American crisis, highlighting its long gestation, the factors that have intervened in its development and the particularities that differentiate it from other international experiences. It also analyzes the difficulties and challenges that exist to advance in solutions based on political agreements and presents some reflections on relevant aspects that could be considered when designing strategies to overcome it. It is argued that the best way to face the Central American crisis is to invest in the defense, promotion and strengthening of democratic social and political actors and in the creation and/or strengthening of democratic institutions at the national and local levels, which implies “repoliticizing” international cooperation, as occurred in the 1980s, when external actors invested in the strengthening of political and social actors who were in favor of peace and the establishment of new economic models. This re-politicization of international cooperation does not imply abandoning the legitimate interests and objectives that external actors have in Central America, but rather framing them within an integral and comprehensive vision based on the defense and strengthening of Central American democracy.

Keywords

Central America, crisis, democracy, development, institutional strengthening.

Alexander Segovia

Economista salvadoreño, consultor y asesor internacional en temas económicos y sociales; actualmente investigador visitante en el Instituto de Desarrollo de la Universidad Loyola Andalucía, España. Posee un doctorado en economía por la Universidad de Londres; una maestría en políticas públicas de América Latina por la Universidad de Oxford; y una licenciatura en economía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador. Tiene una vasta experiencia en diseño e implementación de políticas públicas nacionales y regionales y ha estudiado y escrito sobre los siguientes temas: conflictos armados y transiciones posbélicas en América Latina, cambio estructural, modelos económicos y tipos de capitalismo en El Salvador y Centroamérica, élites y estructura de poder en Centroamérica, desigualdad y pobreza en Centroamérica, políticas sociales de Centroamérica y el proceso de integración centroamericana. Su último libro, publicado en 2021, se titula: *El Gran Fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*, F&G Editores, Guatemala.

1. Introducción¹

Actualmente Centroamérica² se encuentra en medio de una profunda crisis, solo comparable a la ocurrida en la década de los años ochenta del siglo XX, con el agravante de que en esta ocasión no tiene la misma prioridad que tuvo en el pasado en las agendas internacionales. Los márgenes de acción de la cooperación internacional para operar en la región se han reducido, no existen propuestas claras de cómo enfrentar la crisis y esta ocurre en medio de un contexto internacional complejo e incierto que amenaza la recuperación pospandemia, estrecha los márgenes de maniobra de sus economías pequeñas y abiertas, y conlleva el riesgo de hacer a la región aún menos relevante dentro de las agendas políticas internacionales. Además, la complejidad, extensión y profundidad de la crisis, la mayor diferenciación política y económica entre los países, las divisiones políticas entre los gobiernos, y la polarización social y política de las sociedades, plantean enormes desafíos para construir acuerdos nacionales y regionales, y para diseñar estrategias consensuadas para superarla.

Con el propósito de contribuir al desarrollo de un debate académico y político sustantivo sobre Centroamérica, a continuación se realiza un breve análisis sobre la crisis, enfatizando su naturaleza multicausal y multidimensional, y sus particularidades. Además, se presentan algunos elementos que podrían ser útiles para el diseño de nuevos abordajes y de opciones de política para enfrentarla. Con tal propósito, la exposición se ha dividido en cuatro secciones. En la primera, se realiza una breve caracterización de la crisis centroamericana subrayando su larga gestación y destacando los principales factores internos y externos que han intervenido en su desarrollo. En la segunda sección se presentan algunas particularidades de la crisis que la diferencian de otras experiencias internacionales. En la tercera, se estudian las dificultades y los retos que existen para avanzar en soluciones basadas en acuerdos políticos nacionales y regionales. En la cuarta sección, se adelantan algunas reflexiones sobre aspectos relevantes que podrían considerarse a la hora de abordar la crisis desde nuevas perspectivas y de diseñar estrategias encaminadas a superarla en sus distintas dimensiones y particularidades.

2. Del optimismo a la decepción y la crisis: Centroamérica desde 1990 hasta nuestros días

A principios de la década de los noventa del siglo XX había motivos para el optimismo sobre la situación en Centroamérica. Como expresó un estudio de CEPAL de esa época:

¹ Este Documento de trabajo es resultado de un convenio de colaboración suscrito entre la Fundación Carolina y la Universidad Loyola Andalucía. El autor agradece a ambas entidades la oportunidad de realizar una estancia posdoctoral en el Instituto de Desarrollo de dicha universidad, para realizar diversas actividades académicas relacionadas con Centroamérica, incluida la elaboración del presente documento. Una versión preliminar sirvió de insumo a una serie de seminarios que tuvieron lugar del 23 al 25 de mayo, organizados por la Fundación Carolina y la Universidad Loyola de Andalucía, con el título “Consensos para un ciclo de desarrollo renovado en Centroamérica”. El autor extiende su gratitud a Pedro Caldentey del Pozo, Francisco J. Verdes-Montenegro y José Antonio Sanahuja por sus comentarios a versiones previas del texto. Por supuesto, el contenido de la presente versión es responsabilidad del autor.

² El análisis cubre a la región compuesta por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, los cinco países que hasta 1821 integraron el llamado Reino de Guatemala y que alcanzaron la independencia como Provincias Unidas del Centro de América.

El punto de partida de la década de los noventa es prometedor. Pacificación y democratización remueven obstáculos mayúsculos a la convivencia social ordenada y al acceso a una fase nueva de desarrollo sostenido. En más de un sentido, países y gobiernos podrán concentrar esfuerzos y energía a abrir cauces de avance a la producción, tanto como a la equidad distributiva (CEPAL, 1993: 1).

Y en efecto, durante esa década, Centroamérica vivió uno de sus mejores momentos del siglo XX, ya que la firma de los acuerdos regionales de Esquipulas I y II, la posterior finalización de los conflictos armados a través de negociaciones en tres de los cinco países —El Salvador, Guatemala y Nicaragua—, y la implementación en la mayoría de ellos de reformas políticas y electorales, posibilitaron el surgimiento en toda la región de la democracia representativa basada en elecciones libres y periódicas, lo cual propició una relativa estabilidad social y política, un mayor respeto de los derechos humanos y de las libertades individuales, una mayor libertad de prensa y, en algunos países, la subordinación de los militares al poder civil. Como resultado del avance democrático, la alternancia en el poder de fuerzas políticas de diferente signo ideológico se hizo realidad, y la sociedad civil en sus diferentes expresiones —incluidas las organizaciones de mujeres y jóvenes— se organizó y se movilizó alrededor de agendas nacionales y sectoriales, y en algunos países se convirtió, en determinadas coyunturas, en un actor político relevante y en un contrapeso importante de los partidos políticos, de las élites económicas y de los gobiernos nacionales.

En el ámbito socioeconómico, la mayor estabilidad política, la recuperación de la demanda en el periodo posbélico, el ingreso creciente de remesas familiares, la aplicación de reformas estructurales, el aumento del gasto público y un contexto económico internacional favorable, alentaron la inversión privada y provocaron un crecimiento económico nada despreciable y mayor que el promedio latinoamericano³ —si bien dispar entre los diferentes países—, que favoreció la generación de empleos, aunque la mayoría de ellos de baja calidad. Además, en esta década, el mercado común centroamericano se fortaleció, en parte como resultado de la profundización y expansión del proceso de integración regional⁴, y en parte debido a los avances de la integración de hecho generada por las empresas multinacionales y los grupos centroamericanos transnacionales con presencia regional (Segovia, 2005, 2018). Asimismo, el dinamismo de las actividades vinculadas con los servicios y el comercio impulsado por la apertura externa, la recuperación de la demanda y el ingreso de remesas, provocaron una creciente revalorización de los territorios rurales y urbanos, una recomposición de los mercados de trabajo en favor de la fuerza laboral urbana, de las mujeres y de mano de obra más cualificada, y una mayor diversificación y diferenciación empresarial. En el ámbito social, el efecto redistributivo de las remesas familiares, el mayor crecimiento económico y el aumento del gasto público social produjeron —aunque de manera diferenciada— una reducción de la pobreza y, en algunos países, de la desigualdad, así como un mejoramiento de los principales indicadores sociales (Beteta y Moreno Brid, 2014; Segovia, 2021).

Estos desarrollos, claramente positivos, fueron acompañados —y en parte resultado— de una profundización de la globalización capitalista, así como de cambios estructurales en la región y al interior de los países, entre los que sobresalen el surgimiento de un nuevo modelo económico —y de un nuevo tipo de capitalismo— que sustituyó al viejo modelo agroexportador tradicional, una nueva inserción internacional, la conversión de sociedades rurales a sociedades más urbanas y transnacionales —con-

³ En el periodo 1990-2011, el PIB real de Centroamérica y República Dominicana se expandió a una tasa media anual del 4,6% y superó en punto y medio el del promedio de América Latina (3,2%), lo que constituye un hecho inédito desde los años sesenta (Beteta y Moreno-Brid, 2014). Su dinamismo, sin embargo, no fue uniforme. Costa Rica tuvo un crecimiento de 4,7%, Guatemala y Honduras un 3,7%, Nicaragua un 3,3% y El Salvador un 3,2% (Beteta y Moreno-Brid, 2014).

⁴ A principios de los años noventa, entró en vigor el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrito en Tegucigalpa el 13 de diciembre de 1991, que creó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), marco político e institucional de la integración.

formadas mayoritariamente por mujeres y jóvenes—, el cambio de economías agrícolas a economías de servicios, la reestructuración de los Estados —que en algunos casos supusieron el fin del Estado agrario—, una recomposición, diversificación y reestructuración de las élites económicas y la emergencia de nuevos actores sociales y políticos, entre otros. Conviene destacar el impacto transformador de las remesas familiares, las cuales comenzaron a ingresar masivamente en la región en esta época debido a la emigración de centroamericanos hacia el exterior, y que a partir de entonces se convirtieron en los países receptores en un pilar fundamental del nuevo modelo económico, en un poderoso instrumento redistributivo, en uno de los principales determinantes de la estabilidad financiera y cambiaria, y en un factor decisivo del nivel de actividad económica al permitirles superar en buena medida la restricción externa al crecimiento. En términos políticos, la mayor disponibilidad de divisas proveniente de las remesas, sumada al hecho de que su ingreso no está sujeto a ningún tipo de condicionalidad, otorgó a los gobiernos del área una mayor autonomía relativa en términos de la definición e implementación de políticas públicas (Segovia, 2005).

