

# CAPÍTULO 7

## Sinopsis del Cuarto Informe Estado de la Región

### INDICE

<b>La evolución reciente del desempeño regional</b>	<b>299</b>
Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave	299
Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes	300
La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas	303
Las brechas podrían causar una fractura regional	308
Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto	311
<b>Resumen de los capítulos del informe</b>	<b>313</b>
El dilema estratégico de reducir la exclusión social	314
Sección "Panorama regional"	318
Sección "Desafíos del desarrollo humano sostenible"	322

### VALORACIÓN GENERAL

Al Cuarto Informe Estado de la Región le corresponde analizar el trienio 2008-2011, un período turbulento en el que no se cumplieron las peores previsiones para el Istmo. Pese a los retrocesos en varios frentes y a las adversas e inciertas condiciones del entorno internacional, ningún país centroamericano, ni el área en su conjunto, revivió los escenarios de crisis política y económica experimentados en los años ochenta. Esto es, por sí mismo, un importante logro en una región con una historia cargada de vulnerabilidades e inestabilidad.

Sin llegar a esos extremos críticos, desde la fecha de publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, Centroamérica experimentó preocupantes retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas, especialmente entre las naciones del sur (Costa Rica y Panamá) y las del centro-norte. Asimismo, el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre países, que limitaron aun más su alcance. Esta evolución ha provocado una peligrosa convergencia de riesgos de intensidad considerable, que amenazan con desencadenar una fractura en el Istmo, entendida ésta como la falta de disposición generalizada de los Estados a actuar en forma conjunta ante retos comunes.

En el trienio destacan hechos que reflejan con claridad la exposición de Centroamérica a amenazas globales, que se conjugan con vulnerabilidades socialmente construidas a lo largo de décadas. Al tiempo que arrastra déficits históricos como los altos niveles de exclusión social y desigualdad, el Istmo se ha convertido en el territorio más violento de América Latina y en una de las zonas más inseguras del mundo, con actores del crimen organizado cada vez más fuertes, diversificados y amenazantes; también es la región más expuesta al impacto del cambio climático. Por otra parte, las involuciones democráticas ocurridas en Nicaragua y Honduras, y los episodios de crisis en Guatemala cuestionan el supuesto de que la

democratización electoral lleva de manera inexorable a la democratización del Estado y del ejercicio del poder. Por último, la alta sensibilidad de la región a los *shocks* económicos externos consumió esfuerzos e incluso anuló varios logros alcanzados en años previos y, como saldo, ha quedado comprometida la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El mal desempeño del período 2008-2010, sin embargo, no revirtió del todo el progreso experimentado por Centroamérica en los primeros años del siglo XXI. Pese a estos tiempos difíciles, no fue otra "década perdida" como la de los ochenta del siglo pasado. Aun en medio de fuertes presiones del entorno, se registraron aumentos en la esperanza de vida, continuaron reduciéndose las tasas de mortalidad infantil y además se incrementó la cobertura educativa, aunque desde puntos de partida muy disímiles. No obstante, han quedado al desnudo el ritmo lento y la fragilidad de los avances, así como la vulnerabilidad de amplios grupos sociales. Ante la recesión económica, la región exhibió cierta capacidad de respuesta ante amenazas que presagiaban impactos más dramáticos y, como se verá, todavía cuenta con márgenes de maniobra para la acción nacional y regional en favor del desarrollo humano.

Junto a las severas dificultades que enfrenta, Centroamérica ha perdido importancia relativa en el mundo. Ciertamente es que en 2009 se firmó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que brinda una oportunidad para afianzar vínculos con esa región en el futuro. Sin embargo, la crisis económica en Europa y Estados Unidos ha afectado los flujos de cooperación, que históricamente han sido claves para la inversión social en los países menos desarrollados del Istmo. Por otra parte, a diferencia de Sudamérica, la región no tiene vínculos robustos con el sudeste asiático -la zona de mayor dinamismo económico del planeta- al no ser productora de *commodities* de alta cotización en los mercados internacionales. Esta situación compromete más a los centroamericanos a buscar soluciones propias para neutralizar

## VALORACIÓN GENERAL

las amenazas y, a partir de ahí, complementar esfuerzos con la ahora más escasa cooperación externa. En este sentido, el hecho de que, pese a las circunstancias descritas, la institucionalidad regional siguiera funcionando y exhibiera algunos logros en este trienio es una noticia positiva. Si los Estados se disciplinan, honran sus compromisos y propician una modernización de esas instituciones, se podría potenciar la integración como una valiosa herramienta para atender los desafíos regionales.

Dentro de este panorama, el Informe destaca la convergencia de tres riesgos estratégicos, a los cuales dedica especial atención por su importancia para el futuro de Centroamérica. El primer riesgo es institucional: hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, particularmente hostil a la democracia. Son Estados con aparatos institucionales pequeños, redes institucionales precarias, Ejecutivos dominantes, sin contrapesos, esquivos a la transparencia y penetrados por intereses particulares. Esta configuración converge con una acentuada debilidad infraestructural: una reducida base fiscal, que impide la tutela de derechos humanos básicos -como el derecho a la vida- y una magra dotación de recursos y personal, que dificulta la presencia estatal en los territorios de los países. Estos Estados pequeños y débiles no solo son incapaces de apalancar la democracia, sino que desde su seno atentan contra ella y limitan la capacidad de anticipación y de respuesta a los problemas que los acucian.

El segundo riesgo es el derivado del cambio climático. Aun los pronósticos más optimistas -con contrastes entre subregiones y países- señalan que el Istmo tendrá que convivir con el aumento de las temperaturas y con una mayor frecuencia e intensidad de fenómenos hidrometeorológicos, situación que agravará los problemas que ya de por sí experimenta la región. Estas nuevas condiciones, combinadas con la vulnerabilidad social y la ampliación de la "huella ecológica", se convierten en disparadores del riesgo para la infraestructura,

la producción y la supervivencia misma de las personas y especies, en particular de las que habitan los ecosistemas más frágiles. Es por ello que la gestión ambiental, principalmente en los ámbitos de la adaptación y la mitigación, constituye una tarea de primer orden. Si bien hay una mayor deliberación política regional sobre el tema, una posición común en el contexto global, así como estrategias, planes y adecuaciones normativas e institucionales, queda mucho camino por recorrer para lograr una efectiva gestión del riesgo.

El tercer riesgo se relaciona con el bloqueo político que impide combatir la exclusión social. Este Informe documenta que más de una tercera parte de las y los centroamericanos vive en exclusión social, es decir, con una inserción laboral precaria y sin acceso a programas sociales. Este problema es más acentuado en los países del centro y el norte del Istmo, donde además se presentan fuertes barreras a la aplicación de políticas públicas tendientes a reducirlo. Al interactuar con otras variables como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones, la transición demográfica y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región.

A la convergencia de estos riesgos estratégicos se suma la incertidumbre generada por la cambiante situación económica internacional. Las naciones del Istmo, en diversos grados, están muy abiertas a la economía mundial y son importadoras de petróleo y alimentos básicos. Durante el período de la fuerte expansión global, la región se vio muy perjudicada por el deterioro de los términos de intercambio debido al alza, en 2006-2007, de los precios de esos productos, lo que ocasionó presiones inflacionarias y afectó las balanzas de pagos. La crisis financiera mundial, con epicentro en el 2009, redujo o contrajo el crecimiento económico como resultado de la disminución de los flujos de capital, la caída de las exportaciones y el debilitamiento de sectores como el turismo y la construcción. Aunque los efectos fueron diferenciados según las condiciones particulares de cada país, ello marcó el curso de las políticas económicas y sociales de los últimos tres años. En 2010, pasada la etapa

más crítica, casi todas las naciones del Istmo, salvo Panamá, mostraron agregados macroeconómicos comprometidos. La lenta y volátil recuperación a nivel global ha dado lugar a nuevas alzas en el petróleo y los alimentos, que podrían recrear el difícil escenario de 2007, con el problema adicional de que, salvo Panamá, los países en los cuales Centroamérica concentra sus intercambios comerciales y financieros están experimentando serias dificultades.

Luego de pasar por un período muy difícil entre 2008 y 2010, Centroamérica enfrenta amenazas internas y otras derivadas de su situación geopolítica, que demandan un golpe de timón. Más de lo mismo llevará a situaciones aun más complejas. Hay tiempo, capacidad y visión para hacer algo distinto. Vale destacar que, contrario a otros episodios de crisis económica internacional, esta vez los gobiernos dispusieron de mayor capacidad de maniobra para paliar ciertos efectos del ciclo recesivo. En lo sustancial, como se dijo, hay márgenes para la acción política nacional y regional.

A la luz del análisis que presenta el *Cuarto Informe Estado de la Región*, un avance sostenido en los niveles de desarrollo humano sostenible requiere una combinación entre tareas nacionales, como el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Estados y la remoción de los bloqueos políticos para combatir los problemas sociales, por una parte, y la habilitación de mecanismos que favorezcan la acción conjunta entre los países, por otra. En el plano nacional, acuerdos duraderos e inclusivos ayudarían a dar pasos significativos hacia la reducción de la exclusión social. En el plano regional, es menester identificar y aprovechar espacios potenciales para la acción colectiva interestatal. Existen al menos tres áreas de oportunidad para la articulación de esfuerzos: la reversión de los climas de inseguridad ciudadana que se expanden en el Istmo, la gestión del riesgo ante el cambio climático y la construcción de una plataforma común en infraestructura y logística que facilite la interconexión regional!

# CAPÍTULO 7

## Sinopsis del *Cuarto Informe Estado de la Región*

### La evolución reciente del desempeño regional

Reportar la evolución de Centroamérica en el trienio 2008-2011 es una tarea asociada a un compromiso previo, asumido en 2006 con Danida, de dar seguimiento continuo al desempeño del desarrollo humano sostenible mediante la elaboración de dos informes regionales: uno en 2008 y el otro en 2011. Coincidentemente, para Centroamérica el trienio anterior ha sido un tiempo de crisis en varios frentes. Los fenómenos que afectaron al Istmo durante este breve período aún no han desplegado todos sus impactos y, a la vez, se advierten síntomas que presagian nuevos episodios de crisis global. También es pertinente mencionar que, con pocas excepciones, la escasez y la falta de actualización de la información generada por los países son un obstáculo para documentar las coyunturas recientes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el *Cuarto Informe Estado de la Región* la evidencia permite señalar que en Centroamérica, pese a los malos tiempos, se continuaron registrando avances, pero también preocupantes retrocesos que, en general, vinieron a aumentar las brechas en la región y en los países. Estas involuciones no fueron episodios aislados, sino que se inscriben en un contexto peligroso, que conjuga múltiples amenazas y vulnerabilidades. La dimensión del riesgo es tal, que podría provocar fracturas regionales; pero ese no es un destino

inexorable, ya que, como lo advierten los distintos capítulos del Informe, tal escenario puede ser sorteado si se profundiza la acción conjunta en áreas estratégicas y, al mismo tiempo, se fortalece la cohesión al interior de los países, para lo cual es esencial incrementar las capacidades de los Estados para articular procesos de desarrollo humano incluyente.

### Aunque con un ritmo más lento, se mantuvieron avances en áreas clave

Aun en condiciones tan difíciles como las que se han vivido en años recientes, el Informe identifica progresos en áreas clave para el desarrollo humano sostenible, aunque ciertamente a ritmos más lentos y en magnitudes todavía insuficientes. Algunos de esos avances son el resultado de reformas y estrategias impulsadas por los Estados en las últimas dos décadas.

El desempeño de los mercados internos<sup>2</sup> y el comercio intrarregional mitigaron el impacto de la crisis internacional de 2008-2009 en las economías centroamericanas. En el 2009 la contracción del PIB fue menor a la del comercio exterior (importaciones y exportaciones) y en todos los países, excepto en Honduras, aumentó la importancia relativa del Istmo como mercado para sus exportaciones con respecto al año 2000. Los flujos de remesas familiares, aunque se redujeron durante la crisis, también contribuyeron a que no se produjera una mayor contracción en el ingreso nacional

disponible. Ello resultó fundamental para evitar un mayor deterioro en los ingresos y el empleo.

En los peores momentos del trienio anterior -en medio de la contracción económica y con menores ingresos fiscales- todos los Estados incrementaron sus niveles de inversión social e impulsaron medidas para proteger a los sectores más vulnerables de los impactos de la crisis internacional. Si se toma en conjunto el período 2000-2008, la inversión social per cápita creció entre el 40% y el 60% en la mayoría de los países.

En mayor o menor medida, la cobertura educativa aumentó en todos los niveles y en todos los países. En primaria la cobertura en el 2008 fue cercana o superior al 90% en todos los casos. En estas condiciones, pareciera que la meta establecida en los Objetivos del Milenio en este tema puede ser alcanzada en el 2015<sup>3</sup>. También se observan mejoras en preescolar y secundaria, aunque persisten brechas considerables. Con excepción de Costa Rica y Panamá, en la región más del 50% de los niños y niñas no asiste a la educación preescolar. En secundaria la cobertura es mayor, pero en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua cuatro de cada diez jóvenes todavía están fuera de las aulas.

Durante el período 2005-2010 el Istmo avanzó en la tarea de procurar una vida larga y sana para su población. La esperanza de vida aumentó a más de 70 años en todos los países, mientras que la mortalidad infantil y

la mortalidad de menores de 5 años disminuyeron. Estas mejoras resultan insuficientes para superar el rezago histórico y las asimetrías a lo interno de la región -en especial las que afectan a los pueblos indígenas- pero han acortado las distancias en esta materia. En el 2009, las tasas de mortalidad infantil en Guatemala (32 por cada mil nacidos vivos) y en Honduras y Nicaragua (superiores a 20 por cada mil nacidos vivos), fueron más del doble de la que presentó Costa Rica (9 por cada mil nacidos vivos).

En los últimos años todos los Estados han incluido diversas modalidades de transferencias condicionadas en sus programas sociales. Estas intervenciones, que en ningún caso deben verse como sustitutas de las políticas universales, podrían aportar un doble beneficio: por una parte, aliviando la situación de indigencia al incidir de forma inmediata sobre los ingresos de las familias pobres beneficiarias y, por otra, logrando la ruptura a mediano y largo plazo del ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza, al establecer como condición para la recepción de la transferencia el cumplimiento de ciertas responsabilidades ligadas a la generación de capacidades (por ejemplo, educación, salud y nutrición). Una investigación realizada en tres países constató que, en general, los programas están atendiendo a las familias que realmente lo necesitan y que existe una baja prevalencia del clientelismo, el amiguismo y la corrupción en este tipo de iniciativas. Tales son los casos de “Avancemos” en Costa Rica, la “Red de Oportunidades” en El Salvador y “Mi Familia Progresista” en Guatemala<sup>4</sup>.

Aun cuando el ámbito político fue el más afectado por los retrocesos, la democracia electoral, con alternancia de partidos y limpieza en el escrutinio de los votos, es la regla para el acceso al poder en Centroamérica (con excepción de las irregularidades presentadas en las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua). Pese al descontento con las instituciones, los ciudadanos no muestran un drástico alejamiento de las elecciones, y los porcentajes de votación se mantienen relativamente cercanos

a los de otras regiones del mundo, excepto en Honduras, que experimentó un claro descenso en los últimos procesos electorales. Modestos avances para mejorar la accesibilidad de las urnas para poblaciones vulnerables y permitir el voto desde el exterior apuntan en la dirección correcta; al mismo tiempo, ya tres países -Costa Rica, Panamá y Honduras- han promulgado normas que prescriben cuotas de representación femenina en las nóminas de candidaturas de los partidos políticos.

### Centroamérica experimentó retrocesos en varios frentes

En medio de condiciones muy severas, durante el trienio 2008-2010 se produjeron retrocesos en diferentes campos de la realidad centroamericana que afectaron, sobre todo, a los países con menores logros en desarrollo humano sostenible. No se trató de una cadena de eventos generalizada en toda la región, ni en todos los ámbitos, pero tampoco fueron hechos fortuitos. Las involuciones tuvieron lugar bajo la presión que ejerció la concurrencia de múltiples riesgos. Esto sugiere que la amenaza de nuevos retrocesos, por lo tanto, se mantiene latente.

El régimen político ha sido el flanco más afectado. Los sucesos recientes ponen en entredicho, como ha sido señalado, el optimismo que se tenía hasta hace unos años, en el sentido de que la democratización electoral llevaría, tarde o temprano, a la democratización del Estado. Las múltiples implicaciones del derrocamiento del gobierno en Honduras (2009), la alta penetración del crimen organizado en el Estado guatemalteco, las serias irregularidades de las elecciones municipales en Nicaragua (2008) y la concentración de poder desde el Ejecutivo hacia otros órganos, como la Corte Suprema de Justicia, en Nicaragua y Panamá (2009-2010) principalmente, advierten sobre la vulnerabilidad de los Estados frente a la presión de fuerzas externas y la concentración de poder. Estos acontecimientos no se prevenían a comienzos de la década anterior y vienen, en grado mayor, a complicar el proceso de democratización de las sociedades cen-

troamericanas, sobre todo en los tres Estados donde se ha instrumentalizado el ejercicio del poder.

También la región se ha convertido en los últimos tres años en el territorio más violento de Latinoamérica y, por causas distintas a las de un conflicto bélico, en una de las zonas más peligrosas del planeta. En 2009 y 2010, la tasa regional de homicidios por cada 100.000 habitantes se situaba por encima de 40, con aumentos durante la pasada década en todos los países, aunque con una notable concentración en el llamado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador, Belice y Honduras; gráfico 7.1). Asimismo, con preocupación se advierte que las tasas de homicidios de mujeres siguieron incrementándose entre 2008 y 2010. Como tendencia regional, los homicidios en contra de las mujeres han venido creciendo a una tasa mucho mayor que los de los hombres, sin que los Estados parezcan otorgarle una atención adecuada al problema<sup>5</sup>. Con los nuevos lastres de la violencia, los beneficios de haber superado la etapa de los conflictos armados tienden a revertirse, ya que la violencia social (junto a la migración), está drenando el potencial de las sociedades centroamericanas, sobre todo si se toma en cuenta que las víctimas suelen ser personas jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 34 años.

Al mismo tiempo, la proliferación de servicios privados de seguridad<sup>6</sup> y el tráfico ilícito de armas<sup>7</sup> son dos externalidades que se han agudizado a raíz del aumento de la delincuencia. La respuesta estatal se ha visto superada por la dinámica delictiva, en especial por aquella relacionada con el crimen organizado transnacional ligado a la narcoactividad, como lo ilustra la mayor presencia de cárteles y la diversificación de sus operaciones en Guatemala, Honduras y El Salvador. Las policías públicas y los organismos de investigación no solo han sido desbordados en su capacidad, sino que además, en todos los países, el crimen organizado intenta penetrarlos, algo que también está perjudicando a los poderes judiciales. Las intimidaciones contra jueces por parte de actores ilegales

están a la orden del día; entre 2001 y 2009 se registraron cerca de cuatrocientas denuncias de amenazas de este tipo, la mayoría de ellas ocurridas en Guatemala, pero también en Panamá y El Salvador (Obando, 2010).

