

Revista Centroamericana De Administración Pública

No.
87

GLOBALIZACIÓN & DESGLOBALIZACIÓN



ISSN 2215-3047

No. 87: julio-diciembre/2024

URL: <https://ojs.icap.ac.cr/index.php/RCAP>

Presentación de la Revista

La **Revista Centroamericana de Administración Pública** es una revista semestral electrónica gratuita y de acceso abierto de carácter científico-académico; publicada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), entidad del SICA especializada en administración pública, que se encarga del desarrollo de los recursos humanos, la modernización de los sectores públicos del Istmo, y de apoyar los esfuerzos de integración centroamericana.

Busca promover una mejor comprensión de asuntos gubernamentales y de la administración pública, publicando resultados inéditos, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Tabla de contenido

Artículo 1. El fenómeno de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana: El problema de la toma de decisiones en los procesos de integración por Rubén E. Nájera y Johnathan Ordóñez

El presente artículo analiza, desde un punto de vista histórico, político e institucional, el problema de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), particularmente a nivel de su Secretaría General. Se analiza cómo la ausencia del Secretario General es resultado de problemas de diseño dentro Sistema, en especial en el proceso de toma de decisiones.

13

Artículo 2. Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010-2020 por Jean-Paul Vargas Céspedes y Ronny J. Viales Hurtado

El artículo analiza la búsqueda de un marco cognitivo propio de la integración centroamericana, a partir del proceso de reflexión sobre su futuro, iniciado a finales del año 2010. En los posteriores años se hizo una apuesta por el regionalismo estratégico como la vía a seguir e imitar. En un proceso en el cual la confianza y la credibilidad de las partes es fundamental para promover las transformaciones institucionales y ante la pluralidad de jugadores con poder de veto, el status quo tiende a imponerse.

33

Artículo 3. ACRs: Retos y oportunidades para la gobernanza del comercio mundial por Pan Deng y Chen Du

El regionalismo comparado considera el regionalismo como uno de los niveles de la gobernanza mundial. Este artículo aplica este punto de vista a la percepción de los acuerdos comerciales regionales (ACRs) como parte importante de la reconfiguración de las normas del comercio internacional. Sobre esta base, el primer objetivo de investigación es analizar las características de los distintos modelos de ACRs.

69

Artículo 4. La cultura tradicional indígena latinoamericana en el proceso de globalización desde la perspectiva del etnocentrismo por Li Yan

En el contexto de la creciente globalización, América Latina se encuentra en medio de un choque entre la modernización impulsada por Occidente y la cultura tradicional indígena. Durante mucho tiempo, Europa, desde una perspectiva etnocéntrica, ha mantenido prejuicios hacia la cultura indígena de América Latina, tratando de juzgar y modelar la sociedad latinoamericana con parámetros occidentales.

89

Artículo 5. La globalización y la competencia geopolítica: El caso de Centroamérica por Ting Cao

La región centroamericana es una de las principales áreas de influencia política de Estados Unidos. Sin embargo, como parte del acelerado proceso de globalización, desde la década de 1990 se ha podido ver, primero, una presencia creciente de China y, después, una competencia geopolítica entre las dos potencias en esta región.

107

Tabla de contenido

Artículo 6. Transformaciones organizacionales y políticas en Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) en Centroamérica: tendencias históricas regionales y el impacto de la globalización y (des)globalización por David Chavarría Camacho y Ronny J. Viales-Hurtado

Este artículo analiza la evolución histórica y el estado actual de las políticas de CTI en América Central. Examina la transición de un enfoque de desarrollo interno durante las décadas de 1960 y 1970 a un modelo neoliberal orientado al mercado global a partir de los años 1980, insertando la discusión en los conceptos de globalización y (des)globalización.

[122](#)

Artículo 7. La comunicación cultural desde la perspectiva de la Comunidad Global de Futuro Compartido: El caso de la gastronomía china en Centroamérica por Qin Lishalang

El mundo atraviesa cambios internacionales sin precedentes. En 2022, el impacto continuo del COVID-19, la crisis geopolítica por el conflicto entre Rusia y Ucrania, y las políticas industriales confrontativas de Europa y EE. UU. han fomentado el auge de la desglobalización en Occidente. Desde los años 90, China ha promovido el “desarrollo pacífico” como su narrativa central y, en la nueva era, ha propuesto la “Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad” en apoyo de la integración global.

[142](#)

Artículo 8. Centroamérica una región con alianzas geopolíticas y nuevos liderazgos mundiales en el contexto de la globalización por Alma Gabriela Cux Vásquez

El presente artículo refiere a una descripción y análisis de geopolítica, globalización, (des)globalización) y migración desde un enfoque en la región centroamericana en un contexto de cambios y nuevos liderazgos en el Sistema Internacional. En este orden comprender el proceso de globalización como una oportunidad de crear alianzas para el intercambio de bienes, servicios y una agenda común para alcanzar metas por el bienestar de la población es de primordial importancia para los Estados y demás actores en la esfera internacional.

[166](#)

Artículo 9. Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) A Guide for Reporting on Sustainability in the EU Market por Ernani Contipelli

This article explores important concepts for understanding how companies will report on sustainability in the EU market under the CSRD. The first part of the article discusses sustainability and its connection to the Sustainable Development Goals (SDGs) and business, introducing the concept of the triple bottom line.

[181](#)

Artículo 10. El financiamiento de China en América Latina: características, instituciones y debates (2005-2023) por Cristófer Rodríguez Álvarez

Tras la crisis financiera de 2008 el crédito de los bancos estatales chinos hacia los Estados latinoamericanos aumentó aceleradamente. La literatura académica ha tratado las características de los flujos financieros y la lógica crediticia del capital chino, destacando el horizonte de largo de plazo del modelo de financiamiento de la República Popular China; asimismo, se han identificado las oportunidades y riesgos que conlleva.

[198](#)

Comité editorial

Dirección de la Revista

Dr. Mauricio Vargas Fuentes,

Director de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones.
Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP- (Costa Rica).

Bach. Andy Prado Guadamuz,

Oficial a cargo del Programa de Publicaciones
Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP- (Costa Rica)

Dr. Mauricio Vargas Fuentes,

Director de la Unidad Especializada en Gestión del Conocimiento y Publicaciones
Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP- (Costa Rica)

Comité Editorial

MSc. Gaudy Calvo Valerio,

Directora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP-
(Costa Rica)

Dra. Sonia Abarca Mora,

Investigadora independiente (Costa Rica)

Dr. Jeison Calvo Rojas,

Investigador independiente (Costa Rica)

Dr. Caryl Alonso Jiménez,

Investigador independiente (Guatemala)

Dr. José Tudela Aranda,

Secretario General de la Fundación Giménez Abad (España)

Dr. Ernani Contipelli,

Investigador y Profesor Webster University (Brasil)

Dr. Manuel Aguilar Yuste,

Investigador y Profesor Universidad de Extremadura (España)

MSc. Bonnie Hiltz,

Vicepresidenta de Energía y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá)

Comité Internacional

Marvin Danilo Lima,

Especialista en diseño de contenido, Unidad de Tecnologías de la Infocomunicación,
ICAP (Costa Rica)

Rodolfo Barrantes Alfaro,

Diseñador Gráfico Senior, Unidad de Tecnologías de la Información, ICAP (Costa Rica)

Diseño y diagramación

Editorial

Globalización y (des)globalización

La región centroamericana navega entre desafíos y oportunidades, una confluencia marcada por una compleja matriz de rezagos y vulnerabilidades que contribuyeron a la década perdida en los años ochenta del Siglo pasado y que siguen persistiendo con nuevos matices en un contexto incremental de complejidades.

Con la tan esperada llegada de los Acuerdos de Paz de Esquipulas en el año 1987, se da el arribo de la esperanza social, derivada de una era democrática, cuyo amanecer pronosticaba la capacidad de canalizar las diferencias desde el diálogo, la negociación y la construcción conjunta para atender los rezagos estructurales y atender una agenda política desbordada por las necesidades sociales; sin embargo, este pronóstico no durará mucho tiempo, la irrupción de un proceso de reformas neoliberales a inicios de los años noventa del Siglo pasado y una inserción incremental en la economía global anuncian el auge del regionalismo abierto.

Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Belize creen en la integración como un camino para alcanzar el desarrollo, la paz y la libertad. La región se encuentra en un contexto de múltiples incertidumbres políticas, sociales, económicas y ambientales, las cuales en ocasiones son canalizadas en un modelo de integración que no siempre se encuentra en todas sus áreas, armonizado con las agendas estratégicas de sus Estados miembro.

El desafío parece consistir en tener la habilidad técnica y política para estimular más capacidad sistémica, basada en acciones intersectoriales y multi-actoriales, bajo una lógica de implementación basada en resultados y desde una comprensión regional de la gobernanza multinivel. Entender esta forma de interlocución, es dar un salto decidido por una centroamericana de oportunidades.

Analizar e identificar de forma permanente las tendencias globales y su influencia hacia la región es fundamental para comprender un conjunto de señales fuertes o débiles que indican una serie de transformaciones a las cuales los países a nivel individual o de forma colectiva desde el Sistema de la Integración Centroamericana se han de considerar en un nivel estratégico, táctico y operativo.

De ahí, la importancia de comprender el debate académico y geopolítico en una compleja matriz de interacciones que se dan en las tensiones entre la globalización y la (des)globalización como una estrategia para frenar los procesos de deslocalización, razón por la cual la edición de la Revista Centroamericana de Administración Pública N° 87 que el lector tiene en sus manos, se aboca hacia esta reflexión, en la cual participan un total de 14 investigadores, siendo una persona de Nicaragua, dos personas de Guatemala, cinco personas de Costa Rica, cinco personas de la República Popular de China y una persona de los Países Bajos.

La globalización, es entendida por Alan Greenspan, como el perseguir intereses comerciales y asumir riesgos comerciales sin tomar en cuenta fronteras nacionales, es decir, permitir que unidades comerciales o individuos persigan intereses comerciales y que asuman riesgos comerciales sin tener en cuenta fronteras nacionales (Greenspan, 2008)

La desglobalización nace ante la incapacidad para distribuir los beneficios obtenidos por el proceso de globalización de una forma más equitativamente, junto con la pérdida de empleos y el estancamiento económico, hizo que muchas sociedades y clases políticas sintieran que la globalización los dejaba vulnerables y sólo beneficiaba a una pequeña élite.

La desglobalización es un movimiento hacia un mundo menos conectado, definición de soluciones locales y bajo estrictos controles fronterizos en lugar de las instituciones globales, tratados y libre movimiento de las personas. Esta creciente desigualdad, principalmente en los países más desarrollados, fomentó una política del nacionalismo, la cual tiende a ser más visible y notoria en EE.UU. el país que más promovió durante mucho tiempo el proceso de globalización.

Con la crisis financiera del año 2008 y el surgimiento de movilizaciones sociales indignadas en diversas partes del planeta, emerge una amplia y diversa expresión de plataformas sociales disconformes por las asimetrías generadas con la globalización y sus consecuencias. Las velas de la desglobalización navegaron con mayor fuerza en los océanos de la globalización económica internacional, realidad a la cual la región centroamericana no se encuentra ajena, fomentándose principalmente las inmigraciones del sur hacia el norte.

El 17 de enero de 2017, durante la ceremonia de apertura de la Conferencia Anual del Foro Económico Global, en la ciudad de Davos, Suiza, el presidente Xi Jinping en su discurso Compartir la responsabilidad de nuestra era, promover el desarrollo global, alza el estandarte de la defensa de la globalización económica, un mensaje dado al mundo y cuyo eco alcanzó diferentes latitudes al exponer con una férrea convicción, una pasión decidida y con claridad en su visión presente y futura, una abierta defensa al libre comercio y al proceso de globalización, asumiendo lo que en otrora era el himno de Washington (Xi, 2017).

Intervención que realiza a pocos días de que el XLV presidente de los Estados Unidos de América, Donald Trump asumiera su mandato el 20 de enero de 2017 y que desde su campaña preconizó desacelerar el proceso de globalización, desechar las reglas del libre comercio, cerrar fronteras comerciales, construir muros, entre otros aspectos.

Como proceso, la globalización ha generado múltiples beneficios, como el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y un mayor acceso a bienes y servicios, también ha sido señalada como la responsable en el incremento de las desigualdades, la degradación ambiental y las perturbaciones sociales (Zhang, 2023).

La globalización se ha caracterizado por aumentar la interconexión y la interdependencia de los países en términos de comercio e inversión a través del intercambio de bienes, servicios, información e ideas a través de las fronteras. Las cadenas globales de suministros han crecido, reforzándose mutuamente, con ambos fenómenos influyendo e impulsando el crecimiento del otro.

En el texto "The Globalization Myth: Why Regions Matter" la autora O'Neil sostiene que la integración económica se ha producido con mucho más éxito a escala regional que global, por

ende, las autoridades han de adaptar sus futuras políticas comerciales e industriales teniendo en cuenta la dimensión regional (O'Neil, 2024).

Estas tensiones y dinámicas del cómo insertarse de forma adecuada en las cadenas globales de valor a irrumpido con una moda de shoring, entre ellos el nearshoring el cual constituye las estrategias utilizadas por las empresas internacionales para reconfigurar sus cadenas de valor, orientadas a simplificarlas y hacerlas más cortas, como a su vez acercando los centros de producción con los mercados finales; en contraposición a los offshore cuya relocalización de la producción de bienes y servicios se realiza a un tercer país sin importar su ubicación (Arlbjørn y Mikkelsen, 2014).

Las restricciones a la movilidad que se implementaron durante la pandemia derivada de la Covid-19, la desarticulación de las cadenas globales de valor y sus efectos económicos; así como, el incremento de los conflictos bélicos desde el año 2023 son factores, entre muchos otros, que han incentivado a priorizar las estrategias de nearshoring sobre las offshore, especialmente por una globalización cada vez más política y un modelo de integración y mutua dependencia cada vez más vulnerable, incierto e inestable.

El resurgimiento de intensas medidas industriales proteccionistas evidencia que el libre comercio se da en el marco de condiciones económicas y políticas, la seguridad económica se conceptualiza en el marco de la seguridad nacional de algunos países. El proceso de globalización y (des) globalización no puede ser entendido fuera de la rivalidad sinoestadounidense y los evidentes vínculos intrínsecos entre la tecnología y la seguridad nacional.

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

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

La elección del Sr. Donald Trump en su segundo mandato a la presidencia de Estados Unidos en noviembre del 2024 presagia un nuevo deal con la sociedad estadounidense: oligarquía y aceleración tecnológica, preservación y protección identitaria, cara y cruz de una misma moneda.

Una oligarquía económica que aspira a retomar un fuerte liderazgo de Estados Unidos en los procesos de globalización, quienes requieren liberarse de todas las trabas y regulaciones, para invertir y avanzar en su visión del futuro, desde su propia identidad cultural; al mismo tiempo la presión de algunas ciudades en las cuales el trabajo manual requiere ser dinamizado y en las cuales se ha identificado el enraizamiento de la migración en sus sistemas productivos como la raíz de todos sus males.

El primer efecto económico del retorno del Sr. Donald Trump será la imposición de aranceles y tipos más altos, una medida puede generar más inflación, siendo este uno de los problemas que más aqueja al pueblo de ese país. El incremento desmedido de aranceles intensificará las tensiones comerciales principalmente con la República Popular China.

El incremento de los aranceles en Estados Unidos afectará a una amplia diversidad de países en todas sus categorías, no solo con el objetivo de hacerlas menos competitivas en el mercado estadounidense, sino como una sanción a los productos que utilicen piezas o tecnologías de China, presionando así el desacoplamiento de esas economías con el país asiático.

¡Es posible un camino acelerado hacia la desglobalización! Esta exclamación es poco clara a nivel institucional o con estadísticas, una desaceleración de las relaciones comerciales de bienes y servicios solo refleja eso, una desaceleración y no necesariamente un proceso de lógica y fuerza inversa. Desde una perspectiva geopolítica, se puede identificar nuevas dinámicas y variables que alteran el funcionamiento o ponen a prueba la elasticidad de los conceptos, que en todo caso es una transformación del fenómeno en estudio.

La globalización 3.0 asume con notoria claridad dos elementos estructurales: (i) el retorno de la rivalidad estratégica entre las grandes potencias, una tensión que va más allá de las tensiones entre China – Estados Unidos, para dar espacio a las acciones por parte de la Unión Europea, como de otros países no occidentales, y (ii) el auge de la emergencia climática que ya no solo es una cuestión sensible en los países en vías de desarrollo.

El camino hacia la descarbonización de las economías implica de un impulso o aceleración por parte de las políticas gubernamentales, especialmente hacia el desarrollo o adquisición de desarrollos tecnológicos disruptivos y por ende una amplia renovación de las infraestructuras existentes, dinamizar ecosistemas óptimos y profundizar la inserción en la revolución digital.

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

En la guerra de la globalización económica, el gobierno estadounidense identificó el 7 de octubre de 2022, un conjunto de tecnologías consideradas sensibles y que deberán ser protegidas de forma agresiva, entre ellas: informática, biotecnologías y las denominadas tecnologías verdes.

Comprender el contexto desde la complejidad es el interés de la Revista Centroamericana en Administración Pública N° 87, es la capacidad de convocar a diversas mentes a dilucidar la coyuntura y atreverse a pensar el cómo los fenómenos particulares se encuentran condicionados a un contexto más amplio y por qué no, pensar ahora, desde una lógica geopolítica cuyos vientos, de una forma u otra, terminan ondeando diversas dinámicas.

Comprender el mundo, pero también como Centroamérica percibe al mundo y el cómo el

mundo percibe a la región es la trayectoria de las ideas en búsqueda del bien común, después de todo cuando acaban los senderos, inicia el verdadero camino.

En un mundo cada vez más interdependiente, la solidaridad debe ser uno de sus valores supremos, de ahí que la reglobalización -reglobalization- es un cambio de visión para un mundo más interconectado, una dedicación inquebrantable hacia la sostenibilidad y la equidad, su centro gravitacional recae en una mentalidad optimista con solidaridad humana y la búsqueda de un crecimiento económico armonioso; quizás el desafío consiste en promover un pensamiento crítico hacia una comprensión de la reglobalización desde las potencialidades que como región centroamericana ofrecemos al mundo y saber construir acuerdos políticos regionales a pesar de nuestras diferencias internas, para obtener un mejor posicionamiento en el contexto mundial.

PhD. Jean-Paul Vargas Céspedes
MSc Candidate. Andy Prado Guadamuz
Noviembre, 2024

Referencias

- Arlbjørn, J. S. y Mikkelsen, O. (2014). Backshoring manufacturing: Notes on an important but under-researched theme. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 60-62.
- Friedman, T. (2006). *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI*. Madrid: Martínez Roca.
- Greenspan, A. (2008). *La era de las turbulencias*. Barcelona: Ediciones B.
- O'Neil, S. (2024). *The Globalization Myth: Why Regions Matter*. New Haven: Yale University, Press.
- Xi, J. (2017). *Discurso del Presidente Xi Jinping en la Ceremonia de Apertura de la Conferencia Anual 2017 del Foro Económico Global*. Davos.
- Zhang, C. (2023). *Globalization and Development. Seminar on South - South cooperation for developing countries*. Beijing: AIBO.

REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública se encuentra registrada en los siguientes índices, bases de datos, catálogos y otros sistemas de búsquedas.

Índices:

ERIH PLUS: (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences): portal de revistas científicas del Índice Europeo de Referencias de Humanidades y Ciencias Sociales desarrollado por el Standing Committee for the Humanities (SCH) de la European Science Foundation (ESF).

Catálogos:

BIBLAT: Portal especializado en revistas científicas y académicas publicadas en América Latina y el Caribe.

CLASE: base de datos bibliográfica creada en 1975 en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

DIALNET: Portal bibliográfico, cuyo principal cometido es dar mayor visibilidad a la literatura científica hispana. Centrado fundamentalmente en los ámbitos de las Ciencias Humanas, Jurídicas y Sociales.

LATINDEX: Catálogo del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

REDIB: (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico): página de contenidos de caracteres científicos y académicos de forma digital producidos en Iberoamérica.

REDALYC: sistema de indización que integra a su índice las revistas de alta calidad científica y editorial de la región.

EBSCOhost: Es una plataforma intuitiva de investigación en línea utilizada por miles de instituciones y millones de usuarios en todo el mundo

Redes sociales científicas:

Mendeley: Gestor de referencias de libre acceso en el que se comparte producción científica y académica.

Academia.edu: Es una red social gratuita que tiene como objetivo conectar científicos, ofrecerles una plataforma para compartir sus trabajos de investigación y facilitarles el

seguimiento de los artículos que son relevantes para sus campos de estudio.

Buscadores:

Google Scholar.
Google Analytics.

Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo regional intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.

Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.

La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.



El fenómeno de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana: El problema de la toma de decisiones en los procesos de integración¹

The empty chair phenomenon in the Central American Integration System: The problem of decision making in integration processes

Recibido: 13 de mayo del 2024 / Aceptado: 22 de octubre del 2024 / DOI: 10.35485/rcap87_1

Rubén E. Nájera²  Johnathan Ordóñez³ 

Resumen

El presente artículo analiza, desde un punto de vista histórico, político e institucional, el problema de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), particularmente a nivel de su Secretaría General. Se analiza cómo la ausencia del Secretario General es resultado de problemas de diseño dentro Sistema, en especial en el proceso de toma de decisiones. La tesis principal del artículo es que los distintos intentos de reforma del Sistema a lo largo del tiempo han modificado la naturaleza de su estructura institucional, provocando una contradicción dentro del Sistema en dos frentes: por un lado, como una plataforma de diálogo político y, por otro lado, como un mecanismo técnico de desarrollo socioeconómico a nivel regional. Finalmente, algunas alternativas para superar la crisis de toma de decisiones, como las geometrías variables del Sistema a nivel de sus instituciones e instancias, son exploradas como una tercera vía al problema de entropía institucional de la región.

Palabras claves: SICA, SILLA VACÍA, SECRETARIO GENERAL, POLÍTICA, TOMA DE DECISIONES, GEOMETRÍAS VARIABLES

Como citar:

Nájera, R. y Ordóñez, J. (2024). El fenómeno de la silla vacía en el Sistema de la Integración Centroamericana: El problema de la toma de decisiones en los procesos de integración. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 13 -32. DOI: 10.35485/rcap87_1

¹ Las consideraciones y opiniones vertidas por los autores en este ensayo son de naturaleza personal y no involucran ni representan a las instituciones en las que prestan o han prestado sus servicios.

² Investigador Independiente, Guatemala. Es ingeniero civil y licenciado en artes por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Es "PEARSON FELLOW" en administración del desarrollo por la Universidad de Ottawa y Carleton, en Canadá. Ha sido funcionario de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) con más de 30 años de experiencia en temas de integración regional y desarrollo. Ha sido catedrático de la Maestría de Integración Centroamericana y Desarrollo en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, Universidad Centroamericana de El Salvador y Universidad Centroamericana de Nicaragua. Es diplomático y actualmente se desempeña como Embajador de Guatemala ante la República Francesa. Email: rnajera@minex.gob.gt

³ Investigador de la Universidad de Keiser, Nicaragua. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Milán, en Italia. Ha trabajado en diversos tanques de pensamiento (think tanks) y organismos internacionales de América Latina y Europa en temas de desarrollo económico y administración pública. Ha sido "SELA FELLOW" en economía por la Universidad de Stanford (2010), e "INCASI FELLOW" en políticas públicas por la Universidad de Córdoba en Argentina (2017). Actualmente es profesor asociado del programa de Ciencias Políticas, presidente del comité de investigación de la

Abstract

This article analyzes, from a historical, political, and institutional point of view, the problem of the empty chair in the Central American Integration System (SICA), particularly at the level of its General Secretariat. It analyzes how the absence of the Secretary General is a result of design problems within the System, especially in its decision-making process. The main thesis of the article is that the different attempts to reform the System over time have modified the nature of its institutional structure, causing a contradiction within the System in two fronts: on the one hand, as a platform for political dialogue, and on the other hand, as a technical mechanism for socio-economic development at a regional level. Finally, some alternatives to overcome the decision-making crisis, such as the variable geometry of the System at the level of its institutions and instances, are explored as a third way to the institutional entropy of the region.

Keywords: SICA, EMPTY CHAIR, SECRETARY GENERAL, POLITICS, DECISION MAKING, VARIABLE GEOMETRIES

Introducción

En julio de 2021, justo al iniciarse el semestre en que se esperaba conmemorar los primeros doscientos años de vida independiente de los países centroamericanos, originalmente miembros de la República Federal de Centroamérica, dio inicio una prolongada vacancia en el cargo de Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que también conmemoraba ese año su trigésimo aniversario. Por trece meses (julio 2021 – agosto 2022) los países miembros no lograron nombrar a un sucesor y, puesto que el Secretario General se entiende como el representante legal de un sistema institucional, mucho del quehacer institucional a nivel regional se redujo a un mínimo nivel de actividad administrativa, marcada por indefiniciones y contradicciones de naturaleza legal y procedimental.

En el fondo, la vacancia y la dificultad para encontrar una solución ponía en evidencia un problema más profundo: el proceso de toma de decisiones. Este problema fue enmascarado, entre otras cosas, por la virtualidad a que forzaba la pandemia del COVID-19. La crisis pareció haberse superado mediante una solución negociada, que permitió un nuevo nombramiento en agosto de 2022. Sin embargo, la posible reiteración de una nueva vacancia quince meses después (noviembre de 2023) puso de nuevo en entredicho la capacidad del Sistema de conducirse bajo los parámetros de su diseño original. Tener la silla vacía a nivel de la Secretaría General del SICA ha puesto en evidencia problemas, tanto de diseño como de contexto, que necesitan ser evaluados de manera más sistemática y profunda.

El propósito de este artículo es brindar un análisis de las variables involucradas en el problema de la silla vacía en el SICA, particularmente a nivel de su Secretaría General. Se analizará cómo la ausencia del Secretario General es consecuencia de problemas de diseño del Sistema, particularmente en el requerimiento del consenso al momento de tomar decisiones. Frente a ello, algunas alternativas para superar la crisis de toma de decisiones, como las geometrías variables del Sistema y de sus instituciones e instancias, se han hecho cada vez más obvias como salidas técnicas a la crisis, aunque continúan sin ser reconocidas formalmente a nivel político.

La tesis principal del artículo es que la tendencia de los intentos de reforma del Sistema a lo largo del tiempo ha modificado la naturaleza de su dirección institucional. De este modo, las múltiples reformas del Sistema han provocado una contradicción interna del mismo: por un lado, la racionalidad política de sus orígenes ha dado lugar a una lógica regional más institucional y técnica; por el otro lado, los procesos de selección, elección y nombramiento del Secretario General han sido resultado del diálogo político de la región, por lo que la silla vacía es el producto de la colisión de un paradigma técnico-institucional, y un paradigma político regional.

El artículo se divide en cinco partes. La primera parte ofrece un sustento teórico y extensiones empíricas para el análisis del problema de la silla vacía que, aunque no se trata de un fenómeno necesariamente nuevo, no existe mucha literatura académica al respecto. En esta parte se ofrecen algunas interpretaciones teóricas sobre la silla vacía, incluyendo las perspectivas más comunes desde los puntos de vista jurídicos, diplomáticos y políticos. Por su relevancia en la construcción de la teoría, se aborda en sentido histórico el caso de la Unión Europea. La segunda parte explora los antecedentes históricos de la silla vacía en Centroamérica. Aquí se evidencian algunas tendencias en la metodología para la toma de decisiones, que pueden rastrearse al antecedente más inmediato del Sistema, el de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA. La

tercera parte analiza los procedimientos seguidos hasta la fecha en las sucesiones del cargo de Secretario General del SICA. Esto incluye una revisión de la naturaleza del cargo, así como de los procedimientos para su selección y nombramiento. La cuarta parte profundiza en la problemática de la toma de decisiones del SICA, en particular a nivel de los llamados órganos del Sistema, la Reunión de Presidentes como la Secretaría General y el Consejo de Ministros. La quinta parte estudia las cuestiones de fondo del problema del fenómeno de la silla vacía, discute la naturaleza entrópica del Sistema y ofrece algunas perspectivas de mediano y largo plazo. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre el devenir del Sistema frente al fenómeno de la silla vacía.

I.El fenómeno de la silla vacía: Acercamientos teóricos y extensiones empíricas

Históricamente, el fenómeno de la silla vacía ha estado sujeta a múltiples interpretaciones que dependen mucho del contexto en que suceden. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la silla vacía ha connotado usualmente desacuerdos o disputas entre los miembros que participan en procesos de diálogos o consensos, ya sea a nivel interno de organizaciones o a nivel internacional entre países o instituciones. La producción teórica en torno a la silla vacía ha estado circunscrita en al menos dos perspectivas: una perspectiva político-diplomática (que incluye en muchos casos también connotaciones geopolíticas) y una perspectiva jurídica.

Desde el punto de vista político-diplomático, Rancière et al. (2001) y Morgenthau (2012) definen a la silla vacía como la ausencia de poder de un actor político (usualmente un estado-nación) frente a sus pares en la arena global. Deth (2014) explora cómo la silla vacía es utilizada como mecanismo para comprender la participación política de los estados en procesos de negociación a fin de alcanzar un mayor compromiso por parte de los involucrados cuando se presentan puntos de desacuerdo. Esto último significa que la silla vacía ha tenido una doble interpretación desde un punto de vista político: primero, como falta de poder por parte de un estado frente a otros y, segundo, como la expresión de un rechazo a la participación de un estado a manera de protesta en el marco de un determinado proceso político en el que se encuentra involucrado.

El ejemplo más paradigmático de las crisis de silla vacía procede, seguramente, del caso europeo que se dio en los años sesenta. La llamada “crisis de la silla vacía” del proceso de integración europea se dio durante 1965 y 1966 como resultado, resume Ludlow (1999), de una disputa presidida por Francia en torno a la dirección y la agenda de la Comunidad Económica Europea (CEE) que desembocó en una crisis en las instituciones europeas de integración. La crisis surgió a causa de discrepancias en la toma de decisiones en la CEE, especialmente en cuanto al sistema de votación y la política agrícola comunitaria (Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa [CVCE], s.f.). En esencia, el presidente Charles de Gaulle manifestó oposición al proceso de toma de decisiones y quiso pasarlo “de las manos de la Comisión y la Asamblea... a las manos de los estados miembros.” (Gilbert, 2012, p. 77)

Los acuerdos para completar el mercado común y unificar a la Comunidades Europeas convertían a la Comisión en un actor preponderante en la toma de decisiones. Esto implicaba que, de hecho, los estados miembros necesariamente reducirían su soberanía nacional. De Gaulle no quería fortalecer las instituciones supranacionales europeas a expensas de las soberanías de los estados miembros. Francia quería una Comunidad “razonable”, y no una “[comunidad] gobernada por un cuerpo de tecnócratas viejos, sin estado e irresponsables.” (Gilbert, 2012, p. 81)

La decisión de Francia se interpretó como un boicot a las reuniones del Consejo. Para que Francia regresase, se realizaron revisiones a las funciones de la Comisión y al método de votación

existentes. El gobierno francés pidió, entre otras cosas: i) que los estados miembros tuviesen un veto preventivo sobre las propuestas de la Comisión al Consejo; ii) que se implementara una presidencia rotatoria (“pro-tempore”) de la Comisión, y iii) que se implementara un “veto de facto” sobre legislación comunitaria dando a los estados miembros el derecho, en caso de situaciones de vital importancia para los intereses nacionales de los estados, de que se votase por unanimidad sobre si votar o no sobre una política específica a través de una mayoría calificada (p. 82)

En otras palabras, Francia se reservaba el derecho de repetir las acciones de obstrucción en caso de que se viese en desventaja frente al resto de los estados y usó el pretexto de “asuntos de interés nacional”. Al final, Francia fue presionada para regresar a las negociaciones gracias a la opinión pública, pero De Gaulle había enviado el mensaje a los estados miembros: desde su perspectiva, la Comisión tenía que entenderse como una institución de servicio civil, y no como un “proto-gobierno” de toda Europa, de modo que, independientemente de lo que decían los tratados, muchas cuestiones fueron decididas de manera unánime. Hoy en día éste sigue siendo el caso.

La resolución de la crisis quedó registrada en el “Compromiso de Luxemburgo”. El acuerdo representó un esfuerzo conjunto de los líderes europeos para recuperar la estabilidad y la capacidad de toma de decisiones de la CEE al reducir los efectos negativos de la ausencia de Francia y mantener la cohesión y eficacia del grupo en un momento de crisis al asignar roles y responsabilidades de manera temporal. El Compromiso de Luxemburgo logró restablecer los procedimientos de toma de decisiones del CEE ya para 1966 (CVCE, s.f.)

Las lecciones de la crisis de la silla vacía en el proceso de integración europeo condujeron a determinar los primeros cimientos en la toma de decisiones en procesos de integración regional. Por ejemplo, los asuntos de interés nacional requieren apoyo unánime, mientras que otros asuntos más relacionados con el funcionamiento del Sistema requieren mayoría calificada. Finalmente, asuntos como impuestos o defensa son decididos de manera unilateral (Staab, 2013)

En los procesos de mayoría calificada, cada estado miembro tiene un número de votos proporcional a sus poblaciones. Los estados más grandes, como Francia, Alemania e Italia, representan casi el 25% del total de votos, mientras que estados más pequeños como Malta solo tienen 3%. La legislación es luego aprobada por el Consejo de ministros bajo tres condiciones (Staab, 2013, p. 61): i) la mayoría de los estados debe aprobar la legislación; ii) la mayoría es definida por representación de al menos 62% de la población de la Unión Europea, y iii) la mayoría debe tener al menos 72.3% de los votos del Consejo de Ministros que, desde el 2007, es 250 votos de un total de 345.

El sistema europeo es visto como complejo, y a veces incluso contraintuitivo en relación con los principios democráticos de equidad y transparencia. Es por eso por lo que la constitución europea nonnata del 2005 proponía simplificar los procesos en múltiples niveles (Staab, 2013) Según esta propuesta, finalmente no adoptada,: i) cada país tendría un voto y ii) la legislación pasaría si era aprobada por el 55% de los estados miembros siempre y cuando representase al menos el 65% de la población de la Unión Europea. El Tratado de Lisboa de 2007 reiteró el principio de doble mayoría, mientras que agregó un importante nuevo punto: al menos cuatro países son necesarios para bloquear una propuesta de legislación.

II.El fenómeno de la silla vacía en el proceso de integración centroamericana: Antecedentes históricos

En el caso centroamericano, el tema de la silla vacía, entendida históricamente como el retiro de un país del proceso de integración, ocurrió en julio de 1969 como resultado de la llamada “guerra de las cien horas” que llevó al rompimiento de relaciones entre Honduras y El Salvador. Lo anterior tuvo consecuencias severas para el funcionamiento de la ODECA (Spence, 2004) El conflicto significó también el retiro de Honduras de la Zona de Libre Comercio (ZLC) establecida por el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, pero mientras la articulación comercial se mantuvo finalmente por otras vías, la ODECA no se recuperó en las dos décadas subsecuentes (Spence, 2004). Estos daños “colaterales” del conflicto se originaban en circunstancias más profundas que la simple coyuntura. En el caso de la integración económica, el retraso en la implementación de la unión aduanera y los beneficios desiguales del proceso fueron esgrimidos como argumentos para el retiro de Honduras del Mercado Común Centroamericano (MCCA) (SIECA, 1974); en el caso de la ODECA, las tensiones políticas entre los estados parte habían implicado un distanciamiento prolongado que se reflejaba en la disfuncionalidad de sus instancias.

Para 1972 la Secretaría de la Organización (en rigor, la Secretaría de su Consejo Ejecutivo) había quedado, de hecho, vacante. En su informe de actividades de 1970 a 1971, Manuel Villacorta, el entonces Secretario General de la ODECA nombrado de manera interina, declara la necesidad de “poner en claro los alcances jurídicos de [su] nombramiento” (p. 2). Villacorta reporta la debilidad institucional de la ODECA por “falta de cohesión interna y por su absoluta inoperancia política” (Organización de los Estados Centroamericanos [ODECA], 1971, p. 3) Probablemente lo más relevante del informe es la disyuntiva sobre el nombramiento mismo del Secretario General. Por un lado, estaba la designación de un Secretario General sujeto a normas institucionales de una “carta obsoleta e inadecuada (...), que acabaría ‘institucionalmente’ con la propia Institución.” (ODECA, 1971, p. 2) Por el otro lado, la designación “sui generis” del Secretario General por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores creó una nueva realidad jurídica en la institución, que conformaría un *modus operandi* y sentaría un precedente en la Secretaría General de la ODECA y, luego, del SICA.

La designación transitoria del Secretario General de la ODECA dejó inoperante, también de manera transitoria, tanto al Consejo Ejecutivo de la ODECA como a los instrumentos jurídicos que normaban las facultades del Secretario General. Este paréntesis histórico respondía a una crisis circunstancial en la que se encontraba la región. La nominación del Secretario General en este contexto fue considerada como el “único medio de reorganizar adecuadamente el sistema y de asumir la plena responsabilidad de los nuevos derroteros” (p. 4). Cual fueren las causas, el hecho es que, a partir de 1972, la Secretaría de la Organización quedó vacante por los siguientes veintiún años con las oficinas a cargo de un administrador, hasta su reforma y transformación en el SICA, en 1991 (Solano, 2020) La siguiente tabla recoge los nombres y nacionalidades de los que fueron Secretarios de la ODECA, desde su creación hasta la silla vacía institucional luego de 1973.