La existencia de regímenes democráticos, el mayor crecimiento económico y los avances en el ámbito social generaron expectativas optimistas sobre el futuro de la región, pese a que durante este periodo comenzó a manifestarse cada vez con más fuerza el problema de las pandillas y el crimen organizado, y a que la inseguridad y la violencia social adquirieron más presencia en algunos países, lo que en parte reforzó la emigración hacia Estados Unidos que continuó aumentando, pese a la mejoría en la situación económica. Para los promotores y creyentes del paradigma neoliberal —que hegemonizó intelectual y políticamente en ese periodo—, los buenos resultados obtenidos en los campos político, económico y social fueron interpretados como un claro ejemplo que demostraba que en Centroamérica era posible conciliar el funcionamiento exitoso de un modelo económico alineado con las prescripciones neoliberales y la globalización, con la vigencia de una democracia representativa —básicamente electoral— y el desarrollo social.

Desafortunadamente, la situación favorable descrita duró poco, ya que en la primera década del siglo XXI algunas de las tendencias positivas habían desaparecido y otras estaban en franco retroceso. En el ámbito socioeconómico, la situación comenzó a cambiar en algunos países en 1997-1998, debido al impacto negativo que tuvo sobre la región —especialmente en Honduras y Nicaragua— el fenómeno de El Niño y, principalmente, el huracán Mitch, que además de ocasionar enormes daños materiales y económicos, la pérdida de miles de vidas humanas y cerca de dos millones de personas desplazadas, puso en evidencia una vez más la enorme vulnerabilidad de la región ante el cambio climático y la ocurrencia de fenómenos naturales extremos. En el primer quinquenio del presente siglo, las economías continuaron creciendo, aunque la mayoría de ellas a tasas menores que en la década anterior, y de manera muy desigual entre los países. El factor coyuntural que puso fin al ciclo económico de esa época fue la crisis financiera internacional del año 2008, la cual —además de provocar una caída abrupta de la producción y el empleo en el corto plazo, y de ampliar las brechas fiscales— comprometió el crecimiento en los siguientes años y restó impulso a la expansión del gasto público, lo que a su vez tuvo un impacto negativo en el ámbito social⁵. En la década posterior, hasta antes de la llegada de la pandemia de la COVID-19, la situación socioeconómica continuó deteriorándose en la mayoría de países, debido, por una parte, al menor dinamismo de la economía internacional y, por otra, a la incapacidad del nuevo modelo económico de generar suficientes empleos de calidad y a que su competitividad siguió descansando en la existencia de salarios bajos y no en el aumento de productividad. De esta manera, las brechas entre empleo formal e informal, y las desigualdades derivadas de dichas brechas a causa de la baja remuneración de los empleos informales y de la falta de acceso a prestaciones sociales, persistieron (Beteta y Moreno-Brid, 2014). Conviene señalar, además, que en este periodo las brechas económicas y sociales entre los países comenzaron a ampliarse como re-

⁵ Para un análisis de la evolución de los indicadores sociales en el periodo 2000-2018, ver: CEPAL (2019).

sultado de los distintos ritmos de crecimiento económico registrado, lo que —sumado a las particularidades que asumió el cambio estructural y el modelo económico en cada uno de ellos— profundizó significativamente las diferencias en el funcionamiento de las economías y de las sociedades centroamericanas, haciendo a la región más heterogénea y más compleja que en el pasado (Estado de la Región, 2021; Segovia, 2021; Bielschowsky, Castro y Beteta, 2022). El deterioro de la situación socioeconómica se aceleró y profundizó a partir del año 2020, por los efectos negativos del paso de las tormentas Eta e Iota —sobre todo en Guatemala y Honduras— y, principalmente, por la crisis global generada por la pandemia de la COVID-19, que en el caso de Centroamérica, además de provocar la mayor caída de la producción y el empleo desde la época de los ochenta del siglo pasado⁶, de hacer retroceder a la región una década en términos de pobreza (CEPAL, 2022), hambre y desnutrición⁷, y de profundizar las desigualdades —incluidas las de género—, provocó en la mayoría de los países un aumento acelerado de la deuda pública y una ampliación del déficit fiscal, y puso en evidencia las fragilidades estructurales de las economías, de los sistemas de salud y de protección social (Segovia, 2020; Martínez y Sánchez, 2022).

En el ámbito político, aunque ya en 1993 hubo una ruptura temporal del orden constitucional en Guatemala⁸, el deterioro democrático en Centroamérica se hizo evidente a partir de la década siguiente. En Nicaragua, la democracia comenzó a debilitarse a partir de 1997, con la llegada al poder de Arnoldo Alemán, quien en el año 1999 firmó un pacto político con Daniel Ortega para “desdemocratizar” el país (Martí i Puig, 2019), con base en el cual el año siguiente se reformó la Constitución y la Ley Electoral, que redujo el piso electoral para ganar la presidencia en primera vuelta al 35% de los votos⁹ y distribuyó por partes iguales los cargos en los poderes del Estado entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC). Esto le permitió a Daniel Ortega regresar al poder en el año 2006, cuando ganó las elecciones presidenciales con el 38% de los sufragios. A partir de entonces, la democracia nicaragüense entró en un franco deterioro y comenzó a consolidarse un régimen autoritario, que a partir del año 2018, a raíz de la llamada “revolución de abril”, que fue reprimida violentamente¹⁰, se transformó enseguida en una dictadura. El triunfo fraudulento de Daniel Ortega en las elecciones de noviembre de 2021 y la represión desatada por el régimen antes, durante y después de los comicios en contra de la oposición política, la prensa y la sociedad civil, han agravado la crisis política en ese país y han sepultado la democracia.

En Honduras, el deterioro de la democracia se hizo evidente a partir del año 2009, a raíz del golpe de Estado en contra del presidente Manuel Zelaya. Esto marcó el inicio de una erosión gradual pero sistemática de la democracia, tendencia que se profundizó con la llegada del presidente Juan Orlando Hernández

⁶ Después de crecer un 3,3% en el año 2019, las economías centroamericanas se contrajeron, en promedio, un 7,9% en 2020, la mayor caída de la producción en 30 años. Para un análisis reciente de la evolución económica de la región en el contexto latinoamericano, ver: CEPAL (2022).

⁷ De acuerdo con un estudio realizado por diversas agencias de las Naciones Unidas (FAO, 2021), luego de 20 años de disminución, el hambre volvió a aumentar considerablemente en Centroamérica a partir de 2020 como resultado de la pandemia y de las tormentas Eta e Iota. Según dicho informe, el 10% de la población —aproximadamente cinco millones de personas— sufre inseguridad alimentaria grave, es decir, hambre, mientras que el 41% sufre inseguridad alimentaria moderada.

⁸ El día 25 de mayo de 1993 el presidente Jorge Serrano Elías disolvió el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, eliminó de sus cargos al procurador general de la nación y al jefe del Ministerio Público y restringió derechos ciudadanos, lo cual generó una profunda crisis política e institucional que finalizó con la renuncia de Serrano Elías el 1 de junio, lo que posibilitó el retorno al orden constitucional.

⁹ La mayoría necesaria para ser elegido presidente bajó de 50% a 40%, o 35% si el primer candidato obtiene una diferencia de más de 5% con el segundo.

¹⁰ Desde el 18 de abril de 2018 el país entró en una profunda crisis política cuando la pareja Ortega-Murillo fue desafiada mediante una serie de protestas populares, las cuales fueron brutalmente reprimidas. Desde el 18 de abril de 2018 hasta abril de 2019, se registraron 448 muertos, 2.830 heridos y 718 desaparecidos, de los cuales el 98% es responsabilidad del gobierno, según datos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Asociación Nicaragüense Pro Derechos Humanos (ANPDH) (Martí i Puig, 2019).

(enero de 2014-enero de 2022), quien en 2017 utilizó su poder para cambiar la Constitución —que prohibía la reelección presidencial—, lo cual le permitió reelegirse para un segundo mandato. Esta situación derivó en una crisis política poselectoral y posteriormente en un debilitamiento general de la institucionalidad democrática, en un aumento de la impunidad estatal y del irrespeto a los derechos humanos y, al parecer, en una penetración del crimen organizado a instancias importantes del Estado hondureño. Afortunadamente, la victoria contundente de Xiomara Castro en las elecciones presidenciales de noviembre de 2021 y su compromiso público de recuperar la democracia y el Estado constituyen en sí mismos hechos positivos para la democracia hondureña. Está por verse hasta dónde será posible avanzar en esa dirección considerando los enormes intereses internos y externos en juego, la extrema polarización social política y la existencia de poderosas fuerzas conservadoras opuestas al cambio social que plantea el nuevo gobierno.

En Guatemala, debido a la tradicional influencia de las élites económicas dentro del Estado, a la debilidad del sistema de partidos políticos y de la sociedad civil organizada, y a que el poder militar nunca se subordinó efectivamente al poder civil, la democracia siempre fue frágil; sin embargo, el deterioro democrático aumentó durante la última década a raíz del notable deterioro institucional, del irrespeto cada vez mayor a la independencia de poderes por parte de los presidentes de turno y, en los últimos años, debido a la crisis del sistema de partidos políticos —en buena medida por los escándalos de corrupción y su penetración por parte de actores ilegales—, y principalmente, al retroceso en el sistema de justicia ocurrido desde la disolución en septiembre de 2019 de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG). Desde el año 2020, el deterioro democrático se ha acelerado debido a las prácticas autocráticas del gobierno, que se han traducido, entre otras cosas, en la judicialización de la política, en un debilitamiento de la institucionalidad democrática, en un mayor irrespeto a los derechos humanos, en un acoso a la prensa independiente y en una persecución a líderes sociales. Debido al pacto alrededor de la impunidad y de la defensa del *statu quo* que existe entre el gobierno, parte de las élites económicas y sectores políticos de derecha, es de esperar que la erosión de la democracia continúe, al menos, hasta la finalización de la presente Administración, en el año 2024.