La ineficacia de las medidas adoptadas para revertir los climas de inseguridad está acarreado otro efecto

negativo sobre los Estados de derecho y la convivencia democrática: la participación casi regular de los ejércitos en las tareas de la seguridad interior. Este fenómeno se observa en Guatemala, Honduras y El Salvador, pese a que no se ha logrado consolidar el control civil sobre las fuerzas armadas y persisten obstáculos para garantizar los

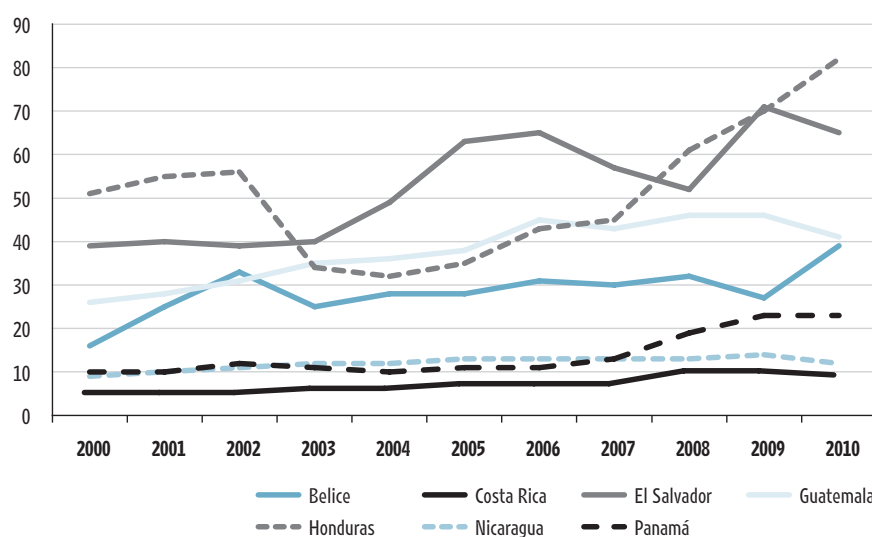
derechos individuales ante los abusos de autoridad. En este ámbito, se advierte una ampliación de las funciones y presupuestos de las instancias militares. Más alarmante resulta el notable protagonismo que tuvo el ejército en la crisis política hondureña, así como los intentos del gobierno de Nicaragua para instrumentalizar políticamente a las fuerzas armadas.

En materia económica, la crisis internacional de 2008-2009 trajo consigo retrocesos que empeoran los ya insuficientes niveles de desarrollo del Istmo. En 2009, la contracción de sectores dinámicos incidió para que todos los países registrasen una tasa negativa de crecimiento, excepto Panamá y Guatemala (cuadro 7.1 y gráfico 7.2). En ese año, la tasa de crecimiento de Centroamérica fue la más baja comparada con cualquier otra subregión latinoamericana, al situarse en el orden del -0,7%. Cabe destacar que desde hace veinte años no se presentaba una variación regional negativa.

Para Centroamérica, el deterioro de los términos de intercambio ha sido un factor presente a lo largo de la última década, caso contrario al de la mayoría de las naciones del sur del continente. Esta circunstancia menoscaba los beneficios del comercio internacional, incluso durante las fases de expansión

GRAFICO 7.1

### Centroamérica: tasa de homicidios por cien mil habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos encargados de asuntos policiales y/o judiciales en cada país.

CUADRO 7.1

### Centroamérica: crecimiento real interanual de los principales sectores económicos. 2009

	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Agricultura	-2,2	-2,5	-2,2	3,8	-1,7	0,0	-8,6
Industria	6,5	-2,6	-3,4	-0,9	-7,1	-2,7	-0,3
Construcción	18,7	-5,0	-0,7	-11,8	-9,8	-4,1	4,6
Comercio y turismo	-6,6	-5,2	-5,2	-2,1	-8,0	-2,7	-2,8
Comercio	-7,1	-2,8	-4,8		-9,5		-3,7
Turismo	-4,5	-11,3	-7,5		-1,0		2,0
Sector financiero	2,2	3,9	-5,3	3,8	0,4	-4,3	-2,2
Transporte y comunicaciones	-2,7	3,3	-3,9	2,8	-4,5	1,8	8,3
Electricidad y agua	17,0	-1,3	-1,4	1,1	-1,5	2,0	7,1
Administración pública	4,2	4,3	1,3	12,8	7,0	3,3	
Servicios prestados a empresas		7,1	-3,9	1,0	1,9	-0,7	-4,6
<b>PIB</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-3,5</b>	<b>0,5</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>2,4</b>

Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países y la Cepal.

económica. Este patrón se explica por el perfil de las exportaciones e importaciones de la región.

Los flujos del exterior, en especial las remesas, han compensado, por la vía del ingreso nacional disponible, la desalineación de la economía centroamericana en los recientes períodos de crecimiento. Esta particularidad contribuyó, junto con otras variables, a que en el Istmo los efectos de la crisis no fueran más dramáticos.

También hubo retrocesos en el ámbito social, en particular incrementos en la pobreza y el desempleo. En los tres países en los que se cuenta con mediciones periódicas y más actualizadas (El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá), en 2010 la incidencia de la pobreza registró niveles similares a los reportados a mitad de la década, con el agravante de que no será fácil revertir esta tendencia, pues no se vislumbra, en el corto plazo, una nueva fase expansiva. Panamá fue el único país donde la pobreza disminuyó.

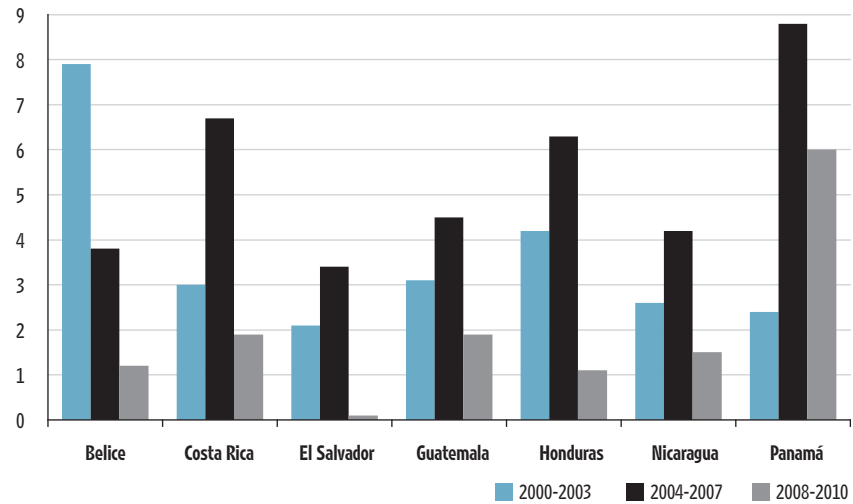
Por su parte, la tasa de desempleo mostró un aumento generalizado en 2009 (gráfico 7.3) y, tal como sucedió con la pobreza, se ubicó por encima del promedio latinoamericano<sup>8</sup>. La desocupación siguió impactando más a las mujeres y, sobre todo, a los jóvenes. En 2009 el desempleo femenino fue entre 1,5 y 3,3 puntos porcentuales mayor que el de los hombres en Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, mientras que el desempleo de los jóvenes de entre 15 y 24 años alcanzó a nivel regional una tasa de 10,4%, el doble de la tasa general.

El perfil laboral y educativo de los jóvenes centroamericanos presenta fuertes contrastes por país, sexo y zona de residencia. De especial relevancia es la situación de los comprendidos entre las edades de 12 a 24 años que no estudian ni trabajan, y que configuran un segmento poblacional afectado crónicamente por la exclusión social. Este es un fenómeno que afecta entre el 40% y el 60% de las mujeres que viven en las áreas rurales de Guatemala, Honduras y Nicaragua (gráfico 7.4).

En suma, ya fuera por el encarecimiento de los precios o por el deterioro

GRAFICO 7.2

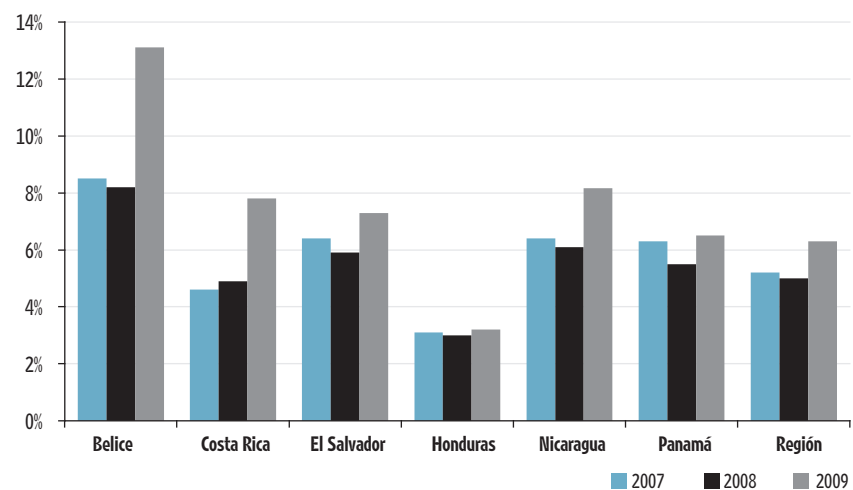
### Centroamérica: crecimiento promedio del PIB real, por país. 2000-2010 (porcentajes)



Fuente: Rosales, 2010, con cifras de los bancos centrales de los países.

GRAFICO 7.3

### Centroamérica: tasa de desempleo abierto. 2007-2009



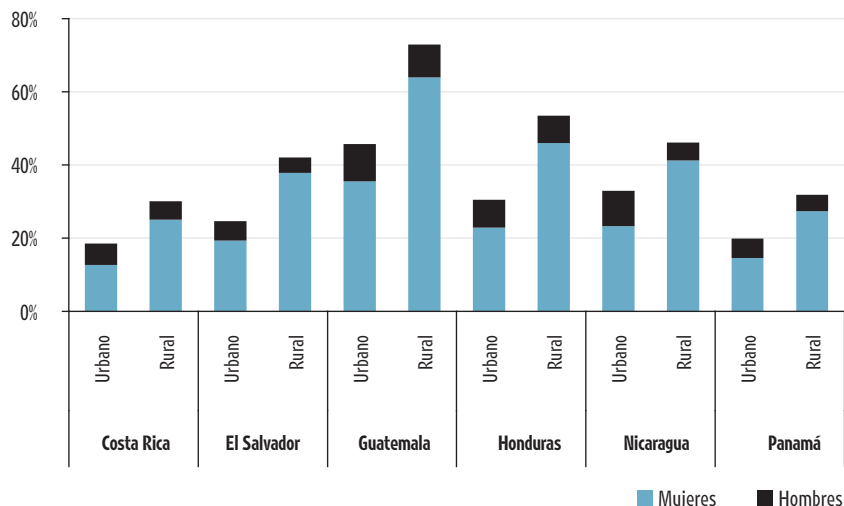
Fuente: Trejos, 2011 y datos de los institutos de estadística de cada país.

del empleo, las distintas etapas de la crisis desnudaron las falencias del estilo de crecimiento para proteger, en tiempos difíciles, la inserción laboral y los ingresos de la población. Se constató una mayor afectación para los jóvenes, las mujeres y los trabajadores que se desempeñan en actividades de escasa o nula productividad.

Otro retroceso es la tendencia a la paralización de la integración centroamericana, motivada por una combinación de eventos. En primer lugar, pesa la fractura parcial del Sistema como consecuencia del golpe de Estado en Honduras, pero también el proceso de integración se ha visto perjudicado por el conflicto territorial entre

GRAFICO 7.4

### Centroamérica: jóvenes (de 12 a 24 años) que no estudian ni trabajan, por país, según zona y sexo. Circa 2009<sup>a/</sup>

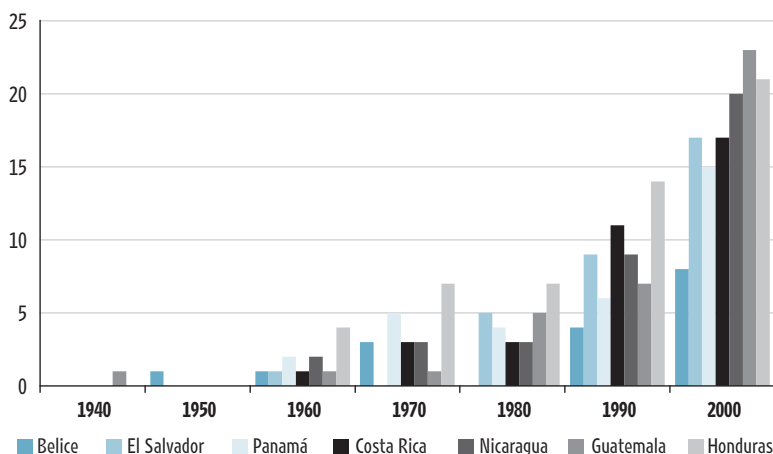


a/ Los datos de Guatemala, Honduras y Nicaragua corresponden a los años 2006, 2007 y 2005, respectivamente. Para los demás países, la información es del 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares y de niveles de vida de cada país.

GRAFICO 7.5

### Número de desastres meteorológicos e hidrometeorológicos<sup>a/</sup>, por década. 1940-2010



a/ Incluye sequía, temperatura extrema, inundación, movimiento en masa y tormenta, así como los eventos que cumplen uno o más de los siguientes criterios: i) diez o más muertes, ii) cien o más afectados, iii) declaración de estado de emergencia, iv) llamado por asistencia internacional. Los datos de 2000 a 2010 son proyecciones extrapoladas preliminares.

Fuente: Lavell y Lavell, 2010, con datos de EM-DAT.

Costa Rica y Nicaragua, y por las denuncias sobre irregularidades en el nombramiento de funcionarios de alto nivel en el SICA. Sin duda estos percances, que obstaculizan aun más la fluidez de la integración, son malas

noticias en un momento en que la acción regional, en lo que concierne al papel formal del SICA, es necesaria para articular respuestas nacionales ante las vulnerabilidades compartidas por todos los países.

Finalmente, durante los últimos años en Centroamérica se ha registrado un incremento significativo de los efectos socioeconómicos provocados por eventos naturales extremos, en especial tormentas, inundaciones y deslizamientos (gráfico 7.5). En parte ello se debe a un aumento en la frecuencia e intensidad de tales eventos; sin embargo, una proporción importante de las secuelas, está determinada por la vulnerabilidad de las sociedades y las limitadas capacidades de los Estados para una efectiva gestión del riesgo. Esta vulnerabilidad ha permitido que eventos extremos, e incluso pequeños y medianos, hayan generado crecientes pérdidas de vidas humanas y severos daños a la producción y la infraestructura.

En general, los países del Istmo aparecen como los peor ubicados a nivel latinoamericano por su grado de exposición y vulnerabilidad ambiental. Y en ese contexto, Honduras y Nicaragua muestran las condiciones de mayor gravedad. Esta circunstancia, incontestable para la región, obliga a adoptar acciones estatales y regionales desde la perspectiva de la reducción del riesgo, en lugar de concentrarse, como hasta ahora ha sucedido, en la respuesta humanitaria tras la ocurrencia de los desastres.

#### La región tiene que enfrentar una inédita e intensa convergencia de vulnerabilidades y amenazas

A lo largo de todo el siglo XX, Centroamérica vivió al borde del peligro: fue un escenario en el que convergieron múltiples vulnerabilidades y amenazas. En ciertos períodos, esas amenazas y vulnerabilidades explotaron y llevaron a la región en su conjunto -o a los países en forma individual- a situaciones traumáticas como las crisis económicas durante la Primera Guerra Mundial, las sangrientas represiones bajo las dictaduras y, probablemente el período más complicado de todos, en los años ochenta, cuando la crisis económica coincidió con la intensificación de las guerras civiles y los conflictos políticos.

En la actualidad la región no está, por lo dicho en las secciones anteriores,

en el precipicio; ha acumulado capacidades que la vuelven más resistente al asedio de ciertas presiones. Este hecho es una fortaleza incuestionable, producto de esfuerzos en diferentes ámbitos de política pública durante los últimas dos décadas. Ahora bien, la magnitud de los rezagos, las débiles capacidades institucionales y la actual complejidad global relativizan esos logros. El *Cuarto Informe Estado de la Región* identifica el surgimiento de una nueva y peligrosa acumulación de amenazas, algunas inéditas, que se agregan a las vulnerabilidades que Centroamérica arrastra históricamente debido a los déficits en su desarrollo humano sostenible. El inicio de la segunda década del siglo XXI es, pues, un momento de particular peligro para el Istmo y las nuevas amenazas superan por mucho las capacidades de reacción de los Estados considerados de manera individual. Debe tomarse en cuenta que, a diferencia de hace treinta años, Centroamérica debe enfrentar esta situación en una relativa “soledad”, pues la región, si bien no en todos los temas, ha ido perdiendo importancia global, tanto desde el punto de vista geopolítico como para los flujos de cooperación internacional.

La presencia de escenarios cargados de riesgos ofrece, a su vez, una ventana de oportunidades para que Centroamérica los asuma como desafíos prioritarios en políticas públicas de mayor aliento, tanto en lo local y nacional, como en lo regional. La magnitud de los problemas desaconseja la aplicación de meros paliativos, que a la larga solo vienen a acumular los déficits. La región tiene todavía un margen de maniobra para articular respuestas consistentes; falta, empero, que los actores sociales en general y los tomadores de decisiones en particular, establezcan y cumplan acuerdos sensatos en esa dirección.

#### Prevenir que la intensificación de la violencia vulnere el orden político

Como se mencionó, la penetración del crimen organizado y un aumento desproporcionado de la violencia, con escasos progresos en los ámbitos social y económico, y en contextos de Estados

institucionalmente débiles, configuran una situación de alto riesgo político. Mayores y sostenidos niveles de violencia delictiva asociados a acciones de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales, podrían conducir, en el mediano plazo, a un escenario de eventuales deslizamientos hacia Estados cada vez menos funcionales.

Las economías ilícitas vinculadas al crimen organizado siguen disponiendo de amplios márgenes de maniobra, e incluso han ganado una creciente legitimidad social en algunos territorios donde la presencia estatal es escasa, como la zona del Petén en Guatemala y municipios del occidente hondureño fronterizos con aquel país.