Tabla 1.
Secretarios de la ODECA

Nombre	Nacionalidad	Período
José Guillermo Trabanino	El Salvador	1955-1959
Marco Tulio Zeledón	Costa Rica	1960-1964
Albino Román y Vega	Nicaragua	1964-1969*
Manuel Villacorta Vielmann	Guatemala	1970-1972
Álvaro Fernández Escalante	Costa Rica	1972-1973

Secretarios Post 1973		
Ricardo Juárez Márquez	Guatemala	Administrador General
Mauricio Mira	El Salvador	Secretario Administrativo

Nota. Elaboración propia con base a información de archivos del SICA (s.f.).

n.b. 1: * Con un año de interinato

n.b. 2: Bajo reserva de consideraciones más acuciosas, solo los dos primeros funcionarios citados responderían al cargo de Secretario General en el marco de la primera carta de la Organización. Es poco clara la naturaleza de los nombramientos de los siguientes 3, luego de los cuales, se asume, únicamente se mantuvieron administradores de los activos y archivos.

Formalmente, la ausencia de un Secretario General (o Secretario del Consejo Ejecutivo de la ODECA) no fue por sí misma un problema de silla vacía, pero sí lo fue la falta de quórum y consenso, producto del retiro categórico de un país de la organización, independientemente de que los instrumentos fundacionales contemplaran o no esa posibilidad⁴.

Veintiún años es un período muy largo para hablar de crisis y en la memoria institucional la experiencia se diluyó. Ciertamente, los problemas de fondo que aquejaron a la región en esas dos décadas fueron ingentes, pero el hecho es que la ODECA vivió probablemente la más larga crisis de silla vacía de la historia. Intentos de normalización posteriores solo tuvieron resultados parciales en la integración económica, pero en términos institucionales la ausencia de Secretaría de la ODECA se prolongó hasta los noventa, cuando el SICA permitió inaugurar una segunda etapa para el proceso centroamericano (una aspiración inconclusa de los sesenta), en el que se fusionaban las nociones de la asociatividad de los países y la integración propiamente dicha, hasta ese momento restringida al ámbito económico.

En los siguientes treinta años del SICA (1990 – 2020) algunas situaciones se acercaron en distintos momentos a la posibilidad de una silla vacía, pero sin concretarse. El caso más notorio

⁴ La primera carta de la ODECA, de 1951, establecía una reunión “eventual” de presidentes que era órgano supremo al convocarse, pero el órgano principal, responsable de la elección del Secretario General, era el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. La segunda carta de la ODECA, de 1962, modifica la estructura de la organización: mantiene los roles de la Reunión de Presidentes y el rol principal del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores pero omite a la Secretaría General; en su lugar crea el Consejo Ejecutivo, con carácter permanente y con representación de la organización. A este Consejo Ejecutivo, que puede constituirse por los ministros de Relaciones Exteriores o sus delegados, le corresponde nombrar un Secretario con funciones administrativas. Las dificultades para constituir este ente explican las dificultades en la sucesión de los secretarios de la ODECA que, en principio, habrían dejado de ser “generales” desde 1962. Ninguna de las tres cartas de la ODECA (incluido el Protocolo de Tegucigalpa) contemplan la posibilidad de denuncia por parte de los miembros.

se dio en 2015 cuando el entonces presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, anunció el retiro de su país de la “mesa política” del Sistema a raíz de una escalada del problema migratorio derivado de grandes flujos de cubanos detenidos en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua (British Broadcasting Corporation [BBC], 2015)

El retiro en esa oportunidad no fue prolongado (seis meses) y no se reflejó en la disfuncionalidad de los órganos e instancias del SICA. Es probable, sin embargo, que la historia anecdótica recoja algunos ejemplos más pasajeros de no participación de un país en las reuniones de sus órganos, como consecuencia de algún desencuentro menor, pero el impacto en estos casos ha sido más bien simbólico.

III. Los Secretarios Generales del SICA: Naturaleza, procedimientos, balance de poder y la silla vacía.

El Secretario General de la ODECA fue concebido, en 1951, como cabeza de una Oficina Centroamericana que cumplía las funciones de Secretaría General de todos los órganos (ODECA, 1951); sin embargo, no consta ninguna investidura ni ninguna representación mayor. En la práctica, el rol estuvo investido de una presencia, proyección e incidencia propios de la época, pero también del nivel de las primeras personalidades que ocuparon el cargo⁵. De haberse implementado la estructura orgánica de la segunda carta de la ODECA, la figura hubiera pasado a un plano totalmente administrativo. El Consejo Ejecutivo de la ODECA (y, tres décadas después, el Comité Ejecutivo que calcó su diseño), fue sin duda ambicioso y no se llevó a cabo, lo que afectó la figura del nuevo secretario sin que la transición entre las dos estructuras se concretara. En un sentido burocrático, el problema se retiró al fondo del escenario, pero nunca se resolvió.

Desde su fundación, se entendió que el Secretario General del SICA era un nombramiento político, producto de una negociación interna entre las partes y que debía responder al consenso y beneplácito de todos (SICA, 1991). Esto es coherente con la naturaleza intergubernamental del Sistema y, en particular, con el contexto político que le da origen, que privilegia las dimensiones políticas sobre cualesquiera otras al retomar, modificar y extender la Carta de la ODECA como una resolución al proceso de Esquipulas. La nomenclatura de las cumbres presidenciales (CA-5) es anterior al Protocolo de Tegucigalpa y a la ODECA, cuya vigencia se reconoce en la XIII Cumbre, lo que da lugar al nombramiento del primer Secretario General (SICA, 1992)

A mediados de la década de los noventa, sin embargo, la dinámica del Sistema entra en crisis y diversas acciones se dan para su ajuste y reforma. De este período datan la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), que, superado el contexto de guerra fría, intenta darle un nuevo marco estratégico al Sistema, una declaración presidencial que aboga una vez más, anacrónicamente, por la unión centroamericana, y un estudio funcional institucional auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuyas recomendaciones dan pie a algunos mandatos que no llegan a concretarse nunca (CEPAL y BID, 1998)

Con el inicio del nuevo siglo la negociación de acuerdos comerciales determinantes para la región tiene un impacto cualitativo en la percepción del proceso de integración; esto, y la incorporación de Belice y República Dominicana (que no forman parte de la integración económica), alteran la toma de decisiones. Las geografías variables del Sistema y de sus instituciones e instancias se

⁵ José Guillermo Trabanino, por ejemplo, venía de ser canciller de su país y se movía entre pares.

hacen más obvias, aunque continúan sin ser política o jurídicamente reconocidas.

El rol del Secretario General tiene que ser entendido tanto en los términos explícitos del Protocolo de Tegucigalpa como también en las transformaciones del contexto político que condujeron a este relanzamiento y metamorfosis de los procesos de asociación e integración regionales. El Protocolo no lo define como un funcionario administrativo, pero, y aquí reside la novedad, como el “representante legal del Sistema” (SICA, 1991). La competencia de su nombramiento recae, por lo tanto, en la Reunión de Presidentes.

En el marco de la crisis política de fines de los ochenta, las expectativas en torno a su desempeño podían haber sido mayores, pero conforme la crisis quedaba atrás la percepción pudo entrar en contradicción con las expectativas. En adelante, la historia no escrita del SICA dará cuenta de visiones encontradas que pretenderán o replantear este rol político o recortarlo, para reducirlo a una función más técnica y administrativa. Estas diferencias de perspectivas son las que llevarán, entre otros planteamientos e iniciativas que afectan a la organización del sistema y a sus instancias, a tratar de regular tanto el cargo como los procesos de selección, elección y nombramiento del Secretario General. Sin embargo, el resultado final es todavía poco coherente, y es posible sugerir que el intento de enmarcar administrativamente el rol del Secretario General está estrechamente vinculado con el debilitamiento del diálogo político regional, que se menciona al final del presente artículo.

El Protocolo de Tegucigalpa únicamente establece que el Secretario General es “nombrado” (léase: no electo) por la Reunión de Presidentes, debe ser nacional de los países miembros, integracionista (una categoría efectivamente muy abstracta a la luz de la historia regional) y tener ciertas cualidades personales. Un artículo en particular (arto. 27) establece que ni el Secretario General ni los funcionarios de la Secretaría actuarán por instrucciones de “gobierno alguno” (SICA, 1991)

Los procesos de nombramiento y las negociaciones que los precedieron nunca han constado documentalmente. Por otro lado, las decisiones presidenciales son formales, no descriptivas, y han requerido etapas más o menos prolongadas de negociación. Probablemente estas negociaciones han respondido a algunos acuerdos anticipados y, muy seguramente, también han estado acompañadas de algunos períodos transitorios y de tensión. La Tabla 2 resume la sucesión histórica de los titulares de la Secretaría General, con breves datos sobre los procedimientos seguidos.

Tabla 2.

Historia de los Secretarios Generales del SICA.

Cumbre	Fecha	Nombre del Secretario General	Nacionalidad	Observaciones
XIII Cumbre de presidentes	Diciembre de 1992	Roberto Herrera Cáceres	Honduras	Nombrado mediante Resolución No. 2. Ejerce de febrero de 1993 a enero de 1997.
		Ernesto Leal	Nicaragua	Nombrado mediante resolución presidencial en septiembre de 1996. Ejerce el cargo entre enero de 1997 y diciembre de 1999. *
		Mauricio Herdocia	Nicaragua	Nombrado por la Secretaría Pro Témpore de Panamá, con el aval del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, como interino y ejerce entre abril y junio de 2000.*
		Oscar Santamaría	El Salvador	Nombrado por Resolución Presidencial del 5 de abril de 2000 en Costa Rica. Ejerce de julio del 2000 a junio de 2004. *
XXIV Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2004	Oscar Santamaría	El Salvador	Extensión, mediante Resolución, del período (nombramiento) de Oscar Santamaría por seis meses hasta diciembre de 2004.
XXIV Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2004	Aníbal Quiñónez	Honduras	Nombrado mediante Resolución. Junio de 2004. Ejerce de enero de 2005 a enero de 2009.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno.	Enero de 2009	Juan Daniel Alemán	Guatemala	Es electo. Paralelamente, se elige a Yolanda Mayora de Gavidia para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Fue la primera vez que se hace esta designación a ese nivel. Ejerce de febrero de 2009 a enero de 2013.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2013	Juan Daniel Alemán	Guatemala	Se extiende el período de Juan Daniel Alemán por seis meses, hasta junio de 2013.

Cumbre	Fecha	Nombre del Secretario General	Nacionalidad	Observaciones
XLI Reunión de jefes de estado y de gobierno	Junio de 2013	Hugo Martínez	El Salvador	Nombrado por recomendación de El Salvador. En esa misma reunión se aprueba la Resolución de titulares que establece el orden geográfico y la rotación como principios para varias de las instancias del SICA. En el caso de la Secretaría General del SICA, se establece que el primero en hacer la propuesta de Secretario General será El Salvador. Ejerce de julio de 2013 a mayo de 2014.**
XLIII Reunión de presidentes	Junio de 2014	Victoria de Avilés	El Salvador	Nombramiento por el resto del período que le corresponde a El Salvador, con lo que se establece implícitamente que el país ejerce el derecho de propuesta para los cuatro años que según el Protocolo de Tegucigalpa le corresponderían a cada Secretario. Ejerce de junio de 2014 a junio de 2017.**
XLIX Reunión de presidentes	Junio de 2017	Vinicio Cerezo	Guatemala	Se acuerda seguir, para el siguiente período, rotación con Nicaragua, y se establece que en esa oportunidad se conocerá terna y realizarán entrevistas. Ejerce de julio de 2017 a junio de 2021.***
LV Reunión de presidentes	Junio de 2021			Se instruye al Consejo de Ministros a conducir entrevistas de terna propuesta por Nicaragua y elevar recomendación a Presidentes. La Secretaría General permanece vacante entre julio de 2021 y agosto de 2022.
Reunión extraordinaria de jefes de estado y de gobierno	Agosto de 2022	Werner Vargas	Nicaragua	No consta documentación de respaldo en el sitio de la SG-SICA. Aparentemente, para fines de 2023, hay una discontinuidad en el ejercicio del cargo.

Nota: Elaboración propia con información del SICA (s.f.).

n.b.:

* Estos nombramientos no parecen haberse dado en el marco de cumbres presidenciales. No está claro el mecanismo seguido. Entre octubre de 1999 y septiembre de 2001 no se registran cumbres presidenciales.

** En ambos casos, el primer funcionario dio declaraciones de prensa en las que hace referencia a la presentación de ternas. El procedimiento no consta oficialmente.

*** Aunque el procedimiento no consta, el orden geográfico se alteró mediante negociación, aprobada por los demás, entre Honduras y Guatemala, que permutaron los cargos de secretarios generales del SICA y de la SIECA.

Como se deduce de la Tabla 2, la secuencia, desde el principio, no ha tenido un orden geográfico o alfabético establecido. Es la historia política de los países la que ayuda a comprender un poco la sucesión de los Secretarios Generales. Esta flexibilidad implícita refleja, por supuesto, la racionalidad política de las decisiones y actúa de indicador de los matices de las relaciones entre los miembros y de sus particulares intereses del momento.

El procedimiento para la elección de Secretario General cambió notablemente a partir de 2013, cuando la lógica de equilibrios políticos de las titularidades de las instancias del Sistema entra en crisis. El resultado es la decisión de rigidizar la distribución de cargos (titularidades) de las llamadas instancias de integración⁶, incluyendo el Secretario General del Sistema. Con este procedimiento de distribución de cargos, al que se impone la rotación geográfica, se restringe la flexibilidad de nombramiento y, de hecho, se sustituye el criterio del Protocolo de Tegucigalpa de que el cargo debe ser ejercido por un centroamericano para imponer, mediante el derecho exclusivo de propuesta, que el período corresponde al país proponente. Es en este marco que se da, probablemente por segunda vez, un caso de renuncia que se resuelve mediante la elección de un nacional del mismo país. Es la primera vez, también, que se hace referencia, al menos mediáticamente, a la presentación de ternas de candidatos.

En el siguiente período, 2017, esta mecánica recién estrenada se altera mediante una negociación entre los dos países que debían ocupar las secretarías del SICA y la SIECA: el principio subyacente era devolver la naturaleza política al cargo, demasiado burocratizado mediante este nuevo procedimiento de rotaciones geográficas y plazos fijos. El acuerdo presidencial, sin embargo, solo fue otorgado para ese período, subrayándose el retorno al método anterior con la explicitación de la terna y de la realización de entrevistas.

IV. La problemática de la toma de decisiones en el SICA

Con frecuencia, las dificultades en los procesos de nombramiento del Secretario General se han hecho recaer en las dificultades planteadas por el sistema de toma de decisiones del SICA mismo, un debate que no es extraño para quienes siguen la larga y compleja historia administrativa del proceso europeo. En el caso centroamericano, la escala y número de miembros hace más obvio el problema o los dilemas de la toma de decisiones, incluyendo el nombramiento del Secretario General. Lamentablemente, debates teóricos sobre la naturaleza intergubernamental o supranacional del sistema o sus instituciones han sido en general estériles, y trasladan el tema a ámbitos demasiado abstractos.

El problema de la toma de decisiones del SICA revela, pues, una problemática en al menos tres frentes. El primer problema es político. La silla vacía en la Secretaría General del SICA implica problemas de fondo que tienen que ver con la capacidad política de los países en generar consensos. El segundo problema es procedimental, que refleja ambigüedades legales y permiten establecimiento de mecanismos de elección y nombramiento no previstos en los tratados. El tercer problema es teórico. La falta de producción teórica sobre los fenómenos de silla vacía en Centroamérica han desprovisto al proceso de integración de referentes sobre la naturaleza del problema y, a su vez, de posibles soluciones que sean políticamente viables y técnicamente coherentes.

⁶ Esto es algo sobre lo que no existe definición satisfactoria. En general, hablamos de instituciones regionales creadas a lo largo de más de siete décadas bajo distintos formatos y marcos jurídicos, más o menos permanentes, que prestan algún tipo de servicio o realizan gestiones que representan intereses, políticas, programas, proyectos regionales. Cuantificarlas siempre ha sido un problema, y pese a que hubo un acuerdo operativo en diciembre de 2022 las categorías utilizadas siguen siendo cuestionables. En 2013, con sentido práctico, se reguló, laxamente, la rotación geográfica de una veintena de instituciones y desde 2017 hay una iniciativa de homogeneizar esta normativa tan dispar generada a lo largo de tanto tiempo.

El método para la adopción de decisiones en el marco de la ODECA había sido considerado sucintamente desde el inicio. Para una organización constituida por cinco países la opción parecía obvia: el artículo 9 de la primera carta constitutiva de la ODECA (emitida en 1951) consideraba la unanimidad como principio y dejaba la opción de determinar si el asunto a abordar era de fondo o de procedimiento. Lo que seguía después, en el caso de determinarse lo segundo, no se esclarecía.

La conclusión implícita es que los asuntos de procedimiento serían sujetos de votación, aunque la laguna sobre el tipo de mayoría (simple o calificada) tampoco se contemplaba. Este artículo evolucionó en redacción, aunque nunca solucionaron estos vacíos. Al adoptarse la segunda carta de la ODECA en 1962 la redacción siguió siendo la misma, esta vez bajo la nomenclatura del artículo 5.

A finales de los sesenta se propuso una tercera carta a la ODECA con la finalidad de impulsar el proceso de integración regional que, a pesar de no haber sido aprobada, siguió siendo fuente de referencia hasta la adopción del Protocolo de Tegucigalpa. El artículo 5 recogía, de nuevo, la redacción de sus antecesores, es decir, el artículo 9 de la primera carta y el artículo 5 de la segunda, con una modificación: para determinar si un asunto era de fondo o de procedimiento se requería el voto de cuatro de los cinco países, con la conclusión implícita de que la resolución del asunto de procedimiento se establecía con los mismos cuatro votos.

El documento, que no fue aprobado, debe haber estado a la vista de quienes formularon el Protocolo de Tegucigalpa más de veinte años después. El artículo 16 dice que la Secretaría General representa el órgano ejecutivo de la organización, y que su Secretario General sería electo de forma “rotativa, en el orden que disponga el reglamento respectivo (ODECA, 1968, p. 234). Adicionalmente, el artículo 17 disponía que, en ausencia temporal del Secretario General, será el Consejo Permanente el que designe a uno de los funcionarios de la Secretaría General para que ejerza tales funciones de manera interina. En caso de ausencia permanente, es la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores la que nombrará al sucesor “por el resto del período, quien deberá ser de la misma nacionalidad del sustituido.”⁷ (ODECA, 1968, p. 234)

Esta tercera carta de la ODECA planteaba la posibilidad de reemplazo del Secretario General por el resto del período del anterior, y con la misma nacionalidad. En cuanto a la toma de decisiones a nivel del Consejo de Ministros, el método propuesto era el consenso para los temas de fondo y la mayoría simple en casos en que existiera duda sobre si una decisión era de fondo o de procedimiento. La tercera carta del ODECA fue rechazada, aunque muchos de los artículos sobre el rol y elección del Secretario General serían retomados décadas después en el Protocolo de Tegucigalpa. Estos antecedentes referidos a la ODECA tienen particular relevancia en cuanto a la forma en que fueron planteados posteriormente al formularse y adoptarse el Protocolo de Tegucigalpa a la ODECA.

En efecto, el artículo 21 del Protocolo de Tegucigalpa recoge el contenido de los artículos 9 y 5 de la primera y segunda carta de la ODECA, respectivamente, y establece el método de decisiones del Consejo de Ministros. En primer término, introduce la noción de quórum absoluto: “el quórum del Consejo de ministros se establece con la participación de todos los miembros

⁷ Cursivas propias.

respectivos y, en caso extraordinario, por un viceministro debidamente facultado”⁸; en segundo término, asigna a cada miembro un único voto; finalmente, reitera, como sus antecesores, que “las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso” y que, si hay “duda sobre si una decisión es de fondo o de forma, se resolverá por mayoría de votos” (SICA, 1991, p.7)

El significado de mayoría (ya sea absoluta o calificada) no está definido, como sigue sin estarlo lo que sigue a esa votación con el asunto a tratar. Por otro lado, el Protocolo es particularmente preciso en lo que respecta a la reunión de presidentes, requiriendo también consensos para la toma de decisiones (artículo 14). Esto es algo que no tenía la misma importancia en el marco de las cartas de la ODECA porque la función de la reunión presidencial era diferente. La problemática del consenso admite dos enfoques: 1) es ecuaníme respecto a la participación de los países, pero 2) tiene implícito el problema del veto.⁹

Aunque el Protocolo de Tegucigalpa dice no aceptar reservas, de hecho, las tiene y las incluye en varios artículos transitorios (SICA, 1991) En la práctica, el sistema se comporta como un sistema de geometrías variables, no solo porque no todos los países son parte de todos sus componentes —v.gr., ni Costa Rica, ni Belice ni República Dominicana pertenecen al Parlamento Centroamericano (PARLACEN); ni Belice, ni República Dominicana forman parte de la integración económica ni de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), y solo cuatro países de los ocho que conforman el SICA tienen acuerdo migratorio (CA-4)—sino porque en algunos casos la toma de decisiones tiene otra normativa, como en el caso del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el mercado eléctrico regional.

Algunas instancias históricas, anteriores al Protocolo, han argumentado que sus convenios originales admiten la votación, como en el caso del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (SICA, s.f.) y; por otro lado, el Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana admite una especie de “consenso para el disenso”¹⁰ (SICA,1993), lo que puede interpretarse como que dos o más países pueden avanzar en su integración más que los demás, siempre que el resto de los países no se consideren afectados, volviendo, una vez más, a una integración de geometrías variables.

V. La silla vacía y la entropía política de la región: En búsqueda de terceras vías

Todo esquema de integración es, en último término, una expresión de las relaciones que un grupo de países establecen entre sí a partir de racionalidades históricas, geográficas, políticas y económicas. La dinámica de la globalización de las últimas décadas ha inducido una creciente de diversidad de opciones de agrupamiento que actúan bajo distintas lógicas, que ha incrementado la contradicción sistémica (entropía) en la región. La ortodoxia de los procesos de integración de mediados del siglo pasado suele ser crítica de esta yuxtaposición de procesos, pero la realidad y el pragmatismo obligan a tratar de tener una visión desapasionada y a tratar de sistematizar los múltiples matices involucrados. En este esfuerzo, las nociones de integración, cooperación y regionalismo se yuxtaponen y traslapan. En enfoque pragmático, la realpolitik implícita, exige que primero comprendamos la situación real para intentar una gestión eficiente.

⁸ Cursivas propias.

⁹ En el caso europeo, se argumentaron otros criterios: el tamaño relativo de las economías de los países miembros, el peso demográfico y, finalmente, las prerrogativas de los fundadores. Estos son argumentos que superan el proceso centroamericano.

¹⁰ Lo que puede parafrasearse como que dos o más países pueden avanzar más que los demás siempre que los demás no se consideren afectados.

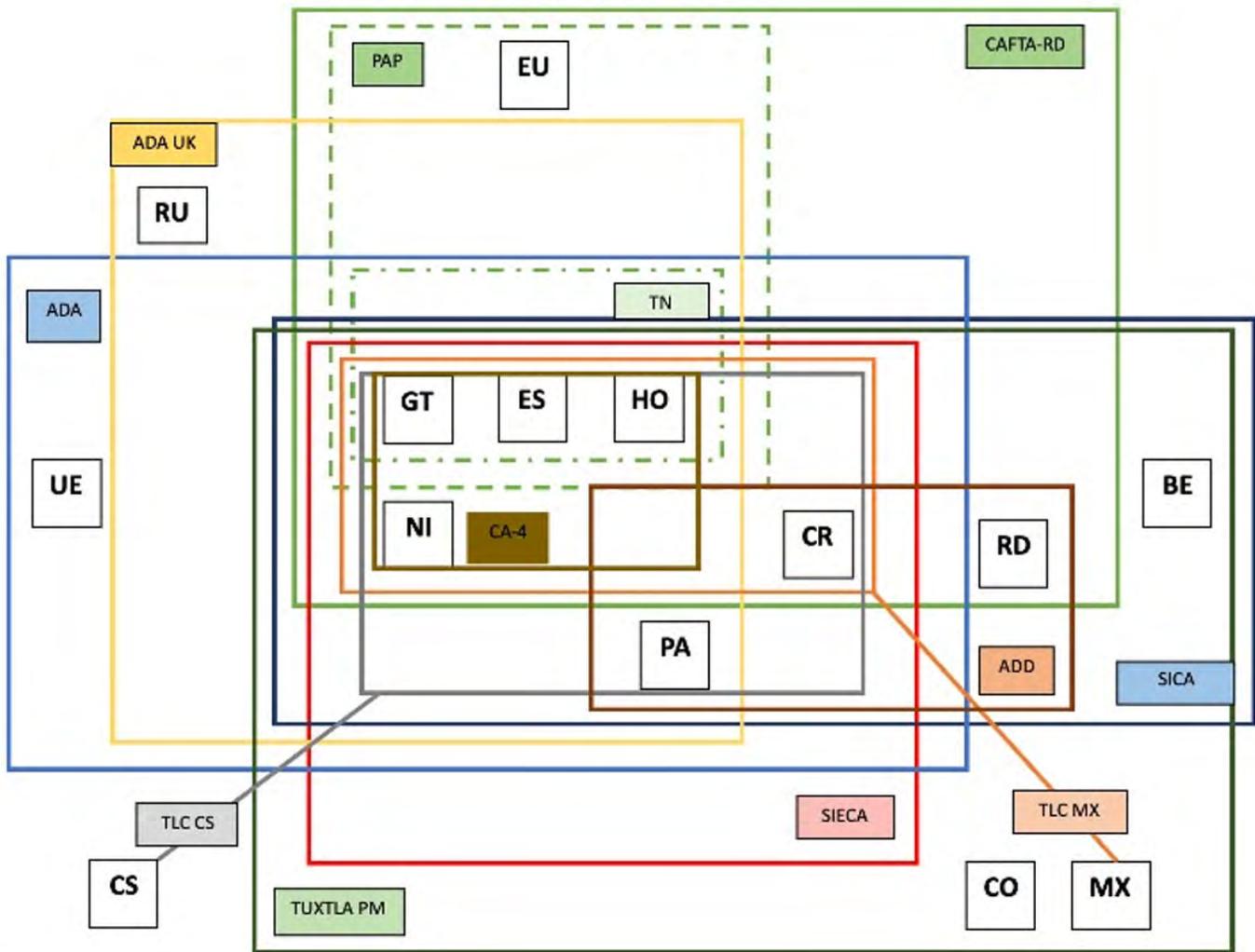
La limitación de un análisis basado solo en los procedimientos, sin embargo, radica en el sesgo estrictamente burocrático del enfoque. Como se deduce del análisis de los mecanismos de elección y nombramiento del Secretario General ya citados, todo indica que el problema tiene raíces más profundas y que atañe a la naturaleza misma del Sistema y a los problemas de relacionamiento y diálogo político entre las partes, y al que ya hemos hecho referencia al hablar de del perfil político del Secretario General a lo largo de la historia del SICA. En 2021, el Sexto Informe del Estado de la Región (2021) logró articular un hecho ya percibido reiteradamente en el ámbito de la integración centroamericana: nominalmente, el número de reuniones presidenciales por año y la participación de jefes de estado y de gobierno en las reuniones (cada vez más atendidas por representantes) se ha reducido significativamente en lo que va del siglo. El informe reporta que la frecuencia de reuniones ha disminuido debido al “estado en que se encuentran las relaciones bilaterales entre los países”. (p. 129). Las cifras y las gráficas que presentó el informe son un eufemismo para poner en evidencia la pérdida de peso relativo del Sistema para los países y sus relaciones. En el punto más visible se ha traducido como un importante debilitamiento de un espacio de diálogo político (y, por consiguiente, del diálogo mismo) entre los países miembros, lo que se ha hecho evidente mediáticamente en diversos momentos.¹¹

Aunque el problema de la silla vacía no se ha vuelto a dar desde los setenta de forma categórica, hemos presenciado breves períodos en que las instancias del Sistema lo han sufrido. En la práctica, presenciamos indicadores cuyos síntomas se manifiestan en temas como el nombramiento del Secretario General y las dificultades en los procesos de decisión. Cuando la silla vacía es la del funcionario de más rango, en vez de la ausencia de un Estado, lo que refleja es un vacío más de fondo, que afecta tanto el concepto como el diseño del Sistema y la visión de futuro que involucra.

Detrás están, también, aspectos nunca abordados frontalmente como las geometrías variables del Sistema, la normativa y las instancias disfuncionales (un problema cualitativo que no se corresponde con prejuicios en torno al número de instancias o al gasto regional) y, en general, la diversificación de intereses y prioridades en torno a las interacciones regionales y a los potenciales de las acciones conjuntas, aunque no absolutas. La siguiente figura identifica los principales esquemas de integración y cooperación regional en los cuales los países centroamericanos participan desde alguna perspectiva regional. Dos criterios básicos los definen: i) son parte de algún tipo de acuerdo o iniciativa en el que participan varios de los países geográficamente ubicados en el istmo centroamericano, y ii) participan de un mecanismo conjunto, colegiado, de toma de decisiones. En este sentido pueden involucrar la constitución de una ZLC, aspirar a un tipo de integración más evolucionada o ser simplemente un espacio de cooperación. También se incluyen esquemas que involucran países (o regiones) diferentes de la propia, siempre que la participan de los componentes centroamericanos sea colegiada.

¹¹ En diciembre de 2019 la reunión de presidentes se produjo sin la presencia de algún presidente o jefe de Estado. Incluso el Secretario General de ese período, Vinicio Cerezo, admitió que la región estaba pasando por una etapa difícil para el diálogo político. Para más información, ver Programa Estado de la Región (PEN, 2021).

Figura 1.
Esquemas de geometrías variables en Centroamérica.



Nota. Elaboración propia a partir de distintos esquemas de cooperación e integración regional entre Centroamérica y sus principales socios comerciales.

Leyendas:

- Países y regiones
- o BE= Belice
- o CO = Colombia
- o CR = Costa Rica
- o CS = Corea (del Sur)
- o ES = El Salvador
- o EU = Estados Unidos
- o GT = Guatemala
- o HO = Honduras
- o MX = México
- o NI = Nicaragua
- o PA = Panamá
- o RU = Reino Unido
- o UE = Unión Europea

- Esquemas de cooperación e integración regional
- o ADA = Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea
- o ADA UK = Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y el Reino Unido
- o ADD = Alianza para el Desarrollo en Democracia
- o CA-4 = Acuerdos migratorios suscritos por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua
- o CAFTA-RD = Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos
- o PAP = Plan de Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte
- o TN = Triángulo Norte de Centroamérica (el nombre no designa ninguna institución o acuerdo específico, es simplemente una designación operativa que refleja coordinación de los países para temas comunes)
- o Tuxtla PM = Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica
- o SICA = Sistema de la Integración Centroamericana
- o SIECA = Subsistema de la Integración Económica Centroamericana
- o TLC = Tratado de libre comercio

La Figura 1 ilustra, precisamente, la noción de “geometrías variables”; esto es, la posibilidad de diversificar la modalidad de la toma de decisiones y el involucramiento de las partes en función de objetivos, acciones, proyectos o intereses que pueden diferir de un subconjunto de países miembro a otro y requerir una diferente forma de participación. Estas nuevas modalidades de interacción son las que se definen en la actualidad como nuevos regionalismos y las que sugieren, en el marco de este artículo, la propuesta de encontrar una alternativa (una tercera vía) a la aparente dicotomía (el consenso y el voto mayoritario) de los procesos de toma de decisiones que caracterizan el modelo actual y la ortodoxia de la integración regional.

La solución final no será ni formal ni surgirá, seguramente, del interior del Sistema: no serán ni quienes aman las reformas legales ni la burocracia quienes encuentren las opciones. Una vez más, las respuestas debieran ser conceptuosas y políticas, técnicamente fundamentadas, participativas, que permitan converger en una clara y coherente visión de potencialidades y posibilidades para que la región funcione como región. Significarán imaginar procesos regionales para el mundo actual y por venir.

Conclusiones

El fenómeno de la silla vacía ha representado un importante hito en la historia de integración en Centroamérica. La silla vacía ha sido el resultado, históricamente, de desacuerdos políticos de distintas naturalezas y alcances, y cuyas consecuencias, al menos en el caso de Centroamérica, dejan en evidencia problemas más profundos de diseño institucional. El problema de la toma de decisiones del SICA revela una triple problemática: i) un problema político, que tiene que ver con la capacidad de generar consensos; ii) un problema procedimental, que revela ambigüedades legales sobre mecanismos de elección y nombramiento de funcionarios, y iii) un problema teórico, que le quita al proceso de integración centroamericana referentes sobre la naturaleza y posibles soluciones al problema de la silla vacía.

En esta etapa de la integración centroamericana, el problema de la silla vacía se ha evidenciado en las dificultades para establecer la sucesión del Secretario General. En sus orígenes la titularidad en la Secretaría General del SICA (y de su antecesor, la ODECA) no fue concebida bajo una racionalidad geográfica, alfabética o jurídica. La selección debía responder a una racionalidad política en la cual lo regional subsume a lo nacional, razón por la cual quedaba vinculada a la metodología para la toma de decisiones (consenso vis-à-vis votación), y no a estructuras más formales de sucesión ordenada. El procedimiento para la elección de Secretario General cambió notablemente a partir de 2013, cuando la lógica de equilibrios políticos de las titularidades de las instancias del Sistema entra en crisis y se adopta el principio de la rotación geográfica, con lo cual el cargo pierde dimensión política, lo que entrará en contradicción con su naturaleza intrínseca.

En la práctica, los problemas asociados al nombramiento del Secretario General son un síntoma de las dificultades en los procesos de decisión que son de nivel político. La lógica del consenso se enraíza en una tendencia al centralismo, pero también ocurre bajo la sombra de las prevalecientes tendencias al federalismo y, al final de cuentas, encierra una lucha de poder entre los países miembros que probablemente no logra explicitarse bien. Detrás de una silla vacía en el más alto rango, están los profundos defectos en el diseño del Sistema y una falta de visión a futuro. Asimismo, se contraponen a aspectos nunca abordados frontalmente como las geometrías variables del Sistema, la normativa y las instancias disfuncionales y, en general, la diversificación de intereses y prioridades en torno a las interacciones regionales y a los potenciales de las acciones

conjuntas, aunque no absolutas. De alguna forma, la crisis no solo no se ha resuelto mediante la adopción de la rotación geográfica y la evaluación de ternas, sino que, probablemente, se ha acelerado a causa de estas medidas que no abordan el fondo del problema, la mecánica de la toma de decisiones de alto nivel.

El debate en torno a esta metodología, cuando lo ha habido, se ha centrado en las ventajas o desventajas del consenso frente a la decisión por mayoría, pero no ha explorado “terceras vías”. Las terceras vías no vendrán, seguramente, del interior del Sistema. Estas pueden incluir una variedad de procesos que han surgido al margen de lo plasmado en los tratados de integración, tales como las geometrías variables (como en la integración económica), o los nuevos regionalismos que aceptan la flexibilidad de los intereses parciales de los miembros y aportan un enfoque más comprensivo que el de la integración (particularmente en el sentido de la aspiración federalista), para articular diferentes intensidades de cooperación e integración regional. Al final, no serán las reformas legales ni administrativas internas las que aporten opciones adecuadas a las características del relacionamiento entre los estados miembros del Sistema: la respuesta provendrá desde el tipo de regionalismo posible y viable que las relaciones y situación de los países estén dispuestos a asumir y lograr.

Unavez más, las respuestas debieran ser conceptuosas y políticas, técnicamente fundamentadas, participativas, que permitan converger en una clara y coherente visión de potencialidades y posibilidades para que la región funcione como región ¿Representan estas vías una solución para la integración? Esto significaría imaginar procesos hacia una tercera vía que no plantee la integración centroamericana como un destino histórico sino como una herramienta para el desarrollo de quienes se asocian en ella, que sea consciente de las necesidades presentes y futuras de la región.

Esto, seguramente, demandará más reflexión y análisis.

Referencias

- British Broadcasting Corporation. (2015). *Costa Rica suspende su participación política en el SICA por negativa a discutir la crisis de los cubanos*. BBC. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151218_costa_rica_cubanos_migrantes_ab
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/900dd0f4-58d3-4a29-a6ff-24c7e4788cd8/download>
- Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa. (s.f.). *The empty chair crisis - Historical events in the European integration process (1945–2009)*. CVCE eu. <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/62cd6534-f1a9-442a-b6fb-0bab7c842180>
- Centro Virtual del Conocimiento sobre Europa. (s.f.). *The Luxembourg Compromise - Historical events in the European integration process (1945–2009)*. CVCE eu. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/02bb76df-d066-4c08-a58a-d4686a3e68ff/7847215b-b917-472d-beb1-a266c1a49f03>
- Deth, J. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica*, 49, 349–367. doi <https://doi.org/10.1007/s11013-014-9211-1>

[org/10.1057/ap.2014.6](https://doi.org/10.1057/ap.2014.6)

Gilbert, M. (2012). *European Integration: A Concise History*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Ludlow, N. (1999). Challenging French Leadership in Europe: Germany, Italy, the Netherlands and the Outbreak of the Empty Chair Crisis of 1965–1966. *Contemporary European History*, 8(2), 231-248. doi <https://doi.org/10.1017/S0960777399002039>

Morgenthau, H. (2012). The Concept of the Political. In: Behr, H., Rösch, F. (eds) *The Concept of the Political*. Palgrave Studies in International Relations Series. Palgrave Macmillan, London. doi https://doi.org/10.1057/9781137002518_7

Organización de los Estados Centroamericanos (1951). *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos*. Sismtea de Ingración Centroamericana. https://www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=cart_991_4_13062005.htm

Organización de los Estados Centroamericanos (1962). Segunda Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. Sistema de Integración Centroamericana. https://www.sica.int/documentos/carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca-segunda-carta_1_992.html

Organización de los Estados Centroamericanos (1968). *Proyecto de Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos*. El Salvador.