En El Salvador, hasta hace poco, el deterioro democrático ocurrió de manera menos evidente que en los casos anteriores, debido, por un lado, al balance de poder que existió durante tres décadas entre dos partidos políticos fuertes —Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)—, y, por otro, al mayor alcance y profundidad de la reforma política implementada como parte de los compromisos de paz que posibilitó, entre otras cosas, la construcción de una institucionalidad democrática relativamente amplia, un mayor respeto a las libertades civiles y a los derechos humanos, y la subordinación de los militares al poder civil. Por ello, durante los 30 años que gobernaron ARENA y el FMLN —20 el primero y 10 el segundo—, si bien hubo un deterioro democrático ocasionado por los abusos de poder de los gobiernos de turno, por la influencia de las élites económicas en los poderes del Estado, por los escándalos de corrupción, por la pérdida paulatina del impulso democratizador posbélico y por los insuficientes avances en materia redistributiva y de participación ciudadana, la existencia de la democracia como sistema político nunca estuvo en riesgo. Esta situación cambió radicalmente con la llegada al poder en junio de 2019 del presidente Nayib Bukele, quien —luego de ganar por un amplio margen las elecciones presidenciales de 2019 y de que su partido, Nuevas Ideas, obtuviera la mayoría cualificada en la Asamblea Legislativa en las elecciones de 2021— tomó el control de los tres poderes del Estado¹¹ y del Tribunal Supremo Electoral,

¹¹ El 1 de mayo de 2021, en su primera sesión, la nueva Asamblea Legislativa controlada por Nuevas Ideas destituyó a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al fiscal general, y puso en su lugar a funcionarios afines al gobierno. En junio la Asamblea Legislativa designó a cinco jueces a la Corte Suprema de Justicia, violando el proceso establecido en la Constitución, y en agosto destituyó a jueces y fiscales mayores de sesenta años o con más de treinta años de servicio, lo que afectó a un tercio del total de jueces del país.

y politizó a la Fuerza Armada (FAES) y a la Policía Nacional Civil (PNC), convirtiéndolos en sus instrumentos políticos. Como resultado, ha surgido un régimen de corte autocrático que podría consolidarse en los próximos años, debido, por una parte, a la profunda crisis de los principales partidos de oposición y a la debilidad de la sociedad civil organizada; y por otra, a que el presidente Bukele tiene libre el camino para reelegirse luego de que en septiembre de 2021 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitiera una sentencia que permite la reelección presidencial, disposición que el Tribunal Supremo Electoral confirmó posteriormente. El caso de El Salvador es más complejo si se considera que el presidente Bukele cuenta con un amplio apoyo popular, y que para buena parte de la población no existe una crisis de democracia, sino más bien un rescate de la democracia que, según la narrativa oficial, estuvo capturada por “los mismos de siempre”.

Costa Rica, pese a contar con una larga tradición democrática y ser una de las democracias más sólidas de América Latina, también registró un deterioro democrático que se manifiesta, entre otros aspectos, en un aumento de la inestabilidad del sistema político, en la desaparición del bipartidismo, en el aumento del abstencionismo, en el surgimiento de líderes populistas y disruptivos, de discursos autoritarios y populismos radicales y, en general, en una insatisfacción de la población hacia el gobierno, la clase política, las élites y el Estado, que se ha manifestado en protestas y huelgas de distinto tipo. La reciente victoria del presidente Rodrigo Chaves —un *outsider* con un discurso populista y antisistema—, la crisis del sistema de partidos políticos tradicionales, el incremento de las desigualdades y la contención del gasto social debido a la implementación de una política de austeridad, pondrán a prueba la democracia costarricense en los próximos años.

La crisis de la democracia y los crecientes problemas en el ámbito socioeconómico fueron acompañados por un aumento considerable de la inseguridad ciudadana y de la violencia criminal, que alcanzaron sus máximas expresiones a mediados de la década pasada (Estado de la Región, 2021), pero que aún continúan en niveles elevados, sobre todo en El Salvador, Guatemala y Honduras, países que hasta hace poco se encontraban entre los más violentos del mundo¹². En este periodo, los actores ilegales transnacionales —pandillas y crimen organizado— se fortalecieron y se hicieron con el control de extensos territorios urbanos y rurales, evidenciando la debilidad de los Estados centroamericanos y su poca presencia territorial, así como la poca cohesión social de las sociedades. Juntos, estos factores provocaron una mayor emigración de centroamericanos hacia el exterior, que, por una parte quitó presión social a los países expulsores y, por otra, les permitió contar con divisas suficientes provenientes de las remesas familiares para mantener la estabilidad financiera y cambiaria, y para superar la restricción externa al crecimiento, lo que a su vez les permitió administrar y resistir mejor el impacto negativo de los choques externos. A partir de 2020, la emigración —sobre todo hacia Estados Unidos— se aceleró notablemente, debido, por un lado, al aumento de la pobreza y del desempleo ocasionado por la pandemia, y, por otro, al incremento de la represión y de las violaciones de los derechos humanos, particularmente en Nicaragua, que obligó a muchos nicaragüenses a emigrar cada vez más hacia el país del norte¹³. Desde una perspectiva social y política, la emigración masiva ha provocado el sur-

¹² En 2019, Centroamérica acumuló una tasa de homicidios por 100.000 habitantes de 24,4, una de las más altas del mundo. Sin embargo, en 2020, con excepción de Costa Rica, todos los países de la región registraron una disminución del 24% en comparación con el porcentaje registrado en 2019, y por primera vez Centroamérica tuvo una tasa de homicidios inferior al promedio de América Latina. La violencia homicida 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 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 año 2020 (Estado de la Región, 2021).

¹³ Según estadísticas de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, durante el año fiscal octubre de 2020-septiembre de 2021, el número de inmigrantes detenidos en la frontera alcanzó los 1,7 millones, de los cuales 50.722 eran nicaragüenses.

gimimiento de un nuevo actor social: los migrantes, quienes constituyen uno de los principales actores del cambio que se ha abierto paso en Centroamérica durante las últimas décadas.

El análisis anterior sugiere que la crisis que padece actualmente Centroamérica no surgió de la noche a la mañana, ni es producto únicamente de choques externos o de la pandemia, sino que más bien es una crisis multidimensional, en cuya larga configuración y desarrollo intervinieron múltiples factores de naturaleza interna y externa, y que juntos desembocaron en una crisis de democracia, en un estancamiento y/o desaceleración económica y en un retroceso social sin precedentes recientes. Muestra, además, que las diferentes dimensiones de la crisis se desarrollaron de forma simultánea y se reforzaron mutuamente, aunque con diferencias temporales, de intensidad y ritmo, entre los diferentes países. La pandemia de la COVID-19 profundizó todas las dimensiones de la crisis y mostró los límites del modelo económico y de la democracia representativa practicada en la región en las últimas décadas.

Esta interpretación de la crisis centroamericana se contrapone a la visión predominante hasta antes de la pandemia en algunos círculos sociales y políticos regionales e internacionales, consistente en afirmar que con la excepción de Nicaragua, la democracia en la región, si bien era imperfecta, estaba firmemente afincada en las reformas políticas implementadas en la fase posbélica, y que pese a todos sus defectos, era exitosa en resolver el problema político de acceso al poder a través de la realización periódica de elecciones competitivas. En el plano socioeconómico, esta visión sostenía que los problemas de crecimiento, desempleo, y estancamiento o avance lento en el desarrollo social, más que deberse a problemas de funcionamiento estructural de las economías y de la existencia de Estados débiles, tenían que ver con los diferentes choques económicos y extraeconómicos y con la insuficiente diversificación y modernización de las economías, por lo que recomendaban profundizar las reformas inspiradas en el paradigma neoliberal. Los problemas de violencia e inseguridad siempre fueron subestimados y tratados como fenómenos independientes del comportamiento económico, y de las dinámicas sociales y políticas.

3. ¿Tiene alguna excepcionalidad la crisis centroamericana?

En apariencia, la crisis centroamericana no parece excepcional, ya que, después de todo, el deterioro democrático es un problema mundial que afecta por igual a países desarrollados y subdesarrollados¹⁴ y los problemas socioeconómicos de la región siguen una tendencia más o menos similar que los reportados en el resto de América Latina¹⁵. Además —al igual que en la mayoría de países del continente—, muchos de los problemas socioeconómicos que padece Centroamérica tienen que ver con los efectos negativos provocados por la profundización de la globalización, la implementación de reformas neoliberales, la crisis financiera de 2008, la pandemia de COVID-19 y, últimamente, la invasión de Rusia a Ucrania que, entre otras cosas, ha agravado el problema de la inflación mundial y ha aumentado la inseguridad alimentaria global.

Detrás de esta apariencia, sin embargo, existen aspectos particulares que confieren a la crisis centroamericana cierta excepcionalidad, que amerita una atención especial, y un tratamiento diferenciado y prioritario. La primera es su carácter multidimensional, su extensión y su profundidad, que, como se mostró en la sección anterior, se expresa prácticamente en todos los ámbitos de la vida social —político, económico, social, medioambiental, etc.— que hace que sus impactos negativos globales sean más

¹⁴ Para un análisis de la crisis de la democracia a nivel mundial, ver: Foa, R. S.; Klassen, A.; Slade, M.; Rand, A. y Collins, R. (2020); IDEA (2021); Freedom House (2021).

¹⁵ Para un análisis reciente de la evolución de las economías latinoamericanas: ver CEPAL (2022).

sentidos y más durables, a la vez que sus efectos acumulativos refuerzan y profundizan los factores estructurales que están a la base de los principales problemas de la región —como la desigualdad en sus diferentes formas—, creándose de esta manera un círculo vicioso entre causas y efectos. Juntas, estas manifestaciones de la crisis han reforzado las características estructurales que distinguen a Centroamérica como una de las regiones más desiguales y violentas del mundo, y han configurado un escenario de conflictividad social que impide cada vez más la gobernabilidad democrática, favorece la reproducción y proliferación de actores ilegales locales y transnacionales, estimula la emigración regular e irregular, y alienta la emergencia de proyectos autocráticos y autoritarios y la corrupción. Desde otra perspectiva, la complejidad y profundidad de la crisis, las distintas expresiones e intensidades que asume en cada país, y las diferentes precepciones y posiciones de los actores nacionales e internacionales ante ella, hacen extremadamente difícil encontrar posiciones comunes sobre sus causas, sus efectos, sus alcances y sus posibles soluciones.

La segunda particularidad de la crisis centroamericana es que su larga gestación y desarrollo es, en buena medida, el resultado de la existencia de Estados débiles, con poca autonomía, e incapaces de cumplir con las tareas que les fueron asignadas en la fase posbélica, particularmente aquellas relacionadas con la construcción democrática y con la consecución de una mayor justicia social. Dicho de otro modo, la crisis centroamericana representa el fracaso de los países centroamericanos en la construcción de Estados democráticos y sociales como establecieron los Acuerdos de Esquipulas¹⁶ y los acuerdos de paz que pusieron fin a los conflictos internos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Al no haberse avanzado lo suficiente en esta dirección, los Estados centroamericanos no cumplieron con las funciones políticas y redistributivas que se requerían de ellos para consolidar la democracia y para promover el desarrollo social, así como para satisfacer las mayores demandas económicas sociales y políticas que aparecieron una vez que la democracia formal comenzó a desarrollarse. Ante la persistencia de Estados débiles, las democracias centroamericanas nacieron y se desarrollaron sobre bases sumamente débiles o insuficientes (Estado de la Región, 2021) y devinieron básicamente en democracias electorales que, en el contexto de sociedades polarizadas, desiguales y fracturadas como las centroamericanas, tenían pocas posibilidades de afianzarse y prosperar.