Es pertinente subrayar que las actividades delictivas no son la única fuente de violencia con potencial para desestabilizar el orden político. La incapacidad del Estado para canalizar demandas sociales acumuladas, así como otras que se han venido sumando, está presionando hacia el aumento de la conflictividad social. En general, la privación del goce de derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables se asocia con la ausencia de poder ciudadano en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana, sin que en la región como conjunto se identifiquen medidas afirmativas contundentes para reducir las asimetrías de poder. Buena parte de la conflictividad social en el Istmo refleja la indefensión de grupos y comunidades en relación con el uso de los recursos naturales, las condiciones laborales, el desarrollo de obras de infraestructura y la orientación de las políticas de crecimiento económico<sup>9</sup>. Al ser incapaces los partidos y los aparatos institucionales del Estado de agregar y procesar las demandas, los grupos sociales recurren a otras formas de expresión y exigencia de sus peticiones, en tanto que los gobiernos suelen optar por contener la tensión mediante el uso de la fuerza y la violación de los derechos fundamentales. Esta situación fue exacerbada por el régimen de facto que se instauró tras el golpe de Estado en Honduras<sup>10</sup>, pero se advierte en todos los países, con especial mención del caso guatemalteco.

El carácter transnacional de las amenazas a la seguridad regional impone la necesidad de acciones colectivas para reducir la vulnerabilidad de los territorios y los aparatos institucionales. El fortalecimiento del sector seguridad y justicia, a partir de un enfoque basado en la garantía de los derechos humanos y la eficiencia operativa, es una tarea nacional ineludible que requiere ser complementada con estrategias regionales. De ahí la relevancia de los esfuerzos promovidos desde el SICA en el primer semestre de 2011, pues, de concretarse, ayudarían no solo a obtener recursos para enfrentar la inseguridad sino que podrían llegar a contrarrestar la fragmentada respuesta de los Estados y subregiones.

Por su parte, la gobernabilidad democrática de los Estados demanda la reconfiguración del sistema político, mediante un proceso que amplíe el espectro de oportunidades para la representación y la participación de sectores excluidos. Entre otros beneficios, acciones en ese sentido podrían neutralizar el uso de respuestas represivas como estrategia de estabilización política.

#### Asumir la gestión del riesgo para que los efectos del cambio climático no produzcan desastres a gran escala

De acuerdo con las proyecciones, Centroamérica es el punto más vulnerable de todas las regiones tropicales del mundo ante los escenarios de cambio climático. Este fenómeno provocaría eventos hidrometeorológicos aun más extremos, e importantes modificaciones en los patrones de temperatura y precipitación (mapa 7.1). Si no se emprenden acciones, tanto para disminuir la vulnerabilidad como para aumentar la adaptación y la sostenibilidad, estarán en riesgo la infraestructura y la vida de las personas, así como la viabilidad de actividades productivas estratégicas para la región, en especial la agricultura y la generación de energía.

Entre las principales áreas de impacto que tendría el cambio climático, se identifican presiones sobre la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua (incluyendo su potencial uso energético),



alteración y pérdida de biodiversidad en los ecosistemas (con énfasis en los bosques y los recursos marino-costeros), todo ello junto a una mayor propensión a desastres, daños a la salud humana y afectación de los medios de vida (en particular de los pueblos indígenas y las comunidades rurales).

El análisis de la situación ambiental en el Istmo da pie para afirmar que el agua es uno de los recursos más sensibles a la alteración climática y a la degradación ambiental en general, tanto en su disponibilidad, distribución y calidad, como en su potencial uso como generador de energía.

El plazo con que todavía cuenta la región puede ser utilizado para integrar la gestión del riesgo como eje transversal en las políticas de desarrollo humano. Esto supone un rediseño de las políticas de ordenamiento territorial que redefine y respeta los principales usos del suelo, así como la adopción de un modelo de aprovechamiento de la biodiversidad que establezca un balance entre el resguardo de las formas de vida y los objetivos de producción, sin dejar de lado la posibilidad de crear un sistema de servicios ambientales ligado a la adaptación al cambio climático.

**Prevenir severos efectos sociales ante eventuales alzas en precios internacionales de alimentos y combustibles**

Las fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles y los

alimentos ocasionaron fuertes presiones inflacionarias en todo el Istmo durante los años 2007 y 2008. Si bien los precios disminuyeron en 2009, a partir de 2010 nuevamente han comenzado a incrementarse. Los riesgos de estas coyunturas para Centroamérica son significativos. La región tiene una alta dependencia de combustibles importados y ha postergado las inversiones necesarias para aprovechar su alto potencial de generación de energía renovable con fuentes locales (cuadro 7.2). La volatilidad pone en riesgo el abastecimiento y la competitividad de los países, a causa de la variabilidad que genera en los costos de producción. En el caso de los alimentos, los altos precios golpean con severidad a una población que en su mayoría dispone de bajos ingresos, en una región donde la incidencia de la desnutrición infantil alcanza hasta el 50% en Guatemala. Las políticas sociales y de fomento productivo no han logrado garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos para la población de menores ingresos.

Este riesgo exige esfuerzos que, si bien no modificarán las condiciones exógenas, podrán amortiguar su impacto al interior de los países. Ello implica potenciar las zonas de vocación agrícola, fortalecer a los pequeños y medianos productores -con prioridad en aquellos países donde gran parte de la PEA se desempeña en el sector primario-, diversificar los cultivos y

aumentar los rendimientos de manera ambientalmente responsable, así como superar los obstáculos que encarecen la comercialización de los alimentos. El Mercado Común Centroamericano juega en este contexto un rol privilegiado, tal como lo demostró, sobre todo, en el trienio 2008-2010. Al mismo tiempo, la región dispone de condiciones e incentivos para aplicar políticas activas que permitan aprovechar su potencial de generación de energías limpias y socialmente sostenibles.

**Aprovechar la ventana de oportunidad que representa el "bono demográfico"**

Centroamérica vive un proceso de transición demográfica que culminará con la configuración de sociedades envejecidas: pocos niños y jóvenes, una fuerza laboral en edades avanzadas y poblaciones inactivas, de 65 años y más, en proporciones superiores al 25% de la población total (gráfico 7.6). En esas condiciones, será vital contar con fuerzas laborales altamente productivas, pues relativamente pocos tendrán que cargar a muchos sobre sus espaldas. Ese será el escenario que dominará la región en cincuenta años. Si persisten las condiciones productivas actuales, se corre el riesgo de que surja una "situación imposible de resolver": sociedades con perfiles demográficos como los de Japón y los países europeos (que experimentan serios problemas

CUADRO 7.2

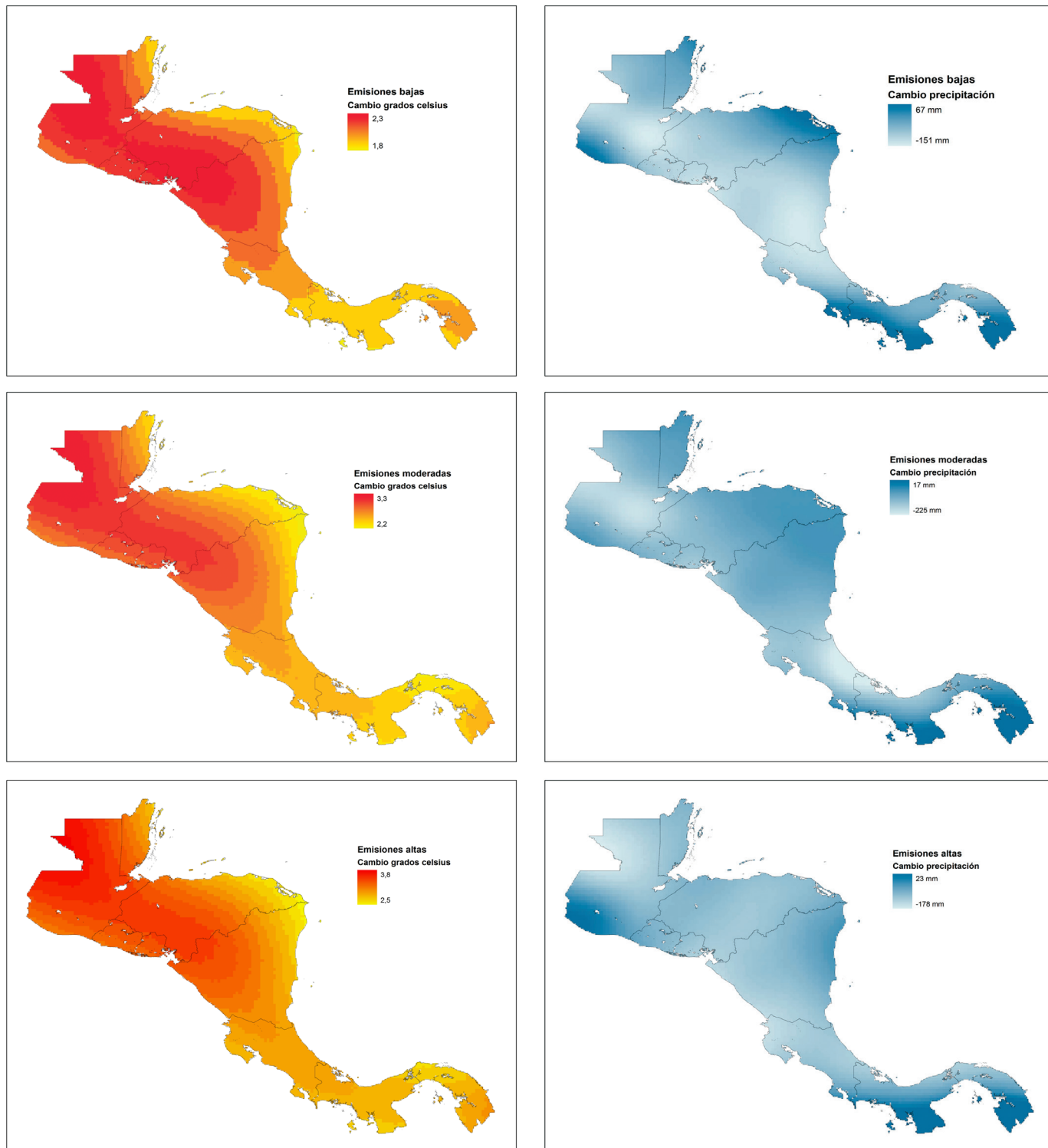
**Centroamérica: capacidad potencial estimada para generación eléctrica. 2004 (MW)**

Países	Potencial hidroeléctrico		Potencial geotérmico		Recursos eólicos
	Total	Por desarrollar	Total	Por desarrollar	Potencial total
Centroamérica	22.068	18.271	2.928	2.501	2.200
Costa Rica	5.802	4.499	235	69	600
El Salvador	2.165	1.723	333	182	
Guatemala	5.000	4.360	1.000	967	400
Honduras	5.000	4.525	120	120	200
Nicaragua	1.760	1.656	1.200	1.123	600
Panamá	2.341	1508	40	40	400

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008, con datos de la Cepal.

MAPA 7.1

Rangos esperados de anomalías en temperatura y precipitación, según escenario<sup>a/</sup>. 2070-2100



a/ Utilizando un modelo acoplado con veintitrés modelos de circulación global para los escenarios B2, A1B y A2.

Fuente: Corrales, 2010, con datos del Proyecto de Itercomparación de Modelos Acoplados (fase 3), del WCRP, y el *Cuarto Informe de Evaluación* del IPC. La reducción de escala fue realizada por organización TNC a una resolución de 5 km.

por el envejecimiento), pero con niveles de productividad del mundo subdesarrollado. En este escenario, mantener los niveles de desarrollo humano actuales, por deficientes que sean, será una tarea muy difícil.

Las buenas noticias en este campo deben construirse. En Centroamérica cerca del 40% de la PEA tiene primaria completa o menos como su máximo nivel educativo. Esta es una importante barrera para aprovechar los beneficios de contar con una creciente población en edad laboral. Además, los bajos niveles de cobertura de la seguridad social amenazan la atención de las necesidades básicas de una población que hoy se encuentra activa en el mercado de trabajo pero que, en una década o dos, tendrá más de 65 años.

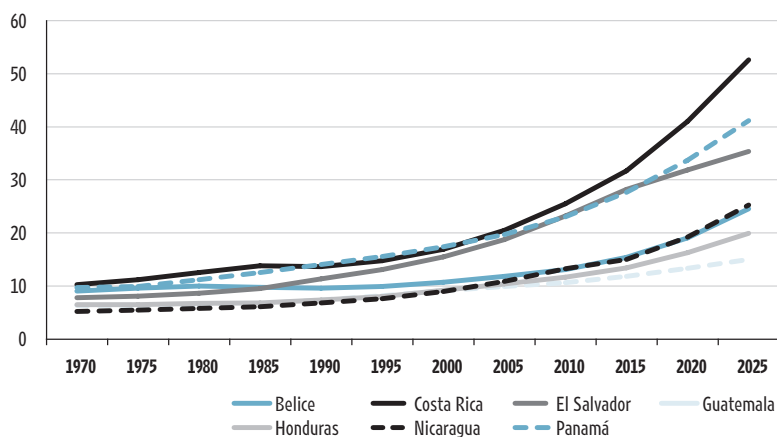
Por lo anterior, es vital aprovechar las actuales circunstancias de “bono demográfico”, una etapa de abundancia de población joven en edad laboral. Cabe mencionar que Guatemala y Honduras, e incluso Nicaragua, debido a su actual distribución etaria, y a diferencia de otros países con transiciones más avanzadas (Costa Rica y Panamá), poseen un margen de maniobra más amplio para beneficiarse de la transición demográfica. Esta es, sin duda, una ventana de oportunidad para emprender acciones que potencien las capacidades de la población en sociedades que, como las centroamericanas, presentan en su mayoría altos niveles de exclusión social.

#### Prepararse para evitar que la incierta y volátil economía internacional cierre oportunidades de crecimiento

La reciente crisis global evidenció los riesgos y limitaciones del comercio exterior, y de la liberalización económica en general, como únicas apuestas para impulsar el crecimiento de los países. Ciertamente, los mercados internacionales resultan claves para pequeñas economías abiertas como las centroamericanas, pero las estructuras productivas no se ajustan de manera automática con las políticas de apertura. Salvo en los casos de Costa Rica, Panamá y, en mucho menor medida, El

GRAFICO 7.6

#### Centroamérica: índice de envejecimiento<sup>a/</sup>. 1970-2025



a/ Personas de 65 años y más por cada cien personas menores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia con base en Celade-Cepal, 2004 y 2009.

Salvador, el Istmo exporta productos agrícolas y manufacturas de bajo contenido tecnológico y escaso valor agregado. Ello dificulta el logro de mejoras en los términos de intercambio y, en estas condiciones, la volatilidad de los principales mercados de destino de las exportaciones ha traído severas consecuencias a las naciones con sectores externos de menor desarrollo<sup>11</sup>.

Lograr una inserción ventajosa en la economía internacional requiere diseñar y poner en marcha estrategias de competitividad que propicien encadenamientos productivos, sociales y fiscales, evolucionando hacia una oferta exportable diversificada y de alto valor agregado que permita ampliar y diversificar los mercados, incluyendo los internos.

Los países del Istmo escasamente podrían competir a base de *commodities*, pues sus excedentes en recursos naturales y materias primas son superados en mucho por naciones como las de América del Sur. Tampoco es sostenible ni justa, en términos de productividad y potenciales conflictos sociales, una vía que siga privilegiando la mera reducción de los costes salariales y la promoción indiscriminada de incentivos fiscales para atraer la inversión extranjera<sup>12</sup>. Desde otra

perspectiva, estas limitaciones pueden ser vistas como una oportunidad para que Centroamérica asuma una estrategia de inserción basada en la mayor calificación de la fuerza de trabajo, mayor intensidad tecnológica, encadenamiento y complementariedad regional de los distintos sectores productivos, junto con el aprovechamiento racional de sus atributos de biodiversidad y de zona agropecuaria. Si se dieran esos pasos, los riesgos podrían revertirse y la región, como plataforma, estaría en mejor posición para perfeccionar el mercado intrarregional y aprovechar los mercados externos.

#### Evitar que una nueva era de crónicos déficits públicos limite políticas de desarrollo

La contracción del crecimiento también erosionó rápidamente las frágiles finanzas públicas de los países. Las medidas adoptadas por los gobiernos para mitigar los impactos económicos y sociales de la crisis, aunadas al deterioro de los ingresos tributarios, generó aumentos en el déficit fiscal. Para enfrentar esta situación se recurrió al endeudamiento interno y externo.

La erosión fiscal puso en evidencia las insuficiencias de los procesos de reforma de las finanzas públicas.

Es decir, no solo pesó el efecto de la contracción económica sino también el perfil de la estructura impositiva, tanto en lo que concierne a la evasión y elusión tributarias como a la notable dependencia de la tributación indirecta, que como se sabe es más sensible a los *shocks* externos (gráfico 7.7). Así, en 2009 los países experimentaron caídas en los ingresos tributarios que, combinadas con el mantenimiento o aumento del gasto, en todos los casos se tradujeron en saldos fiscales negativos. En perspectiva temporal, los desequilibrios fiscales alcanzaron porcentajes no vistos en la región desde los años ochenta (BCIE, 2010).

Por otra parte, el aumento de los egresos estatales tendió a concentrarse en el gasto corriente (de carácter permanente), con poco o nulo espacio para la inversión en gastos de capital (excepto en Panamá). La mayoría de los países enfrenta ahora el dilema de las “trampas fiscales”, situación en la que se incurre cuando se financia el desequilibrio fiscal con nuevo endeudamiento, sin mayores criterios de sostenibilidad<sup>13</sup>. Dadas las bajas cargas tributarias nacionales -alrededor del 14% para el año 2009-, los requerimientos de recursos para garantizar la sostenibilidad de los programas y enfrentar la carga financiera de la deuda implican presiones fiscales adicionales, que ponen en riesgo la estabilidad y los logros sociales alcanzados.