Organización de los Estados Americanos (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*.

Organización de Estados Americanos. [TRATADO INTERAMERICANO DE ASISTENCIA RECÍPROCA \(oas.org\)](https://www.oas.org/es/tratado-interamericano-de-asistencia-reciproca)

Programa Estado de la Nación. (2021). *Sexto Estado de la Región 2021: versión ampliada*. CONARE – PEN.

Rancière, J., Panagia, D. y Bowlby, R. (2001). Ten Theses on Politics. *Theory & Event* 5(3), doi <https://doi.org/10.1353/tae.2001.0028>.

Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1971). Informe - *Un año de actividades - 15 de septiembre de 1970 a 15 de septiembre de 1971*. San Salvador: Secretaría General de la Organización de Estados Centroamericanos.

Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana. (1974). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Instituto para la Integración de América Latina (BID-INTAL).

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales de la ODECA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>

Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales del SICA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>

- Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Secretarios Generales del SICA*. <https://www.sica.int/odeca/historia/secretarios>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (s.f.). *Propuesta para la creación de una Escuela Superior de Administración Pública en América Central*. https://www.sica.int/documentos/propuesta-para-la-creacion-de-una-escuela-superior-de-administracion-publica-en-america-central_1_-76.html
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1991). XI CUMBRE DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. [PDF] [Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos \(ODECA\)](#). [Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos \(ODECA\) - Portal del SICA](#)
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1992). Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia: XIII Cumbre de Presidentes de Centroamerica. SICA. <https://www.sica.int/viewer/?82698>
- Sistema de la Integración Centroamericana. (1993). Protocolo de Guatemala. [PDF] [Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana](#). [Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana \(Protocolo de Guatemala\) - Portal del SICA](#)
- Solano, E. (2020). *La Organización de Estados Centroamericanos. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950-1991*. Universidad de Costa Rica.
- Spence, J. (2004). *War and Peace in Central America*. Hemisphere Initiatives.
- Staab, A. (2013). *The European Union Explained, Third Edition: Institutions, Actors, Global Impact (NED-New edition, 3)*. *Indiana University Press*. <https://doi.org/10.2307/j.ctt16gz6r5>
- Usherwood, S., y Pinder, J. (2018). *The European Union: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.

Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010 -2020¹

Regionalism and integration: The Central American Integration Process 2010 – 2020

Recibido: 10 de junio del 2024 / Aceptado: 08 de noviembre del 2024 / DOI: 10.35485/rcap87_2

Jean-Paul Vargas Céspedes.²  Ronny J. Viales Hurtado.³ 

Resumen

El artículo analiza la búsqueda de un marco cognitivo propio de la integración centroamericana, a partir del proceso de reflexión sobre su futuro, iniciado a finales del año 2010. En los posteriores años se hizo una apuesta por el regionalismo estratégico como la vía a seguir e imitar. En un proceso en el cual la confianza y la credibilidad de las partes es fundamental para promover las transformaciones institucionales y ante la pluralidad de jugadores con poder de veto, el status quo tiende a imponerse.

Palabras claves: POLÍTICA ADMINISTRATIVA, INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, PROCESO COGNITIVO, REGIONALISMO.

Como citar:

Vargas, J. y Viales, R. (2024). Regionalismo e integración: El proceso de integración centroamericana 2010 -2020. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 33, 68. DOI: 10.35485/rcap87_2

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

²Centroamericano nacido en Costa Rica, Investigador del CIHAC. Postdoctorado de la Universidad de Salamanca, Nuevos Retos de la Gobernanza Pública. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Máster en Política Mediática “Sociedad, Estado y Comunicación” y Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, ambos títulos por la Universidad Complutense de Madrid, también cuenta con un Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad de Castilla – La Mancha, una Maestría en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, una Maestría en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Santa Lucía; así como un título de Experto en Análisis Político por la Fundación Ortega & Gasset–Gregorio Marañón y una especialización en Negociación Política por Harvard University. Licenciado en Relaciones Internacionales en con énfasis en Comercio Exterior por la Universidad Internacional de las Américas. Se ha desempeñado en diversos organismos internacionales, entre ellos Director de Integración en la Secretaría General del SICA, y en la función pública como Alto Consejero Presidencial de la Presidencia de la República de Costa Rica durante la Administración Laura Chinchilla Miranda (2010-2014), ha laborado y sido consultor en diversos organismos internacionales, cuenta con una amplia diversidad de publicaciones especializadas en Centroamérica, en temas de gobernabilidad y políticas públicas, sistema de partidos, descentralización. Correo: JEAN.VARGAS@ucr.ac.cr

³Costarricense. Doctor en Historia y Máster en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona. M. Sc. Historia por la Universidad de Costa Rica. Catedrático de la Escuela de Historia y del Posgrado en Historia e investigador del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) de la Universidad de Costa Rica (UCR). En el CIHAC coordina el Programa de Investigación “Ambiente, Ciencia, Tecnología y Sociedad Ha publicado varios libros y numerosos artículos sobre historia económica, laboral, ambiental y de la ciencia y la tecnología en América Central y en Costa Rica en particular. En 1998 obtuvo el Premio Nacional de Historia “Aquileo J. Echeverría, otorgado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de la República de Costa Rica; en 2003 el Premio Cleto González Víquez en 2003, otorgado por la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica y en 2012 el Premio al Investigador de la Universidad de Costa Rica en el Área de Ciencias Sociales. Entre sus últimos libros están: Viales Hurtado, Ronny J. (Editor). Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020. San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, 2021. Viales Hurtado, Ronny J. El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva

Abstract

The article analyzes the search for a cognitive framework of Central American integration, based on the process of reflection on its future, which began at the end of 2010. In the following years, a commitment was made to strategic regionalism as the way to follow and imitate. In a process in which the trust and credibility of the parties is essential to promote institutional transformations and in the face of the plurality of players with veto power, the status quo tends to prevail.

Keywords: ADMINISTRATIVE POLICY, CENTRAL AMERICAN INTEGRATION, COGNITIVE PROCESS, REGIONALISM.

global (1970-1990), San José: Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, 2022. Díaz Arias, David y Viales Hurtado, Ronny J. (Editores) COVID-19 e Historia en Costa Rica. Crisis y pandemias globales y locales (siglos XX-XXI), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2022. -Goebel Mc Dermott, Anthony; Montero Mora, Andrea; Viales Hurtado, Ronny J. e Infante Amate, Juan. Las huellas de la ganadería vacuna en Costa Rica. Transformaciones socioecológicas y cambios en el paisaje en Guanacaste (1890-2014), San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central/Universidad de Costa Rica, 2023. Correo: ronny.viales@ucr.ac.cr

Introducción

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

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

La des(ilusión) de la política -si es que alguna vez la sociedad estuvo ilusionada- se refleja en motivos más profundos y estructurales. Asumir la construcción de un “modelo ideal” occidental para pensar la política (Geuss, 2004) debe llevarnos a adoptar una visión crítica para identificar elementos que permitan crear valores e instituciones orientadas por la reflexión desde América Central y el Caribe, en un contexto de descrédito hacia los partidos políticos y sus interlocutores, evidencia de la antesala de una crisis de los mecanismos de intermediación social, en los cuales otras estructuras como los medios de comunicación, o el mismo proceso de integración centroamericana, no se encuentran exentos. La fuerza gravitacional de estos mecanismos se ha difuminado: la capacidad de entender y conectarse con las percepciones y expectativas de satisfacción social.

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

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

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

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

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

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

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

La integración centroamericana no es ajena a esta discusión y en series temporales es factible identificar la superposición de paradigmas, es decir, coyunturas históricas particulares que promueven estas crisis de paradigmas, en las cuales, una nueva visión no sustituye totalmente o elimina a la anterior, y por ende, lo que se genera es una coexistencia de paradigmas; de ahí la necesidad de marcos cognitivos (Ostrom, 2015). Los marcos -framing- son estructuras mentales

elaboradas desde valores y principios compartidos por los Estados miembros del SICA en cuanto qué debe ser la integración, el por qué y el para qué de esta. Su definición moldea de forma constante sus objetivos, el modo de interacción y contribuye a identificar qué se ha de entender por un buen o mal resultado (Lakoff, 2018)

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

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

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

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

Las siguientes páginas se abocan a reconstruir el sentido de una búsqueda propia por el marco cognitivo de la integración centroamericana, un proceso inacabado, siempre presente entre las pasiones políticas y con una dosis de la realidad global. Esta reflexión aborda una década

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

I Punto de partida teórico y metodológico

El proceso de integración regional centroamericana es entendido en el presente documento como una construcción sociohistórica, conceptual e institucional debe comprenderse en su dimensión presente y como referente de un imaginario colectivo puesto que, desde finales del siglo XX, la integración centroamericana resurgió como una herramienta para alcanzar la paz y el desarrollo en Centroamérica, al conformarse el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) (Díaz Arias, 2016)

Entre los principales determinantes político-institucionales que explican los procesos de transformación del Sistema de la Integración Centroamericana se encuentran los procesos de toma de decisiones y los acuerdos de la Reunión de Presidentes, puesto que la dinámica de los cambios y sus motivaciones dependen de los acuerdos emanados de estas reuniones, que pueden marcar el inicio de los procesos de cambio institucional (Vargas Céspedes y Viales Hurtado, 2024)

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

La gestión del cambio político-institucional en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) está permeado por una serie de tensiones, entre las que se destacan: (a) los conflictos de pensamiento a lo interno y externo de la institucionalidad del SICA, (b) la pugna entre el intergubernamentalismo⁴ y la supranacionalidad, y (c) el choque entre la concepción de un proceso eminentemente centroamericano - que lo hace particular en el contexto internacional - y las visiones de un proceso mimético, que busca asimilarse a aquellos modelos integracionistas considerados como exitosos -Unión Europea-; otra de las visiones duales identificadas ha sido (d) el agotamiento de los Acuerdos de Esquipulas, que divide a quienes estudian la integración (Alvarez, 1989) (Caldentey, 2015) (Vargas y Viales, 2024)

⁴El intergubernamentalismo facilita las transacciones transnacionales desde una lógica de interdependencia de los estados centroamericanos, facilitando la consolidación y el protagonismo del sector empresarial (una lógica de integración de élites económicas muy propia de la década de los 70's del siglo pasado), de ahí la necesidad que las autoridades nacionales adopten las regulaciones y políticas necesarias, es decir, una integración desde la demanda. Este enfoque presente en los tiempos de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA-, generó una sedimentación institucional de una integración por capas la cual se origina con experiencias de regulación transita hacia distribución y a su vez desregulación, para acentuarse en procesos de re-distribución; desde luego lo que existe en la práctica es una convergencia de paradigmas que, dependiendo del contexto, las circunstancias, intereses y posiciones se decanta por una u otra.

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

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

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

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

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

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

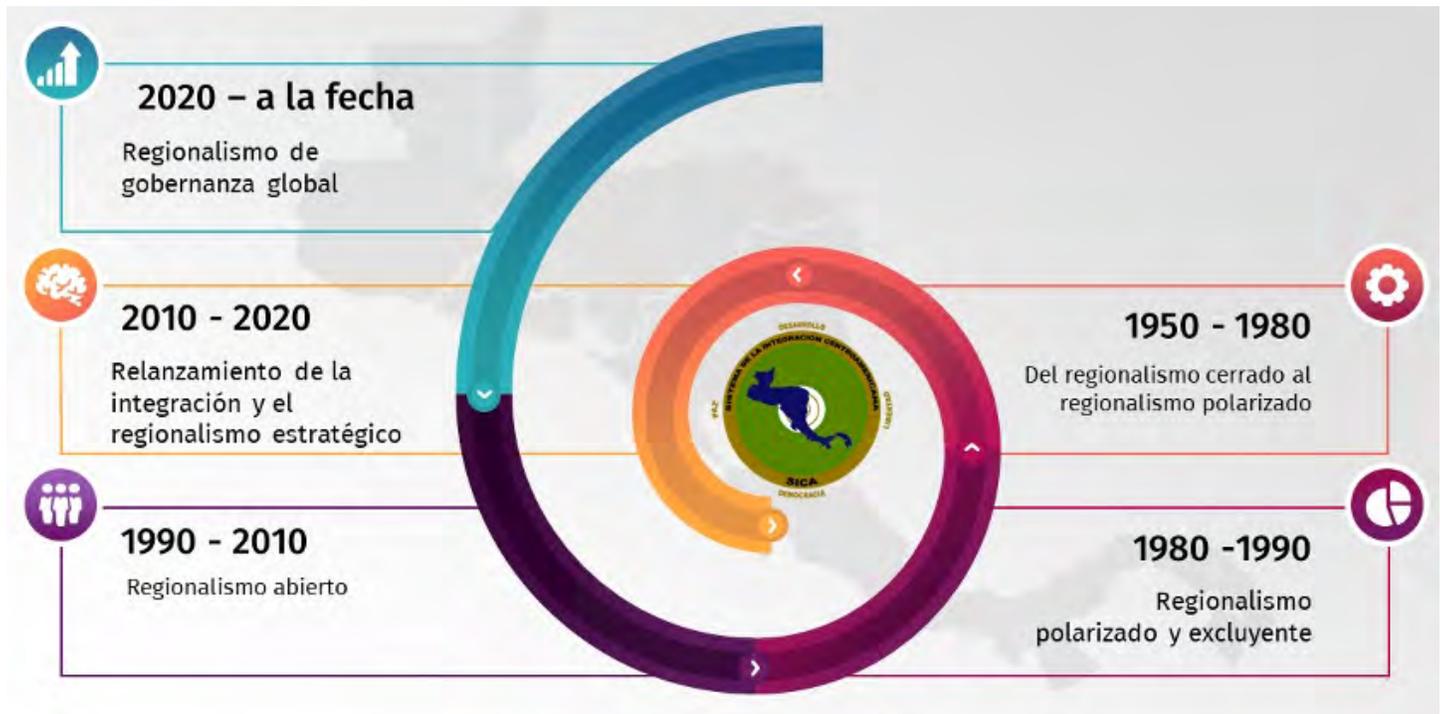
II. Los regionalismos en el proceso de la integración centroamericana

El proceso de integración centroamericana data desde la década de 1950 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos -ODECA- el 14 de octubre de 1951, que buscaba promover la cooperación e integración entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. De este proceso, entre sus múltiples logros entre los que se destaca la creación del Mercado Común Centroamericano -MCCA- con el objetivo de establecer una unión aduanera

y su evolución, en el año de 1993, hacia el Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-. Si bien, existe una profunda literatura sobre el SICA (Caldentey, 2009) (Centroamericana, 2001) (SICA, 2013) (Viales Hurtado, 2021) se podrían diferenciar cinco grandes momentos en la historia de la integración centroamericana (ver Figura 1)

Figura 1.

Transformaciones de los regionalismos en el proceso de integración centroamericana.



Nota. Elaboración propia.

El primer hito es la transición del regionalismo cerrado al regionalismo polarizado, que responde a esfuerzos significativos en los cuales los gobernantes centroamericanos realizaron acciones decididas por la integración. En estos primeros 30 años destaca la capacidad política de los gobernantes como de las élites empresariales por beneficiarse con la creación del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones -MISI- (Solano, 2020) Para Solano (2020) el auge de integración es consecuencia de los acuerdos de la IX Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá en diciembre de 1946, la cual contribuyó al establecimiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948. Por ello, no es de extrañar que los temas de la defensa hemisférica y de la contención al comunismo fueron centrales en la constitución de la ODECA, en un contexto de Guerra Fría. (García Ferreira y Taracena Arriola, 2017) (Díaz Arias, 2022)

La segunda etapa de transformación de la ODECA se da en el año 1962 con el surgimiento de la institucionalidad regional a partir de secretarías especializadas en temas educativos, salud, relaciones exteriores, agricultura y ganadería; así como instancias especializadas como lo fue la Escuela Superior de Administración Pública para América Central -ESAPAC-, actualmente conocida como el Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP. El proceso de integración

asume un nuevo impulso en la década de 1970 con la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y su proyecto escudo: el Mercado Común Centroamericano (Solano, 2020). De esta forma, la integración crece desde una vertiente política y económica, a las cuales se le suman agendas de cultura y educación, salud, seguridad, etc.

El regionalismo polarizado inicia a finales de la década de 1970, con la intervención militar de Estados Unidos de América tras el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, apoyada por la Unión Soviética y Cuba y se profundiza en la década de 1980. (Viales Hurtado y Cortés, 2018) El regionalismo polarizado como el regionalismo excluyente se da entre 1980 y 1990, y se caracteriza por el estancamiento del proceso de integración por los conflictos bélicos y su intensificación en la década de 1980, con una mayor intensidad en las guerras civiles que se libraban en Guatemala y El Salvador, como una mayor presencia de las tensiones propias de la Guerra Fría en la región (Vargas y Viales, 2024), sumado al contexto de crisis mundial y regional (Viales Hurtado, 2022), y el posterior proceso de pacificación en la región (Díaz Arias, 2016)

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

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

Se identifica que, pese a los avances alcanzados en materia de integración, aún persisten importantes desafíos en los ámbitos económico, social, e institucional; así como, en materia de seguridad democrática, particularmente la presencia del narcotráfico y del crimen organizado; el aumento de la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, la persistencia de la pobreza y desigualdades al interior de cada uno de los países. (Giacomarro, 2014) (Viales y Díaz, 2016) Este intento de los presidentes de la región por dar un impulso al proceso de integración con la agenda del “Relanzamiento de la Integración Centroamericana”, desde la construcción de cinco ejes temáticos de desarrollo -seguridad democrática, prevención y mitigación de desastres naturales y efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento institucional-, constituye un esfuerzo por articular acciones de las políticas regionales a efectos de facilitar la trazabilidad de las iniciativas, canalizar los recursos de la cooperación internacional y dinamizar las decisiones y acciones prioritarias en la región (Santos Carrillo, 2016)

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

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

III. Confianza y legitimidad: en la construcción de la integración

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

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

Siguiendo el pensamiento de Philippe Braud (1993) la superioridad demostrada por el proceso de integración centroamericana sobre los espacios bilaterales de acción ha sido la consolidación

de una institucionalización capaz de evidenciar los beneficios de la acción colectiva, basada en su aptitud para manejar sin sofocar las dinámicas coyunturales y estratégicas que atraviesa Centroamérica. (Braud, 1993) Sin embargo, el diseño institucional no es precisamente la fuerza per se del Sistema de la Integración Centroamericana, sino la manera en que se atienden los tres principales desafíos: (i) ¿Cómo se movilizan los apoyos que legitiman la integración? El doble riesgo de la indiferencia y la politización excesiva, (ii) ¿Cómo mantener la confianza y la cohesión en un proyecto de integración con capacidad de evidenciar los bienes públicos regionales?, y (iii) ¿Cómo colocar eficazmente al servicio de la utilidad derivada por los procesos de integración al mayor número de sus Estados miembros?

De ahí que cuanto mayor sea la identidad hacia el proyecto de integración, mayor será la capacidad para la movilización de acciones que reflejen esa voluntad política (Braud, 1993) Esta identidad requiere siempre de una especie de eficacia simbólica, la cual se basa en los discursos dignificantes – en la profundización de los marcos narrativos – como también en la capacidad que posee el propio SICA para evidenciar los bienes públicos regionales y los beneficios hacia los Estados miembros derivados de las demandas y de las acciones colectivas. Cuando esta relación se deteriora, menores serán los apoyos de los Estados para legitimar acciones derivadas de la integración regional.

El principal dinamismo de la confianza en el sistema de la integración centroamericana es limitar su capacidad de acción política al respeto del derecho comunitario, en aras de asegurar sus expectativas futuras desde la convergencia de los intereses de los otros o sus representaciones simbólicas, en una especie de lealtad mutua (Viales Hurtado, 2019) sin embargo, las políticas regionales, sus agendas o acciones estratégicas siempre serán la expresión del común denominador de los intereses de los Estados, bajo la confianza y la legitimidad del consenso regional. El desafío pasado y presente de la institucionalidad regional, es provocar un proceso de reflexión más allá del interés de la política exterior de un Estado hacia y desde la región, para estructurar una sola voz regional, capaz de invitar a la reflexión sobre los desafíos y oportunidades que como Centroamérica se requiere (Tingyang, 2009) De ahí la importancia de los mitos simbólicos del proceso de la integración centroamericana, la agenda de Relanzamiento de la Integración Centroamericana es también una construcción narrativa, generadora por sí misma de un mito social que, a pesar de la evolución regional toda acción presente o futura, se enmarca en esa construcción de cinco determinantes para las posibilidades de despegue y de concreción del desarrollo regional.

El avance de la integración en ocasiones parece estancarse o al menos desacelerarse, dado que su velocidad depende de la voluntad política. Múltiples razones o justificaciones pueden emerger como cambios o realineamientos políticos en la región, que implican una redefinición de sus prioridades, de ahí la importancia en la capacidad de generar un diálogo político de alto nivel por parte de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. Otra justificante se vincula con el problema de la institucionalidad por el método, es decir ante vacíos legales que faciliten su operacionalización; de ahí la necesidad de avanzar hacia decretos políticos -mandatos presidenciales centrados más en el fondo- que permitan avanzar en lo operativo mientras se definen las normas institucionales. Un sistema es aquel que se basa en las interrelaciones de sus partes, de tal manera que no es posible reconstruir el todo con la mera sumatoria de las partes. No es cuestión de un recuento de hechos históricos, sino también de las condiciones objetivas y subjetivas que les rodean.

El proceso de reflexión del futuro del SICA tiene sus orígenes desde el relanzamiento del proceso de integración centroamericana en 2010, tres años más tarde, de manera explícita los presidentes centroamericanos acordaron iniciar el proceso de reflexión en la Declaración de Presidentes de Buenaventura, Panamá, del año 2013. A partir de este momento, las Presidencias Pro Témcore de los Estados miembros del SICA han dado continuidad al proceso, mediante reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y el tema ha sido retomado en las Reuniones de Presidentes.

La reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana tuvo su auge en el periodo 2013-2017, experimentando un desencanto a finales de dicha década. Proceso que se fue afectado por la salida de facto de la República de Costa Rica al Sistema de la Integración Centroamericana -SICA-, como por las tensiones derivadas sobre la necesidad de una reforma institucional acorde a una integración y región aspiracional.

IV. Salida, voz y lealtad: entre la confianza, el diálogo político y los canales institucionales

¿Hacia dónde va la integración centroamericana? ¿Qué integración se requiere y se necesita en este momento en la región? Estas interrogantes se derivan del informe la Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico, elaborado por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. El proceso de reflexión sobre el futuro del SICA parte de lecciones aprendidas en la primera década de funcionamiento del SICA, avances que se han dado desde un activismo tanto como de acciones reactivas en temas y coyunturas específicas; desde lógicas y plataformas comunitarias o desde espacios intergubernamentales. De este aprendizaje, se requiere avanzar con cierta flexibilidad e innovación, con el fin de explorar formas y articulaciones más pertinentes para cada momento, e incentivar encadenamientos incrementales de los resultados, reduciendo los márgenes de contradicción y dispersión del SICA (SGSICA, 2013)

Las preguntas elementales y directas pueden surgir cuando existe un vacío o cuando no son válidas las respuestas formuladas por la tradición, razón por la cual se debe, replantear (Arendt, 2018); en momentos en que los cambios económicos, sociales o políticos les dan un nuevo contexto y significado. En estos nuevos contextos, la emergencia de fenómenos complejos, en los cuales la elasticidad de los conceptos e ideas conocidas pierden todo sentido de conexión y validez (Kuhn, 1970), la reflexión novedosa que genere nuevas interrogantes es fundamental. Estas interrogantes formuladas desde la institucionalidad regional del SICA, evidencian la presencia de lo nuevo, en la medida del que SICA sea capaz de ofrecer razones adecuadamente fundadas sobre las pautas del cambio y las acciones adecuadas para enrumbar la integración centroamericana hacia esos horizontes deseables.

El proceso de relanzamiento de la integración centroamericana tiene sus orígenes durante la Presidencia Pro Témcore de El Salvador, en el primer semestre de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en San Salvador, El Salvador, el día 20 de julio: es en este momento en el cual era evidente el agotamiento del regionalismo abierto y la necesidad de encontrar una nueva vía de acción. Ahora es importante dilucidar si este evento es el inicio de una coyuntura crítica y, sobre todo, si su resultado va a ser un proceso de cambio o más bien el reforzamiento de la trayectoria de dependencia que acabamos de describir. (Mahoney, 2000) (Mahoney y Thelen, 2010)

4.1 Búsqueda de marcos cognitivos propios: hacia un regionalismo estratégico

Después de tres años del relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, se posibilita la búsqueda conceptual y la definición operativa de una puesta en común de un marco cognitivo capaz de aglutinar los intereses y las expectativas de los Estados miembros; es así como durante el año 2013 se da una emergencia a nivel de la tecnoestructura del SICA por la adopción de un regionalismo estratégico.

En la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Buenaventura, Panamá, el 14 de diciembre 2013, se instruye al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) para que, junto con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), elaboren y presenten, una visión de largo plazo para la integración regional: La Hora de Centroamérica. (SGSICA, 2013)

A inicios del año 2014, la SGSICA, por mandato presidencial, inicia el proceso de reflexión por medio de varios ejercicios de consulta con expertos y actores regionales basados en el documento La Hora de Centroamérica. En primera instancia, el trabajo se realizó con equipos internos a efectos de preparar la visión y la metodología del proceso, centrandolo en la Dirección de Planificación de la SGSICA. El 27 de junio de 2014, en la Declaración de Punta Cana, de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, se emite el mandato presidencial XI de la Declaración de Buenaventura, y tomando en cuenta el documento presentado por la SG-SICA La hora de Centroamérica: hacia un regionalismo estratégico, el cual plantea una visión regional, se identificó la necesidad de establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana así como formular una visión de largo plazo.

De este proceso se derivan dos mandatos presidenciales de la Declaración de Punta Cana: Mandato 17. Recibir los insumos presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA) para establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de integración regional centroamericana e instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica -CONPLAN-, SGSICA y el Consejo de Ministros de Integración Económica -COMIECO-, en el marco de los trabajos que se han mandatado para formular una visión de largo plazo para la integración regional y que deberán ser presentados en el primer semestre del año 2015, trabajos en los que se incluirá a la Secretaría de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- y a la Secretaría de Integración Social de Centroamérica -SISCA-. Por otra parte, el Mandato 19. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la integración.

En el marco de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, el día 25 de julio de 2015, la SGSICA presentó un informe de avance del proceso de reflexión, resultado del trabajo conjunto realizado por CONPLAN, COMIECO, SIECA y SISCA, en coordinación con la SGSICA. El documento de avance establecía criterios para la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de la integración regional. Dicho informe sirvió de insumo para la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre de 2015. Como resultado, se establecieron cuatro dimensiones que agruparon puntos críticos relevantes del proceso de integración: i) fuerzas motrices, ii) marco jurídico, iii) institucionalidad y iv) participación de la población e identidad centroamericana, que después de su análisis aspiraban a transformarse en agendas temáticas de reflexión estratégica que aglutinaran a los actores de acuerdo con sus

intereses. El documento contenía además una propuesta de contenidos básicos y una hoja de ruta para establecer las acciones a realizar a corto y mediano plazo para dar cumplimiento a los mandatos presidenciales mencionados, basados en una lógica de prospectiva caliente, es decir, de consultas a diversas instancias y autoridades.

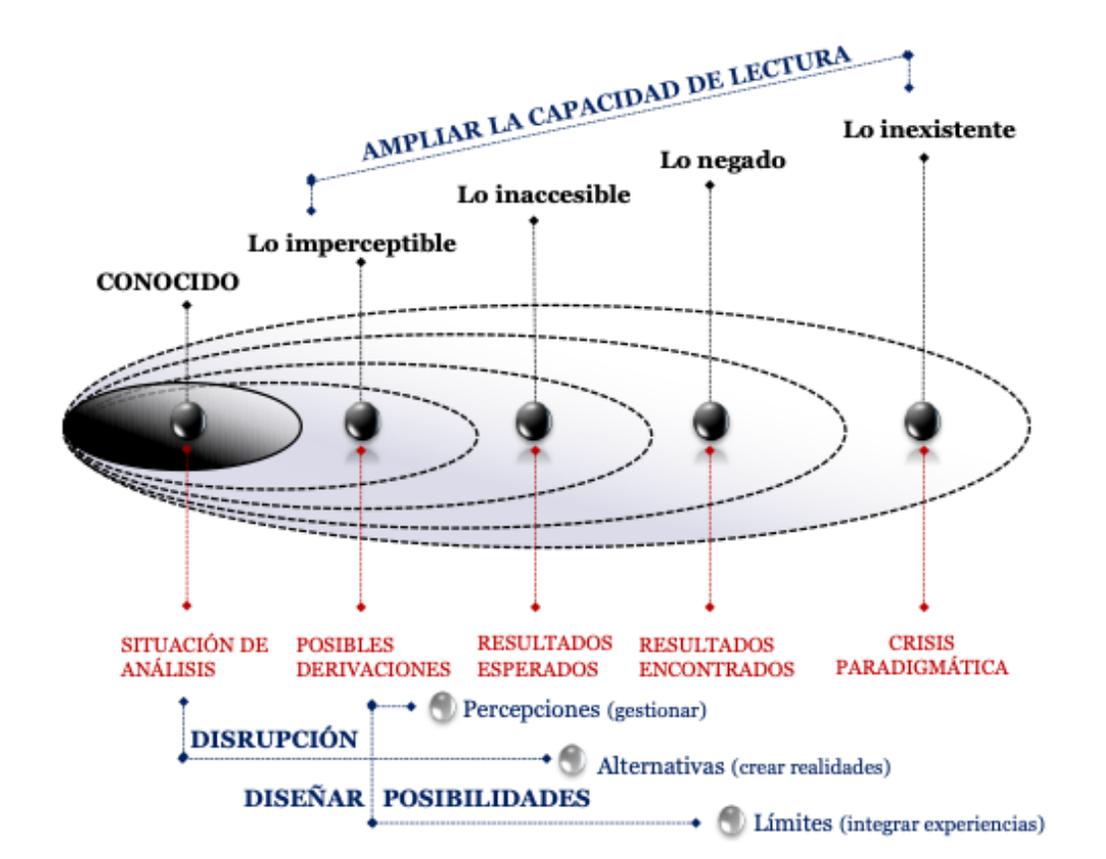
Estas demandas de los Estados miembros no son tareas postergables, puesto que en el SICA las demoras del momento se convierten en las semillas de conflictos políticos potenciales del futuro. La gestión de la SGSICA requiere de estructuras del conocimiento para la toma de decisiones, a efectos de identificar, analizar e interpretar las transformaciones sociopolíticas actuales; así como decodificar las tendencias convergentes y los ciclos de ruptura con visión prospectiva. También se requieren estructuras con una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, para que puedan comprenderlo en su complejidad los Estados miembros y las diversas instancias de decisión (Vargas y Sancho, 2018) (ver *Figura 2*)

La construcción de una propuesta del futuro de la integración constituye siempre un objetivo en movimiento entre las certidumbres e incertidumbres, un proceso en el cual los resultados no siempre podrán estar lo suficientemente claros y, por ende, requiere de procesos de flexibilización, adecuación y atenuación. Un proceso en el cual la constante intervención de los Estados miembros -y sus realineamientos políticos- hace avanzar y retroceder en simultaneidad y en diversas velocidades; donde el conflicto político -manifiesto o potencial- es un elemento expreso de su realidad que, a su vez, contribuye a tensar los diseños y las capacidades institucionales para su transformación, con una base fundamental cimentada en la construcción de la confianza entre los diversos actores que participan del proceso.

La cuestión es saber si la SGSICA, tiene la capacidad de acción técnica y política, para anticipar la tensión de posturas entre los Estados miembros, en un contexto de diversas incertidumbres y si en estos marcos puede operar para identificar los problemas del presente y del futuro, con políticas basadas en modelos intersectoriales y de gobernanza multinivel, generando una sensibilidad multi-actores con criterios de legitimidad y responsabilidad, capaces de regenerar la confianza política hacia la propia integración. (Axelrod, 1976)

Figura 2

Complejidad e incertidumbres en la integración centroamericana.



Nota. Elaboración propia a partir de (Miklos, Jiménez y Arroyo, 2008) (Manucci, 2010) (Innerarity, 2020)

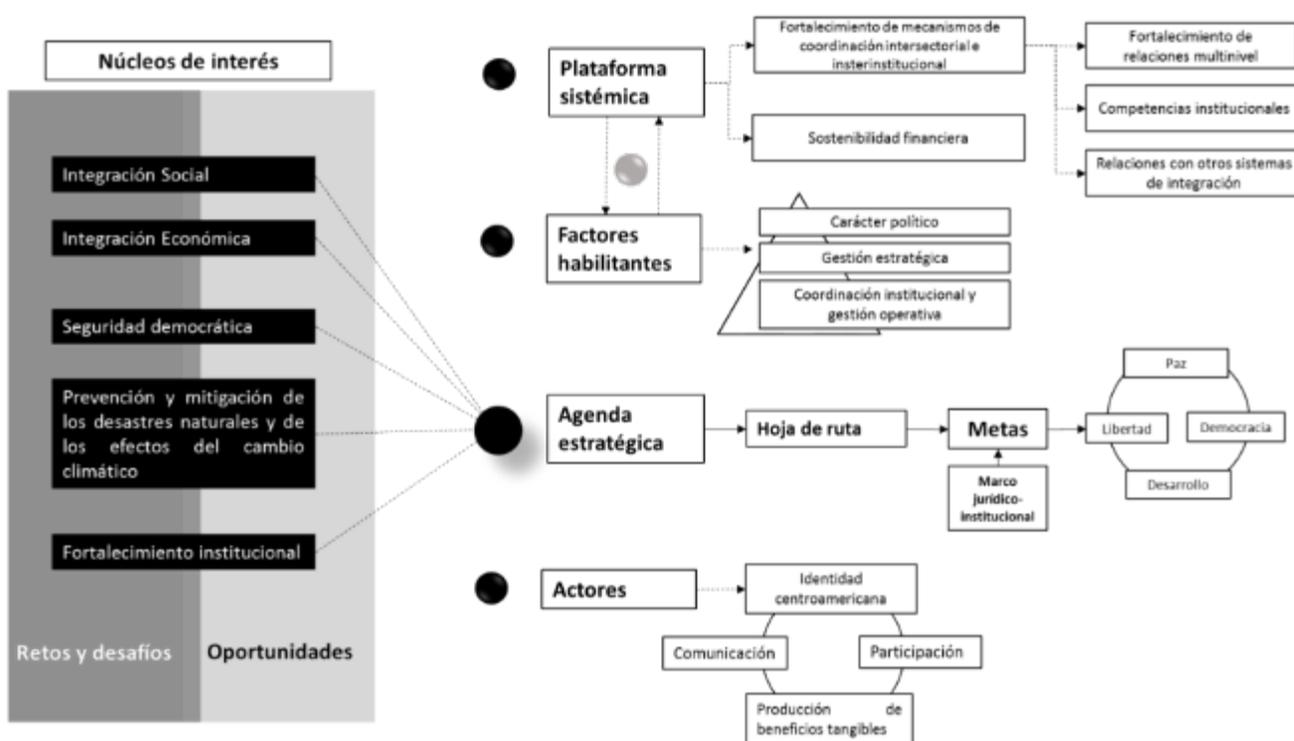
En tal sentido, una de las tareas impostergables del SICA con el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración es pasar de los temas conocidos, hacia lo imperceptible y, para ello, requiere ampliar su capacidad de lectura y de análisis, lo que permitirá diversificar la matriz de temas futuros en los cuales se puedan diseñar alternativas, para atender incluso periodos de crisis que, en la actualidad, no se perciben como tales; por ello es válido generar un proceso lento y complejo de consultas muti-sectoriales y multi-actores en detrimento de la rapidez e inmediatez esperada por los Estados miembros.

En la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 2 de septiembre de 2015, se acordó que la Presidencia Pro-Témpore, que ejercía El Salvador, organizaría, con el apoyo de la SG-SICA, un Taller de reflexión sobre el futuro de la integración regional, en el que participarían los Cancilleres del SICA. El 12 de noviembre de 2015, se realizó el Taller de reflexión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas de debate sirvieron de insumo al núcleo de instituciones regionales para la elaboración del documento Síntesis de la Primera Fase del Proceso de Reflexión del SICA, finalizado en diciembre de 2015. Esta visión partió de la identificación de núcleos de interés compartidos por los países, en cuyo centro se hilvanaron las acciones que buscaban generar mayores beneficios para la población y determinar cuáles serían los nuevos indicadores que se debía utilizar.