El fracaso en construir Estados democráticos y sociales tiene que ver, en parte, con el comportamiento de las élites económicas centroamericanas, que aprovechando la hegemonía intelectual del paradigma neoliberal, y utilizando su influencia directa e indirecta sobre los Estados, promovieron durante las últimas décadas una reestructuración del Estado a favor del capital —mediante la privatización de empresas públicas, la desregulación de los mercados, la liberalización externa, etc.—, y se opusieron ferrocamente a que ampliara su función social y redistributiva, y a financiarlo a través del pago de impuestos. Este comportamiento fue reforzado por los organismos financieros internacionales y por buena parte de la comunidad internacional, que en esa época recomendaron profusamente una disminución del Estado y su reestructuración a favor del mercado, y en muchos casos privilegiaron el apoyo empresarial y las reformas económicas de inspiración neoliberal, frente al desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad estatal democrática¹⁷. También tiene que ver con el poco compromiso con la

¹⁶ Los Acuerdos de Esquipulas plantean que la paz en Centroamérica “sólo puede ser fruto de un auténtico proceso democrático pluralista y participativo que implique la promoción de la justicia social (y) el respeto a los derechos humanos” (Declaración de Esquipulas, 25 de mayo de 1986) y que “los países... adoptarán los acuerdos que permitan acelerar el desarrollo, para alcanzar sociedades más igualitarias y libres de la miseria”, agregando que “La consolidación de la democracia implica la creación de un sistema de bienestar y justicia económica y social (para lo cual) los gobiernos gestionarán conjuntamente un apoyo económico extraordinario de la Comunidad Internacional” (Acuerdo de Esquipulas II, Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, 7 de agosto de 1987).

¹⁷ Algunos miembros de la comunidad internacional, particularmente Estados Unidos y la Unión Europea, apoyaron el fortalecimiento de la institucionalidad estatal vinculada con la justicia y con los procesos electorales.

democracia de la clase política centroamericana que dirigió la etapa posbélica, debido a que en su mayoría tenía raíces autoritarias, y una visión excluyente y centralizada del poder; como consecuencia, promovió una “democracia desde arriba”, en la cual la participación política se restringió al ámbito de los partidos políticos que ella controlaba, y propició el control partidario y a veces corporativo de las instituciones democráticas, todo lo cual afectó a la calidad de las incipientes democracias.

La tercera particularidad de la crisis centroamericana es que su dimensión socioeconómica tiene mucho que ver con las grandes limitaciones del modelo económico vigente en la región desde la década de los noventa del siglo XX, que —si bien presenta algunas ventajas con respecto al viejo modelo agroexportador tradicional— heredó de este su carácter depredador, ineficiente, concentrador y excluyente, con el agravante de que es menos productivo, genera menos crecimiento y concentra aceleradamente la riqueza en pocas manos (Segovia, 2021). Los límites del modelo actual se evidencian en su incapacidad para construir economías eficientes, integradas y diversificadas, lo cual se refleja en la persistencia de un amplio sector informal, en los bajos niveles de productividad global y sectorial, y en los pocos avances registrados en la diversificación de la oferta exportadora. Además, su tendencia a una mayor concentración del ingreso y de la riqueza ha reforzado los patrones de extrema desigualdad que han distinguido históricamente a la región, incluidas las desigualdades salariales, de ingreso y de empleo entre hombres y mujeres (Estado de la Región, 2021). En este modelo, las empresas multinacionales y los grupos económicos centroamericanos transnacionales son los actores principales que, con su poder e influencia, definen las reglas del juego económico y ponen los límites de la democracia. En las últimas décadas, estos actores mostraron una notable incapacidad para realizar la transformación productiva que la región requiere, y en lugar de apostarle estratégicamente a la innovación y al conocimiento, muchas de ellas se dedicaron a actividades especulativas y rentistas en donde ejercen su poder monopólico y oligopólico (Segovia, 2021). La incapacidad del modelo de contribuir a una mejor distribución del ingreso mediante la generación de suficientes empleos de calidad, sumada a la imposibilidad de los Estados centroamericanos de implementar y/o fortalecer las políticas redistributivas, ha tenido un efecto devastador sobre las posibilidades de construir sociedades más cohesionadas y democracias participativas.

La cuarta particularidad de la crisis centroamericana es que está condicionada fuertemente por los enormes efectos que sobre la región tiene el cambio climático y la recurrencia de fenómenos naturales extremos¹⁸, los cuales han profundizado la pobreza y la desigualdad, han estimulado las migraciones internas y externas, y tienen profundos efectos negativos en el crecimiento económico presente y futuro. En algunos países —Guatemala y Honduras, principalmente—, la crisis medioambiental se ha visto agravada por el impacto negativo de proyectos extractivos, los cuales, además de provocar enormes daños ambientales, han generado graves conflictos sociales en los territorios. La enorme vulnerabilidad socioambiental de Centroamérica tiene que ver con las condiciones de pobreza y exclusión social en las que vive una buena proporción de la población, así como con la deforestación extensiva, la destrucción de cuencas hidrográficas y altos niveles de degradación ambiental, la confluencia de varias placas tectónicas importantes, múltiples sistemas de fallas locales y una bipolaridad climática que generan la aparición de fenómenos físicos como terremotos, erupciones volcánicas, sequías e inundaciones, todos ellos eventos generadores de desastres (Estado de la Región, 2021), cuyos impactos negativos son mayores debido a la debilidad de los sistemas estatales de prevención y mitigación. Esta enorme vulnerabilidad social y medioambiental de la región le otorga a la crisis socioeconómica actual

¹⁸ En el ranking del índice global de riesgo climatológico calculado para el periodo 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 El Salvador, Honduras y Nicaragua ocupan puestos de cierta vulnerabilidad, ubicándose entre las posiciones 21 a 50 del ranking (Estado de la Región, 2021).

una complejidad y una escala mucho mayor que la existente en otras regiones del mundo. El desafío de la adaptación al cambio climático en una región con ese nivel de exposición a los desastres naturales es monumental y requiere la implementación de una estrategia integral de corto, medio y largo plazo que incluya, entre otras cosas, el fortalecimiento de los sistemas nacionales de inversión pública para promover la resiliencia de las inversiones necesarias y el desarrollo de mecanismos de blindaje presupuestario de los proyectos de inversión, con el impulso a los modelos de gestión integrada de desastres y de los mecanismos de financiamiento ligados a proyectos regionales o a fondos globales como el Fondo Verde para el clima o a las asociaciones público-privadas (Banco Mundial, 2019).

La quinta particularidad de la crisis es que muchas de sus dimensiones requieren un abordaje regional. Esto es así debido, por una parte, a que algunos problemas se expresan regionalmente —la presencia de actores ilegales transnacionales, la extrema vulnerabilidad al cambio climático, la inseguridad alimentaria, por ejemplo— y, por tanto, su solución pasa necesariamente por la implementación de estrategias regionales capaces de aunar esfuerzos y recursos, y de superar las restricciones nacionales relacionadas con el tamaño pequeño de los países y con la precariedad de los Estados; y por otra parte, a la fuerte integración e interdependencia de las economías y las sociedades centroamericanas, factor que, si bien actúa como correa de transmisión de los problemas nacionales hacia lo regional, también representa un activo estratégico para avanzar en su solución. Además, debido a la extrema polarización política y a la posición desventajosa que tienen las fuerzas prodemocráticas en varios países de la región, la dimensión regional adquiere una relevancia especial como espacio de reflexión y de búsqueda de acuerdos y de soluciones integrales a la crisis, como ocurrió en la década de los ochenta del siglo XX (Sección IV).

Por su importancia histórica, vale la pena subrayar la profunda crisis en la que se encuentra el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), cuyo aspecto más visible es la imposibilidad de los países miembros para nombrar a un nuevo secretario o secretaria general¹⁹. Sin embargo, la raíz de los problemas del SICA es más profunda, y se basa en su crisis de eficacia y en las dificultades de los países para explicitar sus intereses en la integración regional y defenderlos adecuadamente. En términos más estructurales, la crisis del SICA tiene que ver con la pérdida del papel transformador y de instrumento de desarrollo que tuvo originalmente la integración regional, así como con la distribución desigual de sus beneficios entre los países y entre la población centroamericana. Si bien el SICA experimentó un cierto auge en las primeras décadas del siglo XX, tras la reacción a los efectos del huracán Mitch de 1998 —que se manifestó en la aprobación de numerosos instrumentos de política regional (políticas, estrategias, agendas), el incremento de los apoyos de la financiación internacional y el protagonismo e interés político del proceso tanto dentro como fuera de la región—, ni los ciudadanos, ni los países miembros, ni los actores externos han visto satisfechas sus expectativas en torno al proceso integracionista. El SICA está ahora pendiente de encontrar una agenda de prioridades regionales con instrumentos eficaces, que le devuelva su extraviado rol transformador de la realidad centroamericana.

La sexta particularidad de la crisis centroamericana es que está profundamente influenciada y condicionada por las migraciones y las remesas familiares. Esto es así debido a que ambos fenómenos constituyen pilares fundamentales del funcionamiento de las economías y de las sociedades centroamericanas²⁰, lo cual convierte a la población migrante y sus familias en un importante actor de

¹⁹ De acuerdo al reglamento relativo a la elección de los titulares de la institucionalidad SICA, le corresponde a Nicaragua presentar candidaturas, las cuales han sido rechazadas por otros países.