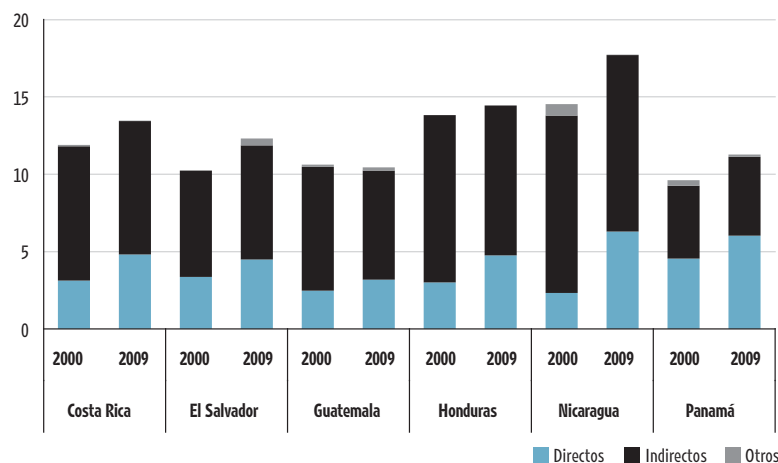
Las opciones para reducir este riesgo incluyen una serie de medidas, entre las que destacan aquellas que refieren a la capacidad del Estado para propiciar una reforma fiscal que le permita, gradualmente, obtener mayores ingresos tributarios, elevando el peso de las fuentes directas y propiciando una mayor distribución y eficiencia en el gasto público.

### Las brechas podrían causar una fractura regional

En los últimos años se han profundizado las asimetrías entre las naciones centroamericanas y otras nuevas se han asomado. Aparte de las diferencias socioeconómicas, que dividen la región en al menos dos grupos, también se han

GRAFICO 7.7

### Centroamérica: carga tributaria, según tipo de impuesto. 2000 y 2009 (como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la Cepal.

ampliado las disparidades provocadas por las fracturas en los regímenes políticos y las debilidades en el Estado de derecho en general.

Es dable suponer que cuanto más se pronuncien ciertas asimetrías, mayor es la probabilidad de una fractura regional. Se entiende por fractura regional la incapacidad o el desinterés de los Estados por desplegar acciones conjuntas para enfrentar desafíos comunes y profundizar los vínculos entre sus sociedades. En la medida en que cada país afronte desafíos distintos con capacidades muy dispares, la tentación a disgregar las respuestas será mayor. En tales circunstancias, los Estados prefieren actuar por aparte, o hacerlo en subgrupos que excluyen a las otras naciones. En efecto, si se mira a la región de cerca, aparecen múltiples indicios de que los países con mejor desempeño tienden a actuar por separado. En general, en todos parece predominar la desconfianza cuando se trata de articular iniciativas que los ligan a Estados tan o más débiles que ellos mismos.

En los cuatro países de mayor tamaño territorial, los Estados de derecho han dado muestras de un progresivo deterioro, que en algunos casos incluso pone en riesgo al propio régimen polí-

tico. En el trienio anterior asomaron grietas de consideración en el sistema de frenos y contrapesos de tres naciones. El caso más alarmante es el de Nicaragua, donde la concentración de poder en el Ejecutivo se extiende a los otros poderes del Estado, incluyendo a todos los órganos contralores. En Honduras, la alineación de los poderes Legislativo y Judicial en el golpe de Estado fue evidente, mientras que en Panamá el Gobierno actual logró imponerse en la conformación de la Corte Suprema de Justicia y ejerce una presión permanente para subordinar a los órganos contralores. Estas anomalías se suman a la condición precaria del sistema de justicia. Así, la serie de amenazas y riesgos concretados en el campo institucional viene a configurar una nueva brecha regional entre los países citados y el resto, lo cual parece poner cuesta arriba la aspiración de democratizar los Estados de derecho, tras dos décadas de elecciones competitivas, continuidad electoral y alternancia en el acceso al poder.

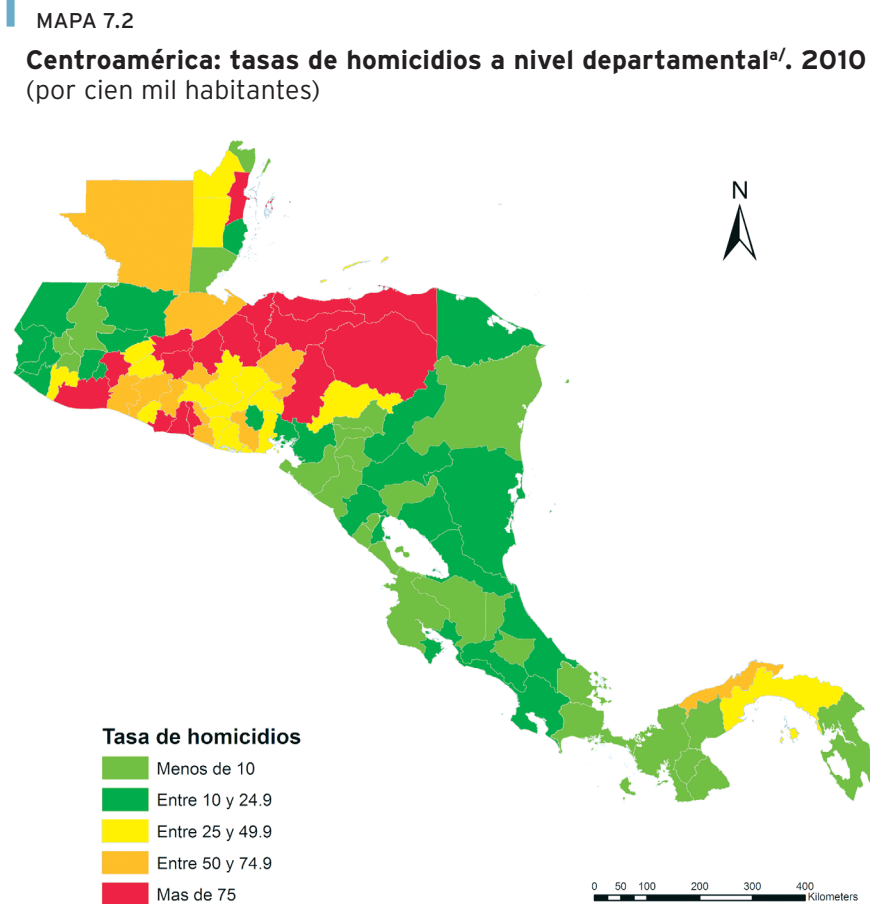
En algunas sociedades del área la inseguridad ciudadana ha quebrado el pacto básico de respeto a la vida. La violencia homicida presenta al interior del Istmo una fuerte interacción, pero la gravedad del problema evidencia

marcados contrastes entre países y subregiones: los cuatro países del norte<sup>14</sup> registran tasas de homicidios mayores de 30 por cada 100.000 habitantes, muy por encima de las que reportan Nicaragua, Costa Rica y Panamá (mapa 7.2).

Si bien el fenómeno de la inseguridad se ha generalizado, diferencias en la capacidad de respuesta y la escasa complementariedad de los sectores de seguridad y justicia han obstaculizado iniciativas compartidas.

El dinamismo económico, la formalización del empleo y la cobertura de la seguridad social siguen acentuando las diferencias entre los dos países del extremo sur y el resto del Istmo. Se reporta que Costa Rica y Panamá no solo tuvieron el mejor desempeño durante el ciclo expansivo (2004-2007), con tasas de crecimiento superiores al promedio latinoamericano, sino que también han logrado recuperarse con mayor rapidez de la crisis. En parte, esto se explica tanto por una mayor productividad como por la diversificación de las exportaciones y los mercados de destino, en el caso de Costa Rica, o bien por el programa de inversión pública y la consolidación de un nicho de servicios altamente competitivo, en el caso de Panamá. Así, el extremo sur del área concentra más del 40% del PIB regional, pese a que solo cuenta con alrededor del 20% de la población centroamericana. De ahí su mejor ingreso per cápita que, dicho sea de paso, duplica el de las demás naciones. En cuanto a la seguridad social -una de las brechas más profundas en el Istmo- mientras Costa Rica y Panamá lograban dar cobertura a aproximadamente ocho de cada diez habitantes en 2008, en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala apenas dos de cada diez gozaban de ese beneficio.

Aunque casi todas las naciones estuvieron expuestas a un aumento de la pobreza durante la crisis económica, la incidencia de este fenómeno sigue concentrada en los tres países con mayor extensión geográfica (Guatemala, Honduras y Nicaragua), donde residen dos de cada tres centroamericanos. En perspectiva comparada, mientras en



a/ Según cifras del Banco Mundial, 2011, y con base en Cuevas y Demombynes, 2009

Fuente: Alfaro-Redondo, 2011 con datos de Mendoza, 2011.

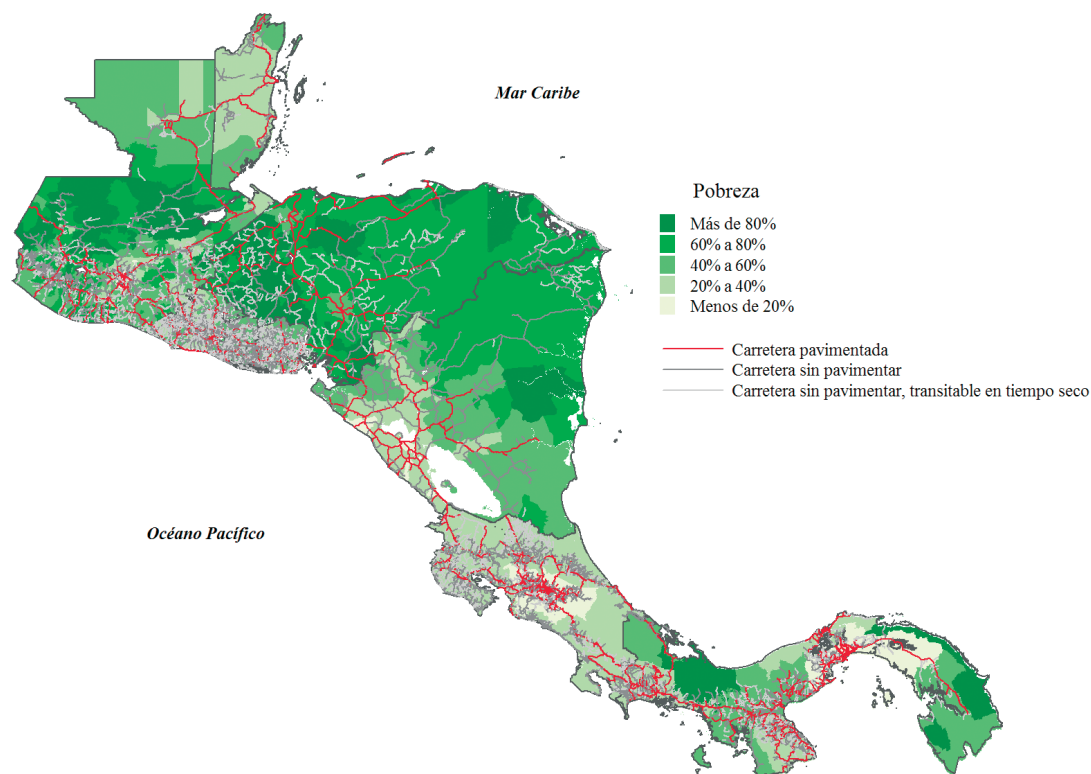
Latinoamérica un tercio de la población vive en situación de pobreza, todavía uno de cada dos centroamericanos se encuentra en esa condición, y solo en Costa Rica y Panamá el indicador se sitúa por debajo del promedio latinoamericano.

Las disparidades que atraviesan la región tienen expresión dentro de los propios países, como lo demuestran las inequidades entre el mundo rural y el urbano (mapa 7.3), entre las diferentes clases y grupos sociales, con mayor perjuicio para las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y los afrodescendientes, así como las personas que sufren alguna discapacidad. La pobreza condena prácticamente a los pueblos indígenas más que a cualquier otro grupo; en Panamá este hecho se acentúa, pues nueve de cada diez habitantes rurales indígenas viven en esa condición, mien-

tras que en Guatemala por cada pobre no indígena hay dos pobres indígenas.

Según el enfoque de la exclusión social, que permite observar las carencias desde un ángulo más completo que el análisis tradicional de la pobreza, en Centroamérica predomina una baja capacidad del mercado y del Estado para garantizar a los habitantes una vida digna, ya sea mediante la inserción en el mercado laboral o por el acceso a la educación y a la seguridad social. En este tema se identifican profundas distancias en la magnitud de la exclusión a lo largo del Istmo. El fenómeno se concentra en los países del centro y norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde reside el 80% de la población regional. En estas naciones, en promedio, cerca del 40% de los hogares sufre exclusión social. En una posición intermedia se encuentra

MAPA 7.3

**Centroamérica: red vial y pobreza. Circa 2009**

Nota: La información corresponde a Honduras 2002, Nicaragua 2005, Guatemala 2006, Panamá 2008, El Salvador y Belice 2009, y Costa Rica 2010.

Fuente: Bonilla, 2011, con base en mediciones de pobreza de los países e información de la CCAD-SICA y el Banco Mundial.

Panamá, con una prevalencia cercana al 30% de los hogares, pero con una impresionante brecha entre las áreas urbanas y las rurales. Finalmente, en Costa Rica la incidencia de la exclusión es muy inferior, aunque no insignificante, al verificarse que alrededor de uno de cada diez hogares está en esa situación.

La falta de una nutrición adecuada es otro de los problemas que generan enormes brechas en la región. Aunque Centroamérica ha logrado y mantenido avances en otros indicadores de salud, sigue presentando un déficit crónico en lo que concierne a la desnutrición infantil, especialmente en las zonas rurales. La tasa regional es de 34,9% del total de niños y niñas menores de 5 años, la más alta en comparación con otras subregiones latinoamericanas. Con base en datos de 2008, se estima que mientras en Costa Rica dos de cada cien niños padecen este flagelo,

en Guatemala cerca de la mitad de la niñez presenta desnutrición crónica. En Panamá, Honduras y El Salvador la sufren entre 23 y 31 de cada 100. Nicaragua también se encuentra por debajo de la tasa regional -y de los tres países anteriores- al reportar una incidencia del 19,3%. Si se toma en cuenta que la desnutrición afecta más a los países más poblados, donde además se cuenta con mayor población joven, se complica el desafío regional de aprovechar al máximo el “bono demográfico” que la estructura etaria está abriendo para la mayoría de las naciones.

Como es de esperar, las brechas en la exclusión social se corresponden también con amplias distancias entre los Estados en su recaudación tributaria y en la proporción del gasto social. Como promedio del período 2006-2009, al comparar los impuestos por persona<sup>15</sup>, se observa que tres naciones -Belice, Costa Rica y Panamá- recaudaron

entre 679 y 912 dólares. El Salvador se ubicó en una situación intermedia (432 dólares), en tanto que en los países más grandes y con mayor pobreza (Guatemala, Honduras y Nicaragua) se percibieron menos de 300 dólares por habitante. Resalta el hecho de que ningún país del Istmo alcanzó el promedio latinoamericano para el mismo período (1.181 dólares).

Aunque tendió a incrementarse durante la década de 2000, el gasto social sigue siendo bajo y con marcados contrastes a nivel regional. Costa Rica presentó en 2008 el gasto social per cápita más alto (1.002 dólares), mientras que en las tres naciones con mayor incidencia de pobreza esa cifra no superó los 160 dólares. A falta de un gasto social consistente, en la mayoría de los países aumenta la presión para que las personas sufragan por su cuenta servicios esenciales. Tal es el caso de la salud, rubro en el que solo en Panamá

y Costa Rica el gasto público es mayor que el privado en términos del PIB, en tanto que en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador el gasto particular oscila entre el doble y el triple del gasto público.

En este contexto de grandes asimetrías intrarregionales que podrían provocar fracturas, el proceso de integración centroamericana aparece de un modo tendencialmente marginal, afectado tanto por la vulnerabilidad de los países como por la falta de definición de prioridades más ajustadas a las capacidades de la acción regional. Esto se evidencia en las brechas entre discurso, planes y acciones. Grave también es la posición acomodaticia que parece guiar la actuación de los gobiernos nacionales, en el sentido de que estos suelen optar por una “integración a la carta”, según convenga o no a sus intereses, con escaso compromiso hacia la región como conjunto<sup>16</sup>. Ciertamente en los últimos tres años se observan importantes indicios de una acción más pragmática por parte del SICA, lo cual es elogiado desde todo punto de vista, pero en el *Cuarto Informe Estado de la Región* se constata que tales iniciativas no alcanzan para enfrentar los graves desafíos comunes, por cuanto sigue siendo imperativo fortalecer las capacidades del Sistema, junto a un mayor compromiso político de los países para honrar los acuerdos regionales.

Si se mira a Centroamérica en el contexto latinoamericano, también se observan indicios de pocos vínculos y alineamientos con lo que sucede en el resto del subcontinente. En la región coexisten buena parte de los países que muestran los peores desempeños latinoamericanos, con dos que se ubican en la cima en ciertos indicadores de desarrollo. A diferencia de Sudamérica -con el caso brasileño, por ejemplo-, las dos naciones centroamericanas con mayor desarrollo son relativamente pequeñas y no han mostrado la capacidad ni la disposición de apalancar el avance del resto. Además el Istmo presenta una situación más compleja y riesgosa que cualquier otra región latinoamericana: está constituido por naciones que, en general, no tienen una oferta abundan-

te de *commodities* estratégicos, como petróleo, gas o alimentos (y por ende, carecen de los márgenes de maniobra económica con que cuentan los países sudamericanos), están atrapadas por la expansión de la violencia social y la geopolítica del narcotráfico y, a la vez, se encuentran enclavadas en una zona altamente expuesta a eventos naturales extremos.

El desafío planteado llama a los gobiernos a impulsar y poner en práctica una estrategia que, desde una lógica solidaria y al mismo tiempo pragmática, se concentre en los principales retos sobre los cuales la integración, mediante la producción de bienes públicos regionales, puede aportar un valor agregado. Estos pueden ser los casos de la gestión ambiental, la logística para el desarrollo económico, la seguridad alimentaria y las acciones para enfrentar el clima de inseguridad por medios democráticos.

#### Más y mejores acciones regionales son posibles pese al adverso contexto

Los retrocesos políticos del proceso de integración centroamericana han creado, sin duda, un escenario más hostil para las acciones conjuntas entre los países del Istmo. Los conflictos que irrumpieron en los Estados de la región, tanto internos (Honduras y Nicaragua) como externos (Nicaragua-Costa Rica), redujeron sensiblemente el alcance y ritmo de ejecución de los programas de la institucionalidad de integración, paralizaron la toma de decisiones en los órganos superiores, marginaron a las instituciones regionales como mediadoras de conflictos y han dificultado nuevos acuerdos en áreas de interés común. ¿Descarta esta situación la recomendación del *Informe Estado de la Región (2008)*, en el sentido de que, frente a los nuevos desafíos del entorno internacional, son imperativos nuevos acuerdos regionales para fortalecer acciones conjuntas?