La discusión se centró en aspectos de forma y de fondo sobre el proceso de integración, en la

creciente reciprocidad y mutua dependencia de la teoría y la praxis comunitaria sobre el accionar intergubernamental, para dar paso la capacidad innovadora que pueda garantizar la funcionalidad del Sistema. Se reconoció la necesidad de una hoja de ruta clara, de una agenda renovada, para llevar a cabo la instrumentalización de la voluntad política, sobre la base de los cinco pilares del proceso de integración, con tiempos y logros establecidos (ver *Figura 3*)

Figura 3.
Metodología del proceso reflexión sobre el futuro del SICA.



Nota. Elaboración propia.

Las transformaciones y evoluciones del contexto regional e internacional han sido dinámicas; así como los actores empresariales, sociales y políticos, cuyo entramado incide en la integración regional. Se analizó la capacidad del Sistema para enfrentar desafíos y aprovechar las oportunidades de la región, para lo cual se requiere explorar una mayor participación ciudadana e incluso la búsqueda de articulación con actores regionales. De este proceso se desprenden una serie de acciones sugeridas, orientadas a un proceso mayor de consultas y de retroalimentación, entre las que se destacan⁵ :

⁵Información obtenida por observación participante del investigador Vargas Céspedes, Jean Paul, cuando se desempeñó como Director de Integración de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana en el período 2014 – 2018, y entre sus distintas funciones gestionó este proceso junto con la Dirección de Planificación de la SGSICA, la Dirección Ejecutiva de la SGSICA y el Despacho de la SGSICA.

Realizar jornadas de reflexión con los diversos Consejos de Ministros Sectoriales, con el fin de lograr un primer esbozo de los temas estratégicos. Esta etapa se orienta a la identificación un mecanismo denominado tema-país acompañante, que establece una distribución de trabajo funcional en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes; parte de que los países asuman un liderazgo estratégico en alguno de los temas específicos.

Elaborar a nivel de Secretarías Técnicas del SICA, una propuesta de agenda estratégica, la cual, antes de ser sometida a aprobación por los Órganos, será socializada por cada Secretaría con sus sectores de referencia.

Validar la agenda estratégica de la Integración en una reunión intersectorial, para posterior aprobación por la Reunión de Presidentes.

Someter a consideración de la Reunión de Presidentes el resultado del proceso de reflexión, que incluye la visión de futuro del proceso de integración y su agenda estratégica.

Publicar un informe de hitos y resultados intermedios de los 5 pilares definidos en el relanzamiento de la integración; a efectos de visualizar con claridad las metas futuras, para su integración en la agenda estratégica en construcción; cuya responsabilidad recae SGSICA, SIECA, SISCA, ST-CONPLAN⁶.

Si bien, algunas de estas acciones lograron dar sus primeros pasos, el activismo institucional se fue difuminando con el tiempo. De forma tal que, mientras se encuentre involucrada activamente la PPT o un Estado miembro, el interés se mantiene; por el contrario, al decaer la visión, implementación y conducción en la propia institucionalidad regional, el interés de los Estados se fue difuminando conforme las arenas se desplazaron de la palestra política a la tecnocracia comunitaria. De estas iniciativas, el interés por una propuesta para fortalecer el funcionamiento sistémico de la institucionalidad, por clarificar el funcionamiento del denominado núcleo duro, continúan siendo una tarea pendiente; es así como en la formulación de las líneas estratégicas de la PPT de Honduras, durante el primer semestre del año 2024, la prioridad fue la revisión de la normativa regional de Órganos, Secretarías e Instituciones Regionales en el SICA (SGSICA, 2024)

Durante la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, del 16 de diciembre de 2015, la PPT de El Salvador realizó la presentación del Informe sobre el Taller de Reflexión del 12 de noviembre. En dicha reunión, se acordó: (i) continuar con los trabajos de reflexión sobre el futuro de la integración regional, a efectos de presentar en el 2016 un informe con propuestas para la consideración de los Presidentes. Además, solicitar a las Presidencias Pro Tempore de turno, continuar con el liderazgo en este proceso, y (ii) instruir a la SGSICA, para recoger los diferentes aportes de las delegaciones de los Estados miembros e incorporarlos a la sistematización del avance de documento. Sin embargo, el ejercicio de la PPT de El Salvador durante el segundo semestre del 2015 se vio afectada por la decisión política adoptada por el gobierno de Costa Rica, en la administración de Luis Guillermo Solís Rivera, de suspender su participación en los diálogos de la integración centroamericana el 19 de diciembre de 2015 -producto de la crisis de migración cubana en la región-.

⁶Secretaría Técnica del Consejo de Ministros de Planificación de Centroamérica.

La conducción política y estratégica de este proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, obliga a poner en el lente no solo en los contenidos de las intervenciones, así como en la forma en que se toman y gestionan las decisiones. La inclusión y consulta permanente de los Estados miembros en la elaboración e implementación de las acciones, es siempre una dinámica de relaciones de mutua dependencia, en las cuales las partes se enfrentan y negocian en condiciones desiguales para la atención de las prioridades -desigualdades promovidas por las coaliciones y proximidades propias entre los Estados miembros-. Por tanto, desde la formación de la agenda estratégica del SICA se requiere de una comprensión de su viabilidad y su sostenibilidad, para ello se debe transitar hacia: (a) un análisis de la solución desde el presente y sus efectos futuros -decisiones vinculadas y externalidades-, (b) el grado de apoyo y su sostenibilidad política como técnica, y (c) determinar la matriz de impactos presente y futuros (Vargas, 2011)

El primer nivel de análisis es fundamental para clarificar si las respuestas se encuentran vinculadas a una solución directa del conflicto, sea este manifiesto o potencial, pues se pueden formular planes de contingencia en lo coyuntural -centrados en los aspectos detonantes y ofreciendo respuestas de mitigación- pero sin permear los factores estructurales y, por ende, con las posibilidades de reincidencias futuras; siendo el resultado una erosión en las expectativas de los Estados miembros y una pérdida de confianza hacia el propio proceso. (Viales Hurtado, 2019) El segundo aspecto, entendido como los grados de apoyo, indica que estos pueden ser de carácter político entre los Estados miembros o a nivel técnico entre las tecnocracias de la institucionalidad regional. De ahí se desprenden las capacidades de articulación tanto de la PPT de turno como de la SGSICA para definir horizontes futuros compartidos lo suficientemente inspiradores en una gestión del cambio (Lilla, 2018)

El saber identificar aquellos grandes problemas en los cuales se requiere un consenso mínimo básico para alcanzar un cierto nivel de desarrollo y transformación institucional resulta fundamental. Si bien, desde la palestra política, se suelen generar soluciones ambiguas para una mayor capitalización de apoyos, este tipo de formas tienden a ser más inestables y volátiles (Vargas, 2011)

El tercer aspecto es el conjunto de posibles efectos directos y colaterales, producto del tipo de intervención generada. En ocasiones, una acción puede obtener resultados positivos en el inmediato plazo, pero incrementar los costos en el largo plazo. Esto nos lleva a la importancia de cómo gestionar los cambios y las transformaciones del proceso de integración, lo cual requiere tanto de un liderazgo personal como institucional, para crear las condiciones propicias desde un complejo y dinámico conjunto de relaciones a lo interno de los Estados miembros, entre estos y la tecnoestructura de la integración regional, tanto como a lo interno de esta, sin ocuparse de forma aislada de uno de sus componentes sino, por el contrario, propiciando las conexiones y el equilibrio de todos los elementos, con una visión de atemporalidad del valor de la integración, al tomar en consideración dinámicas presentes y futuras, capaces de generar nuestra matriz de oportunidades y de condiciones.

4.2 La salida y la voz: la pérdida de confianza en el espacio institucional

El proceso de reflexión experimenta una desaceleración política durante las Presidencias Pro Tempore de Honduras y Nicaragua durante el año 2016 y Costa Rica en el primer semestre de 2017. Desaceleración que además implicó un cambio de las arenas de discusión y, con ello, una exclusión parcial de la institucionalidad regional del SICA, específicamente de sus autoridades y equipos técnicos. La dinámica de censuras o el ejercicio de poderes de veto -formales e

informales- en la definición de la agenda del SICA, constituye una habilidad específica de la Presidencia Pro Témpore, que debe controlar la incorporación -o exclusión- de un tema en un orden prioritario, proyectando un aparente apoyo, pero cuyas acciones vienen a contribuir o incentivar su aceptación o rechazo (Tsebelis, 2002) La acción colectiva de los Estados miembros del SICA es un ejercicio político orientado a la satisfacción de las demandas comunes (Viales Hurtado, 2019) y al mismo tiempo constituyen sistemas emergentes de cultura política que se entretajan con la cultura institucional de la tecnoestructura del SICA (Melucci, 1996)

Ante una línea de acción en marcha por parte del SICA, aún ya adoptada por consenso, pero sin gozar del convencimiento real por parte de uno o varios Estados miembros, lo previsible es la acción o manifestación de fuerza para desacelerar o redefinir la acción de la institucionalidad regional -procesos de contención-; o bien, una intervención al margen de la misma institucionalidad. La PPT de Honduras inicia con dos coyunturas particulares: (a) la ausencia de Costa Rica en las convocatorias de las sesiones de la institucionalidad del SICA, y (b) el agotamiento de algunos Estados ante el proceso de reflexión y su expectativa en tomar acciones directas hacia su transformación. En videoconferencia realizada por los Directores de Política Exterior el 15 de enero de 2016, la PPT retiró muchas de las actividades de su calendario y reafirmó el profundo convencimiento hacia el proceso de integración. En dicha reunión se hizo un llamado a mejorar y fortalecer el proceso de la integración centroamericana.

El comportamiento de los Estados miembros y sus interacciones en el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, desde la perspectiva de Hirschman (1977) puede ser analizado en tres dimensiones: (a) salida en un sentido de renuncia o abandono de la relación; (b) voz como la acción política y la manifestación de los intereses y (c) lealtad en el sentido de mantener los apoyos o renunciar a los intereses y expectativas a efectos de evitar los compromisos por adquirirse. (Hirschman, 1977)

En reuniones posteriores, del 9 y 10 de febrero de 2016, la PPT expuso sus prioridades estratégicas a la SG-SICA e indicó que el Ministro de Relaciones Exteriores de ese país estaría haciendo reuniones de acercamiento con cada uno de los países de los Estados miembros. Además, la PPT reiteró que dicho proceso de consultas políticas y técnicas las haría sin el apoyo de la SG-SICA. De esta forma, el interés de la PPT de Honduras adopta una salida al cerrar las interacciones con la institucionalidad regional y optar por un diálogo político al más alto nivel, al margen del SICA; su ausencia de voz -como de algunos otros Estados- expresa una insatisfacción en la forma en que la institucionalidad regional venía conduciendo el proceso, o en la forma en que un Estado -o Estados- en particular incidían en este.

En el mes de mayo de 2016, la SGSICA realiza un informe de las instancias regionales que integran la comisión de secretarías del SICA, por solicitud de la PPT en cuanto a: cuotas dadas por los Estados miembros, recursos humanos y su distribución -participación por nacionalidad- y la cooperación internacional recibida para el fortalecimiento institucional en el año 2016. A finales del mes de mayo, se le comunicó a la SG-SICA las acciones realizadas de forma directa por la PPT desde inicios del mes de mayo, desde las cuales se había puesto al conocimiento de los Estados miembros una serie de documentos con la finalidad de una Declaración del nuevo Sistema de la Integración Centroamericana. De esta forma, se hizo de conocimiento de la información y se convocó a la SGSICA a la reunión técnica preparatoria a celebrarse el día 6 de junio en Tegucigalpa. Es así como el proceso de reflexión deja de estar anclado a la SGSICA y en la institucionalidad regional, para convertirse en una propuesta política de transformación

institucional, cuyo diálogo y aprendizaje se da fuera de la propia institucionalidad.

Esta movilización de voz, provocada por la PPT de Honduras, constituye un cambio de preferencias políticas al dejar de gestionarse por las vías institucionales tradicionales y orientarse hacia instancias superiores políticas a efectos de asegurar la velocidad de los cambios y un mayor reflejo de la voluntad política de las mayorías (Hirschman, 2014) En este caso, la salida del diálogo político fuera de la institucionalidad regional y la voz alzada por la PPT de Honduras, contribuyeron a aumentar la fuerza de sus posiciones y de su poder de negociación; una forma de hacer visible los conflictos existentes, latentes y potenciales (Hirschman, 2020)

La reacción de la SGSICA fue hacer del conocimiento de la Comisión de Órganos Comunitarios -compuesta por la SGSICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana- el nuevo estado de situación en una reunión extraordinaria del 1 de junio de 2016 y cuya síntesis de acuerdos fue: (a) que la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Declaración de Panamá, del 11 de diciembre de 1992, resolvió que todos los órganos, comisiones e instituciones de la integración deberán actuar en forma coherente, coordinada y armónica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, (b) que debía asegurarse que las propuestas -de reforma al sistema- que fueran elevadas, hubieran sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si eran factibles para permitir alcanzar los resultados viables, según dicta la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá 12 de julio 1997, y (c) que todo proceso debía darse en cumplimiento con el marco competencial que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados que otorgan potestades a los demás Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (Vargas Céspedes, 2016)

La posición de la Comisión de Órganos Comunitarios, desde la perspectiva de Hirschman (1977), evidencia su preocupación para evitar las salidas de los espacios institucionales de los Estados miembros, puesto que la lealtad hacia el proceso de integración puede verse mermada por una percepción de pérdida de expectativas. Por tanto, la lealtad es producto de la confianza de los Estados miembros sobre la forma y fondo del cómo se ha gestionado el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana. Ahora bien, se mantiene la interrogante de si la ausencia de Costa Rica en las sesiones formales del SICA, producto de la crisis de los migrantes -cuya decisión proviene desde diciembre de 2015- incentivó o fue la fuerza motriz que provocó que las discusiones del futuro de la integración se dieran fuera de los espacios institucionalizados, o independientemente de ello, la insatisfacción de uno o varios países sobre el proceso de integración ya se encaminaba en ese sentido.

En la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre de Presidentes, del 6 de junio de 2016, las delegaciones de los Estados miembros discutieron la propuesta de Honduras de Declaración del Nuevo SICA, sin generar el consenso necesario para adoptarse y firmarse por los presidentes. La principal resistencia a este proceso de transformación provino de la delegación de Nicaragua, quien se enfrentó contundentemente con la delegación de Honduras y de Costa Rica. El 29 de junio de 2016, en la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, la SGSICA presentó una versión más actualizada y detallada del Informe sobre la institucionalidad del SICA; dicho documento contenía el número y nombre de las instancias del SICA; personal y sueldo en cada una de las instituciones; presupuesto ordinario de las instituciones, incluyendo las contribuciones provenientes de la cooperación internacional, distribución geográfica de los titulares, entre otros insumos.

Durante la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 30 de junio de 2016 se da la Declaración de Roatán que, en su apartado sobre el fortalecimiento institucional establece como primer mandato presidencial: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para presentar, en su próxima Reunión de Presidentes, sus conclusiones sobre los resultados de las posibles acciones producto del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, incluyendo el fortalecimiento del Comité Ejecutivo y las recomendaciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los acuerdos y mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros del Sistema, todo con el fin de fortalecer su funcionamiento. Para cumplir tal cometido debería acordar una hoja de ruta a más tardar en dos meses. Este mandato fue producto de la falta de consenso regional para avanzar en la Declaración del Nuevo SICA, restableciendo los canales institucionales para el diálogo y la consulta, adicionalmente con la decisión adoptada por Costa Rica el 30 de junio de 2016, para retornar a las sesiones técnicas y políticas de trabajo en el marco del proceso de integración.

La PPT de Nicaragua, durante ese año, se avocó a promover el diálogo y la discusión desde los canales institucionales del proceso de integración; sin embargo, las conversaciones entre los países se fueron alejando de los asuntos de forma y fondo estructurales de la integración, para decantarse por precisar mejor la comprensión del principio de rotación del SICA; es decir, sobre la rotación geográfica, alfabética, de que asuman las secretarías los países que no lo han hecho, entre otros cuestionamientos. Esta discusión se ve avivada dado que, en la PPT de Costa Rica, en 2017, le corresponde la elección del Secretario General del SICA, como la definición de algunos otros cargos estratégicos.

En la Reunión de Presidentes del 20 de diciembre de 2016, XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, y bajo la Presidencia Pro Témpore de Nicaragua se mandató en la Declaración de Managua, bajo el pilar de fortalecimiento institucional: instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que retome en el primer trimestre del año 2017, el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración regional. Durante la PPT de Nicaragua se formuló una hoja de ruta con plazos más acordes a las realidades institucionales de la región. Se consideró fundamental que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores continuara con dichas reflexiones a efectos de que presentaran sus conclusiones más importantes a la Cumbre de Presidentes de junio de 2017; en dicha fecha la institucionalidad regional había realizado seis sesiones intersectoriales.

La PPT de Costa Rica da cumplimiento a ese mandato presidencial y convoca a la LXIX Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 2 de marzo de 2017, sesión en que se adoptan estos acuerdos (CMRREE-SICA, 2017):

Acuerdo 9.1 Dar por recibido el informe presentado por la SG-SICA sobre mandatos presidenciales e instruir al Comité Ejecutivo que realice una revisión del mismo, para identificar su vigencia y adoptar las decisiones pertinentes. Asimismo, hacer un llamado a la institucionalidad del SICA para que cumplan con el Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado. De igual forma, incluir este tema en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del Sistema de la Integración Centroamericana.

Acuerdo 14.1 Dar por recibida la Propuesta de Política Migratoria Integral Regional elaborada por la OCAM, e incorporar el tema en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

Acuerdo 15.1 Acoger la propuesta de la Presidencia Pro Témporte de realizar una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros el 4 de mayo de 2017, para iniciar una segunda fase del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, en cumplimiento del mandato de la Declaración de Managua.

Las delegaciones de los Estados miembros realizaron una recapitulación del estado de situación sobre la elección de titulares, tema que se retomará en la reunión del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA. La PPT destacó los principios fundamentales del Reglamento para la Elección de Titulares como el equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia, y solicitó a la SG-SICA completar el informe presentado con los datos que permitan identificar los nombramientos de los secretarios(as) anteriores y las nacionalidades, a fin de contar con una herramienta para la toma de decisiones. De esta forma, las discusiones giraron sobre cuál debía ser el diseño institucional necesario de la integración centroamericana, hacia un proceso por aclarar la elección de titulares, específicamente porque en julio de 2017 se debía elegir la nueva persona responsable de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, así como de otras instancias de interés por varios Estados.

Durante la PPT de Costa Rica, el interés gravitó más sobre un esfuerzo por alineación de la agenda estratégica del SICA con los ODS y no tanto la construcción de temas propios. Este proceso implicó una fase intensa de consultas a la institucionalidad regional, a efectos de que cada Consejo de Ministros Sectoriales realizara esa alineación entre su agenda estratégica y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A pesar de que esta iniciativa de la PPT de Costa Rica contó con varios apoyos políticos de los Estados miembros, la institucionalidad regional no caminó a la misma velocidad y el proceso de alineación solo fue posible parcialmente en algunos sectores de la integración centroamericana.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Sistema de la Integración Centroamericana realizó un taller especial, en el marco del proceso de reflexión mandatado por la Reunión de Presidentes, el día 4 de mayo de 2017, en Heredia, Costa Rica. Ahí se discutieron los siguientes puntos de agenda: (i) Contextualización de la región con el apoyo del Estado de la Región, (ii) Agenda estratégica priorizada, (iii) Implementación y gestión orientada a resultados, y (iv) Temas de gestión para la toma de decisiones en el corto plazo.

Bajo la Presidencia Pro Témporte de la República de Costa Rica, en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el 29 de junio de 2017, en la Declaración de San José “Hacia una agenda estratégica regional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”, los presidentes acordaron continuar con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, ante la necesidad de contar con un sistema robusto, eficiente, transparente y con alta capacidad de gestión para responder a las necesidades de la región.

V. Esquipulas III: un intento fallido

Esquipulas III fue un intento fallido de una visión del cómo la integración centroamericana podría ser una plataforma de desarrollo para la región. Esta visión fue concebida como parte de la propuesta de trabajo que el Secretario General del SICA, ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo; sin embargo, se enfrentó a dos realidades muy claras en el sistema de integración: a) el presidencialismo y b) la construcción regional desde lo nacional.

En cuanto al primer aspecto, el presidencialismo, es la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno del SICA la máxima instancia de toma de decisiones, por lo cual la SGSICA solo puede ejecutar y dar seguimiento a lo debidamente aprobado en ese seno, la instancia de seguimiento a ello es en gran medida el mismo Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por lo cual toda propuesta estratégica o de acción, debe ser conocida y aprobada en primera instancia por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para luego ser abordada por la Reunión de Jefes de Estado y Gobierno.

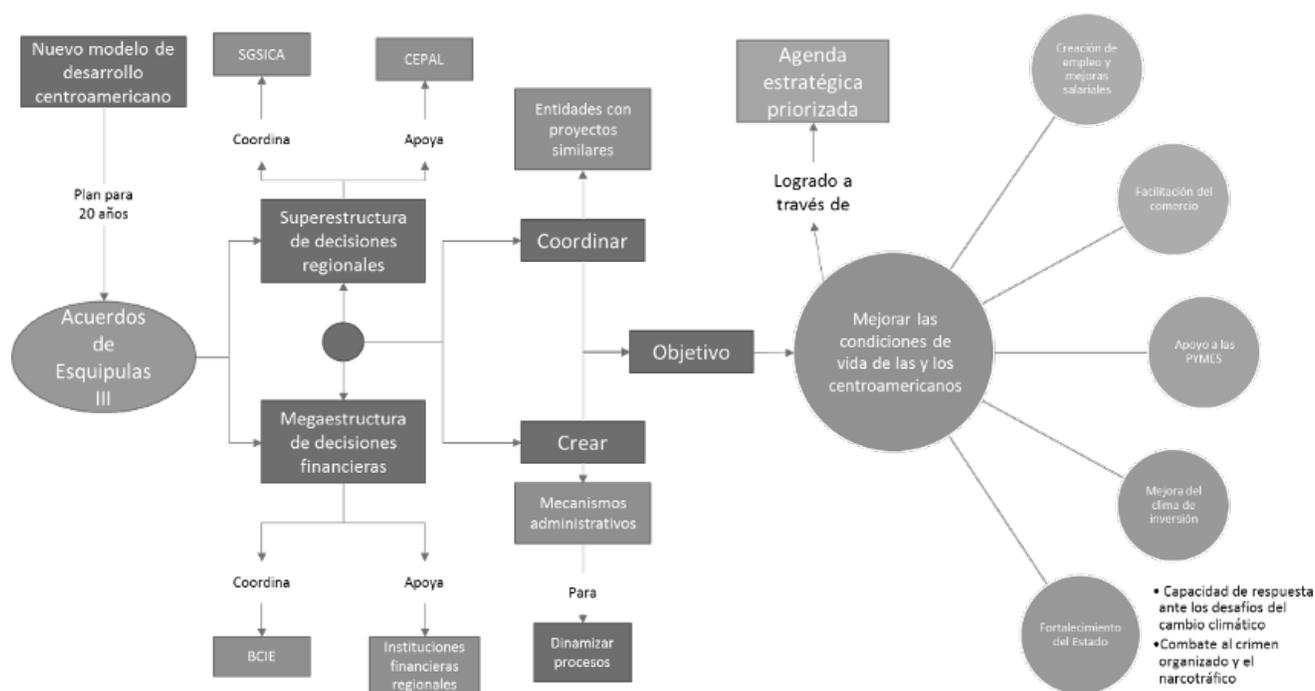
El segundo aspecto, es que la construcción de la integración centroamericana carece de una agenda regional, o una voz regional, como tal, responde a las necesidades y preocupaciones de los Estados miembros y la integración de las mismas, bajo un procedimiento en el cual las decisiones de fondo requieren ser tomadas por consenso, según el art. 21 del Protocolo de Tegucigalpa.

Aún con la amplia experiencia política del ex Presidente Vinicio Cerezo, se tuvo que enfrentar a una realidad imperante por los cambios de los tiempos, el Secretario General es un puesto dependiente de los máximos órganos de decisión de la institucionalidad de la integración, no es el presidente de la integración, ni la instancia que orienta a los mandatarios de la región.

Con la PPT de Panamá, a finales del año 2017, asume funciones como Secretario General del SICA el ex Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo Arévalo. Si bien, por rotación geográfica le correspondía a una persona de Honduras, se da una especie de permuta política en la cual Honduras le cede el puesto a Guatemala en la SGSICA, a cambio de que Guatemala ceda el puesto de la Secretaría del Sistema de Integración Económica de Centroamérica -SIECA- a Honduras. La posición de partida del presidente Cerezo fue conseguir la comprensión y la convicción entre los Presidentes de los Estados miembros del SICA, de que la integración es el instrumento histórico adecuado para hacer de Centroamérica un espacio desarrollado para beneficio de sus poblaciones, en su dimensión declarativa.

Este objetivo, cuestionado en reiteradas ocasiones por los Estados miembros, llevó a la necesidad de definir, en múltiples ocasiones, su propuesta operativa, especialmente porque de fondo el interés era la implementación de un nuevo Modelo de Desarrollo capaz de atender los problemas fundamentales de la integración, atraer la inversión extranjera y motivar a diversos países a ser socios del desarrollo de la región -evidenciando así la ausencia de referentes conceptuales propios que incluso dieron origen al proceso de reflexión- (ver *Figura 4*)

Figura N 4.
Esquipulas III. Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo



Nota. (SGSICA, Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021, 2017)

Entre los intereses del Presidente Cerezo se destacó el vincular el Modelo de Desarrollo – Esquipulas III- al Proyecto de la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo del Corredor Logístico de Centroamérica, el cual implica una red de comunicación, transporte y movilidad de personas y mercaderías que intercomunica a toda la región hacia adentro y hacia fuera de los países, transformando a la región en el puente entre los dos subcontinentes americanos y los dos grandes océanos (SGSICA, 2017)

De igual forma, se buscaba un sistema de financiamiento vía acuerdos público-privados para evitar el endeudamiento público en forma directa, obteniendo la recuperación de los costos de inversión a través del pago de los servicios en el mediano y largo plazo. Así como orientar los fondos propios a la solución de los problemas internos como la seguridad, la salud y la educación y dar a los estados el poder de legislar para abrir las oportunidades bancarias y de financiamiento a las MYPIMES y mejorar las condiciones de empleo y salarios a los trabajadores locales (SGSICA, 2017) Más allá de la pertinencia o no de estas medidas, como de las competencias de la figura del Secretario General, una vez más la acción de la tecnocracia de la integración centroamericana que avanza sin el acompañamiento desde el diálogo político y la consulta frecuente de los Estados miembros, lo que debilita la fuerza de las ideas que caen en terreno estéril.

Este nuevo modelo de desarrollo, en sus inicios tenía la pretensión de ser una especie de Esquipulas III y de ser lanzando en la celebración del XXXV aniversario de los Acuerdos de Esquipulas II de 1987; sin embargo, la crítica insistente de los Estados miembros fue delimitando el territorio para evitar su presentación como una continuidad de los Acuerdos de Esquipulas (Cerezo, 2021) Esta postura se basaba en una lógica de lo general a lo específico, y de lo político a lo técnico. Para ello y de forma paradójica, descansaba en un acompañamiento político al más

alto nivel de los presidentes de la región -sobre un proceso del cual ellos no formularon ideas ni fueron parte en su construcción-.

Adicionalmente, la propuesta requiere la construcción de una super estructura de decisiones regionales con la presencia del más alto nivel de coordinación del Sistema, la Comisión encargada del Plan Logístico y la Secretaría General, para establecer el proceso y las prioridades del plan, con el apoyo técnico de CEPAL y una Mega Estructura Financiera coordinada por el Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE- y con la presencia de las instituciones bancarias de nivel continental como el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y el Banco de Desarrollo de América Latina -CAF- para establecer los mecanismos de crédito y financiamiento, los procesos de retorno de la inversión y los criterios de cobro de los servicios (SGSICA, 2017) Propuesta que viene a elevar los costos de intermediación política e institucional del SICA. Entre otras medidas, este modelo aspiraba a una concentración de recursos de cooperación y financiamiento para el desarrollo de la región, sustituyendo muchos de los canales y procesos bilaterales propios de los Estados, por una apuesta hacia la institucionalidad regional.

A pesar de que estas ideas se fueron desvaneciendo en el camino, la gestión del Presidente Vinicio Cerezo en la SGSICA, del 2017 al 2021, intentó por una vía u otra, convertirse en un gestor político de alto nivel, intentando mediar en situaciones políticas domésticas de los Estados miembros -sin éxito alguno-, asumiendo una función de vocería de la institucionalidad que no siempre contó con el apoyo de los presidentes. Esta pérdida de rumbo ante su modelo de desarrollo fallido terminó complejizando su gestión ante las tendencias globales que pretendía imitar. Este interés sustituyó o desplazó la influencia que la SGSICA podía haber generado para la continuidad del proceso de reflexión del SICA, dando por agotado el impulso político, vía mandato presidencial original del proceso de reflexión, el cual al año 2024 se encuentra en vigencia en una especie de congelamiento político, a la espera de ser retomado por el interés de algún Estado miembro.

La década de 2010, deja una huella profunda en el proceso de integración centroamericana, por la búsqueda de un modelo propio, una búsqueda inconclusa de un marco cognitivo capaz de inspirar y regenerar hacia horizontes de futuro compartido (Lilla, 2018). Los diseños institucionales del SICA, por su naturaleza, tienen un desenvolvimiento en contextos siempre turbulentos, en los cuales la información nunca es precisa o suficiente y la movilidad de posiciones de los Estados miembros suele crear incertidumbres y especulaciones. Esta situación deriva en:

- Una incapacidad de análisis predictivo a lo interno de la institucionalidad, para dar paso a una comprensión de las estrategias externas a la región, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad de la integración centroamericana.
- Estar centrada en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor.
- La capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro es sustituida por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato; es decir, se construye una visión de futuro desde el presente sin capacidad de flexibilización y condenando al futuro a anclarse en el pasado.

Las percepciones y expectativas sobre los rendimientos de la institucionalidad regional contribuyen a mejorar las condiciones de confianza y legitimidad del SICA como un todo; a través de esta confianza es posible canalizar múltiples y volátiles demandas de los Estados miembros. Presiones que exigen respuestas inmediatas, eficientes y eficaces, obligan a las autoridades regionales a situarse en un proceso de interlocución caracterizado por: la consulta al derecho comunitario, un creciente predominio de actores colectivos que producen un incremento exponencial de la pluralidad de intereses y una teatralidad discursiva entre la integración aspiracional y la operativa.

VI. Hallazgos finales: Cuando los caminos acaban, inicia el verdadero recorrido

Los hallazgos finales se estructuran en dos macro-conclusiones y siete lecciones aprendidas que ayudan a comprender las dinámicas políticas e institucionales dadas en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana en la búsqueda de un marco cognitivo propio, marcado por las transformaciones entre los tipos de regionalismo y la integración.

La crisis económica mundial del 2008, conocida como la Gran Recesión, puso en evidencia que el crecimiento económico mediante el endeudamiento resultada insostenible, al igual que las aparentes bonanzas promovidas por los procesos de globalización, que no se tradujeron en una satisfacción de expectativas de la población. En este sentido, una mala inserción estratégica de los Estados en el proceso de globalización puede provocar una falta de crecimiento económico, una baja de los salarios reales y un aumento de la inseguridad laboral; sin embargo, la globalización es un proceso y la obtención o no de ventajas depende de la acumulación de inversiones, del mejoramiento y de la tecnificación del capital humano, tanto como de la capacidad de adaptarse a las rápidas transformaciones y avances de la tecnología -innovación- (Sánchez-Cuenca, 2022).

Es justo a finales de los primeros años del actual siglo, cuando los Estados miembros del SICA perciben de mejor forma y con mayor convencimiento la importancia del mercado regional, dado que los efectos de la crisis económica mundial del 2008 lograron, en cierta medida, ser contenidos por una dinamización de las importaciones y exportaciones a lo interno del mercado centroamericano. Si bien ya se venía dando señales de un agotamiento del regionalismo abierto a inicios del actual siglo, fue con la crisis del 2008 cuando quedó en evidencia la necesidad de identificar un marco cognitivo propio, capaz de provocar la inspiración necesaria a lo interno de la región, como en sus relaciones con los cooperantes internacionales – cuyos recursos de apoyo financiero ya estaban bastante diezmados-.

PRIMERA CONCLUSIÓN: La búsqueda de un marco cognitivo propio en el proceso de integración centroamericana es una construcción incremental y progresiva, una forma de ver la región, de entenderla, de formular relaciones multicausales y de establecer una serie de guías que orienten la solución de problemas y la potencialización de oportunidades de un sistema compartido de valores y principios.

Esta deliberación cognitiva requiere de un re-pensamiento, según McAdam (1982) de: a) las estructuras de autorganización, sus niveles de eficiencia, sus costes operativos y sus capacidades de flexibilización operativa, b) la identificación de las estructuras de oportunidades, en el sentido de que la acción colectiva emanada del proceso regional, siempre será mayor a la acción aislada de los Estados, y finalmente c) el proceso de construcción cognitiva propia, mediante el cual las partes forman un conjunto de creencias compartidas que dan el sustento al surgimiento de la

acción colectiva (McAdam, 1982).

Es así, como el proceso de construcción cognitiva propio del SICA ha sido la dimensión a la cual menos se le ha dado pensamiento por parte de los Estados miembros, como por su tecnoestructura propia. La década de 2010 representó una estructura de oportunidades discursivas con el objetivo de identificar una puesta en común de hacia dónde va Centroamérica y qué estructura de integración se requiere, una forma de moldear la cultura política de la integración misma y de facilitar la recepción de marcos cognitivos autogeneradores de confianza y lealtad. Sin embargo, este proceso generó una multiplicidad de conflictos y de competencias por los *framing* -marcos cognitivos- sin dar espacio a un diálogo franco desde la construcción compartida, vaciados en una discusión tecnócrata y carente de capital simbólico, memorias colectivas, mitos, eslóganes, etc.

La falta de capacidad del para llegar a la construcción de los marcos cognitivos propios se encuentra probablemente influida por dos factores históricos:

(a) la génesis misma de los acuerdos de Esquipulas, en donde los presidentes, sus cancilleres y el equipo de los ejecutivos regionales fueron actores cruciales, y por ende, deben de seguir siéndolo en el proceso de integración; y

(b) la ausencia de otros ejemplos de integración que orientaran las decisiones que llevaron al Protocolo de Tegucigalpa, con lo cual una fuerte tendencia al isomorfismo de la Unión Europea.

El resultado es el desarrollo incipiente de una integración centroamericana con un propósito comunitario utópico, en un contexto de apertura comercial y de regionalismo abierto que captó la atención de los Estados de la región, creando complejidades en cuanto a la integración de múltiples tratados de libre comercio y un deterioro social de los sectores más desfavorecidos.

Como toda discusión académica, las ideas acá plasmadas tendrán defensores y detractores, estos últimos posiblemente argumentarán que los marcos cognitivos propios de la integración sobran, así como sus planteamientos e ideas. Desde la ciencia cognitiva se responde como un fenómeno de la hipocognición, la ausencia de ideas necesarias, la ausencia de un marco establecido de forma sencilla que pueda evocarse con absoluta facilidad y claridad (Lakoff, 2018).

SEGUNDA CONCLUSIÓN. La década de 2010 poco a poco se constituyó en una torre de Babel en la cual se pregonaba la Agenda Estratégica Priorizada de la Integración Centroamericana, desde su proceso de relanzamiento, quizás el único hito significativo en la construcción de ese marco cognitivo, pero se vio nublada por múltiples diálogos políticos de los Estados miembros en el marco del dilema de los procedimientos, decisiones y acciones que se deben tomar para enfrentar los problemas de la dispersión, la coordinación y la sostenibilidad; así como un ejercicio de racionalidad institucional orientado a limitar el crecimiento de sus estructuras, como de priorizar los recursos de inversión.

En esta torre de Babel, se dan las reflexiones sobre el futuro de la integración, y mientras algunos ponen sobre la mesa hacia dónde va Centroamérica, para otros el diálogo se centra en conceptos obsoletos y concepciones nacionales sobre la naturaleza misma de la integración; un banquete de luchas viscerales en el cual el gran ausente es la emergencia de una voz regional.

Un proceso en el cual abundan las respuestas a cualquier situación, pero se carece de la capacidad colectiva por identificar las preguntas compartidas de la discusión y adoptar arreglos mínimos; después de todo, cuando no existe consenso, el tema es dejado de lado y así se mitiga cualquier efecto manifiesto o potencial del conflicto, esperando un realineamiento de actores, posiciones o intereses para su despertar.

Una reflexión que se habría visto enriquecida desde una lectura de las ventajas de la integración, identificando los grandes ganadores por cada uno de los Estados, en los diferentes campos de la integración regional; así como una lectura detallada de los costos de la no integración, estos últimos integrados en el año 2001 por Grupo Consultivo Regional de Madrid produjo el documento “El planteamiento de Madrid: una propuesta regional para la transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI”, el cual mostró a la comunidad internacional 32 megaproyectos regionales (Centroamericana, 2001); así como, una recomendación sobre la forma en la cual la integración podía reconfigurarse y encaminarse mediante esfuerzos conjuntos -muchos de estos insumos fueron base para la creación del Plan Puebla-Panamá-, proceso que de forma lamentable no logró profundizar lo necesario y convertirse en el marco cognitivo propio de la integración centroamericana.