²⁰ La emigración centroamericana pasó de 2,25 millones de personas en 1990 (8,6% de la población) a más de 4 millones en el año 2017 (9,6% de la población). El destino principal de los migrantes es Estados Unidos (casi el 80% del total), y son también destinos importantes la propia región (10,3%) y, en menor medida, Canadá (2,3%) y España (2%) (Izaguirre, 2018). En cuanto al origen de la emigración, la información disponible para 2020 indica que, en términos relativos, El Salvador es el país con mayor población migrante (25% de la población total) (Laloum y Ruiz-Arranz, 2021).

cambio cuya contribución es fundamental para superar la crisis. Desde una perspectiva estructural, la emigración centroamericana es el resultado del fracaso del modelo económico —y del tipo de capitalismo— prevaeciente en la región, en generar suficientes empleos de calidad, y una inserción productiva y educativa adecuada para la población en edad productiva (Segovia, 2021). Por ello, la emigración regional e internacional funciona, en buena medida, como un mecanismo de ajuste del mercado laboral en los países expulsos, que le resta presión a la demanda de puestos de trabajo —y por ende disminuye la presión social y política hacia los gobiernos—, pero que erosiona la capacidad productiva de los países debido a la fuga de fuerza de trabajo semicualificada y cualificada²¹; además tiene efectos nocivos en términos de la cohesión de las familias y de la sociedad, y del comportamiento individual y grupal. En el caso de las remesas familiares, si bien su ingreso genera problemas de manejo macroeconómico y de eficiencia —sobrevaluación de la moneda, reforzamiento del consumo, etc.—, su carácter masivo y relativamente estable las ha convertido en uno de los pilares del funcionamiento del modelo económico rentista-transnacional existente en la región, y en uno de los principales determinantes de la actividad económica interna y de la estabilidad macroeconómica, financiera y cambiaria, todo lo cual favorece a los gobiernos —independientemente de su signo ideológico o político—, ya que por un lado les amplía sus márgenes de acción para lidiar con la crisis y con los choques externos, y por otro, les otorga mayor autonomía y los hace menos vulnerables a las presiones políticas internacionales, incluidas las sanciones económicas.

4. Los desafíos para construir acuerdos políticos nacionales y regionales

Existe la idea, bastante extendida, de que la mejor manera de enfrentar la crisis centroamericana es mediante la construcción de pactos sociales²² entre los centroamericanos, como sucedió en la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa del siglo XX, cuando los países, con el acompañamiento de la comunidad internacional, lograron ponerse de acuerdo alrededor del objetivo estratégico de la pacificación a través de la democratización. Esto fue posible porque existían suficientes incentivos para los actores internos y externos involucrados en el conflicto para avanzar en el logro de la paz —la destrucción, el sufrimiento y el desgaste político causado por los conflictos armados internos y el peligro de su regionalización, la profunda crisis socioeconómica, el *impasse* de la guerra en El Salvador, la finalización de la confrontación este-oeste, etc.— y por el interés estratégico y geopolítico que la región tenía en ese momento para las principales potencias mundiales. En este proceso, los centroamericanos mostraron una gran capacidad y voluntad para superar las adversidades y alcanzar acuerdos sustantivos, y los actores externos invirtieron un capital político importante.

Actualmente, el escenario político para solucionar la crisis por medio de pactos sociales es desfavorable, tanto al interior de los países como en el ámbito regional e internacional, aunque, como veremos más adelante, existen algunas ventanas de oportunidad que, bien aprovechadas, podrían contribuir a generar las condiciones necesarias que requiere la construcción de dichos acuerdos. En lo nacional, solamente en Honduras y Costa Rica existen actualmente condiciones democráticas para avanzar en un diálogo social alrededor del fortalecimiento democrático y de una agenda socioeconómica, con la ventaja adicional de que en ambos casos —aunque con diferencias importantes—, la comunidad internacional mantiene relaciones diplomáticas y de cooperación con los gobiernos y los

²¹ En el caso de Costa Rica, que es un país receptor neto de migrantes —sobre todo nicaragüenses—, la migración le resuelve en parte la falta de fuerza laboral que requiere el país en sectores económicos específicos, pero a la vez le pone presión a su sistema de seguridad social y a los servicios públicos básicos.

²² La CEPAL define el pacto social como “un instrumento político basado en el diálogo amplio y participativo que sirve para lograr consensos y acuerdos estructurales” (CEPAL, 2022).

distintos sectores sociales y políticos, que, llegado el caso, podrían servir para tal propósito. Pero aun en estos casos, la extrema polarización social y política, las profundas diferencias alrededor de la agenda económica y del papel del Estado, y la incertidumbre existente en ambos países con respecto al rumbo que tomarán los gobiernos recién elegidos, dificultan el manejo de la crisis por medio del diálogo y la negociación²³.

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala, a menos que ocurran fenómenos extraordinarios que obliguen a los gobiernos a retomar el camino democrático, las posibilidades de avanzar en la solución de la crisis política mediante el desarrollo de pactos sociales son remotas. En el caso del gobierno nicaragüense, su orientación antidemocrática y autoritaria, sus pretensiones de perpetuarse en el poder mediante la construcción de un sistema de partido único, su control sobre el ejército sandinista y los cuerpos policiales, y su política represiva en contra de la oposición y la sociedad civil impiden cualquier salida democrática a través del diálogo social. En El Salvador, la amplia base social de apoyo con la que cuenta el presidente Bukele, su control del aparato estatal y el estrechamiento de los espacios democráticos, dificultan la búsqueda de soluciones integrales y participativas a la crisis. En Guatemala, la alianza entre el gobierno, parte de las élites económicas tradicionales y de la derecha política alrededor de la impunidad y de la defensa del *statu quo*—sumado a la tradicional debilidad de los partidos políticos, a la falta de unidad de la oposición y de la sociedad civil organizada, y a la extrema polarización social y política— dificultan enormemente una solución política a la crisis, al menos durante la presente Administración gubernamental. Hay que subrayar, además, que en los tres países, la influencia política de la comunidad internacional—principalmente de Estados Unidos y en menor medida de la Unión Europea— sobre los gobiernos ha disminuido considerablemente en los últimos años, lo cual limita las posibilidades de estos actores para contribuir a la búsqueda de salidas democráticas mediante el diálogo social. Una de las pocas excepciones es China, que en la última década ha aumentado considerablemente su presencia y su influencia en la región—sobre todo en Nicaragua y El Salvador—. Sin embargo, dada la política de no intervención del gobierno chino, su interés en que la región le retire el apoyo político a Taiwán—Guatemala y Honduras siguen reconociendo a este país— y su disputa global con Estados Unidos, es poco probable que el país asiático apoye iniciativas de diálogo social y político en la región²⁴.

Las posibilidades de lograr acuerdos políticos de alcance regional entre los países centroamericanos son igualmente complicadas, debido a la naturaleza autoritaria de algunos gobiernos y a las profundas divisiones políticas existentes entre los gobiernos, como producto de sus diferentes ideologías y sus alianzas políticas internacionales. La muestra más clara de la división existente es la ruptura del diálogo político dentro del SICA, que, como ya se ha señalado, ha provocado una crisis política sin precedentes recientes y ha impedido nombrar el secretario o secretaria ejecutiva, con todas las consecuencias negativas que ello implica para el funcionamiento del sistema. Otro ejemplo de la crisis del SICA es el reciente pronunciamiento del Parlamento Centroamericano, en el cual El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana reafirman su reconocimiento de “Una sola China” y apoyan “la participación

²³ En Honduras, el gobierno ha anunciado una agenda reformista que pretende “desmontar el modelo neoliberal”, y ya ha tomado dos medidas importantes al respecto: la derogación de la ley de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDES) y de la ley del empleo por hora, que han creado malestar y nerviosismo en algunos sectores empresariales y en el gobierno de Estados Unidos. En Costa Rica, existe mucha incertidumbre sobre el rumbo económico y político que tomará el gobierno, debido al discurso populista y antisistema que el presidente Rodrigo Chaves utilizó en la campaña electoral.

²⁴ En el caso de El Salvador, por ejemplo, la embajadora china ha declarado públicamente que China aplica el principio de la no interferencia en los asuntos internos de otros países. El 3 de mayo, dos días después de que la Asamblea Legislativa destituyera a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y al fiscal general, la embajada de China publicó el siguiente tuit: “Esta Embajada ha tomado nota de la actual situación política en El Salvador. La salvaguardia de la igualdad soberana y la no interferencia en los asuntos internos de otros países son el principio más importante de la Carta de la ONU”.

de China en los órganos y organismos del SICA, como representante único del pueblo chino”²⁵, posición contraria a la de Guatemala y Honduras, que mantienen relaciones con Taiwán.

Un factor que ha profundizado la división política regional es la política selectiva practicada por Estados Unidos y otros donantes desde hace años, consistente en priorizar las relaciones con los países del llamado “triángulo del norte” —El Salvador, Guatemala y Honduras—, lo cual ha causado una división artificial entre el norte y el sur de la región y ha creado malestar en Costa Rica. El deterioro democrático en los países del norte de la región, sumado a la crisis del SICA, llevó a que Costa Rica, Panamá y República Dominicana —los tres países del SICA con mejor desempeño económico y mayor desarrollo social— formaran, en septiembre de 2021, la Alianza para el Desarrollo en Democracia, una instancia de cooperación multilateral que busca, entre otras cosas, estrechar los vínculos entre los tres países, promover la democracia y el desarrollo en el área, y posicionarse como aliada económica de Estados Unidos en la región.

A este contexto interno y regional desfavorable para la construcción de pactos sociales, se suma la menor relevancia que tiene actualmente Centroamérica dentro de las agendas políticas internacionales, lo cual adquiere una enorme importancia para la región, considerando el rol fundamental que históricamente han desempeñado los actores externos en las economías y sociedades centroamericanas, y en particular en la crisis de los años ochenta del siglo XX. La situación es preocupante debido a que la complejidad, profundidad y extensión de la crisis actual, requiere, para su superación, la movilización de recursos políticos, económicos, financieros y técnicos en los que la participación de la comunidad internacional es decisiva²⁶. Hay que tomar en cuenta, además, que la crisis centroamericana ocurre en un momento en el que el mundo se prepara para el inicio de la fase pospandemia “cuyas características no están todavía claramente definidas, marcada por la incertidumbre y por la profundización de las asimetrías globales” (CEPAL, 2022: 7), lo que sumado a las consecuencias políticas y económicas de la invasión rusa a Ucrania, plantea un escenario internacional sumamente adverso para los intereses centroamericanos.