La respuesta es negativa: aún en circunstancias difíciles, la acción regional conjunta es posible y necesaria. El argumento en favor de esta opción se articula en dos partes. La primera es

una constatación: en el período 2007-2011, cuando imperaron condiciones tan adversas para la integración, siguieron desarrollándose esfuerzos conjuntos en áreas de interés para todos los países. En otras palabras, se redujo pero no se anuló el margen de maniobra; pese al contexto, la acción centroamericana logró beneficios para todas las naciones del área. Entre las acciones que cabe destacar están las siguientes:

- En mayo de 2010 concluyeron las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
- Los países centroamericanos y República Dominicana pusieron en marcha y mantuvieron la compra conjunta de medicamentos. En 2011 lograron adquirir bajo esta modalidad quince tipos de medicamentos, lo que implicará un ahorro global de veintidós millones de dólares.
- El Sistema de Interconexión Eléctrica, que comprende también algunas áreas de Colombia y México, estableció las pautas del mercado de compra y venta de energía, y avanzó en la creación de una empresa de generación regional y de plantas regionales de generación<sup>17</sup>.
- La Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (Ricam), presenta un avance de más del 50% de las obras de construcción y modernización, equivalentes a más de 6.600 kilómetros, así como la conclusión de varios puestos fronterizos y puentes internacionales. Simultáneamente se vienen modernizando las aduanas y pasos fronterizos, con reducciones de hasta un 75% en el tiempo de tránsito, dentro del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)<sup>18</sup>.
- En el ámbito de la seguridad, se creó la Unidad de Seguridad del SICA, en un esfuerzo asociado a la solicitud de aprobación o ratificación, en cada uno de los Congresos del Istmo, del “Convenio centroamericano

para la protección de víctimas, testigos, peritos y demás sujetos que intervienen en la investigación y en el proceso penal, particularmente en la narcoactividad y delincuencia organizada” y la adopción de medidas más efectivas para el control de armas pequeñas y ligeras por medio del Programa Centroamericano de Control de Armas Pequeñas y Ligeras (Casac).

- La Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (Ospesca) aprobó nueva normativa para regular el aprovechamiento de los recursos marinos: el reglamento OSP 03-10, para la creación de un sistema regional de seguimiento y control satelital de las embarcaciones pesqueras; el reglamento OSP 01-09, que insta una registro pesquero centroamericano y el reglamento OSP 02-09, para el ordenamiento de la pesquería de la langosta en el Caribe, que establece un período común de veda regional.

La segunda parte del argumento es que, más allá de los desencuentros entre países y de las debilidades del Sistema de Integración, siguen existiendo temas en los que objetivamente es necesaria la cooperación y en los que, además, los gobiernos han mostrado la voluntad de actuar en forma conjunta, pese a sus discrepancias en otras arenas. Que esa voluntad no siempre se origine en una visión integracionista no es del todo relevante: una búsqueda pragmática de soluciones a problemas que ningún Estado tiene la capacidad para enfrentar de manera individual, es también un poderoso estímulo para la acción regional conjunta.

Entre los múltiples temas susceptibles de acción cooperativa entre los Estados centroamericanos destacan tres asuntos, a saber:

- Las respuestas comunes a los crecientes desafíos que impone la “geopolítica del narco”, tal como se describió en el *Informe Estado de la Región (2008)*. La coordinación de acciones policiales, el intercambio de infor-

mación de inteligencia y la realización de operativos fronterizos conjuntos son asuntos de conveniencia para todos los países. También lo es la respuesta unívoca, como región, a la política de los Estados Unidos en esta materia, que insiste en un enfoque regional, tanto por medio de la Iniciativa Mérida, como de la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (Carsi, por su sigla en inglés).

- Las estrategias comunes para la adaptación al cambio climático. En la cumbre de Copenhague en 2009, las naciones del Istmo elaboraron una posición conjunta sobre este tema, que dio pie a una convergencia centroamericana durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16) realizada en Cancún en diciembre de 2010. Si bien los países luego negociaron individualmente con otros interlocutores, hay ciertos fundamentos compartidos para la atención de un problema que no reconoce fronteras y ante el cual Centroamérica será una de las regiones más afectadas.
- La creación de una “comunidad regional de los alimentos” como una respuesta para encarar los ciclos de altos precios internacionales que la región enfrentó en 2007 y sufre nuevamente en 2011. Estos ciclos ponen en riesgo la seguridad alimentaria de millones de hogares, impiden bajar la alta desnutrición en varios países y presionan las balanzas de pagos y las tasas de inflación.

Finalmente, debe recordarse que la institucionalidad de la integración se erige sobre un entramado de relaciones complejas por cierto- entre organizaciones sociales y empresariales, que ha permitido establecer activos canales de comunicación transnacional en todos los sectores de la actividad económica y del quehacer público. Las acciones de este entramado, que no requieren el aval de los Estados, evidencian que, aun cuando los gobiernos se han des-

interesado o alejado de la integración regional, las sociedades centroamericanas continúan fortaleciendo los vínculos integracionistas.

En síntesis, aun sin reformas institucionales en el SICA y, para el caso, sin reformas dentro de los mismos Estados, e incluso en una época de conflictos y desencuentros entre países, hay espacio para más y mejores acciones regionales. Esta afirmación no es una postura normativa, puesto que se sustenta en el análisis de las interacciones entre actores que rebasan los parámetros del sistema formal de integración.

### Sin cambios internos en los países, la integración enfrenta límites

La probabilidad de tener procesos e instituciones de integración significativamente más robustos y dinámicos se ve afectada por la existencia, en la mayoría de los países, de Estados endebles y asimétricos. El punto no es que haya diferencias de poder y capacidad entre los Estados, pues estas se presentan en cualquier esquema de integración regional. La comunidad europea es un buen ejemplo de ello: baste recordar la distancia que hay entre la fortaleza de Alemania y la crónica debilidad de Grecia.

En Centroamérica el problema estratégico de la integración es otro. Varios de sus Estados, los de los países más grandes y poblados, son institucional y económicamente muy débiles, incapaces de garantizar la plena vigencia de un Estado democrático de derecho y de suplir bienes como la seguridad ciudadana, el orden público, la educación o la salud para la mayoría de la población. Sin Estados que cumplan con estos mínimos, con sociedades desarticuladas en su interior, saltos cualitativos en la integración regional no son posibles. En estas condiciones es factible perfeccionar el abordaje conjunto de ciertos temas, pero no lograr cambios fundamentales en el curso y la profundidad de la integración. Después de todo, ningún edificio se sostiene si sus bases son endebles: la integración centroamericana es un segundo piso que descansa sobre los fundamentos de Estados muy frágiles.



Dada su importancia en el proceso de integración, el tema del poder infraestructural de los Estados centroamericanos es motivo de especial énfasis en el *Cuarto Informe Estado de la Región*. Se dedica un capítulo a estudiar la estructura de los aparatos institucionales, mientras en otro se examinan los bloqueos políticos que, típicamente, impiden una acción pública robusta para atenuar los graves problemas que enfrentan las naciones del centro y el norte del Istmo. Los principales hallazgos pueden sintetizarse así:

- Los países con menor desarrollo humano sostenible tienen Estados institucionalmente incipientes (alrededor de cien entidades públicas, en contraste con más de 250 en Costa Rica), dominados por un Ejecutivo que controla el presupuesto y los nombramientos de las autoridades y con esquemas corporativos que dan poder de veto a ciertos actores.
- Hay poderes fácticos que impiden la adopción de decisiones democráticas sobre temas de interés público, y sustraen a sectores de la actividad pública del escrutinio ciudadano, impidiendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Casos emblemáticos, documentados en el citado Informe, son la imposibilidad de llevar a cabo reformas fiscales en Guatemala y el uso de los fondos de la cooperación venezolana en Nicaragua.
- En los países con menor desarrollo humano, los sistemas políticos bloquean acciones públicas decisivas para enfrentar problemas sociales acuciantes. Hoy en día, ante el reto de disminuir el alto grado de exclusión, estos sistemas sufren un problema de acción colectiva: ni los ciudadanos demandan, ni los partidos políticos quieren, ni los Estados pueden, ni los poderosos lo permiten.

Los Estados con baja penetración en el tejido social y el territorio de sus respectivos países tienen débiles

capacidades para integrar a sus poblaciones al progreso económico y social. El resultado son sociedades fracturadas, desarticuladas, en las que una parte sustancial de la población vive en exclusión. Sin cohesión dentro de los países, con entramados institucionales internos débiles, la integración centroamericana, de carácter supranacional, se torna frágil y sujeta a los vaivenes de los gobernantes de turno. Es difícil pedir instituciones regionales robustas cuando sus Estados miembros no las tienen.

Instituciones públicas nacionales más fuertes y eficientes constituirían una mejor plataforma para la integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el desbloqueo, en varios países, de reformas fiscales progresivas y cambios institucionales, así como el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para impulsar políticas favorables al desarrollo humano, tiene implicaciones regionales. No hay recetas para lograr estos objetivos, y ciertamente la estatización de la economía no es un camino viable ni correcto. Estados más vigorosos pueden apalancar mercados más dinámicos y regulados. Antes que prescribir “recetas” de política pública, el *Cuarto Informe Estado de la Región* documenta las condiciones políticas que harían viable el desarrollo de Estados que cumplan -al menos- con los mínimos requeridos para promover tanto un mayor crecimiento económico como un nivel básico de bienestar social, permitir el establecimiento pleno de la democracia y evitar mayores erosiones en el orden público y la seguridad de los habitantes.

El Informe plantea la necesidad de alcanzar acuerdos políticos duraderos, que abran paso al aumento en los ingresos públicos y al fortalecimiento de las capacidades técnicas y de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en los Estados más aquejados por la convergencia de amenazas y riesgos comentada en las páginas anteriores. Un acuerdo político duradero es una coalición incluyente y horizontal de actores políticos (partidos, movimientos

sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución equitativa de los costos y beneficios de las acciones convenidas.

Los acuerdos nacionales no serán fáciles ni estarán libres de costos. Sin embargo, constituyen una alternativa frente al deterioro político e institucional que experimentan varios países del Istmo. Asimismo, estos acuerdos resultan necesarios para lograr avances en el manejo integrado de bienes públicos regionales, como el patrimonio natural, la estabilidad y la seguridad. En lugar de la inmovilidad, las acciones aisladas o las salidas en falso, en la actual encrucijada parece más sensato reforzar los lazos recíprocos entre la acción política nacional y la regional.

### Resumen de los capítulos del Informe

El *Cuarto Informe Estado de la Región* se divide en cuatro secciones y diez capítulos. La primera sección se titula “Panorama regional”, y su fin principal es dar seguimiento a la evolución reciente de Centroamérica con base en una plataforma de indicadores amplia y actualizada. Comprende seis capítulos, que abarcan temas de demografía, equidad social, economía, ambiente, política e integración regional (cuadro 7.3). La segunda sección, denominada “Desafíos del desarrollo humano sostenible”, profundiza en dos temas de gran importancia regional: la constitución de Estados de y para la democracia y las acciones para enfrentar el cambio climático. La tercera sección, “Dilema estratégico”, aborda un complejo problema con potencial para amenazar la estabilidad regional: la exclusión social, a la que dedica un capítulo. Finalmente, el Informe presenta un Compendio Estadístico, con sus correspondientes definiciones, fuentes y notas técnicas.

Por la importancia del tema, el resumen del Informe contenido en este apartado se inicia con el capítulo sobre el dilema estratégico antes mencionado.

CUADRO 7.3

**Estructura del Cuarto Informe Estado de la Región**

Sección	Propósito	Capítulos
Panorama regional	Seguimiento de tendencias	2. Panorama demográfico 3. Panorama social 4. Panorama económico 5. Panorama ambiental 6. Panorama político 7. Integración regional
Desafíos del desarrollo	Profundización en el conocimiento de temas de interés regional	8. El desafío de los Estados de y para la democracia 9. El desafío de enfrentar el cambio climático
Dilema estratégico	Análisis prospectivo y probables salidas a un problema regional	10. El dilema estratégico de disminuir la exclusión social
Compendio Estadístico	Compilación y sistematización de indicadores comparables	Anexo estadístico Definiciones, fuentes y notas técnicas

**El dilema estratégico de reducir la exclusión social (capítulo 10)****Propósito**

Estudiar las condiciones bajo las cuales es probable un acuerdo político duradero, que haga posible disminuir la exclusión social en sociedades altamente inequitativas, con sistemas semi-democráticos y que experimentan una intensa y extendida violencia social.

**Principales innovaciones**

- Enfoque que va más allá del estudio de la pobreza: introduce el concepto de “exclusión social” y el vínculo entre esta condición y los sistemas políticos.
- Análisis de la intensidad y los perfiles de la exclusión social, con base en el reprocesamiento de las encuestas de hogares de los países centroamericanos durante el decenio 2001-2009 y entrevistas etnográficas.
- Estimación de costos de acciones de política pública para combatir la exclusión social.

- Entrevistas con actores políticos clave, para examinar la viabilidad de políticas para combatir la exclusión.
- Aplicación de metodologías de escenarios al estudio de la dinámica de los sistemas políticos, con el propósito de identificar los factores críticos para superar los bloqueos actuales a políticas públicas para combatir la exclusión.

**Investigaciones de base**

- Juan Pablo Pérez-Sáinz, Rafael Segura y Diego Fernández. 2010. “Sociedades fracturadas: la exclusión social en Centroamérica”.
- Claudia Dary. 2010. “Perfiles de la exclusión social en Centroamérica: un enfoque cualitativo”.
- Carmelo Mesa-Lago. 2010. “Sistemas de pensiones en Centroamérica: estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en

los principios fundamentales de la seguridad social”.

- Juliana Martínez. 2010. “Sistemas de atención médica en Centroamérica: estudio comparativo sobre su capacidad para enfrentar la crisis actual”.
- Néstor Avendaño. 2010. “Costo de la inclusión social en Centroamérica”.
- Dina Fernández y Enrique Naveda. 2011. “Truco o trato: mecanismos para la obstaculización de la reforma tributaria en Guatemala”.
- Carlos Salinas. 2011. “La privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua”.
- Jorge Vargas-Cullell y Pablo Ramírez. 2011. “Dilema estratégico: planteamiento y verbalización de escenarios”.

**Síntesis del argumento**

En los países centroamericanos que experimentan altos niveles de exclusión social, la posibilidad de implementar políticas públicas tendientes a reducirla enfrenta fuertes bloqueos en los sistemas políticos. Al interactuar con otras variables estratégicas, como la alta violencia social, la debilidad de las instituciones públicas y el estilo de desarrollo, estos bloqueos ponen en riesgo la estabilidad futura de la región. En estas condiciones es probable el surgimiento de “Estados degradados”. Tal desenlace no es inevitable: acuerdos políticos duraderos podrían ser un antídoto efectivo y desencadenar cursos alternativos de evolución.

**Hallazgos relevantes**

- En Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, la exclusión social afecta a cerca del 40% de los hogares.
- Con excepción de Nicaragua, en la última década no hay evidencia de que los niveles de exclusión se hayan reducido, pese al crecimiento económico.

- En los países más afectados por este flagelo, los sistemas de educación, salud y seguridad social tienen menor capacidad para integrar a las poblaciones excluidas.
- Actores clave manifiestan poca voluntad política para aplicar medidas mínimas tendientes a disminuir la exclusión, como la universalización de la educación primaria, un conjunto de prestaciones básicas universales de salud y pensiones no contributivas.
- El costo de acciones para reducir (no erradicar) la exclusión, a aproximadamente la mitad del nivel actual, oscilaría entre un 3% y un 4% del PIB en los países donde el problema es más grave.

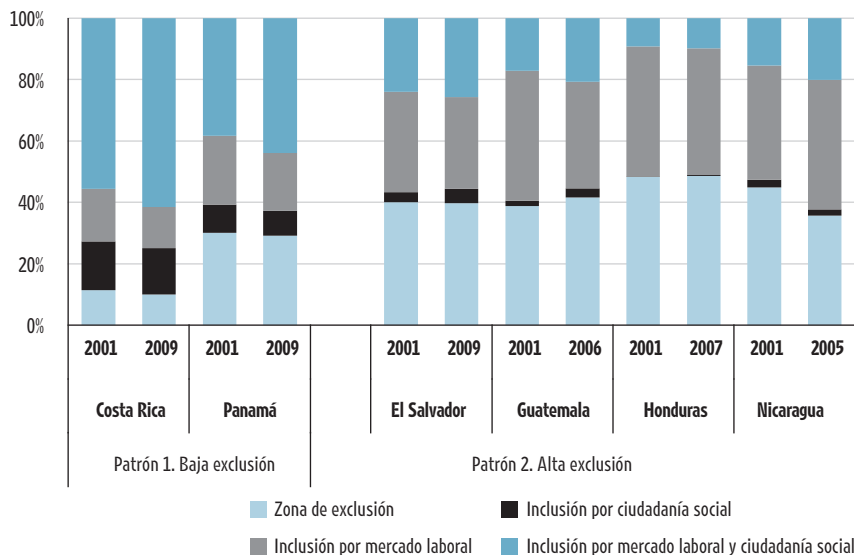
- La persistencia de bloqueos a acciones que busquen disminuir la exclusión social podría erosionar severamente las bases políticas del orden democrático y contribuir al surgimiento de “Estados degradados”.

#### Resumen del análisis

Al cierre de la primera década del siglo XXI, alrededor de 3,3 millones de hogares (17,2 millones de personas) en el Istmo subsisten en condiciones paupérrimas, con accesos nulos o precarios a los mercados de trabajo y bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación les impide a esas personas -y les impedirá a sus hijos- optar por mejores empleos y acceder a la seguridad social, lo que a su vez las condena a vivir con exiguos patrimonios, expuestas a muertes prematuras y a elevados y crónicos riesgos a su integridad. Estos hogares han sido doble y simultáneamente abandonados: por el mercado y por el Estado, una situación que en este estudio se denomina exclusión social.

Existen notables diferencias en la prevalencia de la exclusión entre y dentro de las naciones centroamericanas. Es claramente menor en los países del sur del Istmo, los de mayor desarrollo humano, y muy extendida en los del centro y el norte: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua (el

GRAFICO 7.8  
Centroamérica: hogares en condición de exclusión y zonas de inclusión social durante la primera década del siglo XXI



Fuente: Elaboración propia con base en Pérez-Sáinz et al., 2010.

grupo llamado CA4). Panamá presenta una situación dual: la exclusión es baja en sus zonas urbanas, pero muy alta en las rurales.