El Grupo Consultivo Regional de Madrid señaló en su momento los potenciales costos que para los países que no formaran parte del proceso de integración, por ejemplo en términos de las oportunidades perdidas en las negociaciones internacionales al no presentarse como bloque, en la obtención de beneficios en materia de donaciones y ayudas internacionales al desarrollo, sobre la capacidad de maniobra en las mesas de negociación multilaterales, o en la pérdida de oportunidades en los mercados de valores y de financiamiento internacional, entre otras (SGSICA, 2001)

A la luz de los hallazgos obtenidos en esta investigación se validan las afirmaciones de Vargas y Viales (2024) al señalar que los equilibrios inducidos en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana responden a un conjunto de arreglos institucionales de los Estados miembros y sus preferencias, adecuándose a los procedimientos -normas formales- para la adopción de decisiones. Estos cambios pueden provenir desde una compleja interacción de factores que van desde realineamientos de sus intereses y posiciones hasta una respuesta estratégica a la comprensión de las transformaciones globales.

- Incapacidad de análisis predictivo del cómo la región mira al mundo y se concibe a sí misma, para dar paso a una comprensión de las estrategias de los otros, perdiendo así el sentido propio de direccionalidad en la decisión.
- Centrarse en lo urgente sobre lo importante; así como, una lectura demasiado anclada en la coyuntura particular, y por ende se pierde la capacidad del entendimiento de las tendencias de horizonte (escaneo de radar -scanning radar-); asumiendo una conducción de los horizontes políticos desde el espejo retrovisor y con poca capacidad por entender al menos las transformaciones más significativas del hoy.
- Sustitución de la capacidad de formular y gestionar estrategias hacia futuro por formas de pensar y actuar en términos intuitivos y, en el mejor de los casos, por observación y percepción de lo inmediato.

De estas dos macro-conclusiones se destacan siete lecciones aprendidas:

Primera lección: El proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana sigue vigente y es inacabado, aunque parezca una discusión inagotable, ha evolucionado con periodos de mayor o menor velocidad. Es un proceso político de alto nivel que requiere de una compleja sincronización política y técnica entre las Presidencias Pro Témpore y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana.

Segunda lección: La construcción de los marcos cognitivos responde a una lógica de juegos de mutua dependencia (Schelling, 1964), y no basta con un leve realimento o control de los procesos para imponer una orientación parcial sin el goce de la confianza política de todos los Estados miembros, desde los canales institucionales establecidos para la transformación de la integración. Esta es una discusión que parte de los valores y principios, más allá de los intereses y posiciones de un gobierno en particular; constituye la creación y protección de los intereses de las presentes y futuras generaciones -tutela del interés general difuso-.

Tercera lección: la construcción del marco cognitivo debe superar visiones de lógicas centradas en problemas y soluciones, puesto que la complejidad centroamericana es cada vez mayor, así como el contexto global, generando realidades que tienen un carácter volátil, incierto, complejo y ambiguo. Las lógicas en su definición deben ser incrementales, puesto que no siempre se tendrá una claridad sobre toda la información necesaria, en su camino se desprenderán nuevas y complejas líneas de acción que tomarán fuerza por sí mismas.

Cuarta lección: las expectativas por el marco cognitivo entre la tecnoestructura y los espacios políticos de decisión, no siempre son convergentes, donde las prioridades y matices divergen en la forma y el fondo; de forma tal, que la tecnoestructura se transforma en un jugador con poder de veto, que si bien no tiene los recursos de poder necesarios para incidir siempre en una decisión, tiene las capacidades técnicas y operativas a efectos de distorsionar, dilatar, o dejar de lado una discusión determinada. Esta compleja interacción, se termina transformando en una lógica de pesos y contrapesos fácticos, entre los intereses institucionales y las agendas específicas de un determinado sector (Hecló, 2010).

Quinta lección: La integración centroamericana debe contar con mejores herramientas técnicas y de innovación política para asegurar que los Estados miembros puedan conectarse en tiempo real con la sociedad centroamericana, ofreciendo una respuesta y un discurso armónico -coherencia entre los discursos y las acciones- con las expectativas aspiradas, en conjunción con datos humanizados; es saber convencer con claridad y eficacia sobre las mejores medidas determinadas para el proceso de integración centroamericana. La falta de claridad y visión a lo interno de todas sus partes hace percibir un futuro cada vez más reducido y, cuando el futuro se estrecha, los Estados se decepcionan.

Sexta lección: La indignación no surge de repente, no es un enojo espontáneo contra quienes tiene el poder de tomar las decisiones, o el control operativo de estas. La indignación en el sistema de la integración viene con la pérdida de confianza y trae consigo un proceso de agravio acelerado, en el cual se percibe un irrespeto a la dignidad por la disconformidad en el manejo de los asuntos. Situación que puede cambiar en el cómo las partes conciben y actúan en lo colectivo; constituye una verbalización de la impotencia particular que se transforma en un símbolo universal de la exclusión en una situación y acontecimiento específico.

Séptima lección: No siempre es posible que el proceso de integración centroamericana pueda aspirar a dar pasos decididos en un marco cognitivo para establecer una diferencia categórica entre el know-how de la integración regional y el conocimiento necesario para su impulso.

La primera dimensión radica en un cúmulo de aprendizajes y habilidades para atender situaciones recurrentes -sistema cognitivo primario-; es decir, se sabe aplicar una serie de instrumentos y metodologías, pero no es capaz de entender las conexiones complejas y las limitaciones que ello implica (Innerarity, 2020).

La segunda dimensión, es la integración del conocimiento y sus procesos de objetivación y teorización, desde las competencias y capacidades propios para entender este complejo entramado de interacciones e incertidumbres y formular adecuadas narrativas aspiracionales para gestionar las incertidumbres y proponer estrategias regionales capaces de lograr reducciones significativas de la complejidad.

Los marcos cognitivos propios confeccionan procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen, a su vez, los valores, principios, normas, intereses, identidades y creencias (Hall y Taylor, 1996); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta sociopolítica de la integración centroamericana.

Por tanto, la SGSICA asume la tarea permanente de perpetuar aquel sistema de creencias que contribuye a la maximización de los intereses de los Estados miembros, considera como de valor público regional, sus reglas informales que a su vez se transforman en restricciones hacia las formas en las cuales debe de operar la integración sin salirse de ese marco cognitivo.

Desde el estudio del proceso de emergencia del regionalismo estratégico las teorías de la integración resultan insuficientes para comprender la integración centroamericana y las diversas mutaciones del regionalismo. La pluralidad de intereses entre los Estados, como a lo interno de la tecnocracia comunitaria, son aspectos que contribuyen con mayor precisión a entender las dinámicas oscilantes en los intentos de reforma institucional, en los cuales el ejercicio de actores institucionales y políticos con poder de veto afianza los escasos acuerdos mínimos alcanzados.

A diferencia de otros contextos, el espacio regional en Centroamérica no es el lugar primordial para atender las necesidades convergentes entre los Estados, es un espacio complementario al ejercicio de la soberanía nacional, que en ocasiones puede ser coincidente con acciones incrementales que desde lo regional, fortalecen los esfuerzos nacionales, en especial atención cuando desde la regionalidad se cuenta con el financiamiento para el desarrollo proveniente de los Estados observadores y de la cooperación internacional.

La integración centroamericana se encuentra aprisionada entre el interés comunitarista y el intergubernamentalismo, de ahí la ambivalencia de muchas de las políticas regionales del SICA por fortalecer de manera incremental diversas acciones intersectoriales comunitarias y aquellas otras orientadas a una mejor coordinación multinivel con las instituciones nacionales de los Estados miembros del SICA; sin embargo, en ambos casos, carentes de un sentido orientador que se intentó subsanar desde el regionalismo estratégico y de un diseño institucional acorde con este.

La integración centroamericana se basa en la intensidad de preferencias y en la continua

negociación interestatal asimétrica, desde la cual, los gobiernos buscan la innovación política y las reglas de juego establecidas en el derecho comunitario para resolver los conflictos distributivos y redistributivos nacionales y regionales. El nivel de interés y apoyo hacia una determinada decisión -y su implementación- se encuentra condicionado por la expectativa y la percepción de los niveles de utilidad esperados. De esta forma, el intergubernamentalismo responde a procesos de cálculo estratégico de las reglas y dinámicas de decisión para satisfacer las necesidades internas (Sánchez Sánchez, 2009)

El regionalismo a la centroamericana es producto de una interdependencia entre los Estados a efectos de cooperar para la atención de las externalidades negativas causadas por acciones unilaterales, pero también de la satisfacción de objetivos inmediatos o futuros en los cuales requiere de la intervención de los demás Estados -juegos de mutua dependencia- (Schelling, 1964), por lo que ha enfrentado, en todas sus manifestaciones, el desafío de formación de preferencias colectivas, más allá de la sumatoria de intereses individuales coincidentes entre los Estados centroamericanos, ello derivado de ser economías débiles y ante la ausencia de interacciones estratégicas regionales para un posicionamiento global.

El enfoque de regionalismo de la gobernanza global reconoce una distribución desigual del poder en la economía internacional, de forma tal, que el Sistema de la Integración Centroamericana y sus Estados no pueden ignorar los intereses de los actores dominantes y las consecuencias de sus acciones, en un contexto en el cual los actores dominantes dejaron de ser los grandes estados y los bloques comerciales, para dar espacio a los grandes conglomerados económicos y financieros. Realidad en transformación que pone en juicio viejos conceptos y dotan de nuevos ropajes a ideas como la integración, el regionalismo y la globalización.

Referencias

- Alvarez, O. (1989). El proceso de Esquipulas y el conflicto centroamericano. *Revista Relaciones Internacionales*(29), 25-35.
- Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política?* España: Paidós.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princenton University Press.
- Axelrod, R. (2003). *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Fondo de Cultura Económica.
- Braud, P. (1993). *El jardín de las delicias democráticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Caldentey, P. (2004). *Beneficios y costos de la Integración Centroamericana*. Fundación Etea.
- Caldentey, P. (2009). Panorama de la integración centroamericana: Dinámica, intereses y actores. *Revista de fomento social*, 64(255), 423-258.

- Caldentey, P. (2012). La integración regional, ámbito emergente de políticas de desarrollo en Centroamérica. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.
- Caldentey, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. CEPAL.
- Caldentey, P. (2015). Desarrollo Económico en Centroamérica: Vigencia y revisión de los Acuerdos de Esquipulas. *ICADE*(96), 169-199.
- Caldentey, P. y Santos, F. (2014). *Las implicaciones para América Latina de la renovación de paradigmas sobre regionalismo e integración*. Universidad de Huelva. https://www.uhu.es/IIICIED/pdf/7_9_regiona.pdf
- Centroamericana, S. d. (2001). *Transformación y modernización de Centroamérica en el Siglo XXI. Una propuesta regional*. Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana. SGSICA. https://www.sica.int/cdoc/publicaciones/transform/anexo/completo_sp.pdf
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL/ONU.
- Cerezo, V. (octubre de 2021). *35 años de los Acuerdos de Paz de Esquipulas*. <https://www.sica.int/conmemoraciones/35esquipulas>
- CMRREE-SICA. (2017). *Acta de la sesión LXIX de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA del 2 de marzo*. SGSICA.
- David, D. A., y Viales Hurtado, R. J. (2021). El impacto del COVID-19 y otras “pandemias” contemporáneas en Centroamérica. Guadalajara: Centro María Sibylla Merian de Estudios Iberoamericanos Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (CALAS)/Editorial Universidad de Guadalajara.
- Díaz Arias, D. (. (2022). *Imperios, agentes y revoluciones. La larga Guerra Fría en Costa Rica (1928-1986)*. CIHAC.
- Díaz Arias, D. (julio-diciembre de 2016). Enfrentar a Reagan y a la Contra: los intelectuales, opinión pública costarricense y la discusión por la paz en Centroamérica (1986-1987). *Memorias. Revista Digital de Arqueología e Historia desde el Caribe*, 188-218.
- Díaz Arias, D. (2021). *Chicago Boys del Trópico: historia del Neoliberalismo en Costa Rica (1965-2000)*. EUCR.
- Díaz Arias, D., & Viales Hurtado, R. J. (2020). Centroamérica: neoliberalismo y COVID-19. *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11, 53-59.
- García Ferreira, R., y Taracena Arriola, A. (2017). *La Guerra Fría y el Anticomunismo en Centroamérica*. FLACSO.
- García, O. (2019). La Memoria de la Mal llamada ‘Guerra del Fútbol’. *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1), 67-76.

- Geuss, R. (2004). *Historia e ilusión en la política. Libertad, violencia, tolerancia, coerción: las contradicciones del Estado democrático*. Tusquets.
- Giacomarro, C. (2014). *Dialogo, Integrazione, Cooperazione: la strategia europea per lo sviluppo sostenibile in America Latina*. Universidad Ca Forscari Venezia.
- Goodin, R. E. (2003). *Teoría del diseño institucional*. Gedisa Editorial.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the three new institucionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Heclo, H. (2010). *Pensar Institucionalmente*. Paidós.
- Herrera Cáceres, R. (1998). *Visión Regional de Centroamerica*. CSUCA.
- Hirschman, A. (2014). *Las pasiones y los intereses*. Capitán Swing.
- Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A. (2020). *La retórica reaccionaria*. Clave Intelectual.
- Hirschman, A. O. (1977). *Salida, voz y lealtad*. Fondo de Cultura Económica.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja*. Galaxia Gutenberg.
- Kuhn, T. (1970). *La estructura de las revoluciones científicas*. Prensa de la Universidad de Chicago.
- Lakoff, G. (2018). *No pienses en un elefante, Lenguaje y debate político*. Ariel.
- Lilla, M. (2018). *El regreso liberal*. DEBATE.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, Agency and Power*. Cambridge University Press.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. 5 desafíos de cambio para una nueva década*. Grupo Editorial Norma.
- McAdam, D. (1982). *Political process and the development of black insurgency*. University of Chicago Press.
- Melucci, A. (1996). The process of collective identity. *En Challenging Codes. Collective Action in Information Age*, 68-77. Cambridge University Press.
- Miklos, T., Jiménez, E. y Arroyo, M. (2008). *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*. Instrumentos para la acción. LIMUSA.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.

- Ostrom, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Pellandra, A., y Fuentes, J. A. (2011). El estado actual de la integración en Centroamérica. *Serie estudios y perspectivas*.
- Pérez Pineda, C. (2014). *El Conflicto Honduras-El Salvador, julio de 1969*. MREC/Instituto Diplomático Manuel María de Peralta.
- Phelps, E. (2017). *Una prosperidad inaudita*. RBA.
- Rojas Aravena, F. (1989). El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos. *Estudios Internacionales*, 22(86), 224-247.
- Rosenthal, G. (2006). *Para optimizar los beneficios y reducir los perjuicios en la integración centroamericana*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Sanahuja, J. A. (1998). "Nuevo regionalismo" e integración en Centroamérica, 1990-1997. *En Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio* (13-58). Libros de la CATARATA.
- Sánchez Sánchez, R. (2009). *The Politics of Central American Integration*. Routledge.
- Sánchez-Cuenca, I. (2022). *El desorden político. Democracias sin intermediación*. CATARA.
- Santos Carrillo, F. (2010). *La integración centroamericana y la participación de la sociedad civil*. Universidad de Córdoba.
- Santos Carrillo, F. (2016). Los modos de las políticas de la Integración Centroamericana. *Revista de Derecho*, 31-46.
- Schatan, C., Friedinger, G., Mendieta, A., & Romero, I. (2008). *Integración regional e integración con Estados Unidos*. CEPAL.
- Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto*. Tecnos.
- SGSICA. (2013). *La Hora de Centroamérica: Hacia un Regionalismo Estratégico*. SGSICA.
- SGSICA. (2017). *Secretaría General del SICA. Plan de Trabajo 2017 - 2021*. SGSICA.
- SGSICA. (8 de enero de 2024). *Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana*. SGSICA. https://www.sica.int/noticias/secretaria-general-del-sica-y-presidencia-pro-tempore-de-honduras-realizan-sesion-de-trabajo_1_133464.html
- Shepsle, K. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. En H. F. Weisberg, *Political Science: The Science of Politics*, 51-81. Agathon Press, Inc.
- SICA. (1986). Declaración de Esquipulas. *Esquipulas*.

- SICA. (2013). Relanzamiento de la Integración Centroamericana. SICA. <http://www.sica.int/integracion/index.aspx?ldm=1>
- Silva Vargas, R. (Diciembre de 2013). Eventos decisivos en la integración centroamericana. *Revista Judicial*, 110, 19-26. https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/DocsRevista/revistajudicial_110.pdf
- Solano, E. (2020). La Organización de Estados Centroamericanos. Un capítulo en la historia de la integración centroamericana. 1950 - 1991. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 1-23.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 571-610.
- Tingyang, Z. (2009). A Political World Philosophy in terms of All-under-heaven (Tian-xia). *Diogenes*, 220-221.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press.
- Vargas Céspedes, J.-P. (2016). *Informe de la Reunión de Órganos Comunitarios*, 1 de junio 2016. Dirección de Integración. SGSICA.
- Vargas Céspedes, J.-P. y Viales Hurtado, R. (2024). La integración centroamericano: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años, desde una perspectiva neoinstitucional. *Revista de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador*, 157-195.
- Vargas, J. (2011). Territorialización de Políticas Públicas. *Coordinación Interinstitucional en Centroamérica y República Dominicana*. AECID - Fundación Demuca.
- Vargas, J. P. y Viales, R. (2024). *Integración centroamericana: equilibrios institucionales y navegación política en los últimos 30 años desde una perspectiva neoinstitucional*. El Salvador.
- Vargas, J., y Sancho, R. (Diciembre de 2018). Tallar el Cetro Presidencial. *Revista Centroamericana en Administración Pública*, 14-43.
- Viales Hurtado, R. (2021). *Laberintos y bifurcaciones: historia inmediata de México y América Central, 1940-2020*. Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. (2019). *La historia de la confianza/desconfianza (trust/ditrust) como fundamento ara la construcción de una nueva historia de la cultura política desde América Latina* (8). Cuadernos del Bicentenario, CIHAC/UCR.
- Viales Hurtado, R. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Centras en perspectiva global (1970-1990)*. Universidad de Costa Rica.
- Viales Hurtado, R. J. (2022). *El final de la utopía del desarrollo. La crisis económica de 1980 en América Central en perspectiva global (1970-1990)*. Universidad de Costa Rica.

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

Viales Hurtado, R. J. y Díaz, D. (2016). Historia de las desigualdades sociales en América Central. *Una visión interdisciplinaria. Siglos XVIII-XXI*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central/ Colección Nueva Historia Contemporánea de Centroamérica/Universidad de Costa Rica.

ACRs: Retos y oportunidades para la gobernanza del comercio mundial

RTAs: Challenges and opportunities for global trade governance

Recibido: 2 de julio del 2024 Aceptado: 08 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_3

Pan Deng¹ 

Chen Du² 

Resumen

El regionalismo comparado considera el regionalismo como uno de los niveles de la gobernanza mundial. Este artículo aplica este punto de vista a la percepción de los acuerdos comerciales regionales (ACRs) como parte importante de la reconfiguración de las normas del comercio internacional. Sobre esta base, el primer objetivo de investigación es analizar las características de los distintos modelos de ACRs. Se constata que el modelo de ACRs liderado por el Sur favorece la inversión del patrón “centro-periferia” y que su apertura atrae a más países a participar. Mientras tanto, los ACRs dominados por las potencias tradicionales se caracterizan por el proteccionismo y la exclusividad. La segunda meta del texto es revelar las tendencias emergentes comunes a los distintos ACRs. El último objetivo es proponer la construcción de acuerdos comerciales regionales abiertos. Tras analizar las razones detrás de la proliferación de estos acuerdos, se concluye que debemos adaptarnos a esta tendencia y fomentar los ACRs abiertos, al tiempo que se controla los exclusivos.

Palabras clave: ACUERDOS SOBRE MERCANCÍAS, REGIONALISMO, COMERCIO INTERNACIONAL

Abstract

Comparative regionalism considers regionalism as one of the levels of global governance. This article applies this perspective to the understanding of regional trade agreements (RTAs) as an important part of the reconfiguration of international trade norms. Based on this foundation, the first research objective is to analyze the characteristics of the different models of RTAs. It is observed that the RTA model led by the Global South favors the inversion of the “center-periphery” pattern and that its openness attracts more countries to participate. Meanwhile, RTAs dominated by traditional powers are characterized by protectionism and exclusivity. The second goal of the text is to reveal emerging trends common to various RTAs. The final objective is to propose the establishment of open regional trade agreements. After analyzing the reasons behind the proliferation of these agreements, it is concluded that we must adapt to this trend and promote open RTAs, while also controlling the exclusive ones.

Keywords: COMMODITY AGREEMENTS, REGIONALISM, INTERNATIONAL TRADE

Como citar:

Pan, D. y Chen, D. (2024). ACRs: Retos y oportunidades para la gobernanza del comercio mundial. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 69 - 88. DOI: 10.35485/rcap87_3

¹Universidad de Ciencias Políticas y de Derecho de China Beijing, República Popular de China. Investigador de la Fundación China para Estudios Internacionales, el oficial think tank sobre diplomacia de China. Académico del Instituto de Charhar, el más renombrado think tank no gubernamental de China sobre relaciones internacionales. Email: pandeng@vip.sina.com

²Universidad de Ciencias Políticas y de Derecho de China Beijing, República Popular de China, Máster del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Ciencias Políticas y de Derecho de China Beijing, República Popular de China, especializado en Derecho de la Unión Europea. Licenciado de la Universidad de Estudios Extranjeros de Beijing. Email: chendufabiana@163.com

Introducción

Una comprensión racional de los ACRs

En la actual economía globalizada parece que hay un retroceso: las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) están estancadas, y Estados Unidos se retiró del Acuerdo Transpacífico. Parece que los países están ocupados desvinculándose de la cooperación económica global. Sin embargo, observamos que ningún país ha vuelto al nacionalismo económico total y en su lugar están optando por una nueva forma de cooperación económica regional. Estados Unidos renovó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), y tanto la Unión Europea, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y el Mercosur, entre otros, están promoviendo activamente la cooperación comercial entre países miembros y no miembros a nivel regional. Los acuerdos comerciales regionales (ACRs) están emergiendo como el principal medio de cooperación económica en lugar de las negociaciones multilaterales de la OMC (Jones, 2014).

Además del aumento en número, estos acuerdos muestran una tendencia hacia una cooperación regional más profunda (Fontagné et al., 2023). Por ejemplo, acuerdos como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) o el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) contienen disposiciones que facilitan el comercio más allá de lo que ofrece la OMC, y simplifican los procedimientos aduaneros. Esto indica que los países están fortaleciendo la cooperación entre sí, aunque ahora mediante la cooperación regional en lugar de la multilateral.

Frente al aumento y profundización de los ACRs, algunos académicos sostienen que estos acuerdos pueden tener un sesgo natural que podría obstaculizar la globalización económica (Navjit y Ramandeep, 2011). Señalan que los ACRs, al ser una excepción del principio de la nación más favorecida de la OMC, deben estar estrictamente regulados (Liu, 2015). De hecho, la cuestión de si los ACRs promueven o inhiben la globalización económica ha sido un foco académico del regionalismo desde la década de 1960.

El debate se divide principalmente en dos campos opuestos: unos argumentan que los ACRs son un obstáculo para la globalización económica ya que pueden perjudicar los intereses comerciales de los no miembros, así como los beneficios y reglas establecidos según las necesidades de miembros. Esto distorsiona el comercio internacional, socava la efectividad del sistema multilateral, y llega a minimizar el bienestar global.

Por otro lado, otros consideran que los ACRs son un pilar de la globalización económica. Bajo la supervisión del sistema de la OMC, estos acuerdos pueden permitir a los miembros abordar ciertos temas comerciales mediante la cooperación regional, acumular experiencia para facilitar el proceso de liberalización del comercio multilateral, y reducir la resistencia en las negociaciones.

Algunos académicos también han argumentado que todo esto depende de las perspectivas de los diseñadores de los acuerdos: los toman como un mecanismo que profundiza la apertura internacional bajo el paraguas de la OMC, o como alternativas a la OMC que limitan la apertura

(Mansfield, 1999). Esta visión integral sobre los ACRs ha sido desarrollada aún más por el regionalismo comparativo que ha surgido en este siglo, que ya no considera la gobernanza regional como un objeto separado de la global, sino como parte de una gobernanza global multinivel (Söderbaum, 2016)

Mientras tanto, El sistema de la Organización Mundial del Comercio necesita reformas para adaptarse a los cambios estructurales en la distribución del poder entre los países. Sin embargo, el avance de estas reformas no ha sido fluido, lo que ha llevado a una ineficacia en el sistema de la OMC y ha impulsado a diversos países a optar por acuerdos comerciales regionales. Desde el inicio del siglo XXI, se observa cada vez más cambios significativos en la distribución del producto mundial bruto entre países emergentes y desarrollados. En ese sentido, han transformado el equilibrio de poder que necesitan las normas comerciales internacionales existentes. Además, dado que el sistema multilateral de negociaciones de la OMC no puede satisfacer las demandas de modificar las reglas comerciales, la cooperación regional se ha convertido en la plataforma para negociar nuevas normativas. Por lo tanto, debemos adaptarnos a la realidad de que los ACRs están reestructurando las normas comerciales internacionales.

Basado en la discusión anterior, es fundamental analizar qué características presentan actualmente los ACRs y determinar cómo debemos actuar al respecto. El primer capítulo de este artículo se dedicará a resumir los modelos de integración regional y analizar sus características y extensiones; el segundo capítulo abordará las nuevas tendencias de los ACRs desde las perspectivas de los actores involucrados, las relaciones entre los acuerdos, y la relación entre los acuerdos y el sistema de la OMC.

El tercer capítulo propondrá la construcción de ACRs abiertos, tal como sugieren los estudios de los capítulos uno y dos: los diferentes modelos de integración regional pueden tener un impacto tanto positivo como negativo en la cooperación comercial global; y Las nuevas tendencias en los ACRs pueden representar reformas beneficiosas a las reglas existentes, pero también pueden intensificar los conflictos, reflejando así la dualidad de apertura y exclusividad en estos acuerdos. Para promover el desarrollo económico global, se debe fomentar la creación de acuerdos comerciales regionales abiertos y reducir la exclusividad de estos.

1. Modelos típicos de integración regional y la posibilidad de sus extensiones

El comparativismo regional observa la diversidad de modelos de cooperación y analiza las causas de estas diferencias (Baccini, et al., 2015). Los estudios también destacan el papel dominante de las economías líderes, Estados Unidos y la Unión Europea, en la difusión de estos modelos (Hettne & Ponjaert, 2014). Sin embargo, estos estudios parecen pasar por alto los costos que enfrentan los países del Sur global bajo los modelos dominados por economías líderes. Además, cuando los países del Sur lideran la cooperación regional, estos estudios generalmente se enfocan en la imitación de los modelos de EE. UU. o la UE, sin discutir en detalle su extensión hacia otros países y regiones.

Los ACRs, como diseños institucionales fijos en papel, reflejan las diferencias entre los modelos de cooperación comercial. Esta sección seleccionará cuatro modelos representados por sus ACRs, incluyendo dos liderados por países del Sur, para analizar sus características y discutir las respuestas de terceros países y regiones que surgen como resultado.

1.1 Modelo de T-MEC

El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) no solo muestra la desigualdad de poder económico entre las partes, sino también la asimetría estructural en las negociaciones. Estados Unidos es el principal destino de exportación para México (78.3% en 2022) (Statista, 2023) y Canadá (76.9% en 2022) (Santander, 2023), pero no viceversa. Esto hace que México y Canadá dependan más de Estados Unidos. México, como país desarrollado, enfrentó desventajas tanto en términos de poder como en temas comerciales durante las negociaciones (Habeeb, 1988)³, lo que colocó a Estados Unidos en una posición absolutamente dominante.

La estrategia de negociación de Estados Unidos en el T-MEC se centra en priorizar los acuerdos bilaterales y utilizarlos para luego promover acuerdos multilaterales. Estados Unidos comenzó negociando primero con México, porque tenía menos poder de negociación entre los dos. Después de asegurar el acuerdo bilateral con el país azteca, lo expandió para incluir a Canadá, y así dio forma al T-MEC.

En este contexto, Estados Unidos, como líder, debería asumir la responsabilidad de un gran país en el diseño institucional y promover el desarrollo de México a través de la cooperación regional. Infortunadamente, el análisis del tratado del T-MEC revela que los Estados Unidos no busca profundizar la cooperación regional para mejorar el comercio, sino más bien aprovechar su posición de poder para forzar concesiones. El acto de EE.UU. limita el espacio político interno de sus socios y crea incertidumbre en el acceso al mercado (Arnaud, 2023). Todo en beneficio del retorno de industrias a Estados Unidos, lo que refleja “America First”.

Un ejemplo destacado de este proteccionismo son las Reglas de Origen del sector automotriz, una actualización más estricta de las reglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se aumenta el porcentaje del contenido norteamericano, tanto acero como aluminio, y, por primera vez, se añade el requisito de valor laboral.

Las exigencias sobre el uso de acero y aluminio de América del Norte favorecen los intereses de la industria y los trabajadores de EE.UU. (Cánovas & Ortiz, 2021). Al mismo tiempo, el requisito de valor laboral busca neutralizar la ventaja comparativa de costos laborales de México. La cláusula de salario obliga a los fabricantes de automóviles a enfrentarse a un dilema: elegir entre los costos esperados por cumplir con este estándar o los de no hacerlo. La regla sobre el valor laboral puede impulsar el traslado de la cadena de suministro automotriz de México a Estados Unidos o Canadá.

La cláusula de extinción (“sunset clause”) crea incertidumbre sobre el acceso al mercado estadounidense para los productos de México y Canadá, lo que incentiva a las empresas a priorizar la inversión en Estados Unidos en lugar de México. Según el artículo 34.7 del T-MEC, el acuerdo se revisa cada seis años y, si no se llega a un nuevo tratado, expirará dieciséis años después de la revisión.

³Según la teoría de William Habeeb, los países económicamente más débiles tienen la posibilidad de lograr un resultado negociador a su favor en las negociaciones internacionales. Esto se debe a que un país dominante en términos de poder estructural global no es necesariamente dominante en áreas relacionadas con los temas de negociación. En el caso del T-MEC, México no era superior en términos de poder económico global ni en comercio exterior, por lo que estaba en desventaja en la negociación.

Las cláusulas de “país de economía no es de mercado” son un tipo de trampa en el acuerdo comercial que ofrece a las partes la opción exclusiva de unirse a acuerdos comerciales con países determinados. Este enfoque no tiene como objetivo mejorar la facilidad y equidad del comercio regional, sino fortalecer las barreras comerciales con terceros países.

Un ejemplo destacado de este proteccionismo son las Reglas de Origen del sector automotriz, una actualización más estricta de las reglas del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se aumenta el porcentaje del contenido norteamericano, tanto acero como aluminio, y, por primera vez, se añade el requisito de valor laboral.⁴

Las exigencias sobre el uso de acero y aluminio de América del Norte favorecen los intereses de la industria y los trabajadores de EE.UU. (Cánovas & Ortiz, 2021). Al mismo tiempo, el requisito de valor laboral busca neutralizar la ventaja comparativa de costos laborales de México. La cláusula de salario obliga a los fabricantes de automóviles a enfrentarse a un dilema: elegir entre los costos esperados por cumplir con este estándar o los de no hacerlo. La regla sobre el valor laboral puede impulsar el traslado de la cadena de suministro automotriz de México a Estados Unidos o Canadá.

La cláusula de extinción (“sunset clause”) crea incertidumbre sobre el acceso al mercado estadounidense para los productos de México y Canadá, lo que incentiva a las empresas a priorizar la inversión en Estados Unidos en lugar de México. Según el artículo 34.7 del T-MEC, el acuerdo se revisa cada seis años y, si no se llega a un nuevo tratado, expirará dieciséis años después de la revisión.⁵

Las cláusulas de “país de economía no es de mercado” son un tipo de trampa en el acuerdo comercial que ofrece a las partes la opción exclusiva de unirse a acuerdos comerciales con países determinados. Este enfoque no tiene como objetivo mejorar la facilidad y equidad del comercio regional, sino fortalecer las barreras comerciales con terceros países.

El artículo 32.10 del T-MEC es sobre Tratados de Libre Comercio con un País de Economía que no es de mercado. Aunque el tratado no especifica directamente “país no mercado”, se definen a través de las leyes internas de las partes.⁶ Hasta la fecha de la firma del T-MEC, México y Canadá no han designado ningún país no mercado, y por el contrario, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos había designado a 11 naciones en esta categoría, incluidos China, Vietnam y Bielorrusia, entre otros Estados de la antigua Unión Soviética.⁷

Esta cláusula, de hecho, divide al mundo en “economía de mercado” y “no economía de mercado” y fuerza a las partes (y posibles partes futuras) a elegir su alianza. Aunque no prohíbe explícitamente a las partes establecer acuerdos de libre comercio con países no mercado, si una parte lo hace debe soportar el costo de combatir con un poderoso.

⁴Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). (Junio de 2020). Capítulo 4.

⁵Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). (Junio de 2020). Artículo 34.7.

⁶Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). (Junio de 2020). Artículo 32.10.

⁷Según la Sección 771(18) de la Ley de Tarifas de 1930, que fue enmendada por la Ley de Comercio de 1974, el Departamento de Comercio está autorizado a evaluar varios factores para determinar si un país exportador opera como una economía no de mercado. Esta sección proporciona un marco detallado para esta determinación.

Aunque Estados Unidos aún no ha ampliado el modelo T-MEC a otras prácticas cooperativas, intenta promover la extensión del modelo excluyente en sus acuerdos comerciales con el Reino Unido, la Unión Europea y Japón. Sin embargo, dado que la impulsión de Estados Unidos hacia la cooperación comercial regional se basa en la soberanía y el unilateralismo, es esencialmente un refuerzo del patrón “centro-periferia” y sería poco probable que se convierta en una regla comercial global.

Si Estados Unidos intenta aplicar un enfoque de cooperación similar al T-MEC con países del Sur, podría enfrentar resistencia y competencia entre los ACRs. Este precedente existe como lo demuestra la respuesta del Mercado Común del Sur (Mercosur) contra la difusión del Acuerdo de Comercio Preferencial (PTA) dominante de Estados Unidos en América Latina (Quiliconi, 2014). Si Estados Unidos desea fortalecer la cooperación comercial regional con países del Sur Global, debería reducir sus preferencias. (O’Neil, 2022).

1.2 Modelo de la Unión Europea

La Unión Europea (UE) es la región con el grado más profundo de integración. Inicialmente impulsada por necesidades geopolíticas y una interdependencia económica mutua, su desarrollo posterior ha sido el resultado de la institucionalización continua y el fortalecimiento más allá del alcance de los Estados miembros (Pierson, 1996). Las funciones estatales han ido transfiriéndose gradualmente al nivel regional. Además, la integración más profunda de la UE se beneficia de la adopción común de creencias, valores y normas coherentes, lo cual facilita la eliminación de barreras comerciales entre los países europeos (Checkel, 2007).

La UE intenta replicar su modelo de integración de normas y de valores en la cooperación con países no miembros. Los acuerdos firmados por la UE pueden clasificarse en cinco categorías, con un enfoque centralizado donde se impulsan diferentes grados de extensión de valores y normas uniformes hacia la periferia.

La primera categoría incluye a los países candidatos a la expansión hacia el este de la UE, los cuales establecen áreas de libre comercio para productos industriales mediante la firma de Acuerdos Europeos y exigen también una convergencia legislativa gradual hacia el “acervo comunitario” antes de su adhesión.

La segunda categoría abarca el Espacio Económico Europeo, que incluye países no miembros de la UE y se basa en acuerdos que establecen leyes similares a las de la UE en áreas como políticas sociales, protección del consumidor, medio ambiente, derecho de sociedades y estadísticas.

La tercera categoría incluye acuerdos con países vecinos y periféricos de la UE, como los de los Balcanes Occidentales, países costeros del Mediterráneo, del Golfo y de la Comunidad de Estados Independientes (ex Unión Soviética), con el objetivo de mantener relaciones geopolíticas vecinales y garantizar la estabilidad económica y política.

La cuarta categoría se centra principalmente en los países ACP (África, Caribe y Pacífico), de los cuales muchos son antiguas colonias de los Estados miembros de la UE. El recién firmado Acuerdo de Samoa incluye temas no económicos como derechos humanos, democracia y seguridad.

La quinta categoría son los nuevos acuerdos de libre comercio con países distantes, con el

objetivo de eliminar los efectos de la desviación del comercio y buscar la apertura del mercado y la reciprocidad.

La difusión de los valores y normas de la UE en la cooperación con países lejanos es mínima. Esto se debe a las grandes diferencias institucionales y de valores entre estos países, especialmente en Asia. Podría obstaculizar la cooperación con estos países si se centra demasiado en la construcción de una identidad unificada. A pesar de que estas regiones generalmente tienen menos poder económico que la UE, poseen mayor capacidad de elección en cuestiones de cooperación comercial y pueden tener alternativas.