La pérdida de importancia de Centroamérica en el escenario internacional se remonta al periodo posbélico, cuando la región dejó de ser prioridad para la gran mayoría de actores externos a raíz de la finalización de la Guerra Fría (CEPAL, 1993), tendencia que se profundizó en el siglo XXI, después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que hizo que el mundo desarrollado definiera como primera prioridad la seguridad nacional de los países y la lucha contra el terrorismo internacional. En la última década, la marginalidad internacional de Centroamérica se reforzó como resultado del surgimiento de liderazgos autocráticos y populistas, cuyos discursos priorizan las agendas nacionales y aquellos temas internacionales que les afectan directamente, como es el caso de las migraciones y el crimen organizado²⁷.

La poca prioridad que ha tenido Centroamérica en las agendas políticas internacionales es lo que explica, en alguna medida, que, pese a su larga gestación y desarrollo, la crisis multidimensional fue ig-

²⁵ Pronunciamiento del presidente del Parlamento Centroamericano y la Secretaría de Junta Directiva por el Estado de Nicaragua. Guatemala, 29 de abril de 2022.

²⁶ Como ha señalado CEPAL (1992), en Centroamérica los factores externos desempeñan un papel decisivo y resultan determinantes y esenciales no solo del comportamiento económico, sino de la influencia recíproca de muchos factores políticos. De acuerdo con esta institución, “aquí está la raíz histórica de la reiterada propensión de los centroamericanos a buscar explicaciones y soluciones en el exterior a los males que les aquejan” (CEPAL, 1992: 3).

²⁷ Este es el caso de Estados Unidos, cuyas prioridades en Centroamérica se reducen desde hace tiempo a detener la emigración y combatir el crimen organizado, razón por la cual priorizó sus relaciones con El Salvador, Guatemala y Honduras, que son precisamente los países donde dichos problemas se concentran.

norada —o al menos subestimada— por buena parte de la comunidad internacional y por las élites económicas locales e internacionales, que continuaron con su política de “*business as usual*”. En el caso de la crisis política, Nicaragua fue el país que más atención recibió, por ser un caso extremo de deterioro democrático y por los vínculos políticos del gobierno nicaragüense con Venezuela, Cuba y Rusia. En el resto de los países, los temas de corrupción e impunidad también fueron de interés y atención de algunos actores externos, especialmente en Guatemala y Honduras, donde se instalaron comisiones internacionales que desempeñaron un papel relevante en la lucha contra esos flagelos²⁸. No obstante, otras dimensiones del deterioro democrático como las restricciones a la libertad de prensa, la concentración de poder en la presidencia de la república, la crisis de los sistemas de partidos políticos, la influencia desmesurada de las élites económicas sobre los Estados, la poca participación social en la definición de políticas públicas, la politización de los ejércitos y el surgimiento de discursos populistas, fueron desestimados, e incluso algunos actores se hicieron los desentendidos, pese a que, con sus acciones y omisiones, alentaron e incluso apoyaron el surgimiento de líderes autocráticos y, hasta hace poco, a los gobiernos claramente autoritarios y antidemocráticos²⁹. En el caso de la crisis socioeconómica, el comportamiento de algunos miembros de la comunidad —sobre todo Estados Unidos y los organismos financieros internacionales— contribuyó a su desarrollo y profundización progresiva, debido a que apoyaron y alentaron activamente la aplicación de medidas económicas de inspiración neoliberal, a pesar de que algunas de ellas reforzaban las desigualdades económicas y sociales, y aumentaban la asimetría de poder que históricamente ha favorecido a las élites económicas. Hasta antes de la crisis financiera internacional de 2008, estos actores catalogaban como un éxito los resultados de las reformas neoliberales aplicadas en todos los países; de ahí que algunos de ellos estuvieran dispuestos a aceptar menos democracia por más economía de mercado. Por supuesto, no todos los actores internacionales han desatendido Centroamérica; existen casos dentro de la cooperación internacional —sobre todo España y en general la Unión Europea—, en los que Centroamérica siempre ha ocupado un lugar prioritario —aunque diferenciado entre los diferentes países del área— y el apoyo al proceso de integración regional ha sido constante.

Si bien la actitud de algunos miembros de la comunidad internacional hacia Centroamérica ha comenzado a cambiar últimamente debido a la gravedad de la crisis política en algunos países —sobre todo en Nicaragua y El Salvador—, al pronunciado retroceso social, a la mayor vulnerabilidad de la región ante el cambio climático y a que nuevamente la región es objeto de disputa geopolítica —esta vez principalmente entre Estados Unidos y China—, lo cierto es que, actualmente, Centroamérica carece de un acompañamiento internacional decisivo como el que tuvo en crisis pasadas, lo cual, como ya se ha mencionado, tiene que ver, por una parte, con la menor prioridad que tiene la región en las agendas políticas internacionales, y, por otra, con la reducción de los espacios de acción de la comunidad internacional en la región, debido, entre otras cosas, a la actitud aislacionista que están tomando los regímenes autocráticos y dictatoriales —incluido el enfriamiento y la ruptura de las relaciones diplomáticas con actores externos y la implementación de leyes antiorganizaciones no gubernamentales vinculadas a la cooperación internacional o que actúan como contrapartes de ella—, todo lo cual ha perjudicado la presencia y la actuación de los actores externos en la región. Como resultado de esta situación, los márgenes de acción y de incidencia política de la cooperación internacional se han reducido considerablemente, lo cual está creando un desequilibrio de poder a favor de las fuerzas antidemocráticas.

²⁸ En Guatemala, operó la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), un mecanismo *sui generis*, de cooperación internacional para fortalecer el Estado de derecho; en Honduras, se creó la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH), cuya labor principal fue investigar casos de corrupción y recuperar los activos y bienes provenientes de actos de corrupción.

²⁹ Este es el caso de Estados Unidos, durante la presidencia de Donald Trump (2016-2020), que, con su ejemplo y su desatención, alentó las prácticas autocráticas y populistas de los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras.

Para finalizar esta sección, conviene señalar el notable déficit de propuestas serias y novedosas —regionales e internacionales— que existe actualmente para enfrentar la crisis centroamericana, lo cual tiene que ver, por una parte, con la crisis de los paradigmas económicos y políticos —de izquierda y de derecha— que hegemonizaron en la región desde la década de los ochenta del siglo XX hasta bien entrado el XXI, y, por otra, con la poca producción intelectual sistemática y comparativa registrada en las últimas décadas, sobre el funcionamiento global y estructural de las economías y las sociedades centroamericanas, que a su vez está relacionado con el retiro y/o disminución del apoyo a la investigación académica multidisciplinaria, y de medio y largo plazo³⁰. La falta de interés de la comunidad internacional hacia la región —y en general hacia América Latina— y su menor incidencia política en Centroamérica también han inhibido la formulación de propuestas.

5. Reflexiones finales: los desafíos políticos e intelectuales para abordar la crisis centroamericana

Una vez más, Centroamérica está en medio de una crisis de grandes proporciones que, de no atenderse apropiadamente, puede hacer retroceder a la región a los periodos más oscuros de su historia y arrastrarla en un ciclo de conflictividad social y política que echaría por tierra los avances logrados en las últimas décadas en términos de modernización económica, política e institucional, y reduciría significativamente las posibilidades de superar en un plazo razonable los principales obstáculos estructurales que impiden su desarrollo económico y social. Este escenario constituiría una derrota no solo para la región, sino también para la comunidad internacional, que en el último medio siglo invirtió mucho capital económico y político en tratar de que Centroamérica se estabilizara políticamente y se convirtiera en una región de paz y desarrollo. También sería una derrota para las élites económicas interesadas en innovar y competir en los mercados globales, ya que verían comprometidos sus intereses estratégicos en la región y, como ya está sucediendo en algunos países, estarían sometidas políticamente al capricho y voluntad de gobiernos autocráticos y dictatoriales. Por supuesto, también sería una derrota para la gran mayoría de la población centroamericana, que una vez más vería frustradas sus aspiraciones de tener una vida libre, digna y próspera.

A pesar de la gravedad de la crisis y de las dificultades que existen para que las sociedades centroamericanas puedan resolverla por medio del diálogo social y político, existen algunas ventanas de oportunidad que bien utilizadas pueden contribuir a generar y desarrollar procesos de incidencia y de fortalecimiento de actores que defienden y promueven la democracia, así como a construir agendas nacionales y regionales que sirvan de guía para la acción colectiva y como insumos para la construcción de pactos sociales. Sin embargo, para aprovecharlas es necesario realizar nuevos abordajes de la crisis, basados en una lectura actualizada de la realidad centroamericana y de los problemas que le afectan, ya que solo de ese modo se evitará cometer los mismos errores del pasado reciente y se estará en disposición de diseñar estrategias y políticas públicas nacionales y regionales acordes a las nuevas realidades, que superen a las practicadas en las últimas décadas, las cuales fueron totalmente insuficientes —y algunas contraproducentes— para enrumbar a Centroamérica por el camino de la democracia y el desarrollo inclusivo y sostenible.

Con el propósito de contribuir al desarrollo de un debate sustantivo sobre Centroamérica, a continuación se presentan algunos elementos que podrían ser útiles a la hora de diseñar nuevos abordajes y estrategias

³⁰ En el ciclo de seminarios realizados por FLACSO-El Salvador en 2020, sobre una nueva narrativa centroamericana, hubo un acuerdo amplio entre los intelectuales y académicos participantes en que, si bien en las últimas décadas hubo abundantes y novedosos análisis sectoriales y especializados, los estudios comparativos, con enfoque histórico y de economía política fueron escasos (FLACSO, 2021).

para enfrentar la crisis centroamericana, y para apoyar a los actores sociales y políticos que están resistiendo y defendiendo la democracia en condiciones de alto riesgo y con pocas ayudas internacionales.

i. Para superar las dificultades políticas que existen en algunos países para promover y desarrollar el diálogo social y político en Centroamérica, es necesario aprovechar las oportunidades que existen en el ámbito regional para tales propósitos³¹. El espacio regional puede utilizarse como un espacio de reflexión y de promoción de la democracia y del desarrollo social, así como para juntar y fortalecer a los actores centroamericanos que en sus países de origen no cuentan con las condiciones mínimas para organizarse y para construir sus agendas y estrategias de acción. Además, puede servir para implementar en el corto plazo una agenda mínima de integración transformadora que contribuya a superar problemas estructurales comunes, como es el caso, por ejemplo, del desarrollo de territorios transfronterizos, la integración de los mercados laborales, la creación y ampliación de infraestructura física y de servicios básicos, el fortalecimiento de la institucionalidad regional relacionada con la adaptación al cambio climático, la implementación de la política social regional, y la regulación y ordenamiento de las migraciones intracentroamericanas. Hay que subrayar la importancia de incluir el tema de las migraciones en la agenda regional debido a la necesidad que existe de sacarlo de la discusión básicamente unilateral desde la perspectiva de Estados Unidos que básicamente ha tenido hasta ahora, para convertirlo en un tema de discusión centroamericano y multilateral, en línea con el Pacto Mundial sobre Migraciones de 2018.