En los países del CA4, donde reside alrededor del 80% de la población centroamericana, en promedio, cerca de cuatro de cada diez hogares viven en situación de exclusión social (gráfico 7.8). El problema es más grave en las áreas rurales que en las urbanas. Con la excepción de Nicaragua, que disminuyó significativamente la incidencia entre 2001 y 2005, no se lograron avances sustantivos en la reducción de la exclusión durante la primera década del siglo XXI. La imposibilidad de contar con una medición reciente de la exclusión en el caso nicaraguense impide saber si ese cambio ha sido duradero o circunstancial.

Al analizar el estado de cosas, o “situación estratégica”, en los países con alta prevalencia de la exclusión, se concluye que el balance de oportunidades y restricciones para la puesta en marcha de acciones decididas contra ese flagelo es negativo (cuadro 7.4). Las condiciones económicas, sociales, institucionales y geopolíticas imponen márgenes

de acción estrechos que, en principio, hacen difícil que exista voluntad para cambiar la situación imperante.

Lograr una reducción significativa y sostenible de los niveles de exclusión social, lo que el capítulo llama el “salto a la inclusión”, no es posible sin una colaboración entre fuerzas políticas, para dar paso a acciones públicas que amplíen las garantías sociales de la población y fomenten mercados de trabajo más dinámicos. A esta colaboración se denomina “acuerdo político duradero”. Dada la situación estratégica inicial, las probabilidades de un acuerdo político duradero<sup>19</sup> son muy bajas. Los factores analizados para valorar tal probabilidad fueron los siguientes:

- Demanda ciudadana por la inclusión.
- Voluntad política.
- Poder infraestructural del Estado.
- Ejercicio de poderes fácticos.

El capítulo describe las razones por las cuales, en los países más afectados por la exclusión social, se presenta la

CUADRO 7.4

**Situación estratégica de los países centroamericanos con alta exclusión social**

Criterio	Situación	Países
Estilo de inserción internacional	Agroexportación, maquila y emigración	Guatemala
	Bajos resultados económicos	Honduras
	Baja probabilidad de inserción internacional ventajosa	El Salvador <sup>a/</sup> Nicaragua
Institucionalidad	Débil poder infraestructural del Estado	Guatemala Honduras El Salvador <sup>a/</sup> Nicaragua
Tendencias en seguridad ciudadana	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala Honduras El Salvador <sup>a/</sup>
	Muy alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	
	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles o incipientes Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua
	Alta probabilidad de amenazas de actores ilegales al orden democrático	

a/ El Salvador ha estado intentando consolidar un centro logístico de carácter regional.

Fuente: Elaboración propia a partir de Programa Estado de la Nación, 2008 y Pérez-Sáinz et al., 2010.

CUADRO 7.5

**Probabilidad de alcanzar un acuerdo político para reducir la exclusión social en las condiciones políticas imperantes**

Tipo de variable	Descripción	Probabilidad de ocurrencia
Primaria	Demanda ciudadana a favor de la exclusión	Intermedia
	Poder infraestructural del Estado	Muy baja
	Voluntad política para combatir la exclusión	Muy baja
	Poder de veto de poderes fácticos	Muy alta
Principal	Acuerdo político para disminuir la exclusión social	Muy baja

siguiente coyuntura: la ciudadanía no demanda vigorosamente un acuerdo para atender el problema, los partidos no lo quieren, el Estado no puede impulsarlo y los poderes fácticos lo bloquean (cuadro 7.5). Dado el bloqueo y la prolongación en el tiempo de un escenario multiamenazas, estas sociedades corren el peligro de transformarse

en “Estados degradados”. Este es un tipo de Estado defectuoso, incapaz de cumplir con la función básica de cualquier Estado moderno: dar orden y previsibilidad a las relaciones sociales. Un Estado degradado está en riesgo crónico de evolucionar hacia una situación extrema de disolución, el Estado fallido.

Ante un deterioro de las condiciones políticas, una reacción probable es que las élites procuren articular respuestas para defender sus posiciones de poder. A estas respuestas se les denomina “salidas en falso”, pues podrían alterar el balance de poder político y económico a favor de ciertos actores, pero no modificarían significativamente ninguno de los factores que propician el deslizamiento hacia un escenario de Estados degradados.

El capítulo plantea que el surgimiento de este tipo de Estados no es un curso de evolución inexorable, aunque sea el resultado más probable si no se hace nada distinto para modificar la situación estratégica que impera en varios países de la región. A pesar del estrecho margen de maniobra impuesto por la erosión de las condiciones iniciales, las fuerzas sociales y políticas son quienes moldean, con sus acciones y omisiones, la historia. En ese sentido, se esboza un escenario alternativo, en el cual puede superarse el bloqueo de los sistemas políticos a un esfuerzo de redistribución social como el implicado en un programa para combatir la exclusión. En ese escenario, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad no despreciable de ocurrir, debido a la interacción de los siguientes factores causales:

- La emergencia de una amenaza letal, inmediata e inminente;
- El diseño y puesta en marcha de un programa de ayuda externa condicionada;
- La posibilidad de optar por “salidas en falso” (o soluciones espurias), en particular el establecimiento de alianzas con actores ilegales.

El factor clave para levantar el bloqueo de los sistemas políticos es el surgimiento de una amenaza innegable e imposible de obviar que tiene consecuencias dramáticas para la vida y hacienda de las personas; golpea de manera sistemática el entorno inmediato de miembros prominentes de las élites; afecta a amplias capas de la población -incluida una buena parte de las élites- y no es resultado de

enfrentamientos entre clases sociales, sino de conflictos que cortan “verticalmente” el tejido social<sup>20</sup>. Esta amenaza emergería pese a que se hubieran ensayado “salidas en falso” para evitar el deslizamiento hacia un Estado degradado. Este tipo de amenaza es superior a las fuerzas y recursos de los partidos políticos y los poderes fácticos individualmente considerados, aun los más influyentes, lo que impide que estos puedan salvarse solos, sin el concurso de otros sectores de la población. Es una especie de “cisne negro”, un evento imprevisible con efectos cataclísmicos, cuya semilla ya estaba plantada en la realidad pero que por lo general era ignorada<sup>21</sup>. El capítulo describe algunas situaciones que tienen el potencial de convertirse en una amenaza letal, inmediata e inminente.

No son las buenas razones (humanitarias, consideraciones del desarrollo u otras similares) las que resolverán el bloqueo político: no lo han hecho antes, no lo harán ahora. El temor a

una amenaza es el que obliga al ajuste de comportamientos políticos. Sin él, los actores no terminan de percibir los riesgos imbricados en la situación estratégica inicial y las consecuencias del bloqueo político a la redistribución social<sup>22</sup>.

En el escenario alternativo de mejora, los actores políticos reciben señales de que los poderes fácticos no bloquearían determinados acuerdos (diagrama 7.1). Además, como resultado de una situación crítica, se intensifican las demandas ciudadanas para buscar soluciones. En estas condiciones, un acuerdo político duradero tiene una probabilidad intermedia de ocurrir. Los chances de éxito (logro del acuerdo) y fracaso son similares. Ello significa que el levantamiento del bloqueo crea mejores condiciones políticas, pero no asegura o garantiza un acuerdo. Lograrlo siempre dependerá de un factor difícil de estimar: la pericia de los actores políticos, su inteligencia y flexibilidad para aprovechar las oportunidades. Sin embargo, lo importante es que en este

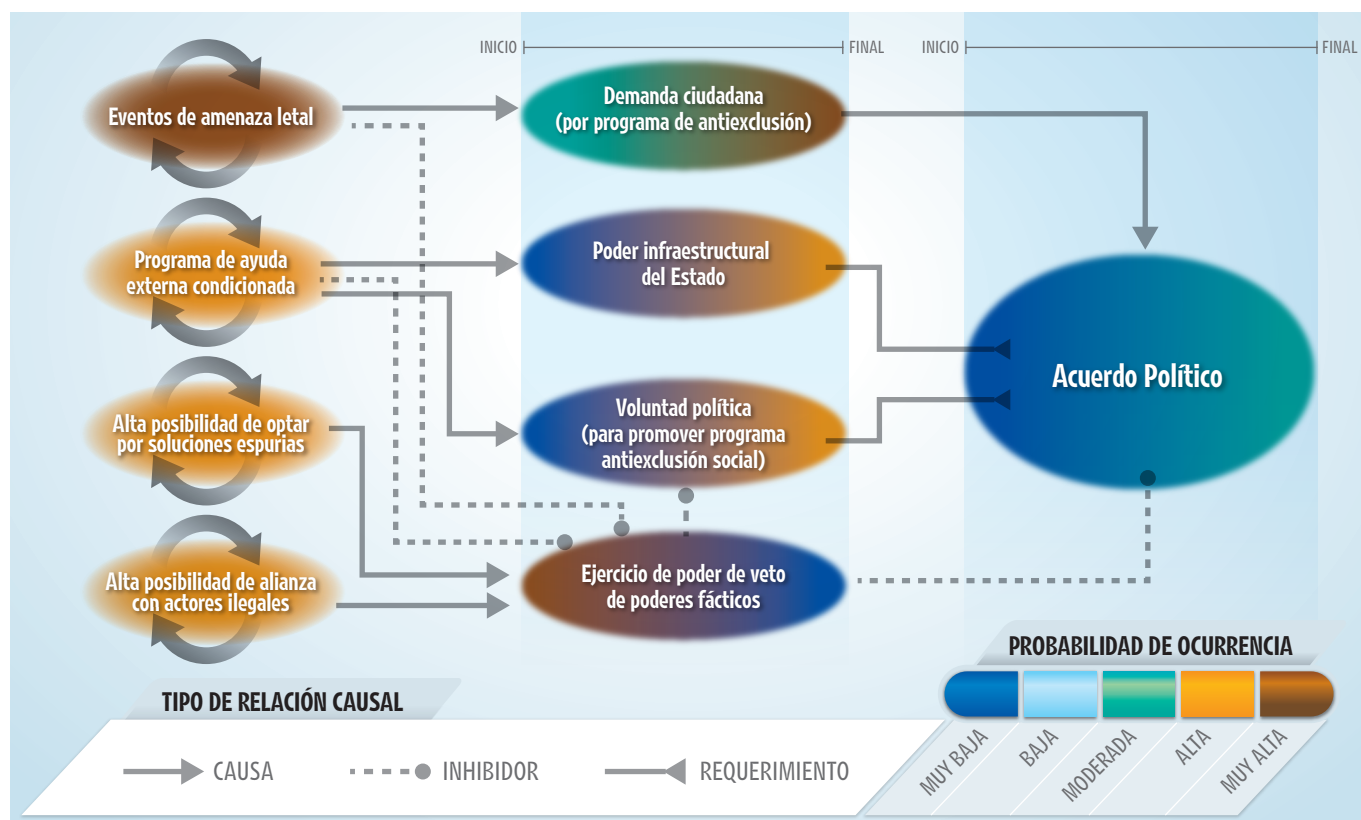
escenario alternativo un acuerdo político ya no enfrenta barreras estructurales, un cambio sustancial con respecto al escenario que conduce al Estado degradado. En éste la probabilidad era ínfima, debido a que la mayoría de sus factores causales eran débiles y el peso inhibitor de los poderes fácticos, muy fuerte.

En el escenario alternativo entran en la liza nuevos factores que alteran las probabilidades, por lo que:

- disminuye la intensidad del veto de los poderes fácticos a la redistribución social (“los poderosos ahora no impiden”);
- mejora la voluntad política para actuar sobre la redistribución (“los partidos ahora quieren”);
- se robustece la demanda ciudadana (“los ciudadanos lo piden”) y
- se fortalece el poder infraestructural del Estado (“el Estado puede”).

DIAGRAMA 7.1

**Escenario alternativo de mejora de las probabilidades de un acuerdo político duradero contra la exclusión social**



Una sustancial ampliación del poder infraestructural del Estado es, a su vez, requisito y consecuencia de un acuerdo político duradero para combatir la exclusión social. ¿Cómo evitar que ese Estado más fuerte sea instrumentalizado por una fracción para reforzar su poder, utilizándolo como fundamento de un régimen autoritario o híbrido con mayor capacidad para volverse contra la sociedad? Para impedir esta evolución, la ampliación del poder infraestructural debe tener seguridades intrínsecas para todos. A diferencia del Leviatán hobbesiano, que establece un orden por encima de cualquier consideración, esta ampliación debe ser parte de un proceso más general de construcción de un Estado de y para la democracia (O'Donnell, 2010). Un Estado así tiene los medios para garantizar los acuerdos, abrir paso al escrutinio ciudadano de las acciones públicas y reforzar la ciudadanía social en un marco de libertades y derechos. Fortalecer Estados hostiles a la democracia siembra tempestades. Lo que se necesita es otra cosa: crear las bases materiales para el ejercicio del poder democrático.

### Sección “Panorama regional”

Esta es una nueva sección del *Informe Estado de la Región*, en la cual se documentan los principales cambios ocurridos desde 2008, cuando se publicó la edición anterior, en una serie de asuntos relevantes para el desarrollo humano sostenible de la región. Tiene un enfoque descriptivo y de seguimiento; interesa analizar la magnitud, orientación y velocidad de los procesos y las tendencias en un conjunto selecto pero diverso de temas, con base en la recopilación, reprocesamiento y análisis de información secundaria. Esta sección se compone de seis capítulos, en los que se ofrece un panorama regional sobre la evolución de Centroamérica durante la última década en materia demográfica, social, económica, política, ambiental y de integración regional.

## Capítulo 2. Panorama demográfico

### Resumen

¿Cuáles cambios en el perfil

demográfico de la región implican nuevos desafíos para su desarrollo?

Todos los países centroamericanos viven un proceso de transición demográfica caracterizado por un acelerado crecimiento de la población en edad productiva, de tal modo que, en las próximas décadas, la proporción de esas personas con respecto a la población inactiva o dependiente será la más alta en la historia de la región. Aprovechar las oportunidades que brinda esta coyuntura trae consigo grandes retos. Para los países más rezagados en la transición (Guatemala, Honduras y Nicaragua) las tareas más apremiantes son ampliar la cobertura y calidad de los servicios de educación, salud y saneamiento, así como mejorar la disponibilidad y acceso a los alimentos. Sin embargo, en estas naciones los bajos niveles de inversión pública dificultan el logro de esos objetivos. En Costa Rica y Panamá los desafíos consisten en elevar la productividad de una relativamente bien calificada mano de obra y crear suficientes empleos de buena calidad, para lo cual se requieren mayores esfuerzos en materia de fomento productivo e innovación. Aunque el primer grupo de países también debe mejorar en estas áreas, los márgenes de maniobra son muy distintos. Mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan todavía con treinta o cuarenta años para alcanzar las metas indicadas, en Costa Rica y Panamá la ventana de oportunidad se cerrará en la presente década.

En el largo plazo la transición genera otro desafío. En las próximas décadas la fuerza laboral deberá tener una alta productividad, para generar los ingresos que requerirán economías en las que cada vez habrá menos personas en edad de trabajar y más personas dependientes de ellas. Pero si la población joven carece de buena salud y de los niveles educativos necesarios, no tendrá acceso a buenas oportunidades de empleo y su productividad será baja. Si además no cuenta con seguridad social, su porvenir, y probablemente el de sus familias, estarán en riesgo. La baja cobertura de la seguridad social implicará que amplios contingentes de pobla-

ción que hoy se encuentran activos en el mercado de trabajo, enfrentarán a futuro el riesgo de no contar con servicios de salud, ni ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Además de visibilizar los déficits históricos en su desarrollo, la transición demográfica pone a Centroamérica en una encrucijada que provoca fuertes tensiones entre objetivos de corto y largo plazo. Si no se realizan las inversiones necesarias para enfrentar estos retos, será difícil contener las migraciones y grupos importantes, como los jóvenes, las comunidades indígenas, las mujeres, los afrodescendientes y la población rural, seguirán postergados. Ello convertiría en frustración lo que hoy constituye una valiosa oportunidad para impulsar el desarrollo del Istmo.

### Hallazgos relevantes

- El ritmo de la transición demográfica en los países es muy distinto. El “bono demográfico” acabará para Costa Rica y Panamá antes del 2020, mientras Guatemala, Honduras y Nicaragua aún tienen treinta o cuarenta años para aprovechar esa oportunidad.
- La población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) aumentó casi 4 puntos porcentuales durante la última década. Actualmente, este grupo representa el 59% de la población total del Istmo y para 2020 se espera que llegue al 62%.
- La población mayor de 65 años es el rango de edad de mayor crecimiento en la región. En el 2025, en Costa Rica y Panamá habrá más de cuarenta personas adultas mayores por cada cien menores de 15 años.
- Casi dos terceras partes de la población centroamericana viven en zonas urbanas. Aunque durante el período 1970-2010 la cantidad de habitantes en las zonas rurales también creció (cerca de un 2% anual), lo hizo a un ritmo mucho menor que el de las zonas urbanas (entre 3% y 4% anual).

- En el quinquenio 2005-2009, siete de cada cien extranjeros residentes en Estados Unidos eran centroamericanos. Cuarenta de cada cien migrantes centroamericanos en ese país procedían de El Salvador.

### Capítulo 3. Panorama social

#### Resumen

En los últimos años, ¿cuáles fueron los principales factores que favorecieron o limitaron la expansión de las capacidades de las y los centroamericanos?

En materia de expansión de capacidades humanas, lo más relevante de la evolución reciente fueron los avances en las coberturas educativas y la mejora en indicadores clave como la mortalidad infantil y la esperanza de vida, los cuales fueron favorecidos por aumentos en el gasto público social per cápita en todos los países del Istmo. A diferencia de lo ocurrido en otras épocas de crisis, la información disponible sugiere que durante la contracción de los años 2008-2009 los gobiernos no recortaron la inversión social como medio para equilibrar las finanzas públicas. Aunque estos son esfuerzos en la dirección correcta, su sostenibilidad en los próximos años será crucial para que la región alcance umbrales superiores de desarrollo social.

El logro de mayores avances se vio limitado por los altos niveles de privación experimentados por la mayoría de las y los centroamericanos. Si bien en varias naciones (no en todas) hubo una modesta reducción de la desigualdad en la distribución de los ingresos, las inequidades siguen siendo muy elevadas. Además, la crisis económica de 2008-2009 revirtió parcialmente las reducciones de la pobreza alcanzadas en los años previos, aunque no las anuló. También persisten amplias brechas sociales de carácter subnacional en todos los países, así como los rezagos que afectan a las poblaciones indígenas, las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad.

En años recientes han ocurrido pocos cambios en lo concerniente al diseño y ejecución de las políticas sociales uni-

versales (las dirigidas al conjunto de la población). Los países que tenían débiles instituciones sociales e incipientes políticas universales, las siguen teniendo. En esta situación se encuentran las naciones del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). En cambio, a lo largo de la última década todos los países han innovado con programas sociales especialmente dirigidos a la población pobre, entre los que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas y el incremento de las pensiones no contributivas para adultos mayores.