Por ejemplo, los acuerdos de libre comercio de la UE con Singapur y Vietnam incluyen disposiciones para proteger los derechos laborales, pero la UE tuvo que renunciar a una posición firme en temas como los derechos humanos durante las negociaciones (McKenzie & Meissner, 2017; Navasartian, 2020).

Cuando la UE adopta estrategias de sanción en lugar de persuasión, los resultados pueden ser más contraproducentes, como se demostró con las sanciones de la UE por problemas de derechos humanos en Camboya, que llevaron a fortalecer las relaciones comerciales entre Camboya y China. Se convirtió este último en el segundo destino de exportación y el primero destino de importación de Camboya en ciertos productos, en lugar de la UE (World Bank, 2022). Si la UE desea avanzar en la cooperación con países lejanos, debe reducir su intervención en los sistemas y valores de otras naciones.

Debe señalarse que la falta de una visión de valores unificada no necesariamente implica una falta de identificación de valores. En las negociaciones económicas entre China y la UE, los estándares laborales parecen ser un obstáculo inevitable. Pero algunos académicos han señalado que, de hecho, no hay una gran brecha entre los estándares laborales de los trabajadores chinos y los de algunos países de la UE (Brown, 2019).

Incluso en el acuerdo de libre comercio entre la UE y Corea del Sur, se han reportado violaciones de los derechos laborales dentro de la propia UE (Harrison et al., 2019). Los países de Asia Oriental parecen rechazar los temas laborales en las negociaciones internacionales, pero en la práctica doméstica conceden mucha importancia a la protección de trabajadores.

La Unión Europea se ha convertido en la región más integrada del mundo principalmente gracias a la compartición de normas y valores unificados. Sin dudas, se ha demostrado que la identificación con los valores es un camino exitoso para profundizar la cooperación regional (Hooghe & Marks, 2005, 2009), pero esta identificación no necesariamente implica uniformidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ya ha proporcionado una respuesta: la idea de compartir conceptos se basa en el universalismo no excluyente, que no aboga por la uniformidad sino por la coordinación de diversos sistemas legales bajo el reconocimiento de sus diferencias.

1.3 Modelo de la ASEAN

A diferencia de los dos modelos mencionados anteriormente, la ASEAN, como una organización compuesta por países del Sur, ha desempeñado un papel dominante en la cooperación. En este modelo, los acuerdos comerciales son propuestos por la periferia en el esquema internacional

económico de “centro-periferia”, con la inclusión de países desarrollados del centro, lo que cambia el esquema a “periferia-centro”.

En ausencia de organizaciones regionales en el sudeste y noreste de Asia, la ASEAN ha proporcionado cohesión para otras organizaciones regionales en Asia Oriental. A través del mecanismo “10+”, la ASEAN no solo conecta a los grandes países del sudeste y noreste de Asia, sino también al sudeste y al sur. En los últimos años, la RCEP, con los países de la ASEAN como miembros principales, ha ampliado el alcance de la cooperación hasta Oceanía, lo que parece demostrar que el bloque posee fuerza de cohesión para atraer la cooperación multilateral.

La RCEP fue propuesta primero por la ASEAN e integra varios acuerdos de libre comercio “10+1” que la ASEAN había firmado previamente con China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, así como los acuerdos bilaterales de libre comercio firmados entre estos cinco países. Entre China, Japón y Corea del Sur no había acuerdos regionales de comercio, solo de inversión; la RCEP es el primer acuerdo de asociación económica firmado entre China y Japón, y entre Corea del Sur y Japón. La ASEAN ha desempeñado un papel objetivo en la coordinación de las relaciones entre grandes y medianos países (Zheng, 2014).

La ASEAN y la Unión Europea, como organizaciones de cooperación entre países, muestran diferencias claras en sus preferencias de cooperación. Los miembros de la ASEAN, que obtuvieron su independencia del colonialismo, muestran una preferencia por un diseño institucional con bajo costo de soberanía y cumplimiento voluntario (Kahler, 2000), lo que facilita la cooperación entre economías con grandes diferencias. Esta preferencia se refleja plenamente en el diseño del tratado de la RCEP.

La RCEP no ha separado el desarrollo en un capítulo independiente, pero ha establecido disposiciones específicas sobre el desarrollo de los miembros menos avanzados en el capítulo de cooperación económica y técnica. Los estándares en el acceso al mercado, inversión y regulación son comparativamente bajos, lo que permite a los países conservar mayor autonomía política (Sun & Lei, 2022).

La ASEAN ha logrado revertir el esquema “centro-periferia” por dos razones: en primer lugar, los países que la integran han mejorado su poder económico total a través de la cooperación, convirtiéndose en la quinta mayor economía del mundo y en la cuarta mayor región de comercio exterior. En segundo lugar, las características del “modelo ASEAN” han dado ventaja en los temas de cooperación comercial regional (Yuzawa, 2011)

La región de Asia Oriental no carece de grandes economías fuertes, pero la competencia entre estas podría fácilmente llevar a un estancamiento. El modelo de la ASEAN, basado en el respeto a la soberanía, la no interferencia en asuntos internos y el consenso, en lugar de la imposición externa injusta, ha promovido la cooperación regional.

1.4 Modelo de Mercosur

Al igual que la ASEAN, el Mercosur también está compuesto por países del Sur. En cuanto a la cooperación externa, ambos adoptan una actitud de regionalismo abierto (Alperstein, 1997). El Mercosur ha firmado acuerdos de libre comercio con países del Medio Oriente y de los Andes, y también planea cooperar con países asiáticos.

La unión de los países miembros del Mercosur ha reunido abundantes recursos naturales

y ha formado un enorme mercado de consumo, lo que lo hace atractivo para otras regiones y países del mundo. Esto le ha dado al Mercosur una ventaja en el poder estructural de los temas de cooperación comercial.

Sin embargo, en su diseño institucional, el Mercosur sigue el modelo de mercado común de la Unión Europea (Duina, 2007) y, en términos de integración, va un paso más allá que la ASEAN al establecer una unión aduanera. Teóricamente, los miembros del Mercosur y los de la Unión Europea son similares y comparten antecedentes históricos y culturales. En ese sentido, el modelo de la UE funcionaría con éxito en esta región sudamericana.

No obstante, es importante anotar que, en algunas situaciones, el Mercosur no puede presentar una voz unificada en la cooperación externa, lo que obstaculiza el desarrollo de esa cooperación.

Específicamente, la unión aduanera no ha desempeñado el papel de profundizar la integración; por el contrario, se ha convertido en un obstáculo para la cooperación. Los conflictos entre Argentina y Brasil han impedido la institucionalización de la unión aduanera, y los acuerdos bilaterales de comercio de los países miembros con terceros podrían desmantelar el concepto de la unión aduanera.

En las negociaciones del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, Brasil para proteger sus propios intereses económicos, se opuso a las cláusulas sobre contribuciones autónomas al clima, lo que obstaculizó las negociaciones del acuerdo comercial interregional (Nolte & Saraiva, 2021). La falta de una voz unificada dificulta que el Mercosur alcance acuerdos con terceros.

El nivel de desarrollo económico dentro del Mercosur no es uniforme ya que incluye tanto a Chile, con un alto grado de apertura económica, como a Brasil y México, dos grandes economías regionales, y también a países más vulnerables como Bolivia, Paraguay y Perú. Cómo buscar el equilibrio en el desarrollo y considerar a los países más débiles en el libre comercio es un desafío que enfrentan los líderes del Mercosur.

Aunque el modelo de la Unión Europea es uno de los ejemplos de integración regional, es importante tener en cuenta las características propias de América Latina. Acharya (2010) propuso la “localización normativa”, es decir, “la construcción activa de ideas extranjeras por actores locales”, y sugirió que las estrategias de difusión normativa que se adaptan a las sensibilidades y contextos locales siempre tienen más éxito que aquellas que intentan ignorarlas o reemplazarlas.

2. Nuevas tendencias de los ACRs en comparación con los tradicionales

Horizontalmente, los diferentes modelos de ACR tienen sus propias características distintivas cuando se comparan según las regiones o los países dominantes, como se ha comentado en el capítulo anterior. Verticalmente, existen nuevas tendencias en los ACRs en comparación con los anteriores. En cuanto a los actores dominantes en los acuerdos, los países del Sur son cada vez más activos. Con respecto a la relación entre los acuerdos, se ha vuelto más compleja, con la posibilidad de que haya más conflictos de normas. En términos de los contenidos normativos, los nuevos acuerdos comerciales presentan más innovaciones que rompen con el sistema de la OMC.

2.1 Países del Sur: De la participación al liderazgo

Los países del Sur están teniendo un papel más protagónico al lograr que el desarrollo económico

regional sea más inclusivo. Por ejemplo, el RCEP, un acuerdo comercial regional liderado por los países del Sur -específicamente la ASEAN-, se centra más en los intereses de desarrollo propios y la integridad soberana, y proporciona un trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados. Por lo tanto, los estándares en cuanto a acceso al mercado, inversión y regulación son más bajos en comparación con el CPTPP (Quan, 2022), lo que les permite a los países mantener una mayor autonomía en sus políticas.

Además, el RCEP incluye trato preferencial especial y diferenciado para los países menos desarrollados. Las normas comerciales y de inversión del RCEP son menos estrictas y están más orientadas a proporcionar un trato especial diferenciado a los países menos desarrollados y atender mejor las necesidades de los países del Sur.

En América, el Mercosur está llevando a cabo activamente negociaciones con países fuera de la región, como Canadá, Singapur, Corea del Sur, Líbano y la Asociación Europea de Libre Comercio. Entre estos, el acuerdo con Singapur ha logrado resultados significativos: estipula que Singapur eximirá de aranceles a todos los productos importados del Mercosur, mientras que el Mercosur eximirá al 95.8% de los productos de Singapur, con la eliminación de aranceles implementándose gradualmente en un plazo de 15 años (Instituto de Negocios Internacionales, 2024).

Los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Corea han llegado a un conjunto de tratados de libre comercio, lo que puede aliviar en cierta medida la alta dependencia de Centroamérica de Estados Unidos y mejorar su capacidad de negociación con otros países desarrollados.

2.2 Aumento de la posibilidad de conflictos de normas regionales

Para abordar los posibles conflictos entre las reglas de diferentes acuerdos comerciales, Jagdish Bhagwati (1995) propuso el fenómeno del “plato de espaguetis” para describir los distintos tratamientos preferenciales y reglas de origen de cada acuerdo. Estas reglas se asemejan a los espaguetis en el plato, enredándose unas con otras.

La experiencia del RCEP muestra que los conflictos de los acuerdos bilaterales pueden integrarse mediante un acuerdo comercial regional. Desde que se propuso el concepto de “Área de Libre Comercio de la ASEAN” en 1992, la Asociación ha firmado acuerdos de libre comercio con seis socios comerciales: China, Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda.

Las diferencias en las reglas entre estos acuerdos han aumentado los costos de cumplimiento para los países de la ASEAN. Por ejemplo, en cuanto a las reglas de origen, actualmente coexisten múltiples certificados de origen preferencial en varios acuerdos de libre comercio en la región. Si una empresa desea exportar productos a múltiples destinos o importar desde múltiples países de origen (o regiones) para disfrutar de las tasas arancelarias preferenciales otorgadas por los acuerdos de libre comercio, debe cumplir con varias reglas de origen.

El RCEP ha simplificado considerablemente estas diferencias entre acuerdos comerciales, y ha creado mejores condiciones para el movimiento y la asignación de bienes, servicios, capital, personas y tecnología a bajo costo entre los miembros.

Sin embargo, aún carecemos de reglas ampliamente aplicables para resolver los conflictos

entre los ACRs. Además de las consultas políticas, los conflictos de tratados pueden resolverse mediante cláusulas de conflicto dentro de los propios acuerdos comerciales, pero esto podría llevar a trances entre las propias cláusulas de conflicto. Por ejemplo, si la cláusula A estipula que el Acuerdo A tiene prioridad y la cláusula B estipula que el Acuerdo B tiene prioridad, no está claro cuál de las dos debe prevalecer.

El artículo 30 de Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados ofrece disposiciones para resolver los conflictos de tratados⁸, pero la premisa de aplicación a “la misma materia” claramente no se adapta al aumento de cuestiones no comerciales (United States, 2006). “La misma materia” enfatiza la consistencia del objeto, pero ignora la conexión en términos de función y propósito.

Por ejemplo, los derechos humanos y el comercio aparentemente no son la misma materia, pero enfatizar la protección de los derechos humanos puede llevar a que los productos de un país que no cumplan con ciertos estándares laborales de un acuerdo comercial regional enfrenten restricciones comerciales. La protección de los derechos humanos y los estándares laborales pueden obstaculizar completamente la consecución de objetivos comerciales, lo que indica que las cláusulas de diferentes materias aún pueden entrar en conflicto.

2.3 Nuevas reglas que rompen con el Sistema de la OMC

Los nuevos ACRs recientemente firmados van más allá de los temas tradicionales de la Organización Mundial Comercio. Además de abordar la reducción de barreras comerciales, la certificación, las pruebas de productos y la inspección y cuarentena de animales y plantas, también incluyen nuevas cuestiones como reglas de inversión, comercio digital, propiedad intelectual, neutralidad competitiva, empresas estatales, políticas de subsidios, gobierno corporativo, protección ambiental, estándares laborales, políticas macroeconómicas y problemas de tipos de cambio.

Estos acuerdos también buscan establecer estándares superiores a los de la OMC. Por ejemplo, en cuanto a la reducción de aranceles, el CPTPP eliminará gradualmente en un plazo de 10 años, el 99% de los aranceles sobre productos agrícolas e industriales.⁹ El Acuerdo Económico UE-Japón establece que Japón aplicará un arancel cero al 97% de los productos importados de la UE, mientras que la UE aplicará arancel cero al 99% de las importaciones procedentes de Japón (Comisión Europea, 2019). En el caso del RCEP, se estipula una reducción arancelaria del 90% de los bienes dentro de un período de 10 años.¹⁰

Además de los avances en las reglas sustantivas, los ACRs enfrentan conflictos en las reglas de procedimientos con la OMC. Existe una disputa sobre la jurisdicción entre los mecanismos de resolución de disputas internos de los acuerdos regionales y los de la OMC. En general, los ACRs ofrecen tres opciones para la selección del foro de disputas (Alajmi, 2021):

1. Elección libre entre la OMC o el acuerdo regional, con exclusión de otros foros una vez elegido.
2. Exclusión total del mecanismo de resolución de disputas de la OMC.

⁸Convención de Viena sobre el derecho de los tratados internacionales o entre organizaciones internacionales. (Enero de 1980). Artículo 30.

⁹Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP). (Diciembre de 2018). Artículo 2.4.

¹⁰Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP). (Enero de 2022). Article 4-5, Anexo 1.

3. Exclusión del mecanismo de resolución de disputas de la OMC en asuntos específicos.

La cuestión de si los mecanismos de resolución de disputas de la OMC deben cumplir con las cláusulas de exclusión establecidas por los acuerdos regionales sigue siendo objeto de debate. Las diferencias entre las reglas sustantivas de los acuerdos regionales y las de la OMC aumentan la complejidad en la resolución de conflictos. Cuando los acuerdos regionales y las reglas de la OMC difieren, no está claro qué regulaciones deben aplicarse al recurrir a los mecanismos de resolución de disputas de la OMC o de los ACRs.

3. Realizar la globalización comercial vía los ACRs abiertos

El comienzo del artículo señala un fenómeno: la profundización y proliferación de los acuerdos comerciales regionales. A través de un análisis en este capítulo, se ha descubierto que esta situación se debe a los cambios en la estructura de poder global, mientras que el sistema de la OMC existente no puede adaptarse a estas nuevas dinámicas.

En número de firmantes de los ACRs son menos que los de acuerdos de la OMC, lo que permite un proceso de negociación más flexible y un contenido de los acuerdos más acorde con las necesidades de los países firmantes, convirtiéndose en una opción preferida para muchos.

Debemos adaptarnos a la tendencia de crecimiento y profundización de los acuerdos comerciales regionales, reconociendo su dualidad, y tomar medidas para establecer reglas comerciales regionales abiertas que permitan que estos acuerdos contribuyan positivamente al crecimiento económico global.

3.1 Las razones profundas del aumento explosivo de los ACRs

El crecimiento del poder económico de los países emergentes ha alterado el orden económico mundial establecido, con la disminución de la ventaja competitiva de las tradicionales potencias económicas occidentales como Estados Unidos. Esto ha provocado un cambio histórico en la distribución de los beneficios del comercio global, pero el sistema y las normas de la OMC no se han ajustado adecuadamente para adaptarse a esta nueva realidad, lo que ha generado insatisfacción entre todas las partes.

El sistema de la OMC, que continúa la estructura del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) establecido en 1947, se caracteriza por el dominio de los miembros desarrollados como Estados Unidos y Europa, mientras que los extensos miembros en desarrollo han sido pasivamente aceptados, lo que ha resultado en una distribución desigual de poder.

Después de la Segunda Guerra Mundial, el intento original de los países de promover la liberalización del comercio internacional a través de la “Carta Internacional de Comercio” fracasó debido a la fuerte oposición del Congreso de Estados Unidos, lo que llevó a los representantes a recurrir a las reglas provisionales existentes dentro del GATT, formando así el “Protocolo de Aplicación Provisional”. La aplicación provisional del GATT continuó hasta que fue reemplazada por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995.

Durante la toma de decisiones importantes, predominó el modelo de “Negociación en la Casa Verde” (Green House Negotiation), donde un pequeño grupo de miembros desarrollados primero negociaba y luego obligaba a otros a aceptar, lo que resultó en que los intereses de los extensos miembros en desarrollo no se reflejaran adecuadamente, generando críticas anticipadas (Steger,

2009).

Con el cambio en el poder político y económico debido a la división internacional de cadenas de producción, los países del Sur ya no están dispuestos a seguir las reglas impuestas por las tradicionales potencias mundiales, sino que, en cambio, buscan participar activamente en la formulación de las normas internacionales de comercio e inversión y que su voz sea escuchada en el escenario económico global.

Durante las negociaciones de la Ronda de Doha, grupos de interés del Sur como el Grupo de los 20 en materia agrícola (G20), el Grupo de los 33 (G33) y el Grupo de los 90 (G90) han tenido una presencia notable, como mediadores activos y defensores de sus legítimos intereses.

Otra razón por la cual los países se han alejado de las negociaciones de la OMC en favor del regionalismo es la regla de “consenso”. Desde 2000, se ha señalado que la necesidad de unanimidad puede convertirse en un obstáculo y resultar en un estancamiento, un punto muerto y el fracaso a medio camino (Jackson, 2001). Esta regla de consenso parece proteger la democracia, pero en realidad permite a las potencias fuertes vetar acuerdos e impedir que los países del Sur utilicen su mayoría para alcanzar acuerdos justos.

Esto refleja una desigualdad sustantiva causada por la disparidad económica. En las negociaciones, solo hay dos resultados posibles: los países más débiles sacrifican sus intereses para alcanzar un acuerdo o las partes involucradas no pueden llegar a un consenso bajo las mismas reglas.

Finalmente, la incapacidad del mecanismo de negociación multilateral de la OMC para llegar a acuerdos sobre nuevas cuestiones como propiedad intelectual, normas laborales, comercio digital e inversión internacional ha oscurecido las perspectivas internacionales de comercio guiado por normas. Las propuestas más estrictas y estándares más altos presentados por los países desarrollados han contribuido al estancamiento actual en las negociaciones.

Los miembros con una disminución de confianza en las oportunidades comerciales están recurriendo a acuerdos de comercio regional en busca de un desarrollo económico eficiente, transparente y predecible. Como resultado, los países están participando activamente o formando acuerdos de comercio regional, ya que fuera de las organizaciones de comercio regional los miembros son más propensos a perder preferencias comerciales.

3.2 Apertura y exclusividad: La dualidad de los ACRs

La investigación económica muestra que, aunque las normas comerciales internacionales descuidan los intereses de los países del Sur, la globalización ha fomentado el crecimiento económico en estos países (Suci et al., 2015) (Samimi y Jenatabadi, 2014). La globalización económica representa el camino ideal hacia la prosperidad global, pero los problemas inherentes requieren esfuerzos conjuntos de todos los países (Marquardt, 2005). Es crucial reconocer que la globalización es un proceso histórico prolongado para la humanidad. A pesar del crecimiento acelerado posterior a la Guerra Fría, es inevitable que haya retrocesos y contratiempos. En general, persisten numerosas barreras, divisiones y obstáculos en el mundo.

Actualmente, la evaluación y las propuestas de reforma de las antiguas reglas de la OMC, así como los emergentes ACRs, representan prácticas para corregir problemas existentes. Los ACRs

ideales están alineados con los objetivos de la globalización económica, que buscan fomentar la cooperación entre países.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que los ACRs también pueden intensificar las tensiones entre países o regiones, lo que podría conducir a un estancamiento prolongado en el proceso de globalización económica. El conflicto entre Rusia y Ucrania ha proporcionado a los países tradicionalmente poderosos argumentos convincentes para adoptar medidas confrontativas en nombre de la seguridad nacional.

La crisis energética en Europa ha llevado a los países tradicionalmente poderosos a proponer que el suministro de productos clave no solo no debería provenir de Rusia, sino tampoco de ningún país que no sea “amigo”, introduciendo así el término “círculo de amigos” en el vocabulario del comercio internacional (Reed y Goldberg, 2023).

Además de la “seguridad nacional”, los países tradicionalmente poderosos también han utilizado el argumento de la “equidad”. Naciones como Estados Unidos, en representación de los países poderosos, enfatizan la “fair and reciprocal free trade” (National Security Strategy, 2017) en los ACRs e ignoran las disparidades en el nivel de desarrollo económico entre los países del Sur, todo ello para proteger sus propios intereses y restringir el espacio para el desarrollo económico de esas naciones.

A principios del siglo XXI, el economista estadounidense Bagwati (1988) señaló que lo que Estados Unidos denomina “equidad” no era más que una estrategia deliberada para provocar conflictos y adoptar estrategias de confrontación bilateral, que podían fácilmente derivar en alguna forma de proteccionismo comercial.

Bagwati argumentó que, bajo esta confrontación bilateral, los países poderosos podrían responder con represalias y dar lugar a conflictos comerciales, mientras que los países más débiles podían ceder, pero guardando rencor. Ninguno de estos resultados es beneficioso para el desarrollo económico global: los conflictos naturalmente aumentan los costos comerciales, y las concesiones también afectan negativamente al crecimiento económico. Transferir el comercio desde socios débiles a Estados Unidos no es una apertura de mercado, sino que implica reducir la producción de proveedores más eficientes, pero más débiles, para incrementar la producción en EE. UU.

En la actualidad, se ha aumentado la importancia de argumentos como la “seguridad nacional” y los “derechos humanos”. En comparación con principios del siglo XXI, los conflictos han pasado de ser bilaterales a regionales. La globalización económica ha profundizado la interdependencia entre los países, y ninguno puede desconectar completamente su cooperación internacional.

Sin embargo, la cooperación regional dominada por países tradicionalmente poderosos aún lucha contra la tentación del proteccionismo. Tanto si se trata del acuerdo T-MEC, establecido deliberadamente bajo el lema “America First” de Estados Unidos, como de los persistentes esfuerzos de la UE por promover sus valores comunes en la cooperación regional, los ACRs finalmente reflejan efectos exclusivos que intensifican las tensiones entre los países del Sur y los tradicionalmente poderosos.

3.3 La implementación práctica de los ACRs abiertos

Un acuerdo de comercio regional que avance en paralelo con la globalización económica debe cumplir ciertos requisitos previos. En este sentido, el economista Viner (1982) propone los conceptos de creación y desviación del comercio al analizar los efectos de acuerdos de comercio libre. Su teoría implica que la integración económica regional es una combinación de libre comercio y proteccionismo, lo que puede generar efectos positivos y negativos en el bienestar económico general.

Si la creación del comercio supera las pérdidas por desviación, la globalización y la regionalización económica pueden complementarse. Desde el punto de vista legal, para que los ACRs cuenten con ese efecto positivo, no se debe violar las disposiciones del Artículo 24 del GATT/OMC, que prohíbe que los ACRs aumenten las barreras al comercio exterior de la región.

En términos de diseño institucional, los ACRs abiertos se destacan por su inclusividad y apertura hacia países con diferentes sistemas. Es innegable que la coordinación normativa es necesaria para profundizar la cooperación, pero los acuerdos de comercio regional pueden equilibrar la coordinación normativa y la autonomía política mediante disposiciones de excepción o acuerdos modulares.

Por ejemplo, el CPTPP, con sus reglas económicas y comerciales centradas en la convergencia reguladora y el principio de no discriminación, representa un desafío significativo para los países en desarrollo, especialmente aquellos con heterogeneidad institucional. Pero no se olvida de que los miembros del CPTPP pueden reservar espacios mediante listas de excepciones y medidas no conformes para proteger su derecho a decisiones y desarrollos nacionales, lo que demuestra que el acuerdo aún mantiene cierto grado de inclusividad y adaptabilidad. La salida de Estados Unidos y la reducción de las barreras de entrada han aumentado, de hecho, la atracción del CPTPP.

Los acuerdos modulares también facilitan la inclusión de miembros con diferentes preferencias. Un ejemplo reciente de un acuerdo modular es el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA). A diferencia de muchos acuerdos internacionales comerciales restrictivos y cerrados, el DEPA es esencialmente un régimen de compromisos no integrales que utiliza una estructura y un enfoque modular, lo que permite que las economías que se adhieren al acuerdo elijan módulos específicos y cumplan con las obligaciones correspondientes según sus circunstancias particulares.

Este diseño modular abierto no solo permite a más economías unirse de manera flexible al acuerdo seleccionando áreas específicas de cooperación, sino que también facilita la formación de consensos y cooperación en campos particulares.

Además, es importante manejar los conflictos entre los acuerdos de comercio regional. Algunos pueden resolverse mediante las reglas de la OMC y otros tratados internacionales existentes. Sin embargo, los conflictos de fondo entre acuerdos a menudo se deben a diferencias en los objetivos o conceptos de los propios acuerdos, por lo que la negociación directa y el mantenimiento del objetivo de desarrollo equilibrado deben ser el enfoque ideal para resolverlos.

A nivel de los acuerdos de comercio regional, los acuerdos que incluyen países del Sur como partes constituyentes reflejan una consideración especial hacia los intereses de estas naciones. El objetivo de promover el desarrollo equitativo entre las partes debe mantenerse consistente en

las disposiciones de resolución de conflictos.

A pesar de que las negociaciones y consultas en las relaciones económicas son inherentemente una lucha de intereses nacionales, también se debe trabajar para reducir el dominio hegemónico y la opresión política de los países fuertes y buscar el establecimiento un escenario de cooperación económica mutuamente beneficiosa.

4. Conclusiones

En la actual etapa, el aumento significativo de los acuerdos de comercio regional es inevitable. El propio sistema de la OMC refleja el dominio de los intereses de los países tradicionalmente fuertes, además de su mecanismo de toma de decisiones basado en el “consenso” y su actitud conservadora hacia los nuevos temas, lo que impide adaptarse a los cambios en el poder económico entre los países del Sur y los tradicionalmente fuertes.

Las reglas internacionales de comercio han llegado a un punto en el que es inevitable una reconstrucción. Frente a la crisis del sistema de la OMC, los acuerdos de comercio regional representan una forma crucial de mantener la cooperación económica entre los países y al mismo tiempo son un campo de prueba para la reforma de las normas internacionales de comercio.

Al analizar cómo los temas regionales se reflejan en la cooperación comercial, se observa que el modelo del T-MEC muestra características que priorizan los intereses de los países tradicionalmente fuertes, mientras que el modelo de la UE persigue la uniformidad en normas y valores basados en su propio modelo. Ambos tienen como núcleo a los países tradicionalmente fuertes, contribuyen poco a romper el patrón de “centro-periferia” y presenta resistencia a integrar a los países del Sur.

En cambio, el modelo de ASEAN y el Mercosur son liderados por países del Sur, reflejan en su diseño institucional un cuidado especial por los intereses de desarrollo de los países del Sur y contribuyen a revertir el patrón de “centro-periferia”. La diferencia de los dos modelos del Sur radica en que el de ASEAN hace hincapié en la inclusión de la diversidad y muestra preferencia por un diseño institucional con bajos costos de soberanía y cumplimiento voluntario, lo que facilita la participación de países con instituciones diversas.

Además de las diferencias entre los distintos modelos, hay una tendencia común en los nuevos acuerdos de comercio regional: el aumento del liderazgo de los países del Sur y la introducción de nuevas normas que desafían el sistema de la OMC, lo que hace aún más complejos los problemas de conflicto de cláusulas en los acuerdos de comercio regional.

Ya sea en las características distintivas de diferentes modelos o en las tendencias comunes de los acuerdos de comercio regional, todas derivan de la naturaleza dual inherente a los ACRs. La cooperación regional es intrínsecamente una combinación de proteccionismo y libre comercio, con acuerdos dominados por el proteccionismo que muestran tendencias exclusivas, mientras que aquellos dominados por el libre comercio exhiben apertura e inclusividad.

Los países deben estar alertas ante la posibilidad de que los acuerdos de comercio regional se deslicen hacia el abrazo del proteccionismo y mantengan en el diseño institucional de la cooperación regional un enfoque de ganar-ganar entre los signatarios y una apertura hacia los países terceros.

Referencias

- Acharya, A. (2010). *Whose ideas matter?: agency and power in Asian regionalism*. Cornell University Press.
- Alajmi, A. (2021). The Jurisdictional Conflict Between Regional Trade Agreements and the World Trade Organisation. *World Customs Journal*, 15(2), 47-60.
- Alperstein, A. L. (1997). El regionalismo abierto: Mercosur. *Política y cultura*, 1997(8), 353-365.
- Arnaud, L. (2023). From NAFTA to USMCA: revisiting the market access – policy space trade-off. *New Political Economy*, 29(3), 356–369.
- Australia's free trade agreements (FTAs) (2018). *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*. Australia's free trade.
- Baccini, L., Dür, A. y Haftel, Y. Z. (2015). Imitation and innovation in international governance: The diffusion of trade agreement design. In: A. Dür & M. Elsig (Eds.), *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*, 167-194. Cambridge University Press.
- Bhagwati, J. N. (1988). *Protectionism*. MIT press.
- Bhagwati, J. N. (1995). *US trade policy: The infatuation with FTAs*. Columbia University.
- Brown, R. C. (2019). China-EU BIT and FTA: Building a Bridge on the Silk Road Not Detoured by Labor Standard Provisions. *Washington international law journal*, 29(1), p62-116.
- Checkel, J. T. (2005). International institutions and socialization in Europe: Introduction and framework. *International organization*, 59(4), 801-826.
- Duina, F. (2007). *The social construction of free trade: The European Union, NAFTA, and Mercosur*. Princeton University Press.
- European Commission. (2019). *EU-Japan Economic Partnership Agreement*. UE. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-japan-economic-partnership-agreement>.
- Fontagné, L., Rocha, N., Ruta, M. y Santoni, G. (2023). The Economic Impact of Deepening Trade Agreements. *The World Bank Economic Review*, 37(3), 366-388.
- Habeb, W. M. (1988). *Power and tactics in international negotiation: How weak nations bargain with strong nations*. Johns Hopkins University Press.
- Harrison, J., Barbu, M., Campling, L., Richardson, B. y Smith, A. (2019). Governing labour standards through free trade agreements: Limits of the European Union's trade and sustainable development chapters. *Journal of common market studies*, 57(2), 260-277.

- Hettne, B. y Ponjaert, P. (2014). Interregionalism and World Order: The Diverging EU and US Models. In M. Telò (Eds), *European Union and New Regionalism: Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (3rd ed., pp.115-139). Routledge.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2005). Calculation, community and cues: Public opinion on European integration. *European Union Politics*, 6(4), 419-443.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British journal of political science*, 39(1), 1-23.
- Instituto de Negocios Internacionales, Universidad Católica de Uruguay. (2024). *El segundo semestre de 2023 en el Mercosur: el acta de defunción del acuerdo con la Unión Europea, Uruguay en China y la esperanza del acuerdo con Singapur*. (Informe de Integración Económica, 15-8).
- Jackson, J. H. (2001). The WTO 'constitution' and proposed reforms: seven 'mantras' revisited. *Journal of International Economic Law*, 4(1), 67-78.
- Jones, K. A. (2015). *Reconstructing the World Trade Organization for the 21st century: an institutional approach*. Oxford University Press, USA.
- Kahler, M. (2000). Legalization as strategy: the Asia-Pacific case. *International Organization*, 54(3), 549-571.
- Liu J. D. (2015), MTA VS PTA: Dilemma and Prospect of Rule of Law of International Trade: In Memory of the 20th Anniversary of WTO. *Chinese Review of International Law*. 2015(05), 92-104
- Mansfield, E. D. (1999). *Regionalism, multilateralism, and globalization*. Princeton University.
- Marquardt, M. J. (2005). Globalization: The pathway to prosperity, freedom and peace. *Human Resource Development International*, 8(1), 127-129.
- McKenzie, L. y Meissner, K. L. (2017). Human rights conditionality in European Union trade negotiations: The case of the EU-Singapore FTA. *Journal of Common Market Studies*, 55(4), 832-849.
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- Navasartian, A. (2020). EU-Vietnam Free trade agreement: Insights on the substantial and procedural guarantees for labour protection in Vietnam. *European Papers-A Journal on Law and Integration*, 2020(1), 561-571.
- Nolte, D., & Saraiva, M. G. (2021). Outlook for the EU-Mercosur agreement and Brazil's role. In A. Czymmeck (Ed.), *Reviving and strengthening Brazil-Europe dialogues*, 67-84, Konrad Adenauer Stiftung.
- O'Neil, S. K. (2022). *The globalization myth: Why regions matter*. Yale University Press.
- Pierson, P. (1996). The path to European integration: A historical institutionalist analysis. *Comparative*

- political studies*, 29(2), 123-163.
- Quan, Y. (2022). Comparison of the CPTPP and RCEP frameworks and their rules. *Fujian Tribune*, 2022(05),53-65
- Quiliconi, C. (2014). Competitive diffusion of trade agreements in Latin America. *International Studies Review*, 16(2), 240-251.
- Reed, T. y Goldberg, P. K. (2023). *Is the Global Economy Deglobalizing? And if so, Why? and What is Next?*. The World Bank.
- The Association of Southeast Asian Nations (2022). *Regional Comprehensive Economic Partnership (RECP)*. ASEAN.
- Samimi, P. y Jenatabadi, H. S. (2014). Globalization and economic growth: Empirical evidence on the role of complementarities. *PloS one*, 9(4), e87824.
- Santander. (2023). *Cifras del comercio exterior en Canadá*. [data set]. <https://santandertrade.com/es/portal/analizar-mercados/canada/cifras-comercio-exterior>.
- Singh, N., & Ramandeep, D. S. (2011). Regional Trade Agreements: Are They Discriminating with Non-members. *Global Journal of Arts and Management*, 1(4), 6-10.
- Söderbaum, F. (2016), Old, New, and Comparative Regionalism: The History and Scholarly Development of the Field. In T. A. Börzel, & T. Risse (Eds), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (online ed., Oxford Academic, 16-38)
- Statista. (2023). *Principales destinos de las exportaciones mexicanas 2022* [data set]. <https://es.statista.com/estadisticas/616038/participacion-porcentual-de-las-exportaciones-de-mercancias-por-paises-en-mexico/>
- Steger, D. P. (Ed.). (2009). *Redesigning the World Trade Organization for the twenty-first century*. Wilfrid Laurier Univ. Press.
- Suci, S. C., Asmara, A. y Mulatsih, S. (2015). The impact of globalization on economic growth in ASEAN. *Bisnis & Birokrasi*, 22(2), 79-87.
- Sun, J. y Lei, D. (2022). The new development trend of regionalism in the changes of international economic structure. *Economic Theory and Business Management*, 42(10), 62-73.
- Gobierno de México (2020). *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/t-mec>
- United Nations. (2006). *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*. Report of the Study Group of the International Law Commission.
- Vega Cánovas, G., y Campos Ortiz, F. (2021). El Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). desafíos y oportunidades ante el entorno global del coronavirus. In A. Chelminsky, B. G. Vega

Sánchez & J. O. A. de la Garza (Eds.), *La Implementación del T-MEC: una prueba para América del Norte* (online ed., pp. 11-43). Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República.

Viner, J. (1982). *The economics of customs unions*. In *International Economics Policies and their Theoretical Foundations* (online ed., pp. 163-164). Academic Press.

World Bank. (2022). *Camboya Datos comerciales básicos: Valor más reciente*. [data set] <https://wits.worldbank.org/countrysnapshot/es/KHM/textview>.

Yuzawa, T. (2011). *The Fallacy of Socialization?: Rethinking the ASEAN way of institution-building*. In R. Emmers (Ed.), *ASEAN and the Institutionalization of East Asia* (1st ed., pp. 75-88). Routledge.

Zheng, X. W. (2014). *Interregionalism Governance Mode*. Social Sciences Academic Press.