ii. El abordaje de la crisis desde una perspectiva regional requiere revisar el concepto de Centroamérica y considerarla como una región compuesta por los cinco países que hasta 1821 integraron el llamado Reino de Guatemala y que alcanzaron la independencia como Provincias Unidas del Centro de América, es decir, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, como se hizo en la década de los ochenta del siglo XX. La inclusión de los cinco países se justifica por razones históricas, políticas e institucionales, y porque la exclusión de cualquier país no solo le restaría fuerza y posibilidades de éxito a cualquier iniciativa democrática y de desarrollo socioeconómico, sino que, además —como muestra la experiencia de las últimas décadas con el enfoque centrado exclusivamente en los países del llamado “triángulo norte”—, reforzaría las divisiones y las desconfianzas entre los países y alentaría a estos a buscar otras alternativas de asociación e integración regional. Además, valdría la pena considerar la posibilidad de incorporar a Belice, Panamá y República Dominicana en el abordaje de algunas de las dimensiones de la crisis, considerando que para muchos actores internacionales —particularmente las empresas multinacionales, los grupos centroamericanos transnacionales y los actores ilegales transnacionales— el istmo centroamericano —y República Dominicana— es considerado un solo espacio económico y de acumulación (Segovia, 2021)³².

iii. En el ámbito nacional también existen posibilidades de promover el diálogo social y político, sobre todo en aquellos países en los que todavía existen condiciones políticas para la promoción de la democracia. En estos casos, la estrategia debería estar dirigida a proteger y fortalecer a los actores democráticos y a sus organizaciones que operan en los diferentes territorios —incluidas organizaciones

³¹ Al respecto ver: Fuentes Knight, 2022.

³² Esta definición amplia de Centroamérica se justifica por al menos las siguientes razones: a) proyecta a la región como una unidad territorial, económica y cultural relevante, ubicada estratégicamente en medio del continente americano, entre dos grandes océanos y cerca del mercado más grande del mundo, que cuenta además con activos estratégicos y que constituye un área de interés internacional por su riqueza natural, cultural y su biodiversidad; b) permite a cada uno de los países superar en parte la restricción estructural derivada de su pequeño tamaño, y a su vez les facilita mostrarse ante el mundo como una región multirracial, multiétnica y pluricultural que por su historia y su riqueza cultural puede convertirse en una zona turística y cultural de orden mundial y c) aumenta las posibilidades de que la región fortalezca su imagen internacional, aumente su presencia y su influencia en temas relevantes para la humanidad y gane autonomía con respecto a las potencias mundiales —particularmente, Estados Unidos y China— que consideran al istmo centroamericano como una zona de disputa estratégica.

de mujeres y jóvenes—, a promover iniciativas de diálogo social y tender puentes entre los gobiernos y la sociedad civil organizada, a promover la creación y el fortalecimiento de las capacidades institucionales vinculadas al ejercicio democrático, y a apoyar la generación y difusión de conocimiento que contribuya a la definición de agendas sectoriales y nacionales así como a la formación de liderazgos sociales y políticos. Un aspecto fundamental que debería recibir especial atención es el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y social en el ámbito local.

iv. Debido a las crecientes diferencias económicas, sociales, políticas y culturales existentes entre los diferentes países centroamericanos, así como a las distintas expresiones que ha asumido la crisis en cada uno de ellos, es importante que las estrategias nacionales se realicen también a partir de las realidades y las prioridades específicas nacionales, lo cual requiere un mejor conocimiento de la realidad de los países y una mayor sofisticación de los análisis que sobre ellos se realizan en la actualidad. Por ello se necesita invertir en redes académicas y científicas que faciliten y complementen los estudios nacionales, sectoriales y territoriales con análisis comparativos regionales y transnacionales, retomando de esta manera una larga tradición de las ciencias sociales centroamericanas.

v. Tomando en cuenta que las causas principales de la crisis centroamericana son de naturaleza política —la existencia de estructuras de poder conservadoras y antidemocráticas que reproducen y profundizan las desigualdades, la ausencia de contrapesos dentro y fuera del Estado, etc.—, la mejor manera de enfrentar y superar las distintas dimensiones de la crisis es invirtiendo en la defensa, promoción y fortalecimiento de actores sociales y políticos democráticos —incluido su fortalecimiento organizativo, su organización y su formación— y en la creación y/o fortalecimiento de la institucionalidad democrática, tanto en el ámbito nacional como en el local. Un aspecto al que debería prestarse especial atención es la protección a las personas que se ven obligadas a abandonar sus países de origen por motivos políticos a través, por ejemplo, de la creación de redes de apoyo regionales e internacionales. Asimismo, es importante la promoción de modelos económicos inclusivos y sostenibles, que incluyen el apoyo a la implementación de políticas redistributivas y políticas sociales de cobertura universal en el nivel regional y nacional. Sobre estas últimas, la evidencia reciente indica que es posible, aun en medio de la crisis, implementar políticas sociales de amplia cobertura, siempre y cuando se supere la visión neoliberal y la lectura ortodoxa fundamentada exclusivamente en la austeridad (Martínez y Sánchez, 2022). Esta estrategia fundamentada en una “repolitización” de la cooperación internacional es la única que puede cambiar, en el medio y largo plazo, el balance de poder nacional y regional, hoy desfavorable a la democracia y al cambio social transformador. Hay que señalar que este enfoque no es nuevo, ya que fue ampliamente implementado en la década de los ochenta del siglo XX, cuando buena parte de la cooperación internacional fue dirigida a fortalecer los actores políticos y sociales que estaban a favor de la paz y a actores económicos que promovieran nuevos modelos económicos en la región³³. Esta repolitización de la cooperación internacional no implica el abandono de los intereses y los objetivos legítimos que los diferentes actores externos tienen en Centroamérica —el tema migratorio, la lucha contra el crimen organizado, la adaptación ante el cambio climático, la disputa geopolítica, etc.—; lo que significa es que tales intereses y objetivos se enmarquen en una visión integral y comprehensiva basada en la defensa y el fortalecimiento de la democracia centroamericana.

vi. Con relación a lo anterior, hay que tomar en consideración que una de las ventanas de oportunidad que existen actualmente en Centroamérica es la existencia de actores sociales y políticos con poder y

³³ Dos de los casos más emblemáticos son el apoyo de algunos países europeos al fortalecimiento de actores de la sociedad civil —incluidos centros de investigación y la creación de nuevos medios de comunicación— y la estrategia implementada por Estados Unidos para crear una nueva élite económica que apoyara y promoviera la estrategia de fomento de exportaciones no tradicionales y las reformas basadas en el consenso de Washington.

con capacidad de incidencia, aunque el deterioro democrático los ha perjudicado directa o indirectamente. Este es el caso, por ejemplo, de amplios sectores empresariales, de las élites económicas no vinculadas con los gobiernos autocráticos y dictatoriales, de las clases medias urbanas y rurales, y de buena parte de las élites académicas e intelectuales. Con los incentivos adecuados, todos estos actores pueden ser parte de una coalición amplia a favor de la democracia y del desarrollo inclusivo y sostenible en la región. Por supuesto, también están otros actores de la sociedad civil, que en esta crisis están siendo acosados y perseguidos, y que deberían ser actores centrales en dicha coalición debido a su alta capacidad organizativa y movilizadora. Hay que señalar además que en las últimas décadas han surgido nuevos actores relevantes, como es el caso de las mujeres —que representan más de la mitad de la población centroamericana— y de los migrantes centroamericanos —que constituyen una poderosa fuerza económica y social—, los cuales merecen ser fortalecidos y tomados en cuenta en los procesos de diálogo social y político.

vii. En la dirección anterior, es importante redefinir los objetivos estratégicos que deberían orientar el diseño de estrategias de superación de la crisis centroamericana y la acción política de los actores internos y externos que están a favor de la democracia y el cambio social transformador. Tomando en cuenta el análisis realizado en las secciones precedentes, resulta claro que existen al menos dos objetivos estratégicos que deberían priorizarse: a) la defensa, promoción y profundización de la democracia participativa, y b) la promoción de nuevos modelos económicos, sustentados en nuevos regímenes de acumulación y de bienestar, que sean capaces de generar crecimiento, de mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza, y de apuntalar la democracia. Estos dos objetivos deberían servir a la vez como los dos grandes ejes articuladores alrededor de los cuales deberían diseñarse las estrategias regionales y nacionales de corto, medio y largo plazo. Nótese que ambos objetivos tienen una dimensión estructural y política que obligan a enmarcar las acciones y las intervenciones en una perspectiva de medio y largo plazo.

viii. El primer objetivo, la defensa, promoción y profundización de la democracia participativa, es sin duda la tarea más apremiante hoy en Centroamérica, ya que de ello dependen en buena medida —aunque no exclusivamente—, las posibilidades de solucionar la crisis en sus diferentes dimensiones, mediante la construcción de pactos sociales y a través de la implementación de políticas inclusivas y sostenibles. Avanzar de manera gradual, pero sostenida, en su consecución requiere actuar de forma complementaria en cuatro grandes campos. El primero, que ya se ha señalado, es el fortalecimiento de actores y la creación y fortalecimiento de la institucionalidad democrática. El segundo es transformar el modelo de democracia representativa y “desde arriba” promovido por las élites económicas y políticas conservadoras, a otro modelo más participativo e inclusivo, que asegure la participación plena de la población en los distintos ámbitos de la vida social. El tercero es la promoción y protección de los derechos humanos. El cuarto es el combate frontal a la corrupción.