#### Hallazgos relevantes

- En el 2008, la pobreza por insuficiencia de ingresos/consumo afectaba a un 47% de los centroamericanos y un 18,6% se encontraba en pobreza extrema, 0,5 y 1,1 puntos porcentuales más que las estimaciones realizadas en el anterior *Informe Estado de la Región (2008)* para los años cercanos al 2006.
- El 10% de la población más rica recibe cerca de un 40% de los ingresos totales en Guatemala y Honduras, y alrededor de un 30% en los demás países del Istmo. Solo Costa Rica y Guatemala muestran un aumento de la brecha con respecto a inicios de la década.
- En el 2008 casi 1,8 millones de niñas y niños centroamericanos menores de 5 años (uno de cada tres) padecían desnutrición crónica. En Guatemala la incidencia es de 51,9% (uno de cada dos).
- La tasa neta de escolaridad en primaria en Honduras y Nicaragua fue cercana al 90% en el 2008, y en el resto de las naciones fue superior al 95%. Pese a que en secundaria la tasa se reduce a menos del 70% en todos los países, en ambos niveles hay mejoras con respecto a inicios de la década.
- En el período 2000-2008 aumentó la inversión social en toda la región. El

mayor incremento (66,7%) se dio en Nicaragua; este país y Guatemala son los que menos invierten en materia social: 110 y 119 dólares por persona en el 2008.

### Capítulo 4. Desempeño económico

#### Resumen

¿Cuáles son las oportunidades que generaron los mercados interno y externo para potenciar el bienestar de la población centroamericana?

La inserción en la economía mundial le permitió a Centroamérica impulsar su crecimiento y ampliar las oportunidades de desarrollo para sus habitantes. En los últimos años esa apuesta evidenció su potencial, pero también sus limitaciones. Los altos niveles de crecimiento económico alcanzados en el período 2004-2007, en algunos países los mayores desde la década de los sesenta, no lograron traducirse en niveles proporcionales de progreso social y se revirtieron rápidamente, debido a la fuerte contracción económica de los años 2008-2009. Estos resultados confirman la persistente desigualdad que tiende a concentrar las oportunidades productivas y los ingresos en pocos segmentos de población.

Una mayor integración a la economía mundial le permitió a la región diversificar su base productiva, pero también la hizo más sensible a los ciclos adversos de los mercados internacionales. Las políticas públicas han evidenciado poco margen de maniobra para mitigar los *shocks* externos y limitadas capacidades endógenas para generar oportunidades basadas en la productividad y la innovación.

Ante la necesidad de mitigar los efectos adversos de la crisis, los gobiernos del área optaron por aplicar políticas de gasto expansivas. Este hecho, unido a la fuerte caída de los ingresos tributarios ocasionada por la contracción económica, hizo que a partir del 2009 comenzaran a resurgir las presiones fiscales. Ello amplió las brechas en este ámbito y revirtió la tendencia a la baja que venían mostrando los países en la reducción del déficit fiscal y la deuda pública. La estabilidad continuó

erosionándose en la segunda mitad del 2010, debido a nuevas alzas en los precios internacionales del petróleo y los alimentos, lo que podría implicar una reversión del histórico descenso de los desequilibrios externos y la inflación registrados en el 2007-2008.

### Hallazgos relevantes

- La mayoría de las economías centroamericanas se contrajo en el período 2008-2009, con excepción de Panamá (2,4%) y Guatemala (0,6%). El Salvador fue el país más afectado por la crisis (-3,5%) tanto en extensión como en profundidad. Esta nación entró en la fase recesiva más temprano que el resto del Istmo y se mantuvo en esa condición por más tiempo.
- Los factores determinantes del auge económico durante la primera parte de la década fueron también los canales de transmisión de la crisis. En los años 2008-2009 los flujos de capitales privados cayeron 21,4%, las remesas 2,4%, las exportaciones de bienes 1,5% y el turismo no creció (0,3%).
- El ciclo económico internacional afectó más las importaciones que las exportaciones. En el período 2004-2007 las compras de la región en el exterior crecieron más que sus ventas; en el 2009 las primeras cayeron un 24,1% y las segundas un 11,8%.
- Las exportaciones intrarregionales registraron un mejor desempeño que las extrarregionales. Durante la última década las primeras crecieron un 8,5%, frente a 5,3% de las segundas. Este dinamismo fue impulsado principalmente por Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- En el 2009 solo Belice y Nicaragua tenían una carga tributaria superior al 15% del PIB. La crisis dejó a Belice, Guatemala y Honduras con una carga tributaria inferior a la registrada diez años antes.

## Capítulo 5. Panorama ambiental

### Resumen

¿Cuáles fueron los principales cambios en los patrones de uso de los recursos naturales? ¿Mejoraron la sostenibilidad ambiental y las capacidades nacionales para promoverla?

En la década de 2000, Centroamérica profundizó sus tendencias de uso insostenible de los recursos naturales, al pasar de una relación positiva entre su huella ecológica y la capacidad de su territorio, a una brecha negativa o “deuda ecológica”. Esto significa que el ritmo actual de uso de esos recursos demanda más territorio del disponible. Este cambio confirma una notable desvinculación entre ambiente y desarrollo, y demuestra que el grado de prioridad (creciente) que tiene este tema en los discursos y espacios institucionales y políticos, no se expresa en logros concretos y transformaciones sustanciales en los patrones de explotación de la naturaleza.

Gran parte de la deuda ecológica deviene de un uso energético descontrolado, ineficiente y contaminante, y de la apertura, poco planificada y regulada, de nuevas ventanas de riesgo para la integridad natural del territorio: un crecimiento urbano expansivo, un limitado control de las fuentes de contaminación del agua y de los residuos sólidos y líquidos, la afectación del suelo por actividades agrícolas tecnológicamente rezagadas, así como la apuesta por actividades de alto impacto ambiental y gran conflictividad social, como es el caso de la minería (en especial en territorios indígenas).

Todo lo anterior amenaza los logros que en las décadas anteriores marcaron la agenda de conservación en el Istmo. El área protegida ha seguido creciendo (aunque a un ritmo mucho más lento) y se han sumado esfuerzos públicos y privados con nuevas modalidades y aportes. Pero ello no logra evitar la presión de la actividad humana sobre el patrimonio natural: se mantiene una importante deforestación en la mayoría de los países, se ha perdido una gran cantidad de área de humedales (uno de los ecosistemas menos protegidos)

y aumentó el número de especies en peligro.

Centroamérica ha tenido un gran dinamismo en materia de creación de leyes e instituciones, tanto en el plano nacional como en el regional, pero los resultados de su gestión ambiental muestran que hay poca capacidad para el control efectivo de las actividades, en favor de la sostenibilidad. Un ejemplo de esta situación se da con la gestión del riesgo. Centroamérica generó una institucionalidad compleja y avanzó en el tratamiento conceptual de este tema, pero mantiene niveles de exposición y vulnerabilidad socialmente construidas iguales o mayores a los de décadas pasadas, en un contexto de creciente número de desastres y, además, de cambio climático.

Los países del Istmo tienen desafíos comunes, poseen varias cuencas transfronterizas, protegen un patrimonio natural de importancia mundial, exhiben tendencias similares en el uso de los recursos naturales y la energía, y comparten amenazas de diversa índole. Por eso, la gestión ambiental surge como un espacio claro en que la acción regional no solo es fundamental, sino que puede ayudar a fortalecer (con planificación, información y participación social) las capacidades para buscar y mantener un desarrollo humano sostenible.

### Hallazgos relevantes

- Centroamérica tiene una huella ecológica negativa: cada habitante requiere un 10% más del territorio que tiene disponible para satisfacer su consumo.
- Poco más de la cuarta parte del territorio centroamericano corresponde a áreas protegidas. Entre 2000 y 2009 se registró un aumento de 368.558 hectáreas en esa superficie, un 2,5% del total.
- En veinticinco años, desde 1980 hasta 2005, la región perdió 248.400 hectáreas de humedales, a un ritmo promedio anual de 9.936 hectáreas. La pérdida acumulada en ese período



representa un 34,8% del total que existía en 1980.

- La cantidad de especies en peligro aumentó un 82% entre 2002 y 2010. Los peces, seguidos por los anfibios, son las especies más impactadas.
- Un 35% del territorio centroamericano está dentro de cuencas compartidas.
- Entre 2005 y 2008 la superficie agrícola de la región se redujo en 7,4%.
- De 2005 a 2010 el área boscosa del Istmo disminuyó en 1.246.000 hectáreas. El ritmo de esa pérdida, sin embargo, ha bajado; entre 1990 y 2000 la tasa era de -1,6%, y en el período 2000-2010 fue de -1,2%.

## Capítulo 6. Panorama político

### Resumen

¿Cuál fue la evolución de la democratización en el acceso y ejercicio del poder político, y en la convivencia ciudadana?

El acceso democrático al poder político tuvo involuciones en el último trienio en dos países del Istmo. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y las denuncias de fraude en las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua, evidenciaron que las democracias electorales no han terminado de consolidarse y aún existe el riesgo de que se empleen medios no democráticos.

El ejercicio democrático del poder político está aún muy limitado por un contexto en el que las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas. En Guatemala la violencia y la penetración del crimen organizado provocaron eventos que amenazaron con desestabilizar el sistema político. También El Salvador y Panamá muestran déficits institucionales, pero estos no han dado paso a situaciones críticas; en estos dos países -al igual que en los anteriores- uno de los temas prioritarios es la consolidación de la independencia judicial.

Estos episodios ya no pueden ser vistos como productos de “transicio-

nes inacabadas” hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

La ciudadanía, por su parte, fue poco activa y presentó bajos niveles de demanda por aperturas democráticas en el período 2008-2010. Las excepciones a esta regla fueron el movimiento de resistencia organizado en Honduras y las acciones colectivas de trabajadoras registradas en el 2010 en Panamá.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva<sup>23</sup>. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho, estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

### Hallazgos relevantes

- Entre 2008 y 2010 se realizaron en el Istmo cuatro elecciones nacionales: El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010). Solo en Costa Rica triunfó la continuidad política.
- El nuevo Código Electoral de Costa Rica (2009) establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres), para la conformación de las listas de candidatos a puestos de elección popular, mediante un sistema de alternancia. En Honduras y Panamá la cuota actual es de 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.
- En cuatro de los seis países del Istmo descendió la participación electoral. Con excepción de Nicaragua -donde en 2006 esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales).

■ Entre 2005 y 2009, el gasto de defensa de la región ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares. Este rubro no experimentó incrementos significativos en los últimos años, salvo en Honduras, donde el gasto se duplicó durante la segunda mitad de la década.

■ En los últimos cinco años se intensificaron los cuestionamientos públicos a la independencia del Poder Judicial. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas recientes en esos países.

## Capítulo 7. Integración regional

### Resumen

¿Cómo ha contribuido la institucionalidad de la integración regional a enfrentar los desafíos del desarrollo humano sostenible de Centroamérica?

En el trienio 2008-2010, las capacidades de la institucionalidad de la integración para apalancar el desarrollo humano sostenible en Centroamérica siguieron siendo bajas y no muy distintas a las descritas por el *Informe Estado de la Región en 2008*. A la falta de disciplina de los países y a una trunca reforma institucional, se le han agregado en años recientes las dificultades surgidas de un contexto político aún más complejo, las fuerzas centrípetas originadas por la crisis económica internacional y un entorno regional severamente afectado por los desastres naturales sufridos en el 2010.

Pese a ello, es posible consignar avances que demuestran que la acción regional no solo fue posible, sino que además contribuyó para que las crisis mencionadas no tuvieran efectos más severos. Centroamérica aumentó su comercio interno, pudo completar la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y consiguió que Panamá iniciara un proceso, gradual pero cierto, de incorporación al Subsistema de Integración Económica. También avanzó en la interconexión eléctrica, la estrategia regional de seguridad, la posición ante el cambio

climático y la organización del sector pesquero. En forma paulatina, la región ha logrado cimentar canales de comunicación transnacional fuertes y dinámicos en diversos sectores de la acción pública. Estos canales son imprescindibles como plataforma para la acción conjunta y pueden entenderse como uno de los elementos más importantes para el futuro éxito y ulterior desarrollo del SICA.

Estos avances, sin embargo, no logran contrapesar los problemas institucionales y políticos que enfrentó el SICA durante el período 2007-2010. Si bien la renuencia de los Estados a otorgar mayor capacidad infraestructural al Sistema limita la profundización del proceso de integración, también los problemas internos de gestión del SICA desestiman a los países miembros. La principal respuesta de la Secretaría General ha sido una mayor influencia en la conducción y seguimiento de las actividades y organismos, con lo cual busca aumentar la articulación, disminuir la redundancia y hacer eficiente la ejecución presupuestaria. No obstante, esta práctica centralista debe ir acompañada de una sustantiva mejora en la rendición de cuentas y la transparencia del Sistema, sin que ello genere roces entre las diversas instancias, ni entre sus miembros o con la normativa regional.

#### Hallazgos relevantes

- Las crisis políticas originadas por el golpe de Estado en Honduras y el conflicto limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua han llevado a los órganos políticos del SICA a tener un funcionamiento mínimo. El número de reuniones presidenciales disminuyó de ocho en el 2008, a tres en el 2010.
- En el período 2007-2010 se aceptaron cinco nuevos países observadores del SICA: Alemania, Chile, Argentina, Italia y Japón. La cooperación europea es por mucho la principal fuente de financiamiento de la integración regional: aportó más de 500 millones de euros en la primera década del siglo XXI.

- El mecanismo de nombramiento de los jefes de las instituciones regionales sigue siendo un área crítica de la institucionalidad. Esto quedó manifiesto en el reciente conflicto por el nombramiento del actual Secretario de la Sieca.

- En 2010 Panamá anunció su retiro del Parlacen.

- En el período 2007-2010 se crearon cuatro nuevos órganos adscritos al SICA, todos con sede en San Salvador. Entre ellos destaca la Unidad Regional de Seguridad Democrática (Comisión de Seguridad Democrática).

- Continuó la iniciativa de compra conjunta de medicamentos por parte de las naciones centroamericanas. Para el 2011 se proyecta que la adquisición de quince de estos productos generará un ahorro global de veintidós millones de dólares.

#### Sección “Desafíos del desarrollo humano sostenible”

En esta sección del Informe se examina un conjunto pequeño pero relevante de desafíos regionales. Un desafío representa un rezago del desarrollo humano sostenible de Centroamérica, que se estudia en profundidad con el fin de conocer mejor sus implicaciones sobre la calidad de vida de la población.

A diferencia de la sección anterior, en este apartado del Informe se analizan exhaustivamente los temas planteados. Ello implicó el desarrollo de investigaciones en las cuales se recurrió a fuentes de información primaria, así como la realización de nuevas de investigaciones como complemento de lo ya estudiado en cada materia. En este sentido, los capítulos 8 y 9 dan un valor agregado a algunos de los asuntos abordados de manera general en la sección “Panorama regional”.

#### Capítulo 8. El desafío de los Estados de y para la democracia

##### Resumen

¿Qué capacidades tienen los Estados

centroamericanos para resguardar y promover la democracia?

Los Estados son una fuente importante de los problemas de la democracia en Centroamérica. La organización y la distribución de poder dentro los aparatos institucionales no son propicias para el control político. Además, la mayoría de los Estados tiene un bajo poder infraestructural, es decir, pocas capacidades para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos. Incluso en años recientes varios de ellos se han vuelto contra la democracia, procurando distorsionar o recortar los ámbitos de aplicación del orden constitucional.

Hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido los actos contra la legalidad democrática. Entre estos destacan acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y disminuir la independencia de la jurisdicción constitucional, y la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Constitución Política.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a esta modalidad de Estado hostil a la democracia. El

Salvador y Panamá tienen sistemas con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Cuentan con Estados cuyos aparatos institucionales son, absoluta o relativamente, más grandes, una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos de la institucionalidad contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso, sino que procuran sofocar o, por lo menos, vaciar de contenido las democracias electorales que albergan en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados de y para la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.

#### Hallazgos relevantes

- En Centroamérica existen casi mil instituciones públicas<sup>24</sup> (968). El Estado costarricense reúne el 29% de ellas (276), seguido por El Salvador (162); los demás países oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala).
- Los sectores públicos de los países del CA4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% de los presupuestos públicos, 10% de la población).
- El Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de seis de cada diez instituciones públicas centroamericanas.
- Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos

es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron alrededor de 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares.

- En administración de justicia, los países del CA4 gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar.
- El Salvador y Costa Rica cuentan con los sistemas de administración de justicia con mayor penetración territorial del Istmo. Tiene el doble o hasta seis veces más oficinas y operadores judiciales que Guatemala y Panamá.

### Capítulo 9. El desafío de enfrentar el cambio climático

#### Resumen

¿Cuáles son las principales implicaciones sociales, económicas y ambientales esperadas del cambio climático para Centroamérica?

El cambio climático pone en evidencia los rezagos en el desarrollo humano de la región. Las proyecciones indican que habrá cambios significativos en la temperatura promedio y los patrones de precipitación, lo que podría exacerbar los impactos de la cantidad creciente de desastres que afectan al Istmo. También se prevén efectos sobre la seguridad alimentaria, la productividad agrícola, el manejo del agua, las costas, la biodiversidad y los ecosistemas, entre otros.

Este fenómeno profundiza las amenazas y vulnerabilidades históricas de Centroamérica, generadas por factores como la degradación ambiental, la ausencia de ordenamiento territorial, la exposición y el riesgo de desastres para las poblaciones -principalmente las más pobres-, la ineficiencia energética y la dependencia de combustibles fósiles, el mal manejo del agua y las debilidades institucionales para la gestión ambiental. El cambio climático plantea una situación contradictoria: el Istmo es

responsable de menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), pero es reconocido como el “punto caliente” más prominente de los trópicos; es decir, la zona del mundo potencialmente más vulnerable a sus impactos. Aunque se trata de una factura en gran parte ajena, la región también ha aportado degradación ambiental y deforestación, usos insostenibles de energía y desorden urbano, que no la eximen de responsabilidad global. Sin descuidar las acciones para disminuir esos aportes, prepararse para mitigar las repercusiones de este fenómeno es el desafío más apremiante para la débil institucionalidad y la escasa capacidad de adaptación de Centroamérica.

Dos sectores que sobresalen, tanto por su importancia económica y social como por su vulnerabilidad ante el cambio climático, son agricultura y energía. A mediano y largo plazos se prevé afectación de cultivos como maíz, frijol y arroz, fundamentales para la alimentación y la economía de muchos pequeños productores en la región. En energía los retos apuntan en dos sentidos: la necesidad de reducir las emisiones de GEI en un marco de alta dependencia de hidrocarburos, y los problemas que puedan presentarse en la disponibilidad y manejo del agua para la generación futura de energía eléctrica.