La cultura tradicional indígena latinoamericana en el proceso de globalización desde la perspectiva del etnocentrismo

Traditional indigenous Latin American culture in the globalization process from the perspective of ethnocentrism

Recibido: 5 de julio del 2024 Aceptado: 08 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_4

Li Yan¹ 

Resumen

En el contexto de la creciente globalización, América Latina se encuentra en medio de un choque entre la modernización impulsada por Occidente y la cultura tradicional indígena. Durante mucho tiempo, Europa, desde una perspectiva etnocéntrica, ha mantenido prejuicios hacia la cultura indígena de América Latina, tratando de juzgar y modelar la sociedad latinoamericana con parámetros occidentales. Sin embargo, muchos conceptos de la cultura indígena, como el respeto a la naturaleza, la importancia del equilibrio ecológico y la idea de coexistencia armónica, están siendo reconocidos como recursos valiosos y guías para abordar los problemas ambientales y sociales que enfrenta el mundo hoy en día. Este artículo se propone analizar de manera sistemática los desafíos y conflictos que afronta la cultura indígena latinoamericana en el proceso de globalización, centrándose en dos conceptos tradicionales clave: el pensamiento de “Pachamama” y la visión de “Buen vivir” para el desarrollo armonioso. Además, busca explorar cómo se puede abordar el papel actual de la cultura tradicional indígena. El artículo concluye señalando que, en el mundo globalizado de hoy, para reflexionar y criticar el etnocentrismo cultural, es necesario adoptar un enfoque basado en la diversidad cultural igualitaria, lo cual permite comprender el verdadero significado de la cultura indígena. El respeto y la comprensión de la singularidad de la cultura indígena latinoamericana son fundamentales para lograr un desarrollo global más equilibrado y sostenible.

Palabras clave: GLOBALIZACIÓN, CULTURA INDÍGENA, ECOLOGÍA HUMANA, ETNOPSICOLOGÍA

Como citar:

Li, Y. (2024). La cultura tradicional indígena latinoamericana en el proceso de globalización desde la perspectiva del etnocentrismo. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 89-106. DOI: 10.35485/rcap87_4

¹Universidad de Renmin Beijing, República Popular de China. Profesora de español del Departamento de español de la Facultad de Lenguas Extranjeras de la Universidad Renmin de China (RUC), Beijing, República popular de China e investigadora de la Escuela de Estudios Regionales de la RUC. This paper is supported by fund for building world-class universities (disciplines) of Renmin University of China. Email: olivialiyan@ruc.edu.cn

Abstract

In the context of increasing globalization, Latin America finds itself amid a clash between modernization driven by the West and traditional indigenous culture. For a long time, Europe, from an ethnocentric perspective, has maintained prejudices against the indigenous culture of Latin America, attempting to judge and shape Latin American society through Western standards. However, many concepts from indigenous culture, such as respect for nature, the importance of ecological balance, and the idea of harmonious coexistence, are being recognized as valuable resources and guides to address the environmental and social problems the world faces today. This article aims to systematically analyze the challenges and conflicts faced by indigenous Latin American culture in the globalization process, focusing on two key traditional concepts: the “Pachamama” philosophy and the “Buen vivir” vision for harmonious development. Moreover, it seeks to explore how the role of traditional indigenous culture can be addressed today. The article concludes by stating that, in today’s globalized world, to reflect on and criticize cultural ethnocentrism, it is necessary to adopt an approach based on equal cultural diversity, which allows for a true understanding of indigenous culture. Respecting and understanding the uniqueness of Latin America’s indigenous culture is essential to achieving more balanced and sustainable global development.

Keywords: GLOBALIZATION, INDIGENOUS CULTURE, HUMAN ECOLOGY, ETHNOPSICOLOGY, ETHNOPSICOLOGY

Introducción

La globalización ha traído consigo numerosos beneficios, pero al mismo tiempo nos ha atrapado en el círculo vicioso de una búsqueda ciega de eficiencia y sobreexplotación bajo el modelo económico neoliberal. A medida que avanza este proceso, surgen continuamente crisis económicas, alimentarias, ambientales y energéticas. Para abordar estos problemas, estudiosos y expertos de diversas partes del mundo han propuesto conceptos como la “economía verde” y el “socialismo ecológico”, basándose en teorías de diversas disciplinas. A través de cambios de los modelos de desarrollo, se está formando gradualmente un consenso sobre la necesidad de transformar este modelo para lograr un desarrollo global más sostenible. Sin embargo, la verdadera clave radica en cambiar los valores y conceptos culturales arraigados en las sociedades. En la actualidad, la globalización representa un período de gran desarrollo en cuanto a la diversidad cultural, y promover un desarrollo saludable de las culturas va más allá de proteger simplemente las llamadas culturas “marginadas”. Por lo tanto, es crucial abandonar los prejuicios y las percepciones de superioridad o inferioridad cultural. Comprender los contextos históricos de diferentes culturas desde una perspectiva de igualdad podría permitir abordar y resolver de manera más efectiva las dificultades del desarrollo en el actual proceso de globalización.

A lo largo del proceso globalizador, la cultura indígena latinoamericana tiene, de hecho, una relación dialéctica con la globalización. El juego entre la modernización promovida por Occidente y la cultura tradicional indígena implica una influencia mutua. La visión indígena de desarrollo “sostenible” por instinto está experimentando un estado de estancamiento con el consumismo desenfrenado que ha barrido a todos los países en el proceso de globalización. Mientras la sociedad industrializada enfrenta dilemas en el desarrollo social, especialmente en temas ambientales y de recursos, la cultura indígena ofrece un modelo de desarrollo sostenible que ha sido validado históricamente. Este artículo se propone analizar desde la perspectiva del pensamiento indígena las alternativas de desarrollo en el contexto del proceso de globalización a partir de la comprensión de la cultura latinoamericana. Asimismo, se explorará el papel actual del pensamiento indígena, que aún enfrenta prejuicios culturales, con el objetivo de superar el etnocentrismo y tratar todas las culturas desde una verdadera perspectiva de igualdad.

2. Enfoques teórico y metodológico

El etnocentrismo es un concepto fundamental en sociología y antropología, descrito sistemáticamente por el sociólogo y antropólogo William Graham Sumner en su obra “Folkways”. Se refiere a la tendencia de un individuo o grupo cultural a centrarse en su propia cultura y a evaluar otras culturas utilizando los estándares de la suya propia (Graham, 1906). En este proceso, la propia cultura se percibe como superior, correcta o natural, mientras que las demás pueden ser consideradas inferiores, erróneas o antinaturales. Esta perspectiva refleja una inclinación humana generalizada a utilizar la propia cultura como criterio para juzgar todas las demás. El etnocentrismo ha tenido un impacto significativo, especialmente durante el período de expansión colonial.

Entre los siglos XV y XIX, los colonizadores españoles impusieron su cultura, religión y valores en América Latina mediante el uso de la fuerza, estableciendo un dominio cultural y político que construyó una “otredad” cultural. En este proceso, los pueblos indígenas fueron posicionados como inferiores y sujetos a procesos de “civilización” según los parámetros occidentales. En las colonias, se instauró un estricto sistema de jerarquías raciales y sociales, relegando a los

indígenas a la base de la estructura social, impidiéndoles gozar de los mismos derechos y estatus que los españoles. Durante la independencia, muchos países latinoamericanos incorporaron a los indígenas a los “nacionales”, pero en la práctica, ignoraron su identidad y singularidad cultural, porque la construcción de la identidad nacional continuó fundamentándose en los estándares culturales europeos, enfatizando un lenguaje y religión uniformes, promoviendo la “fusión nacional”, que en realidad representaba una asimilación de las culturas indígenas, marginalizándolas aún más. En el proceso de construcción nacional de América Latina, existieron divergencias fundamentales entre los criollos y los indígenas respecto a la concepción de la tierra. Los primeros la consideraban un recurso, obteniendo vastas extensiones de tierra a través de sistemas legales y utilizando maquinaria agrícola a gran escala, impulsando la agricultura industrial y la producción a gran escala, mientras que, para los indígenas, la tierra significaba no solo riqueza material, sino también un profundo vínculo con la naturaleza, su visión del mundo y estilo de vida únicos. Sin embargo, esta perspectiva indígena sobre la tierra fue considerada el mayor obstáculo para el proceso de modernización, el etnocentrismo heredado, que se remonta a la época colonial, ha conducido a la opresión y malentendidos de la cultura indígena.

En la actualidad, la investigación sobre el etnocentrismo continúa expandiéndose. Este fenómeno afecta de manera más compleja el intercambio cultural y la identidad en el contexto de la globalización. Arjun Appadurai, el antropólogo indio sobre modernidad y globalización sostiene que la globalización ha creado nuevas formas de etnocentrismo, introduciendo el concepto de “paisajes globales” (global scapes), que incluye paisajes étnicos (ethnoscapes), paisajes mediáticos (mediascapes), paisajes tecnológicos (technoscapes), paisajes financieros (finanscapes) y paisajes ideológicos (ideoscapes). Appadurai argumenta que la interacción entre los cinco paisajes es clave para la formación del etnocentrismo moderno. En particular, el paisaje mediático difunde símbolos culturales y valores dominados por Occidente, especialmente a través de vías culturales en forma de cine, televisión e internet, moldeando estilos de vida e ideologías occidentales como un “estándar global” (Appadurai, 1996). Esto influye en la manera en que las audiencias de diferentes países comprenden las culturas ajenas y, al mismo tiempo, refuerza la posición dominante de Occidente en el discurso global, debilitando de manera implícita la independencia de las culturas locales al afirmar la universalidad de los valores occidentales. Es decir, el etnocentrismo sigue presente en la sociedad moderna y tiene un impacto profundo en la percepción y situación de las culturas indígenas en América Latina, ya que la cultura indígena latinoamericana se ve frecuentemente como un símbolo de atraso, superstición o falta de civilización. Los medios de comunicación, a través de reportes negativos y representaciones sesgadas, refuerzan estos estereotipos, que finalmente se simplifican en imágenes de misterio, primitivismo y falta de modernidad.

Alicia M. Barabas sostiene que la expansión de una perspectiva etnocéntrica en el contexto de la globalización ha intensificado la marginación de las culturas indígenas en América Latina. El etnocentrismo contemporáneo sigue imponiéndose sobre los grupos indígenas a través de distintos mecanismos, particularmente en lo que respecta a la explotación de recursos naturales, los derechos territoriales y la mercantilización de sus expresiones culturales (Barabas, 2015) En primer lugar, el desarrollo de recursos naturales impulsado por la globalización ha exacerbado la pérdida de territorios y la disminución de recursos esenciales para los pueblos indígenas. Motivados por intereses económicos, tanto las multinacionales como los gobiernos han expandido sus actividades en áreas ricas en minerales, bosques y tierras fértiles, justificando la ocupación de territorios indígenas bajo el pretexto del desarrollo económico. Esta expansión, respaldada por leyes y políticas favorables a estos intereses, ignora los derechos de los pueblos indígenas

sobre sus territorios y su modo de vida, excluyéndolos de los procesos de toma de decisiones que les afectan directamente. Esta lucha por el control de tierras y recursos no solo amenaza los ecosistemas de los cuales dependen estos pueblos, sino que también compromete su subsistencia y dificulta la transmisión de sus prácticas culturales, lo que lleva a una progresiva desconexión de sus formas tradicionales de relacionarse con la naturaleza. Este enfoque de desarrollo centrado en la economía y basado en el expolio de recursos contribuye, así, a la erosión de las culturas indígenas, reflejando la persistencia del etnocentrismo en la actualidad. Por otro lado, la mercantilización de la cultura indígena ha transformado sus expresiones en símbolos superficiales de “primitivismo”, “exotismo” o “misterio”, reduciéndolas a productos de consumo para satisfacer la demanda del mercado occidental. Desde una perspectiva etnocéntrica, la sociedad dominante tiende a simplificar las culturas indígenas, tratándolas como experiencias culturales exóticas destinadas al consumo turístico y comercial. Este proceso de simbolización objetiviza las culturas indígenas y les resta profundidad cultural, despojándolas de su contexto original y de su significado. Así, el etnocentrismo se manifiesta como un mecanismo de objetivación cultural que refuerza la posición dominante de la cultura occidental, disminuyendo el valor cultural de los pueblos indígenas y privándolos de su subjetividad y autonomía.

Finalmente, no cabe duda de que la globalización tiene un impacto adverso en la diversidad cultural, debilitando especialmente las culturas no occidentales a través de un etnocentrismo occidental que suele acompañar a este fenómeno. En el caso de las culturas indígenas de América Latina, la globalización se presenta como un proceso de “valores universales” que difunde normas culturales y sistemas de valores occidentales en la región. Esta “homogeneización cultural” impone a las culturas indígenas una pérdida constante de su autonomía e influencia, llevándolas gradualmente a convertirse en “culturas de fondo” dentro de sus propios territorios. El proceso globalizador, marcado por una visión etnocéntrica, ignora la riqueza y pluralidad inherentes a las culturas indígenas, evaluándolas bajo un estándar de “civilización moderna” que refuerza una jerarquía cultural entre Occidente y los pueblos indígenas. En este contexto, los pueblos indígenas se ven obligados a enfrentar condiciones difíciles para preservar y transmitir sus tradiciones culturales, mientras intentan hallar espacios de desarrollo en una sociedad dominada por estándares globalizados. Por lo tanto, ante los desafíos de la globalización, lograr un desarrollo social equilibrado que respete la diversidad cultural emerge como una demanda central para las culturas indígenas de América Latina. Este objetivo no solo es fundamental para la supervivencia y revitalización de sus tradiciones, sino que también representa una oportunidad para construir una sociedad que reconozca y valore verdaderamente la riqueza de la pluralidad cultural en el contexto moderno.

En cuanto a la metodología, este artículo emplea un enfoque progresivo para analizar el impacto del etnocentrismo en la cultura indígena de América Latina. En primer lugar, se realiza un análisis bibliográfico con el fin de recopilar investigaciones teóricas sobre el etnocentrismo y establecer un marco analítico sólido. A continuación, se aplica el método comparativo para examinar cómo ha influido el etnocentrismo en las culturas indígenas de América Latina a lo largo de distintos períodos históricos. Finalmente, se recurre al estudio de casos específicos para analizar fenómenos culturales concretos, tales como la simbolización de la cultura indígena en la industria turística y la invasión de territorios indígenas con fines de desarrollo económico. Este enfoque metodológico integrado permite una representación concreta y detallada de cómo el etnocentrismo penetra y afecta a la cultura indígena latinoamericana. En conjunto, estas teorías y métodos brindan perspectivas y herramientas profundas para comprender la situación de las culturas indígenas en el contexto de la globalización.

3. Dos conceptos esenciales de la cultura tradicional indígena y su valor contemporáneo en América Latina

Ante la embestida de la globalización, la cultura indígena de América Latina, con su perspectiva ecológica y sus principios sociales únicos, no solo muestra una vitalidad resiliente en su propia transmisión, sino que también proporciona recursos intelectuales significativos para los temas de protección ecológica y desarrollo social en el proceso de globalización. En particular, los conceptos de “Pachamama” y “Buen vivir” presentes en la cultura indígena son fundamentales. El primero considera la naturaleza como un todo con valor intrínseco, promoviendo la coexistencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza, y abogando por el uso sostenible de los recursos. Este pensamiento tiene un impacto profundo en la región de América Latina y ha sido gradualmente reconocido por la comunidad internacional como una valiosa propuesta para abordar la crisis ambiental global. Por otro lado, el concepto de “Buen vivir” sostiene que el desarrollo social debe centrarse en el bienestar colectivo, buscando la igualdad y la armonía en lugar de la acumulación de logros y riquezas impulsada por el individualismo. Esto proporciona una referencia importante para modelos de desarrollo alternativos en el contexto de la globalización, planteando un estándar de felicidad social diferente al de las corrientes dominantes en Occidente.

Sin embargo, el etnocentrismo en el proceso de globalización a menudo establece la cultura occidental como el estándar universal, percibiendo la cultura indígena como “primitiva” o “atrasada” y desestimando su rica sabiduría plural. A pesar de ello, frente a los crecientes problemas del cambio climático, la agotamiento de recursos y la desigualdad social a nivel global, los principios ecológicos y sociales inherentes a la cultura indígena han comenzado a recibir cada vez mayor atención. Esta cultura no solo se ha convertido en una parte importante de la protección de la diversidad cultural global, sino que también está ganando reconocimiento y promoción en cuestiones sociales y ambientales, destacando el papel positivo de la cultura indígena latinoamericana en el contexto de la globalización.

3.1 El pensamiento de “Pachamama”

El término “Pachamama” proviene de la cultura inca y está compuesto por dos palabras: Pacha y mama. En muchas traducciones, “Pachamama” se interpreta como “Madre Tierra”, pero en realidad no se limita a eso y en quechua, significa “Madre Naturaleza”. Desde un enfoque lingüístico, “mama” es una de las primeras y más fáciles palabras de adquirir, y su pronunciación, sorprendentemente similar en muchos idiomas como el chino, el inglés, el francés o el alemán, y mayoritariamente se refiere a la figura de la “madre”. Por su parte, “Pacha” significa “mundo, universo, tiempo, era”. Los indígenas consideran que Pachamama, no está confinada a un lugar específico, sino que está presente de manera omnipresente en la vida cotidiana, con un carácter cósmico. Por ello, el término “Pacha” tiene una connotación que va más allá de la tierra, ya que abarca tanto el tiempo como el espacio. Nadie puede escapar de esta realidad espaciotemporal, es decir, nadie está fuera de Pacha.

En la región central de los Andes sudamericanos, Pachamama llega a ser una deidad poderosa y venerada por los pueblos indígenas y ocupa un lugar central en la cultura indígena, simbolizando el agradecimiento y respeto hacia la naturaleza. Según la mitología, el dios sol venerado por los indígenas, a través de sus rayos, hizo que su esposa Pachamama diera fruto, fertilizando la tierra iluminada por el sol y trayendo abundancia a las personas. La energía calorífica y lumínica del sol sostiene nuestras vidas, y los frutos de la tierra nos permiten crecer y prosperar. El término “Pacha”, con su sentido de tiempo y espacio, evoca un papel cercano al de una madre, ya que provee tanto sustento material como energía y alimento espiritual, de ahí que se la denomina

Pachamama (Madre del Cosmos o Madre del Tiempo y Espacio). Hace medio siglo, los científicos occidentales, Hace medio siglo, el científico Albert Einstein llegó a comprender el concepto en dimensiones de tiempo y espacio. Sin embargo, los antiguos sabios indígenas, conocidos como Hmawtakuna, ya lo habían percibido de manera intuitiva, incorporándolo en el núcleo de la cultura indígena, donde ha perdurado durante miles de años.

Basado en esta comprensión, la noción de “Pachamama” hoy en día se ha desarrollado aún más. Este concepto ha ido ganando popularidad a medida que se profundiza el conocimiento sobre la cultura indígena. En la región de América Latina, la palabra se encuentra frecuentemente en actividades internacionales, regionales y nacionales relacionadas con la educación, el turismo, la cultura y la protección ambiental, convirtiéndose en un sinónimo de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, así como de conceptos modernos como la sostenibilidad y el respeto por los recursos. En 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó un libro de texto destinado a presentar conceptos de recursos naturales y protección ambiental a los jóvenes de todo el mundo, traducido a varios idiomas, titulado Pachamama: nuestra tierra, nuestro futuro, reflejando así el contenido central del material. La popularidad del concepto de “Pachamama” indica la sofisticación en la comprensión del tiempo y el espacio, así como de la relación entre los seres humanos y la naturaleza que se encuentra en la cultura indígena. Como uno de los elementos centrales de la cultura, plantea un cuestionamiento significativo al camino del desarrollo moderno. Mientras muchas personas se preocupan por la crisis de la cultura indígena en el proceso de modernización, y el mundo aún debate el significado y la posibilidad de su transmisión cultural, los pueblos indígenas siguen manteniendo una existencia armónica con la naturaleza, guiados por las tradiciones de sus ancestros.

En este contexto, los líderes de los países latinoamericanos han comenzado a integrar las concepciones ecológicas de los pueblos indígenas en las políticas públicas y en los temas de desarrollo social, con el fin de impulsar un cambio en la visión de la civilización moderna. Tomemos como ejemplo al ex-presidente de Bolivia, Evo Morales, quien en su propuesta de los Nuevos diez mandamientos establece en el sexto un claro énfasis en la importancia de respetar a la “Madre Tierra”. Esta afirmación no solo promueve y desarrolla la cultura indígena, sino que también ofrece una nueva alternativa para el desarrollo de la civilización contemporánea. Tal como él expresa: “Podemos formular estas afirmaciones porque el movimiento de agricultores indígenas en nuestro hemisferio tiene una base ética para hablar sobre cuestiones ambientales; estas afirmaciones se han formado y han surgido del acervo moral de la humanidad”.

En la actualidad, en la cultura indígena que sigue viva y en constante desarrollo, “Pachamama” no es solo una palabra, sino un concepto avanzado que conmemora y expresa el contenido cultural de más de 500 años de resistencia indígena, al tiempo que señala el camino hacia el desarrollo social futuro. Por un lado, se enfatiza la necesidad de una convivencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza, promoviendo el respeto por el medio ambiente y el equilibrio ecológico. Esto adquiere una relevancia particular en el contexto de la crisis ambiental global actual, ofreciendo valores y principios de acción para hacer frente a desafíos como el cambio climático, la sobreexplotación de recursos y la degradación de ecosistemas. Al mismo tiempo, representa los valores fundamentales de la cultura indígena, reflejando la relación armoniosa entre las personas y la naturaleza. En el proceso de globalización en que las culturas indígenas a menudo enfrentan el peligro de ser marginadas y desvanecidas, la idea de Pachamama nos recuerda la importancia de proteger la diversidad cultural y de respetar los conocimientos y derechos tradicionales de los pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta a la tierra, los

recursos y la protección del medio ambiente.

3.2 El concepto del desarrollo armonioso basado en el “Buen vivir”

A medida que el proceso de privatización del espacio público se viene acelerando, el poder se concentra cada vez más en manos de poca gente, ya sea en el proceso de producción o en el desarrollo del propio estado, por lo tanto, la resistencia social que surge de ello no es solo un grito para luchar contra la pobreza, sino también una cuestión de cómo mejorar el entorno de vida en diversos campos. De hecho, frente a la preocupación humana por la crisis de la cultura indígena en la globalización, la cultura, en sí misma, ya ha respondido a los problemas del desarrollo con el concepto de “Buen vivir”. Los habitantes indígenas de América Latina, vistos siempre como un problema, ya habían propuesto hace siglos una filosofía política que podría considerarse “moderna”.

“Buen vivir” en la concepción de los pueblos indígenas de América Latina representa una alternativa para romper las estructuras de poder existentes. Proviene de la lengua quechua de Ecuador, “Sumak Kawsay”, donde “Sumak” significa “sublime, bello, abundante” y “Kawsay” se traduce como “vida, existencia, convivencia”. Los dos forman juntos la idea de “Buen vivir”. Este concepto enfatiza la satisfacción material y espiritual del individuo, pero a diferencia de “buena vida” o “vivir bien”, no se define a través del progreso material o del sentido de superioridad personal, ni resalta la comparación con otros. En España de hoy, lamentablemente el significado de “Buen vivir” se ha simplificado a “comer, beber y dormir”, ignorando su profunda carga cultural. En la lengua aymara de Bolivia, “Buen vivir” se expresa como “Suma Qamaña”, que pone un mayor énfasis en el concepto de “buen convivir”, refiriéndose a un estado social que va más allá de la satisfacción individual y se centra en la armonía colectiva. Propone que todos compartan una vida verdaderamente armónica en equilibrio con la coexistencia y la vida. La filosofía indígena sostiene que el desarrollo humano debe basarse en la coexistencia armónica entre las personas y entre los seres humanos y la naturaleza. Esta coexistencia no solo se preocupa por la felicidad individual, sino que también valora la sostenibilidad del medio ambiente y los ecosistemas. La cultura indígena sostiene que lo realmente importante no es la acumulación de riqueza, sino lograr la plenitud de la vida a través de la satisfacción material y espiritual. En términos generales, el concepto de “Buen vivir” pone énfasis en el desarrollo y la convivencia armónica de todas las formas de vida, dentro de un marco de respeto mutuo y cuidado del medio ambiente, proponiendo así un modelo sólido de resistencia frente al consumismo global.

“Buen vivir” no es un concepto malinterpretado que sugiere que los indígenas están conformes con estar rezagados o que rechazan el desarrollo, como lo insinúa el sesgo de la cultura europea. Por el contrario, la filosofía indígena refleja un pensamiento de desarrollo armónico, que busca equilibrio y sostenibilidad en los ámbitos económico, social y político, sin sacrificar los intereses de otros o de otras naciones en su búsqueda de poder. Los principios simples que los pueblos indígenas profesan muestran una sabiduría basada en la armonía, enfatizando un camino de desarrollo imparcial. En el proceso de desarrollo político, el concepto se centra en el avance coordinado de lo económico, social y político, abogando por una verdadera democracia inclusiva, en contraposición a la democracia de élites o al corporativismo. Se dedica a construir un entorno sociopolítico que beneficie a todos, manteniendo la estabilidad y la justicia social. Su noción central se transmite de generación en generación a través de formas de expresión sencillas y poderosas, convirtiéndose en un conjunto de valores accesibles y comprensibles para todos. Esta filosofía proporciona una base sólida para una democracia participativa amplia, creando posibilidades infinitas para mejorar la democracia participativa y aumentar la participación pública.

En la década de 1980, unos investigadores afiliados a la sede ecuatoriana de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), junto con organizaciones de protección ambiental y grupos indígenas locales, aprovecharon las nuevas leyes para llevar a cabo estudios en diversas comunidades indígenas representativas. Los investigadores estudiaron y siguieron casos en comunidades indígenas, tales como conflictos por recursos territoriales, disputas de propiedad, venganzas y alcoholismo, Observando cómo los miembros de las tribus, guiados por la ley tradicional y la autoridad tribal, resolvían disputas de manera efectiva y practicaban la autogestión, utilizando principios de armonía y unidad para la mediación. Los investigadores destacaron que el trasfondo cultural que respalda los principios legales de las tribus indígenas refleja una visión cósmica de armonía entre el cielo y la tierra. Esta cosmovisión es muy diferente de la sociedad individualista occidental, que prioriza los intereses privados, ya que valora el bienestar colectivo y la felicidad comunitaria. Estas disputas resueltas mediante las leyes tribales representan una extensión de la cultura indígena hacia el ámbito político.

Es relevante señalar que, aunque unos académicos occidentales comienzan a cuestionar cómo el pensamiento indígena puede ofrecer nuevas orientaciones teóricas, el concepto de “Buen vivir” ya se ha consolidado como una alternativa política para resolver las dificultades del desarrollo político. El modelo de desarrollo armonioso que promueve se ha implementado y profundizado en la práctica administrativa legislativa de Ecuador y Bolivia. En 2008, Ecuador incorporó el término quechua “Sumak Kawsay” en su texto constitucional, lo que no solo ayuda a proteger los derechos lingüísticos y culturales de los pueblos indígenas, sino que también establece un marco legal para garantizar la diversidad cultural y lingüística. Al situar los derechos de la naturaleza en igualdad de condiciones con la protección de los derechos humanos fundamentales, se ha reforzado la protección estatal del medio ambiente y la biodiversidad. Se ha determinado que el núcleo del desarrollo nacional debe enfocarse en la calidad de vida, un sistema legal justo, la participación pública y la restauración y conservación del medio ambiente. Durante la ex-presidencia de Rafael Correa, Ecuador implementó tres planes de desarrollo nacional de “Buen vivir” en ciclos de cinco años. En 2009, Bolivia, mediante la promulgación de una nueva constitución, estableció formalmente que “vivir bien” es el principio fundamental del desarrollo político del país. Además de incorporar “Suma Qamaña” en su lengua indígena, la constitución también reconoce, dado que la población indígena supera el 50%, un modelo económico pluralista cuyo objetivo de desarrollo es mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas. La inclusión del concepto de “Buen vivir” en las constituciones de Ecuador y Bolivia refleja no solo el papel fundamental y normativo de las ideas indígenas en el Estado, sino también una exploración regional de las leyes fundamentales en la protección de los derechos humanos contemporáneos. Asimismo, se evidencia que el “Buen vivir”, como visión de desarrollo, es una exploración constructiva para abordar las contradicciones económicas y sociales que enfrentan los países de América Latina.

Por supuesto, resulta necesario reconocer que en América Latina persiste un fenómeno significativo de “alternancia política” entre las tendencias de izquierda y derecha, lo cual introduce una considerable incertidumbre en la implementación de la filosofía del “Buen Vivir”. El ascenso de gobiernos de derecha, particularmente aquellos que representan los intereses de las clases medias y altas, a menudo conlleva cambios en las políticas que podrían afectar la continuidad y el apoyo institucional a esta filosofía. La medida en la que estos gobiernos seguirán respaldando el ideal del “Buen Vivir” en un marco de políticas que priorizan el crecimiento económico y los intereses del mercado sigue siendo una incógnita que solo el tiempo y los resultados de sus políticas podrán esclarecer. En este contexto, los cambios políticos en países como Ecuador y Bolivia añaden otro factor de incertidumbre. Los gobiernos izquierdas han promovido activamente

el “Buen Vivir”, ubicándolo como un pilar fundamental en sus estrategias de desarrollo nacional. Sin embargo, la llegada de administraciones de derecha plantea dudas sobre si esta filosofía seguirá recibiendo apoyo a nivel político y en términos de asignación de recursos. Este panorama es aún más incierto en un mundo globalizado donde los intereses económicos y políticos están interconectados, lo que significa que el respaldo continuo al “Buen Vivir” dependerá en gran medida de la estabilidad y de la orientación política de los gobiernos de turno.

Además, para que el “Buen Vivir” se convierta en un paradigma generalizado y se pueda implementar de forma local en América Latina, es crucial encontrar un equilibrio dentro del sistema económico moderno. Esto es especialmente relevante en relación con la necesidad de ajustar los modelos de desarrollo para integrar las demandas de protección ambiental inherentes a esta filosofía. Por ejemplo, en los países en vías de desarrollo que dependen altamente de los recursos naturales, el enfoque en la conservación ambiental plantea desafíos evidentes. Las políticas que limitan industrias extractivas como la minería o la explotación forestal pueden restringir el crecimiento económico a corto plazo, generando una disyuntiva entre el desarrollo económico y la conservación ambiental. En este sentido, lograr un equilibrio entre el desarrollo de recursos y la protección ambiental, sin comprometer las necesidades básicas de crecimiento económico, es una cuestión urgente para los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo, el modelo económico de mercado globalizado, caracterizado por la competencia individual y la orientación hacia el mercado, entra en conflicto estructural con el espíritu de comunidad y armonía ecológica promovido por el “Buen Vivir”. La cuestión de cómo reconciliar estos principios en un contexto que prioriza la eficiencia y el lucro constituye un reto fundamental para la implementación de este paradigma. La clave radica en desarrollar un enfoque que permita compatibilizar los valores de competitividad individual con la cooperación comunitaria, evitando así el debilitamiento de los lazos comunitarios tradicionales en una economía orientada al mercado.

Por eso, para que el ideal del “Buen Vivir” prospere en América Latina, se requieren esfuerzos para asegurar la continuidad política y el respaldo amplio a esta filosofía, además de la creación de una vía de desarrollo endógeno y sostenible que sea compatible con las demandas de modernización. Asimismo, es indispensable encontrar un punto de equilibrio entre la conservación ambiental, el crecimiento económico y la armonía cultural, que permita implementar de manera eficaz este enfoque en la región.

4. Los conflictos entre la cultura tradicional indígena y las visiones modernas de desarrollo

Los conflictos entre la cultura indígena y las concepciones modernas de desarrollo en el proceso de globalización se manifiestan principalmente en las diferencias fundamentales en torno a temas centrales como la tierra, la naturaleza, el desarrollo y la economía. La cultura indígena tradicional enfatiza el equilibrio ecológico, el desarrollo sostenible y la coexistencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza, considerando que la naturaleza no solo es la base de la existencia, sino también la fuente de la cultura y la espiritualidad. Esta perspectiva promueve el respeto y la protección del medio ambiente ecológico, buscando un estilo de vida que complemente y se integre con la naturaleza. En contraste, las nociones de modernidad tienden a centrarse más en el crecimiento económico y la acumulación de riqueza material, a menudo percibiendo la naturaleza como una herramienta para la obtención de recursos y, en su búsqueda de beneficios económicos a corto plazo, desatienden la sostenibilidad ecológica y cultural (como se ve en Tabla 1).

Tabla 1.
Comparación entre las ideas indígenas y las visiones modernistas

Tema	Ideas indígenas	Visiones modernistas
Tierra	<p>-La tierra no es solo un recurso material, sino también el hogar de ancestros y deidades, con un profundo significado espiritual y religioso.</p> <p>-El ser humano es parte de “Pachamama”, no el dueño de la tierra y los recursos.</p> <p>-Los indígenas creen que no tienen derecho a explotar los recursos de manera desmedida por intereses personales, y deben respetar el valor inherente de la naturaleza.</p>	<p>-La tierra se ve como un recurso material disponible para su uso, una herramienta para impulsar el crecimiento económico, y se busca la acumulación de riqueza y el progreso social a través de su explotación.</p> <p>-Según la visión moderna, la tierra y los recursos son propiedad de individuos o estados, y los propietarios tienen derecho a desarrollarlos y utilizarlos libremente para su propio beneficio económico.</p>
Relación entre el ser humano y la naturaleza	<p>-La naturaleza es vista como un ser sagrado, y la relación entre el ser humano y la naturaleza es de reciprocidad y coexistencia.</p> <p>-Todas las formas de vida están interconectadas, enfatizando la interdependencia entre humanos, flora, fauna y elementos naturales.</p>	<p>-La naturaleza es principalmente vista como un recurso para el uso humano.</p> <p>-Se considera que el ser humano tiene dominio sobre la naturaleza, y se cree que debe controlar y utilizarla de manera racional para satisfacer sus necesidades de desarrollo y promover el progreso social.</p>
Concepto de desarrollo	<p>-Se enfatiza la protección del equilibrio ecológico y la prioridad del desarrollo sostenible.</p> <p>- Se considera que el desarrollo económico no debe lograrse a expensas de los ecosistemas, promoviendo un uso racional de los recursos naturales y manteniendo una armonía ecológica a largo plazo.</p> <p>-Se enfatiza que la velocidad de desarrollo debe coincidir con la capacidad de carga del ecosistema, y aunque se puede ralentizar el crecimiento, no se debe dañar el medio ambiente.</p>	<p>-La visión moderna busca el crecimiento económico a corto plazo, enfatizando la utilización eficiente de los recursos y la expansión de las industrias, a menudo ignorando la sostenibilidad de los ecosistemas.</p> <p>-Las actividades de agricultura, minería y tala se expanden para obtener beneficios económicos, acelerando la acumulación de riqueza material.</p> <p>-La industrialización y la urbanización se logran a través de la explotación intensiva de los recursos naturales, lo que lleva a la contaminación ambiental y a la destrucción ecológica.</p>
Concepto de vida	<p>-El “Buen vivir” promueve una forma de vida sin dolor ni discriminación, enfatizando la satisfacción de las necesidades humanas más básicas, en lugar de buscar la felicidad a través de la acumulación de riqueza y el consumo.</p> <p>-Se subraya la coexistencia entre la naturaleza, la sociedad y la humanidad.</p>	<p>-En la sociedad moderna, la vida generalmente se asocia con la acumulación de riqueza material, el consumismo y el crecimiento económico.</p> <p>-Se busca mejorar la felicidad personal y el estatus social mediante la obtención de más riqueza, el aumento de la calidad de vida y el disfrute de los avances tecnológicos modernos.</p>

Tema	Ideas indígenas	Visiones modernistas
Propósito de la actividad económica	<p>-El propósito de la actividad económica es mantener la armonía entre la comunidad y la naturaleza, enfatizando la producción y el consumo moderados, satisfaciendo principalmente las necesidades básicas.</p> <p>-La acumulación de riqueza material se considera carente de significado intrínseco.</p>	<p>-El objetivo de la actividad económica moderna es impulsar el crecimiento económico mediante la explotación de recursos y la innovación tecnológica, considerando la acumulación de riqueza material como la principal fuente de progreso social y felicidad personal.</p> <p>-En la sociedad capitalista, la acumulación de riqueza a menudo se ve como el objetivo final del desarrollo.</p>
Actitud hacia el capitalismo	<p>-La cultura indígena se opone al capitalismo y al neoliberalismo, considerándolos como agravantes de la desigualdad y destructores de la naturaleza.</p> <p>-Se enfatiza el equilibrio entre la naturaleza y la sociedad, promoviendo la coexistencia armoniosa entre diferentes culturas.</p> <p>-Se rechaza el consumismo y la competencia del capitalismo, abogando por el ahorro y la compartición de recursos, y promoviendo el bienestar común de la sociedad.</p>	<p>-El capitalismo impulsa la globalización y el crecimiento económico, pero su enfoque está en el interés personal y el aumento de la riqueza material, a menudo ignorando la equidad social y la sostenibilidad ecológica.</p> <p>-El desarrollo económico y la acumulación de riqueza son sus principales motores.</p>
Globalización e intercambio cultural	<p>-A través del concepto de “Buen vivir”, los indígenas abogan por el intercambio y la cooperación cultural, aprendiendo mutuamente y resolviendo conjuntamente problemas ambientales y desigualdades globales.</p> <p>-Se considera que la globalización puede ser una herramienta para promover la coexistencia cultural y la comprensión mutua.</p>	<p>-La globalización ha impulsado la expansión del capitalismo y la difusión de la cultura occidental, lo que ha llevado a la globalización del consumismo.</p> <p>-El proceso de modernización a menudo se logra a expensas de las culturas locales y la ecología, enfatizando la integración global de la economía de mercado.</p>
Base filosófica	<p>-Biocentrismo: todas las formas de vida son iguales, y los seres humanos son solo una parte de la naturaleza, sin derechos de dominio sobre ella.</p> <p>-Se enfatiza la reciprocidad y la igualdad entre el ser humano y la naturaleza, postulando la coexistencia de todos los seres vivos para mantener el equilibrio ecológico.</p>	<p>-Antropocentrismo: el ser humano está en el centro, considerando que la existencia de los recursos naturales es para servir al desarrollo y los intereses humanos.</p> <p>-Se enfatiza que la humanidad conquista la naturaleza a través de la ciencia y la tecnología para satisfacer la creciente demanda material y los objetivos económicos.</p>

Nota. Elaboración propia del autor a partir de datos relevantes.