ix. El segundo objetivo, la promoción de nuevos modelos económicos, inclusivos y sostenibles, por su parte, requiere la elaboración de nuevas propuestas que complementen y/o superen la propuesta de políticas inspiradas en el paradigma neoliberal y en las políticas ortodoxas basadas exclusivamente en la austeridad, que si bien están bastante desprestigiadas, en Centroamérica todavía cuentan con importantes apoyos políticos y sociales de algunos gobiernos y sobre todo de las élites económicas centroamericanas transnacionales que han sido las grandes beneficiadas con su implementación, y de las vinculadas a las empresas multinacionales que controlan buena parte de las economías locales. La elaboración de nuevas propuestas debería complementarse con la creación y el fortalecimiento de un nuevo tejido empresarial en la región, más productivo, más innovador, más competitivo y más democrático. En esta dirección, el apoyo y promoción de pequeñas y medianas empresas con capacidad de acumulación, y a emprendedoras y emprendedores innovadores —así como la promoción de nuevas organizaciones empresariales y gremiales— es fundamental. Lo es también la refundación y fortalecimiento de la integración centroameri-

cana, la cual debería retomar su objetivo original, es decir, servir como instrumento de promoción del desarrollo, para lo cual es indispensable avanzar en un proceso de integración transformador. Como ya se ha señalado, es importante en esta etapa avanzar en la implementación de una agenda de integración regional basada en lo que ya existe y que tiene potencial transformador.

x. El gran requisito para avanzar en los dos objetivos estratégicos señalados anteriormente es la construcción y/o fortalecimiento de Estados democráticos y sociales en cada uno de los países, ya que, sin ellos, las posibilidades de construir democracia y de instaurar modelos de desarrollo inclusivo simplemente no existen, como demuestra claramente la experiencia de la región de las últimas tres décadas. Afortunadamente, la crisis generada por la pandemia ha revalorizado el papel del Estado³⁴ (CEPAL, 2022), aunque no existen acuerdos sólidos sobre cuáles deberían ser los ejes de la reforma, sobre todo en Centroamérica, donde persiste el tradicional sesgo antiestatal por parte de las élites económicas, de la derecha política y de amplios sectores medios. La construcción de Estados democráticos requiere el fortalecimiento de actores sociales y políticos democráticos, como los partidos políticos y la sociedad civil organizada, así como la creación, ampliación y fortalecimiento de la institucionalidad estatal democrática y social en el ámbito nacional y local, que incluye la creación y/o fortalecimiento de sistemas de protección de alcance universal y políticas sociales integrales basadas en la ética del cuidado. Tomando en consideración las notables diferencias que existen entre los Estados centroamericanos —Costa Rica, el más avanzado, seguido por El Salvador y luego el resto de países—, es necesario realizar estrategias diferenciadas para cada uno de ellos, lo cual requiere un análisis comparativo de los diferentes Estados y de las matrices de poder en las que se desenvuelven.

xi. Avanzar en los puntos anteriores requiere de una importante movilización de recursos financieros internos, por lo que la implementación de reformas fiscales es fundamental. La experiencia centroamericana de las últimas décadas muestra que implementar reformas fiscales integrales y progresivas es una tarea sumamente difícil por la existencia de fuerzas con poder de veto, por la debilidad de los gobiernos, sus divisiones internas y su manejo cortoplacista del tema fiscal, y por la falta de un acuerdo social alrededor del papel del Estado en la economía y en la sociedad. Por ello, es necesario promover un diálogo social amplio alrededor del papel del Estado y sobre la forma de financiarlo para que pueda cumplir con los roles que se le asignan. Los esfuerzos por construir pactos fiscales integrales no deberían distraer la atención sobre la necesidad de implementar, en el corto plazo, medidas fiscales progresivas específicas destinadas a aumentar los ingresos tributarios, como es el caso, por ejemplo, de la introducción de impuestos a la riqueza o la ampliación y fortalecimiento del impuesto sobre la renta.

xii. Los elementos anteriores podrían formar parte de una agenda de transformación social y política en Centroamérica, que serviría como guía para la acción social y política, y para promover acuerdos regionales y nacionales. Estos acuerdos —que deberían ser considerados como puntos de llegada, y no de partida, del diálogo y la negociación— constituirían la base para conformar una gran coalición a favor de la democracia y el desarrollo social en Centroamérica. Por ello, la construcción de una agenda de transformación social y política debería ser la prioridad intelectual más importante en este momento, ya que, sin ella, las posibilidades de acercar posiciones y alcanzar acuerdos en países tan polarizados y sociedades tan fracturadas son prácticamente nulas. Al respecto, hay que recordar que uno de los grandes aciertos de los años ochenta fue identificar claramente cuál era el eje central de la agenda: la pacificación de la región. Actualmente parece que el eje central es la defensa y promoción de la democracia, y la construcción de modelos económicos inclusivos y sostenibles compatibles con ella.

³⁴ La crisis está revalorizando el papel del Estado en al menos tres grandes aspectos: en su papel económico, en el sentido de evitar la contracción y reactivar la actividad económica; en su papel social, de actuar como garante último del ingreso de las personas y de servicios sociales públicos universales, y en su contribución a la resiliencia y garantía de derechos (CEPAL, 2022).

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (2019): *Informe hacia una Centroamérica más resiliente. Pilares para la acción*, Washington D.C., Banco Mundial.
- BETETA, H. y MORENO-BRID, J. C. (2014): *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011*, CEPAL, Santiago de Chile.
- BIELSCHOWSKY, R.; CASTRO, M. C. y BETETA, H. E. (coords.) (2022): *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)* (LC/MEX/TS.2022/7), Ciudad de México, CEPAL.
- CALDENTEX, P. (2021): *Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos*, BCIE/SIECA/CMCA, Centroamérica.
- CEPAL (1992): *La crisis centroamericana: orígenes, alcances y consecuencias* (LC/MEX/R.372), 3 de noviembre, México, CEPAL.
- (1993): *Centroamérica: El camino de los noventa*, LC/MEX/R.386 (SEM.53/2), Seminario sobre Situación y Perspectivas Económicas de Centroamérica (Guatemala, 22 y 23 de febrero de 1993), México, CEPAL.
- (2018): *Desarrollo, integración e igualdad: la respuesta de Centroamérica a la crisis de la globalización* (LC/PUB.2018/19), Santiago, CEPAL.
- (2019): *Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe: Edición 2018-2019* (LC/MEX/TS.2019/28), Ciudad de México, CEPAL.
- (2020): *Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas* (LC/MEX/TS.2020/17/Rev.2), Ciudad de México, CEPAL.
- (2022): *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.5/3), Santiago, CEPAL.
- CEREZO, V. (2020): *Carta por el futuro de la integración centroamericana*, Secretaría General del SICA, El Salvador. Disponible en: <https://www.sica.int/integracion/2020/carta>.
- ESTADO DE LA REGIÓN (2021): *Sexto Estado de la Región 2021. Consejo Nacional de Rectores-Programa Estado de la Nación*, 1ª edición, San José, julio.
- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2021): *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, 2021*, FAO, Roma.
- FLACSO-EL SALVADOR (2021): “Hacia una nueva narrativa centroamericana y propuesta de una agenda renovada de cambio social”, San Salvador. Documento interno, próximo a publicarse.
- FOA, R. S.; KLASSEN, A.; SLADE, M.; RAND, A. y COLLINS, R. (2020): *The Global Satisfaction with Democracy Report 2020*, Cambridge, Centre for the Future of Democracy (enero).
- FREEDOM HOUSE (2021): *Freedom in the world 2021. Democracy under siege*, Washington D.C.
- FUENTES KNIGHT, J. A. (2022): “Centroamérica se asfixia”, *El Periódico*, Guatemala, 4 de mayo.
- FUNDACIÓN ETEA (2021): Seminario “Determinantes del desarrollo de Centroamérica en el marco del proceso de integración regional y del Acuerdo de Asociación con la UE”: Informe de sistematización y conclusiones. Disponible en: <https://fundacionetea.org/2021/04/05/seminario-determinantes-del-desarrollo-de-centroamerica-en-el-marco-del-proceso-de-integracion-regional-y-del-acuerdo-de-asociacion-con-la-ue/>.
- IDEA (2021): *El estado de la democracia en el mundo 2021. Fomentar la resiliencia en tiempos de pandemia*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Estocolmo.
- IZAGUIRRE SILVA, J. F. (2018): “Emigración y remesas a Centroamérica”, *Notas económicas regionales*, 94/2018, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
- LALOUM, M. y RUIZ-ARRANZ, M. (2021): “Migración y remesas en 2020 en Centroamérica, Haití, México, Panamá y República Dominicana: impacto del Covid-19, de los huracanes y expectativas a mediano plazo”, *Nota técnica IDB-TN-2165*, Washington D.C., BID.

- MARTÍ I PUIG, S. (2019): “Nicaragua: análisis de una crisis inesperada”, *Documentos de Trabajo*, nº 10 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. y SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. (2022): “¿Puede la COVID-19 avanzar la política social inclusiva? Las transferencias monetarias de emergencia en Centroamérica”, *Documentos de Trabajo*, nº 60 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.
- MARTÍNEZ PIVA, J. (ed.) (2019): *Logros y desafíos de la integración centroamericana. Los aportes de la CEPAL*, CEPAL, Santiago de Chile.
- MEZA, A. (2021): “La naturaleza no puede esperar”, *Project Syndicate*, 17 de noviembre. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-financing-for-3ox3o-conservation-goals-by-andrea-meza-2021-11/spanish>.
- PADILLA PÉREZ, R. (ed.) (2022): Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2021 y perspectivas para 2022, CEPAL, (LC/MEX/TS.2022/2).
- SANAHUJA, J. A. (2021): “Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, 291, enero-febrero, pp. 141-156.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. y MARTÍ, S. (2014): “Central America’s triple transition and the persistent power of the elite”, en D. SÁNCHEZ ANCOCHEA, y S. MARTÍ (eds.): *Handbook of Central Americana Governance*, Routledge, pp. 4-22.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. y MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2015): *La incorporación social en Centroamérica: trayectorias, obstáculos y oportunidades* (LC/MEX/L.1200), Ciudad de México, CEPAL, diciembre.
- SEGOVIA, A. (2005): Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región, Fundación Friedrich Ebert, San José.
- (2018): *Economía y poder: La recomposición de las élites económicas salvadoreñas*, F&G Editores, INCIDE, Guatemala, octubre.
- (2020): “Las respuestas de Centroamérica ante la pandemia: Distintas prioridades y apuestas riesgosas”, *Análisis Carolina*, nº 14, Madrid, Fundación Carolina.
- (2021): *El Gran Fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*, F&G Editores, Guatemala.
- TORRES-RIVAS, E. (2011): *Revoluciones sin cambios revolucionarios*, Guatemala, F&G editores.



Fundación Carolina, julio 2022

Fundación Carolina
Plaza del Marqués de Salamanca nº 8
4ª planta, 28006 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT72>

Cómo citar:

Segovia, A. (2022): "Centroamérica en su laberinto: reflexiones sobre la naturaleza de la crisis y criterios para abordarla", *Documentos de trabajo* nº 72 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