Centroamérica ha creado espacios de debate y coordinación, así como un conjunto amplio de políticas y estrategias nacionales y regionales para enfrentar el cambio climático, pero con dos debilidades centrales: por un lado, el enfoque prevaleciente ha sido el de la mitigación (ámbito en el que existe la posibilidad de acceder a recursos financieros internacionales), mientras que el tema crítico de la adaptación no ha sido prioritario; por otro lado, la mayoría de las políticas ha definido tareas y metas clave, pero no responsabilidades y recursos para su concreción. El reciente lanzamiento de la Estrategia Regional de Cambio Climático parece marcar un avance en esa dirección. Por el momento, urge consolidar la generación de indicadores ambientales, colocar la adaptación en el centro de los

esfuerzos -articulándola con la gestión del riesgo-, fortalecer la gestión de los bosques y zonas protegidas (cruciales para encarar el fenómeno) y construir de manera participativa instrumentos de ordenamiento territorial y de educación ciudadana.

#### Hallazgos relevantes

- Centroamérica produce menos del 0,5% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global, pero es señalada como el “punto caliente” más vulnerable al cambio climático entre las regiones tropicales del mundo.
- Guatemala y Honduras son responsables del 76% de las emisiones de GEI en el Istmo, principalmente como resultado de cambios en el uso del suelo y la quema de hidrocarburos y leña.
- Los cultivos más sensibles al cambio climático en Centroamérica son: caña de azúcar, yuca, maíz, arroz y trigo (maíz, frijol y arroz son sus cultivos más importantes).
- El índice de riesgo climático (calculado para 176 países entre 1990 y 2008, con base en fenómenos meteorológicos extremos) ubica a Honduras y Nicaragua entre las naciones en mayor riesgo (tercera y quinta posición, respectivamente).
- Aunque no se ha establecido una relación clara con el cambio climático, desde las décadas de los ochenta y noventa se registra un crecimiento significativo en el número e impacto de desastres hidrometeorológicos en la región.
- Una revisión de 65 documentos de política y estrategias en los que se definen medidas contra el cambio climático mostró que solo en siete se identificaron responsabilidades y recursos para su implementación.

La edición de este capítulo estuvo a cargo de Alvaro Cáliz, Miguel Gutiérrez-Saxe, Alberto Mora, Jorge Vargas-Cullell y Evelyn Villarreal.

La revisión de cifras la efectuó Natalia Morales.

## NOTAS

**1** La competitividad de la región se ve afectada por las deficiencias y altos costos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones. Se estima que en Centroamérica los costos logísticos pueden representar hasta el 50% del precio final que paga el consumidor de un producto (siendo el transporte uno de los componentes más altos), en tanto que el promedio latinoamericano es de aproximadamente un 25%, y el de los países de la OCDE no supera el 9%. En el caso de la energía, el promedio regional es de dieciocho centavos de dólar por kilovatio/hora, mientras que en Colombia y México se aproxima a seis centavos de dólar. Asimismo, el rezago en todos los países centroamericanos en el desarrollo de las telecomunicaciones es pronunciado, sobre todo en la conectividad de banda ancha, que se considera esencial para el aumento de la competitividad (Whyte, 2010).

**2** El papel del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha sido potenciado por las medidas de facilitación del comercio que han venido promoviendo los países. Un mejor aprovechamiento de este canal comercial implicaría avanzar en áreas en las que hasta ahora ha existido poca voluntad política de parte de los Estados, como son los casos de la integración aduanera y la búsqueda de una mayor convergencia de los tratados de libre comercio (Granados, 2010).

**3** Los impactos de la crisis económica se convirtieron en una amenaza adicional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), previstos para el año 2015. De no mediar otros apoyos, las familias más pobres que sufren una caída en sus ingresos están presionadas a gastar menos en salud, nutrición y educación. Aun así, la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema probablemente sea cumplida en todos los países centroamericanos. Por su parte, la meta de disminuir a la mitad la tasa de mortalidad infantil es poco probable que se alcance, excepto en El Salvador. En cuanto a la universalización del acceso a la educación primaria, de mantenerse la tendencia actual, estaría siendo lograda en la región, salvo en Honduras y Nicaragua (Olinto, 2010).

**4** Los programas de transferencias condicionadas (PTC), muy generalizados en América Latina en la última década y más recientemente en Centroamérica, representan una innovación en el diseño y ejecución de políticas sociales selectivas (junto a las pensiones no contributivas para adultos mayores en situación de pobreza). Los PTC cumplen una función relevante en tanto se les considere como complementarios a las políticas sociales de amplio alcance y si, además, se les aísla de las lógicas clientelistas. Un estudio de Cecchini y Madariaga (2011), que analiza los PTC en América Latina y el Caribe, señala que la asignación de recursos para estos programas alcanza un promedio regional (en relación con el PIB de cada país) de 0,4%. Todos los países centroamericanos, se ubicaron por debajo de ese promedio. Los PTC no están exentos de ser absorbidos por la corrupción, pero al menos en los tres países indagados para efectos de este análisis, no se encontraron mayores indicios de pene-

tración significativa de las redes clientelistas y de corrupción. El estudio que da cuenta de esa situación fue realizado a finales de 2010 en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, combinando la aplicación de encuestas, grupos focales y entrevistas a profundidad (en las comunidades y con expertos). Véase Brenes y Vanegas, 2010 y Unimer, 2010a y 2010b.

**5** Existen serias limitaciones de información sobre la violencia en contra de las mujeres, tanto en lo que concierne a la cantidad de casos como a su calificación. Los homicidios son un tipo de violencia extrema que, cuando se cometen en contra de las mujeres a causa de su género, se conocen como femicidios. En la región solo Guatemala, Costa Rica y El Salvador cuentan con instrumentos normativos que contemplan esta figura. En todo caso, el Istmo registró un aumento de los homicidios de mujeres durante la pasada década, con un repunte importante en los últimos tres años en Guatemala, Honduras y El Salvador. Un factor que dificulta la atención del problema es la impunidad, ligada a los deficientes desempeños de los órganos de investigación criminal (Cefemina, 2010).

**6** La incapacidad de las policías públicas incide también en la expansión de los servicios privados de seguridad. En toda Centroamérica la cantidad de agentes privados excede el número de efectivos policiales públicos, un fenómeno que se magnifica en Guatemala (6 a 1) y en Honduras (4,88 a 1) (Small Arms Survey-Graduate Institute of International and Development Studies, 2011). Esta tendencia causa mayor preocupación por el hecho de que los países cuentan con mecanismos endeblados para el registro y supervisión del personal, equipo y armamento de las empresas de seguridad privada.

**7** El tráfico ilícito de armas es un negocio muy vinculado al canje por drogas. Hasta hace poco se asumía que este intercambio seguía preferentemente la ruta norte-sur, mientras que el tráfico de drogas iba en sentido contrario; sin embargo, en los últimos años se ha evidenciado que la ruta de las armas es más variada. Indagaciones del Ministerio Público de Guatemala encontraron que la mayoría de las armas decomisadas recientemente en ese país proceden de Honduras. En 2009 y 2010, las autoridades mexicanas denunciaron que la mayoría de los arsenales incautados por la policía al crimen organizado (sobre todo a los cárteles) proviene de los ejércitos de Centroamérica. Hay varios indicios que hacen razonable pensar que los cárteles mexicanos están utilizando a Centroamérica como una base logística. La presencia creciente de armas en Centroamérica obedece tanto a los remanentes de los conflictos bélicos como al acelerado ritmo de las importaciones legales e ilegales. Se estima que en 2007 en la región había alrededor de 4,5 millones de armas ligeras, la mayoría circulando en forma ilegal (Banco Mundial, 2011). Ante la expansión del tráfico clandestino de armas, los Estados del área han mostrado escasa capacidad de anticipación y respuesta. Esta débil reacción se debe, en parte, a la ausencia de procedimientos homologados entre los países y al débil manejo e intercambio de información, tanto a nivel intranacional como intrarregional (Iepades y Flacso, 2006).

**8** Para este análisis no se contó con cifras comparativas sobre el impacto de la crisis en el subempleo, que como se sabe es el principal problema de la fuerza de trabajo centroamericana. Empero, es muy probable que este fenómeno se haya expandido entre 2008 y 2010, ya que los Estados concentraron sus esfuerzos en las políticas asistenciales, con muy pocas acciones para la generación de empleo decente. Asimismo, salvo en el caso panameño, la capacidad del mercado de trabajo para crear puestos de trabajo formal fue minimizada por las condiciones económicas prevalecientes.

**9** En la explotación minera se refleja claramente la ausencia de poder ciudadano. En Guatemala, desde 2005 y hasta junio de 2011, pueblos indígenas afectados por diversas concesiones han realizado más de cincuenta consultas comunitarias. En las consultas, la población se ha manifestado en contra de la minería a cielo abierto en sus territorios, al amparo del Convenio 169 de la OIT, sin que las autoridades hayan prestado una atención oportuna a estas expresiones. Durante los últimos cinco años, se ha agudizado la desprotección jurídica de los pueblos indígenas sobre sus tierras, así como la represión oficial y clandestina en contra de los líderes que se oponen a la actividad minera. La conflictividad generada en ese país motivó la visita (2010) y posterior elaboración de un informe (2011) del Relator Especial de las Naciones Unidas, James Anaya, sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas de Guatemala en relación con los proyectos extractivos en territorios tradicionales. En el Informe se documentan los impactos en la salud, las fuentes de agua, los bosques y, sobre todo, se hace constar la fuerza desproporcionada aplicada por el Estado ante actos de protesta social. La represión no proviene solo del Estado, sino también de grupos privados. Se documentan asesinatos, hostigamientos y ataques a defensores de derechos humanos y líderes comunitarios, en un contexto marcado por la impunidad, en especial cuando las víctimas son indígenas.

El informe del Relator Especial, presentado en marzo de 2011, recomienda avanzar urgentemente hacia la discusión y aprobación de un instrumento jurídico que formalice la consulta a los pueblos indígenas sobre las medidas estatales que les afecten. También sugiere una revisión de las normas ambientales, para permitir la plena participación de los pueblos indígenas en la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social, y garantizar una mayor capacidad de supervisión por parte de las autoridades competentes, en consulta con las comunidades indígenas. El Relator Especial insta al Estado guatemalteco a realizar una amplia y profunda revisión de las normas y políticas relativas a las tierras indígenas, a fin de articular las leyes internas con las normas internacionales que garantizan los derechos de estos pueblos sobre sus tierras y recursos naturales, incluyendo el carácter colectivo de estos derechos, su dimensión territorial, y el pleno reconocimiento de la tenencia tradicional de la tierra conforme al propio derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas (ONU, 2011).

**10** Un informe especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación en Honduras tras el golpe de Estado, señaló que en ese país se cometieron “graves violaciones a los derechos humanos de sus habitantes, incluyendo muertes, declaración arbitraria del estado de excepción, represión de manifestaciones públicas a través de un uso desproporcionado de la fuerza, criminalización de la protesta social, detenciones arbitrarias de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes y malas condiciones de detención, la militarización del territorio, aumento de las situaciones de discriminación racial, violaciones a los derechos de las mujeres, serias restricciones arbitrarias al derecho a la libertad de expresión y graves vulneraciones a los derechos políticos. La CIDH también comprobó la ineficacia de los recursos judiciales para proteger los derechos humanos” (CIDH, 2009).

**11** En países con economías abiertas -como las centroamericanas- que sufren agudas fluctuaciones de precios en los productos básicos, se recomienda, además de la agregación de valor y la diversificación de mercados y productos, políticas anticíclicas, sobre todo de carácter fiscal, para amortiguar los impactos de los ciclos recesivos (Ocampo, 2011).

**12** La inversión extranjera directa (IED) resulta un factor crucial para el desarrollo de las economías centroamericanas, pero debe inscribirse en el marco de políticas más coherentes de desarrollo. Contrario a lo que prevalece en el Istmo, la atracción de IED con base en incentivos fiscales requiere medidas focalizadas y temporales. Luego de un período determinado, los sectores más dinámicos que gozan en un primer momento de exenciones y exoneraciones tendrían que contribuir con el pago de impuestos. Asimismo, la experiencia del sudeste asiático muestra que los incentivos tributarios deberían estar condicionados a la contribución de la IED para alcanzar una mayor intensidad tecnológica y un mayor encadenamiento productivo, o bien, a su presencia en las zonas más deprimidas (para generar empleo decente).

**13** La presión fiscal llevó a incrementos considerables de la deuda pública en términos del PIB en todos los países, excepto en Panamá, donde se mantuvo un nivel de deuda similar al de 2008. En 2009 el mayor aumento ocurrió en El Salvador, con un alza anual equivalente a un 8,3% del PIB, seguido por Nicaragua (5,1%) y Honduras (4,4%).

**14** Incluye a los tres países del llamado Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), junto a Belice.

**15** Corresponde al promedio de 2006-2009 de los ingresos tributarios por habitante. Se obtiene de multiplicar la carga tributaria de cada país (tributos/PIB) por el PIB y dividirlo por la población de cada año.

**16** Un ejemplo de esta situación es la actitud del Estado panameño, que por un lado se retira del Parlacen en 2009 (resquebrajando aun más la legitimidad de este organismo) y, por otro, decide ingresar al Sieca (incorporación que, al formalizarse en 2012, le dará mayor fortaleza y perspectivas a la integración económica).

**17** El hecho de que el sistema de interconexión esté en una etapa avanzada de ejecución facilitará a su vez la puesta en marcha de la Autopista Mesoamericana de la Información (AMI), ya que la mayor parte del cableado de fibra óptica fue tendida sobre la red de interconexión eléctrica. La AMI será un factor clave para reducir la acusada brecha digital que exhibe la región, ya que la infraestructura de telecomunicaciones de banda ancha interconectará zonas urbanas y rurales del área centroamericana y del resto de países que integran el Proyecto Mesoamérica. A finales de mayo de 2010 se reportaba una conclusión del 95% de la infraestructura de fibra óptica que va desde Guatemala hasta Panamá.

**18** La Ricam forma parte de una estrategia más amplia de transporte: el Sistema de Transporte Multimodal Mesoamericano (STMM), cuyo objetivo es lograr un uso más eficiente de los distintos medios de transporte (terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo). Dentro de este sistema se ha privilegiado el Corredor Pacífico, que cruza seis fronteras y siete países en el litoral pacífico desde México hasta Panamá. Para Centroamérica, el desarrollo de este corredor es relevante por ser la ruta más corta que conecta al Istmo y porque, además, por esa vía circula aproximadamente el 95% del comercio intrarregional (incluyendo parte de México). De igual manera, el STMM privilegiará una estrategia portuaria para México y Centroamérica que incluye la adecuación del transporte marítimo de corta distancia, como una medida para promover el crecimiento del comercio intrarregional (SELA, 2011).

**19** Un acuerdo político duradero es una coalición de actores (partidos, movimientos sociales y organizaciones gremiales) configurada a partir de un convenio que establece objetivos, conductas aceptables o al menos toleradas, sanciones para incumplimientos y una distribución de costos y beneficios de las acciones convenidas. Este convenio es explícito, basado en un texto formal acordado entre todos (“pacto”) aunque puede tener normas, expectativas y objetivos implícitos. La durabilidad es un vector que combina duración con estabilidad, e implica que el acuerdo político tiene una vigencia indisputada, reconocida por los coaligados, a lo largo de un extenso período.

**20** Castro y Bermeo (2009) señalan que con frecuencia los esfuerzos redistributivos son respuestas a conflictos sociales, pero de carácter multiclasista, lo que evita la polarización entre clases. En un contexto completamente distinto, Slater (2010) argumenta que las élites solo atribuyen un carácter inminente a la amenaza cuando los conflictos son de cierto tipo; por ejemplo, en el caso de la emergencia de Estados autoritarios en el sudeste asiático, ello se dio por la convergencia de movimientos de clase y movimientos de base identitaria. Para ambos autores, los conflictos de clase no son suficientes para configurar una amenaza que incentive la solución de problemas de acción colectiva.

**21** Sobre el concepto de “cisne negro”, cfr. Taleb, 2005. Es una amenaza de carácter letal que, sin embargo, es inesperada, pues los actores la consideran un curso de acción altamente improbable. Cuando esto ocurre, puede tener consecuencias “cataclísmicas” para las vidas y haciendas de las personas. El

escenario alternativo planteado en este análisis se basa en un argumento tomado y adaptado del propuesto por Slater (2010) para el sudeste asiático: resolver el problema de acción colectiva de las élites para evitar un “Estado de la naturaleza” hobbesiano. En esa región del mundo, las élites estuvieron dispuestas a desarrollar el poder infraestructural del Estado a cambio de lograr una provisión de bienes públicos. En Centroamérica, esa disposición favorable sería ayudada por el fracaso de respuestas ensayadas en la primera década del siglo XXI para contener los problemas de violencia social y delictiva, en particular las políticas de “mano dura” aplicadas en los países del llamado “Triángulo Norte”. No obstante, el escenario alternativo esbozado en este capítulo tiene tres variantes con respecto al de Slater: primero, en el Istmo existen democracias electorales; segundo, no hay amplios movimientos sociales y políticos que procuren reemplazar el régimen político y, tercero, la amenaza no corresponde plenamente a la emergencia de un “Estado de la naturaleza”.

**22** La ocurrencia real de un “evento cataclísmico” es un artificio narrativo que facilita el delineado de un escenario alternativo. Sin embargo, desde la perspectiva de la historia contrafactual (“*what if scenario*”), es posible formular escenarios alternativos mediante la aplicación de una “revisión mínima” de la historia, la identificación y justificación de una coyuntura pivote que, de resolverse de modo diferente, desencadenaría una sucesión distinta de acontecimientos (Tetlock, et al.2006).

**23** El tráfico de drogas es el principal factor explicativo de las altas tasas de homicidios en varios países centroamericanos, así como del aumento de la violencia en toda la región. Los “puntos calientes” del tráfico de drogas en el Istmo tienden a alcanzar índices de criminalidad que superan en un 100% los de las zonas que no son consideradas como tales (Banco Mundial, 2011).

**24** Se entiende por institución pública todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica. Las fuentes de información consultadas en cada país fueron los archivos electrónicos y físicos de las leyes y las listas de entidades incluidas en el Presupuesto de la República y en los registros de las contralorías, cortes o tribunales de cuentas. La lista de instituciones públicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap) se utilizó como fuente complementaria.