Como se muestra en la tabla anterior, las nociones indígenas se centran en la sostenibilidad y el equilibrio ecológico, enfatizando la coexistencia entre la naturaleza y la economía, mientras que el modelo de desarrollo moderno promovido por la globalización prioriza el crecimiento económico, a menudo a expensas del medio ambiente. El etnocentrismo agrava el conflicto ideológico en el proceso de globalización. La singularidad y universalización del modelo de desarrollo moderno desatienden la diversidad de la cultura indígena y su contribución a la protección ecológica, marginando aún más los valores de esta cultura. Al mismo tiempo, el nacionalismo provoca que las voces y derechos de los pueblos indígenas sean sistemáticamente ignorados en la formulación de políticas y la distribución de recursos, lo que agrava la vulnerabilidad cultural y la crisis de supervivencia de estas comunidades.

Desde la década de 1990, ha habido numerosos conflictos entre los pueblos indígenas de América Latina y los gobiernos locales. El conflicto entre los indígenas y el gobierno de Perú sobre la explotación de la Amazonía refleja los prejuicios culturales profundos presentes en el modelo de desarrollo moderno. Las nociones de desarrollo promovidas por el gobierno y la sociedad dominante priorizan el crecimiento económico, considerando la tierra como un recurso, y desatienden la sostenibilidad ecológica y los principios de equilibrio inherentes a la cultura indígena local. Este modelo de desarrollo moderno encarna un etnocentrismo que establece que el modelo de crecimiento económico dominado por Occidente es el único estándar de “progreso”, menospreciando así la comprensión única que los pueblos indígenas tienen del medio ambiente.

Las decisiones políticas del gobierno peruano desde los años 90, especialmente el decreto firmado por el ex-presidente Alan García para explotar la Amazonía, no han considerado adecuadamente la cultura y los modos de vida de los indígenas locales. La falta de consideración es, en esencia, una manifestación de etnocentrismo, que propone que el desarrollo de tierras y recursos es una dirección inevitable hacia el progreso, ignorando que los pueblos indígenas, como parte de un país multicultural, gozan de derechos culturales y de supervivencia que deben ser respetados. Este sesgo ha conducido a decisiones gubernamentales unilaterales y ha fallado en consultar adecuadamente a las comunidades indígenas.

En el proceso de desarrollo de la Amazonía, aunque se busca fomentar el crecimiento económico, el gobierno no ha implementado medidas ambientales adecuadas ni ha comprendido y respetado la dependencia espiritual que los indígenas tienen con la tierra. Esto no solo ha deteriorado el medio ambiente, sino que también ha violado gravemente los derechos culturales y el espacio vital de los pueblos indígenas. Las protestas de los indígenas no son simplemente una oposición al desarrollo, sino una resistencia a un modelo económico que desatiende las diferencias culturales y la sostenibilidad ecológica. La noción de “Madre Tierra” presente en la cultura indígena enfatiza la coexistencia armoniosa con la naturaleza, mostrando una alternativa posible de desarrollo.

En esta perspectiva, el desarrollo económico y la protección cultural no son opuestos, sino que pueden lograrse conjuntamente. Sin embargo, la falta de comprensión y respeto por esta idea en las decisiones gubernamentales ha llevado a una escalada de los conflictos. Por lo tanto, erradicar el etnocentrismo y respetar y proteger la idea de la convivencia entre la cultura indígena y la naturaleza es clave para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible en el proceso de globalización.

La tribu Yanomami es un pueblo indígena primigenio de la Amazonía de Brasil, que ha considerado la selva amazónica como su hogar sagrado, simbolizando a la “Madre Tierra”, la fuente de toda vida. Los Yanomami promueven un estilo de vida sostenible, dependiendo de la selva para mantener el equilibrio ecológico y creyendo que la naturaleza debe ser respetada y protegida.

Sin embargo, las actividades de minería ilegal están en aumento desde la década de 1980, especialmente durante el gobierno de Jair Bolsonaro, exacerbando la crisis territorial y humanitaria que enfrentan los pueblos indígenas. Bolsonaro negó públicamente los derechos territoriales de los indígenas y permitió la minería en sus tierras, lo que llevó a un aumento de la invasión por parte de mineros, madereros y empresarios. Más de 10,000 mineros ilegales invadieron el área, destruyendo el entorno de vida de los indígenas y propagando enfermedades como la malaria.

La región enfrentó problemas crónicos de seguridad alimentaria. Los productos químicos utilizados en la minería contaminaron los peces, y el uso generalizado de equipos mineros obligó a la fauna a refugiarse más adentro del bosque, dificultando aún más el acceso de los indígenas a alimentos. Según las estadísticas de 2019, más de la mitad de los 5,260 niños Yanomami monitoreados padecían desnutrición.

Además, los habitantes enfrentaban amenazas de violencia y explotación sexual, con mineros tratando de forzar la marcha de los Yanomami mediante amenazas y violencia, y muchas mujeres indígenas adolescentes fueron coaccionadas o atraídas a la prostitución, e incluso ocurrieron casos de asesinatos de indígenas. Algunos mineros han sido acusados de homicidio y violación.

Estos problemas amenazan gravemente la supervivencia de los pueblos indígenas. En 2021, el conflicto entre los indígenas Yanomami y los mineros ilegales se intensificó, el cual ha suscitado una amplia atención internacional, especialmente en el contexto de la Amazonía como una parte importante del ecosistema global, lo que hace que la necesidad de proteger las tierras indígenas se vuelva aún más urgente.

El conflicto entre la tribu yanomami y los mineros ilegales no es solo una manifestación directa de la lucha por recursos, sino que refleja una confrontación más profunda de estructuras culturales y de poder. Dentro del marco etnocéntrico, el modo de vida tradicional y los valores culturales de la tribu yanomami son desestimados e incluso amenazados directamente. Durante el gobierno de Bolsonaro, las políticas que negaban públicamente los derechos territoriales de los pueblos indígenas evidenciaron el dominio del etnocentrismo en el ámbito político.

El Estado, a menudo en nombre del desarrollo económico, prioriza los intereses del capital, ignorando los derechos básicos y las condiciones de vida de las comunidades indígenas. En el proceso de globalización, la noción de modernización dominada por Occidente se está promoviendo a través de medios económicos y políticos, desatendiendo la diversidad de culturas y modos de vida. El conflicto entre los yanomamis y los mineros ilegales es un microcosmos de este proceso de modernización coercitiva. A pesar de que la comunidad internacional y las organizaciones ambientales continúan instando a la protección de los derechos de los pueblos indígenas, en la práctica, el etnocentrismo sigue predominando, lo que dificulta que la protección de la cultura indígena y el medio ambiente reciba la atención que merece.

La península de Yucatán en México, hogar ancestral de los pueblos mayas, es también uno de los destinos turísticos más visitados del país. En años recientes, el desarrollo turístico ha impulsado la construcción de numerosos complejos y grandes infraestructuras, lo que ha tenido un impacto considerable en la región. Este crecimiento acelerado ha conllevado la ocupación de tierras tradicionales mayas, el consumo excesivo de recursos hídricos y el deterioro del entorno ecológico, lo que ha puesto en riesgo tanto el equilibrio ambiental como los sitios culturales de gran valor para la identidad maya. La expansión turística en la península de Yucatán refleja las experiencias de la cultura indígena latinoamericana frente a la globalización, evidenciando sus transformaciones y retos.

En este contexto, la cultura local se convierte no solo en el principal recurso para atraer turistas, sino también en el núcleo de la identidad maya. Sin embargo, este desarrollo turístico desmesurado, bajo el marco de la globalización, presenta características claras de "mercantilización

cultural”. Al analizar el impacto del turismo desde una perspectiva etnocéntrica, se observa que el crecimiento turístico y la globalización no han conseguido establecer una interacción positiva con la preservación cultural. En lugar de ello, han provocado la mercantilización y marginalización de la cultura indígena maya, lo que pone de manifiesto un proceso más amplio de pérdida de identidad y autonomía cultural en el contexto de la globalización.

En primer lugar, los sitios arqueológicos mayas, representativos de la cultura indígena, se han convertido en principales atractivos turísticos. Este “consumo cultural” satisface la curiosidad de los turistas internacionales; sin embargo, conlleva una simplificación y homogeneización del patrimonio cultural. Así, la cultura maya se transforma en un producto de “exotismo” comercializado en el mercado turístico, lo cual genera una representación monolítica de sus símbolos culturales y omite la riqueza y la dinámica de la vida cultural de las comunidades mayas contemporáneas. Esta simplificación cultural no solo lleva a malentendidos, sino que también refuerza los estereotipos sobre las culturas indígenas de América Latina.

En segundo lugar, aunque el desarrollo turístico ha generado ingresos económicos que aparentemente impulsan el crecimiento local, la distribución de estos beneficios es marcadamente desigual. Por un lado, las empresas privadas y los inversionistas obtienen ganancias significativas, mientras que muchos descendientes mayas solo pueden acceder a empleos en sectores de baja remuneración. La forma de vida tradicional maya no se ha integrado en el sistema económico dominante, lo que lleva a una marginación progresiva de la cultura étnica y pone en riesgo la identidad cultural. Esta desigualdad en la distribución de beneficios profundiza la fragmentación social y limita la capacidad de las comunidades indígenas para influir en el desarrollo económico y la protección de su patrimonio cultural.

Por último, la expansión de infraestructuras como el Tren Maya y el desarrollo turístico han impulsado la explotación intensiva de los recursos naturales, generando problemas recurrentes como la deforestación y la contaminación del agua y del suelo. Las preocupaciones de las comunidades locales y de los activistas suelen ser ignoradas, y estas prácticas de desarrollo dañinas tienen un impacto negativo prolongado en los medios de subsistencia y el entorno de las comunidades indígenas. Con la incursión de infraestructuras modernas y el deterioro ambiental, el entorno natural y las costumbres culturales de las cuales depende la supervivencia de la cultura indígena se encuentran seriamente amenazados.

En términos generales, en el contexto de la globalización, los pueblos indígenas enfrentan desafíos cada vez más profundos debido a las transformaciones económicas y culturales modernas. Para las comunidades indígenas, la tierra representa mucho más que un recurso vital: es el núcleo de su cultura, identidad y espiritualidad.

Sin embargo, el desarrollo económico moderno trata a la tierra como una mercancía, forzando a muchas comunidades indígenas a abandonar sus territorios ancestrales y reubicarse en reservas. Esta migración no implica solamente un cambio en su estilo de vida, sino también una ruptura con los fundamentos culturales y espirituales que los definen.

La pérdida de la tierra obstaculiza la continuidad de elementos centrales de la cultura indígena— su religión, idioma y filosofía de vida —, los cuales están profundamente arraigados en la sacralidad de la tierra y en el ciclo de la vida.

El sistema económico moderno promovido por la globalización, que impulsa la propiedad

privada y la mercantilización de la tierra, se opone de manera frontal a la concepción indígena de la sacralidad de la tierra. Aunque en muchos países de América Latina los pueblos indígenas han alcanzado igualdad legal, permanecen en una posición marginal en cuanto a participación política, económica y social.

En el ámbito económico, los indígenas que han perdido sus territorios se ven obligados a abandonar sus modos de vida autosuficientes, enfrentándose a situaciones de pobreza y sin acceso a un apoyo adecuado para un desarrollo sostenible.

En cuanto a la seguridad social, los sistemas de salud y pensiones disponibles son limitados, los recursos educativos son escasos, y las barreras lingüísticas dificultan la transmisión de su lengua y cultura a las nuevas generaciones.

En su lucha por la supervivencia, las comunidades indígenas no solo defienden sus necesidades básicas, sino que también trabajan incansablemente para mantener y revitalizar su cultura. No obstante, los riesgos de marginación derivados de la globalización siguen siendo graves, lo cual plantea retos significativos para la preservación y el desarrollo de su identidad cultural.

5. Conclusiones y perspectivas

La estructura social de América Latina ha sido profundamente moldeada por el pensamiento político y los sistemas legales occidentales, los cuales se han convertido en medios centrales para mantener el dominio colonial y el poder. El sociólogo peruano Aníbal Quijano, al explorar las raíces del concepto de modernidad, señala que a medida que el mundo se fue formando como un “nuevo mundo” unificado, diferentes períodos históricos y expresiones culturales se entrelazaban de manera compleja. Para consolidar su legitimidad, los regímenes coloniales impusieron la civilización y los valores occidentales como el único camino hacia el “progreso”, etiquetando otras formas culturales y modelos de organización social como “premodernos” o “atrasados”. Esta estrategia de dominación, desde una perspectiva etnocéntrica, considera las culturas y tradiciones no occidentales como inferiores o secundarias, intentando normalizar y transformar la diversidad cultural de América Latina bajo el modelo occidental, lo que refuerza la posición hegemónica del sistema colonial. Y este proceso no solo suprimió la expresión de las culturas locales, sino que también influyó profundamente en la autoidentidad y los modelos de desarrollo de la sociedad latinoamericana en la era postcolonial.

La relación entre la cultura indígena y el proceso de globalización es dialéctica. En América Latina, se observa una interacción constante entre la modernización occidental y la cultura tradicional indígena, en la cual ambas se influyen mutuamente. Los conceptos indígenas de “Pachamama” y “Buen vivir” no solo cuestionan el modelo económico, social y cultural dominante de Occidente, sino que también presentan alternativas viables. Sin embargo, el etnocentrismo ha profundizado la ignorancia y el rechazo hacia estos principios. El modelo de globalización liderado por Occidente, centrado en el consumismo, la acumulación de riqueza, el desperdicio de recursos y la explotación intensiva, se percibe a menudo como la única vía hacia la modernización, mientras que los valores de otras culturas son marginados y calificados de “atrasados” o “utópicos”.

El proceso de globalización ha acelerado la difusión de normas y valores occidentales, estableciendo el modelo occidental como un estándar global que, en realidad, perpetúa el etnocentrismo colonial al imponer modelos económicos, políticos y sociales occidentales en regiones con historias, culturas y contextos sociales distintos. Este fenómeno amenaza la

diversidad cultural, especialmente en América Latina, donde las culturas indígenas enfrentan una asimilación forzada y la mercantilización de sus tradiciones desde una perspectiva dominante. No obstante, este modelo de asimilación es insostenible. La globalización no debería limitarse a expandir el paradigma de modernización occidental, sino que debe reconocer y respetar la diversidad cultural de cada región. La cultura indígena latinoamericana, como parte fundamental del sistema cultural global, merece un trato equitativo y no ser vista como una cultura de menor rango.

Superar el etnocentrismo y respetar la diversidad cultural es clave para resolver conflictos culturales. Reconocer la singularidad de la cultura indígena en América Latina, comprender su contexto histórico y valorar su relevancia contemporánea, especialmente en el ámbito de la protección ecológica y el desarrollo sostenible, ofrece a la sociedad global un camino alternativo hacia un desarrollo armonioso. Ante los desafíos de la globalización, adoptar una actitud de respeto y apertura hacia la sabiduría y experiencias de diversas culturas es esencial para promover acciones colectivas en beneficio del bien común a nivel global.

Referencias

- Amnesty International. (10 de mayo de 2024). *Global: Planes para monitorear acuerdo mundial de biodiversidad podrían dañar los derechos de los pueblos indígenas*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/05/global-protecting-rights-of-indigenous-peoples-is-essential-for-successful-monitoring-of-worldwide-biodiversity-deal/>
- Barabas, A. M. (2015). Multiculturalismo, pluralismo cultural y interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios. *Configurações*, 14. 11-24.
- Brodowicz, M. (2024). El impacto de la globalización en los derechos humanos de las comunidades indígenas. *Aithor*. <https://aithor.com/essay-examples/el-impacto-de-la-globalizacion-en-los-derechos-humanos-de-las-comunidades-indigenas#41-impactos-positivos-y-negativos-de-la-globalización-en-las-comunidades-indígenas>
- Chesney, L. (2006). Cultura y globalización en América Latina, *Revista Historia de la Educación Colombiana*, (9), 185-206.
- Chirif, A. (2022). Reflexiones sobre el buen vivir. Charla presentada en XExpo Amazónica Amazonas 2022, Chachapoyas, Perú. El Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). <https://caaap.org.pe/2022/08/29/reflexiones-sobre-el-buen-vivir/>
- Cruz Pérez, M. A., Ortiz Erazo, M. D., Yantalema Morocho, F. y Orozco Bareno, P. C. (2018). Relativismo cultural, etnocentrismo e interculturalidad en la educación y la sociedad en general. *ACADEMO*, 5(2), 179-188.
- Cruz Zúñiga, P. (2021). Derechos humanos, globalización y los procesos de lucha y resistencia de las mujeres indígenas en América Latina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 16, 41-64.
- Elio Brailovsky, A. (2008). *Historia ecológica de Iberoamérica. Segundo Tomo: "De la Independencia a la Globalización."* Kaicrón-Le Monde Diplomatique.

- Entrena-Durán, F. (1998). La modernización: del etnocentrismo occidentalista a la globalización. *Revista de Fomento Social*, 53, 177-202.
- Guohui, D. (2010). 拉丁美洲民主政治的文化分析. *拉丁美洲研究*, 32(2), 36-53.
- Han, H. (2019). 略述“美好生活”印第安理念在拉美的制度实践与挑战——以玻利维亚、厄瓜多尔为例. *中央民族大学学报 (哲学社会科学版)*, 46(1), 40-48.
- He, L. y Sun, S. (2023). 概念中的拉丁美洲身份认同话语. *拉丁美洲研究*, 45(4), 76-89.
- Marqués, T. y Roldán, M. (2020). Una reflexión crítica acerca del paradigma del “Buen vivir” como alternativa al modelo de desarrollo. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica*, (154).
- Mancilla, H. (1999). Identidades Colectivas y Proceso de Modernización: los Indígenas, el Estado y los Cambios Contemporáneos en el Caso Boliviano. *Anuario de Filosofía Argentina y Americana*, (16), 11-38.
- Pincheir, L. (13 de julio de 2022). *El pensador: Imposición hegemónica cultural eurocéntrica en América Latina y el Caribe*. <https://elpensador.io/imposicion-hegemonica-cultural-eurocentrica-en-america-latina-y-el-caribe/>
- PL y ABI (28 de abril de 2008) *Los 10 mandamientos de Evo Morales para salvar al planeta*. <https://www.cadtm.org/los-10-mandamientos-de-evo-morales>
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: LANDER, Edgardo (Compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. CLACSO.
- Soledispa Toro, J. M. (2022). La construcción de la sociedad del buen vivir en tiempos de globalización. *Revista de Derecho*. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/3103/3279>
- Tortosa, J. (2011). Sumak kawsay, suma qamaña, buen vivir. *Revista electrónica Aportes Andinos*, (28).
- Valencia Parisaca, N. (1999). *La pachamama: revelación del Dios creador*. Abya-Yala https://digitalrepository.unm.edu/abya_yala/114
- Wenlong, L. y Kan, X. (1999). 全球化与拉丁美洲文化走向. *拉丁美洲研究*, (6), 52-64.
- Xiuxiao, L. y Yinuo, F&Shuai, N. (2023). 从亚诺玛米危机看巴西原住民的生存困境. *清华大学国际与地区研究院区域动态 (拉美和加勒比)*, 55(1), 1-10.
- Xiayun, M. (2017). 中华文明与拉美文明生态思想之对比研究. *宁夏大学学报 (人文社会科学版)*, (6), 135-141.
- Xufei, F. (2017). 厄瓜多尔“美好生活社会主义”提出的背景和过程. *中国社会科学网马克思主义专栏*. http://ilas.cass.cn/dwzl/xw_92844/201711/t20171106_3695460.shtml
- 光明日报. (24 de octubre de 2015) 拉美印第安人的“美好生活”理念 http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/24/c_128352801.htm

La globalización y la competencia geopolítica: El caso de Centroamérica¹

Globalization and geopolitical conflict: the fall of Central America

Recibido: 8 de julio del 2024 Aceptado: 29 de octubre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_5

Ting Cao² 

Resumen

La región centroamericana es una de las principales áreas de influencia política de Estados Unidos. Sin embargo, como parte del acelerado proceso de globalización, desde la década de 1990 se ha podido ver, primero, una presencia creciente de China y, después, una competencia geopolítica entre las dos potencias en esta región. A través de una combinación de análisis cuantitativos y cualitativos, este trabajo señala que la competencia geopolítica ha traído tanto oportunidades como desafíos para Centroamérica. Sin embargo, durante su cooperación con China, los países centroamericanos se enfrentarán a una creciente presión por parte de EE.UU. Cómo maximizar los beneficios y promover el desarrollo económico en el contexto de una competencia geopolítica es una cuestión que los países de la región deberán considerar y tratar.

Palabras clave: GLOBALIZACIÓN, GEOPOLÍTICA, CENTROAMÉRICA, CHINA

Abstract

Central America is one of the major regions that the United States exerted great political influence. However, in the accelerated process of globalization since the 1990s, China's strategic presence in the region has been increased, leading to the fierce geopolitical competition with the U.S. By using a combination of quantitative and qualitative methods to analyze the process of globalization in Central America under the background of the geopolitical competition, the paper points out that the geopolitical competition between China and the U.S. has not yet made a significant impact on Central America's economic development. But the more cooperation with China, the more pressure will be put to the Central American countries by the United States. Under these circumstances, it is a real problem for the countries in the region to maximize their interests to promote economic development.

Keywords: GLOBALIZATION, GEOPOLITICS, CENTRAL AMERICA, CHINA

Como citar:

Ting, C. (2024). La globalización y la competencia geopolítica: El caso de Centroamérica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 107 - 121. DOI: 10.35485/rcap87_5

¹ Este artículo fue financiado por el Proyecto de la Base de Investigación de Ciencias Sociales del Ministerio de Educación de China "Estudio sobre el Cambio de la Diplomacia de EE.UU. Y la Competencia entre EE.UU. y China en el nivel mundial" (No.22JJD810004).

² Universidad de Fudan, Shanghai, China. Profesora asociada del Centro de Estudios de América Latina de la Universidad de Fudan, Shanghai, China. Intereses: políticas exteriores de los países latinoamericanos, relaciones entre América Latina y China, integración, desarrollo sostenible, etc. Email: caoting@fudan.edu.cn

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la situación internacional es cada vez más compleja. Los impactos político y económico de la pandemia de COVID-19 aún no se han disipado. La competencia y confrontación entre las grandes potencias se ha vuelto cada vez más feroz. Bajo este contexto, el proceso de globalización enfrenta tensiones y rechazos a niveles político, económico y social en diversas partes del mundo.

Centroamérica ha sido un foco de competencia para las grandes potencias y un teatro internacional de conflictos desde la Guerra Fría. A partir de la década de 1990, se comenzó a observar el cese de los enfrentamientos armados y el ascenso de los procesos de democratización y de modelación neoliberal de sus economías. Con la participación de los países centroamericanos en la globalización, la Unión Europea y algunas naciones como Rusia, Japón, India y China empezaron a ampliar la cooperación. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, casi todos los países centroamericanos mantenían aún relaciones con Taiwán, y la parte continental de China tenía poca influencia en la región. En la última década, China empezó a establecer relaciones diplomáticas formales con varios países de la región, despertando una gran preocupación en Estados Unidos. La potencia norteamericana presiona a los países centroamericanos para que dejen la cooperación con China y, al mismo tiempo, intenta fortalecer sus lazos económicos y comerciales con ellos a través de estrategias como el *nearshoring* y el *friendshoring*.

La competencia geopolítica ha traído tanto oportunidades como presiones a los países centroamericanos. Por un lado, las políticas de *nearshoring* estimulan las inversiones de empresas internacionales en esta región, las cuales son cruciales para promover el desarrollo económico. Por otro lado, algunos países centroamericanos han tenido que dejar algunos programas de cooperación con China debido a las presiones de EE.UU. Además, los países centroamericanos necesitan todavía mejorar ámbitos como la infraestructura y la seguridad ciudadana para promover el desarrollo de las cadenas de valor en esta región.

2. GLOBALIZACIÓN Y COMPETENCIA GEOPOLÍTICA

La globalización ya no es un concepto nuevo. La forma más antigua de globalización es el medio ambiente: el cambio climático ha afectado el ascenso y la caída de la población durante millones de años. Del mismo modo, la migración es un fenómeno mundial de larga data. Hace 1,25 millones de años, la especie humana comenzó a salir de África, su lugar de origen, y llegó a América en algún momento hace entre 30.000 y 13.000 años. Por otro lado, una de las formas más importantes de globalización es la biológica. El primer brote de viruela se registró en Egipto en 1350 a.C. y se extendió a China en el año 49 d.C. Luego llegó a Europa 700 años después y a América en 1520. La peste o peste negra se originó en Asia, pero se transmitió entre 1346 y 1352, y trajo consigo la muerte de entre una cuarta y una tercera parte de la población europea. Cuando los europeos viajaron al Nuevo Mundo en los siglos XV y XVI, portaban los patógenos que terminarían acabando con hasta el 95% de la población indígena.

Karl Marx y Friedrich Engels propusieron el concepto de globalización a mediados del siglo XIX. En el Manifiesto del Partido Comunista, ambos escribieron que “la burguesía, al explotar el mercado mundial, da a la producción y al consumo de todos los países un sello cosmopolita... Las viejas industrias nacionales se vienen a tierra, arrolladas por otras nuevas, cuya instauración es

un problema vital para todas las naciones civilizadas; por industrias que ya no transforman como antes las materias primas del país, sino las traídas de los climas más lejanos y cuyos productos encuentran salida no sólo dentro de las fronteras, sino en todas las partes del mundo... Ya no reina aquel mercado local y nacional que se bastaba a sí mismo y donde no entraba nada de fuera; ahora, la red del comercio es universal y en ella entran, unidas por vínculos de interdependencia, todas las naciones”. (Marx, Engels, 1848)

El término “globalización” fue propuesto formalmente por Theodore Levitt en 1983. En su artículo titulado “La globalización de los mercados”, Levitt describió la “globalización” como un gran cambio en la economía internacional ocurrido en las dos décadas anteriores, es decir, “la proliferación de bienes, servicios, capital y tecnología en los campos de la producción, el consumo y la inversión mundiales” (Levitt, 1983). Valentine M. Moghadam lo define como “el multilateralismo (en el que las Naciones Unidas juegan un papel clave), las ‘instituciones estatales multinacionales’ emergentes y la creciente tendencia a la aparición de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que actúan como órganos de supervisión del Gobierno y aumentan su actividad e influencia” (Moghadam, 2005). Axel Dreher, Noel Gaston, Pim Martens Jeffrey Haynes y el Instituto Kof de la Escuela Politécnica Federal de Zúrich han medido la globalización política al agregar y ponderar datos como el número de embajadas y altos comisionados de un país, el número de miembros del país en organizaciones internacionales, el número de personas involucradas en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y el número de tratados internacionales firmados por el país. La globalización social se refiere al intercambio de ideas e información entre diferentes países y a través de diferentes países. Buenos ejemplos de globalización social incluyen las películas, los libros y las series de televisión populares a nivel internacional.

2.1 La globalización y la competencia geopolítica

Desde la década de 1980, a medida que ha ido avanzando el proceso de globalización, la inversión extranjera directa basada en la división internacional del trabajo y la descentralización de la producción ha seguido aumentando, impulsando la transferencia de las cadenas de producción mundiales dentro de las economías emergentes dominadas por China y otros países asiáticos. La “teoría de estabilidad hegemónica”, ampliamente citada por los economistas políticos internacionales, sostiene que cuando un país tiene una clara ventaja de poder, promoverá la apertura de la economía mundial y fomentará la expansión del mercado mundial. Después de la desintegración de la Unión Soviética, el desarrollo de la globalización se aceleró. La expansión del mercado mundial y la proliferación tecnológica han traído nuevos ganadores y perdedores a la política mundial. El ascenso colectivo de países emergentes como China, India y Brasil ha fortalecido la voz de los países en desarrollo en el escenario internacional. Con la mejora continua de la infraestructura de transporte y el constante avance de la informatización, se han quebrado las barreras geográficas entre los países y los intercambios entre personas se han vuelto más convenientes.

En el presente siglo, la globalización ha mostrado nuevas características. La crisis financiera mundial que estalló en 2008 fue una crisis estructural inherente al sistema mundial capitalista y un cambio cíclico (especialmente el Ciclo de Kondratiev y el Ciclo Hegemónico), lo cual se convirtió en la causa fundamental de la intensificación de la competencia geopolítica.

Debido a la pandemia y a la competencia entre grandes potencias, en los últimos años se han producido cambios importantes en los flujos mundiales de capital y comercio, mientras que el

desarrollo de las cadenas de valor y suministro mundiales ha entrado en una nueva etapa. En la nueva ronda de reorganización global de la cadena de producción y suministro, las empresas y el capital se vienen reorganizando, y los inversores comienzan a cambiar la forma en que solían desenvolverse, principalmente del *offshoring* a una combinación multidimensional de *insourcing*, *friendshoring*, *nearshoring* y *offshoring*. Algunas economías han comenzado a mostrar una tendencia de antiglobalización y han propuesto medidas relacionadas para proteger sus propias cadenas industriales y de suministro.

2.2. Los índices de globalización mundial

Este artículo utiliza los índices de globalización que cada año publica KOF Swiss Economic Institute, los cuales cubren un período que va desde la década de 1970 hasta la actualidad. Los indicadores de globalización económica, social y política se componen de una parte práctica (de facto) y de una parte regulatoria (de jure), variando entre 0 y 100. Tanto la parte práctica como la regulatoria de la globalización económica incluyen las dimensiones de la globalización comercial y la globalización financiera. La parte práctica de la globalización comercial comprende el comercio de bienes y servicios y la diversidad de socios comerciales, mientras que la parte regulatoria abarca las regulaciones comerciales, los impuestos comerciales, los aranceles y los acuerdos comerciales. La parte práctica de la globalización financiera engloba la inversión extranjera directa, la inversión de cartera, la deuda internacional, las reservas internacionales y la balanza de pagos, mientras que la parte regulatoria incluye las restricciones a la inversión, la apertura de proyectos de capital y los acuerdos internacionales de inversión.

La globalización social se compone de tres partes, cada una de las cuales incluye también una parte práctica y una parte regulatoria. En primer lugar, la parte práctica del contacto humano se mide en función de los contactos telefónicos internacionales, el número de turistas y la inmigración, mientras que la parte regulatoria en función de los teléfonos, los aeropuertos internacionales y las restricciones de visado. En segundo lugar, la parte práctica del flujo de información se mide en función de las solicitudes internacionales de patentes, los estudiantes internacionales y el comercio de productos de alta tecnología, mientras que la parte regulatoria se mide en función de la televisión e internet, así como de la libre conexión internacional a internet. En tercer lugar, la parte práctica de la proximidad cultural se mide principalmente por el comercio de bienes culturales, el registro internacional de marcas y el número de tiendas McDonald's e Ikea, mientras que la parte regulatoria se centra en los derechos de los ciudadanos, la igualdad de género y el gasto público en educación escolar.

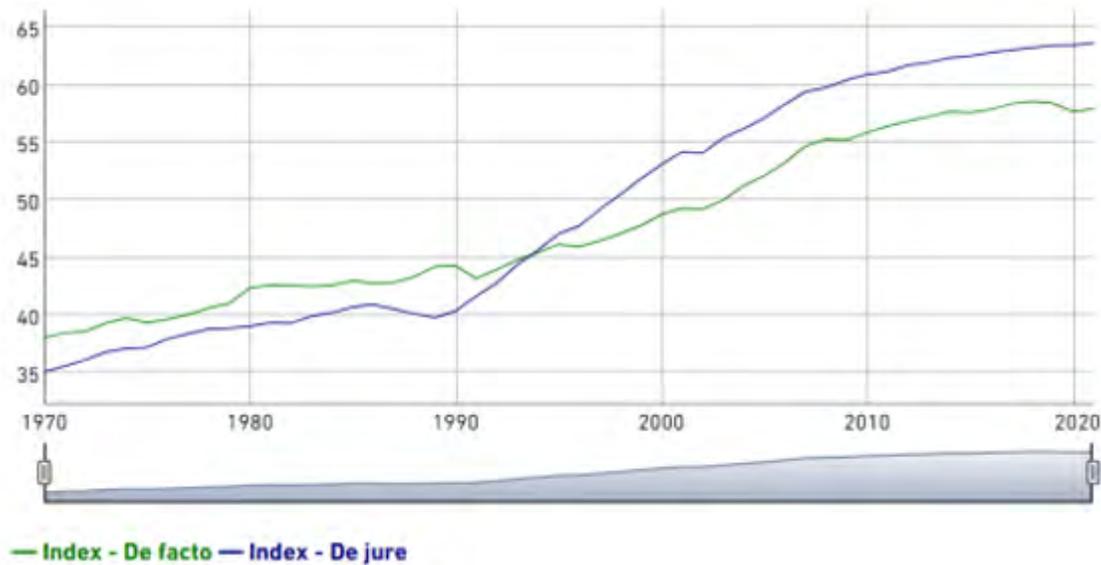
La parte práctica de la globalización política se mide por el número de embajadas y consulados, el número de organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y la participación en las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, mientras que la parte regulatoria se mide por el número de miembros de organizaciones y tratados internacionales.

A nivel mundial, podemos observar que el indicador de globalización mantuvo un ritmo de crecimiento rápido antes de 2008. Tras la crisis financiera mundial en aquel año, la globalización creció a un ritmo más lento. En muchos países desarrollados se lanzaron movimientos de protesta social similares a "Occupy Wall Street". En este contexto, algunos líderes que siguen políticas "populistas" llegaron al poder y utilizaron herramientas comerciales para lanzar una "guerra comercial" para reducir los impactos negativos de la globalización. Con el brote de la pandemia de coronavirus, el indicador práctico de globalización disminuyó drásticamente, aunque en 2021 empezó a recuperarse lentamente. Sin embargo, este índice en 2021 (57,5) todavía no había

alcanzado al nivel de 2019 (58) (KOF Swiss Economic Institute, 2023), mientras que el indicador regulatorio en 2021 llegó a 64, un poco más alto que el nivel previo a la pandemia. Por eso, realmente se trata de un fenómeno de globalización en cámara lenta.

Figura 1.

Índices de globalización a nivel mundial entre 1970 y 2021.



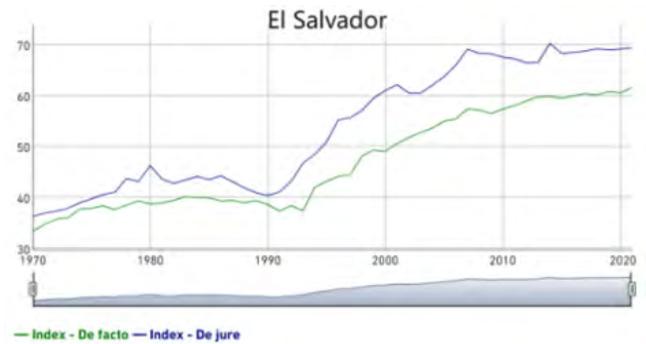
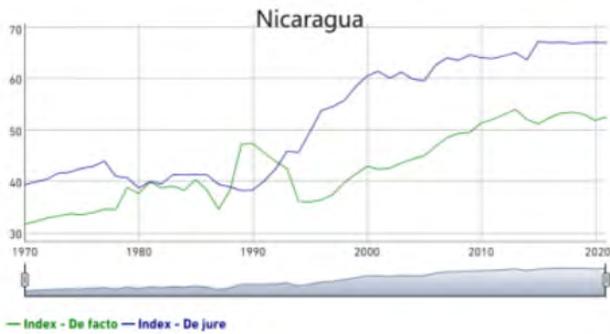
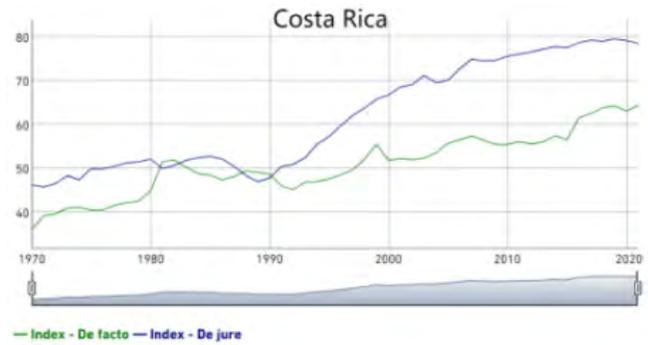
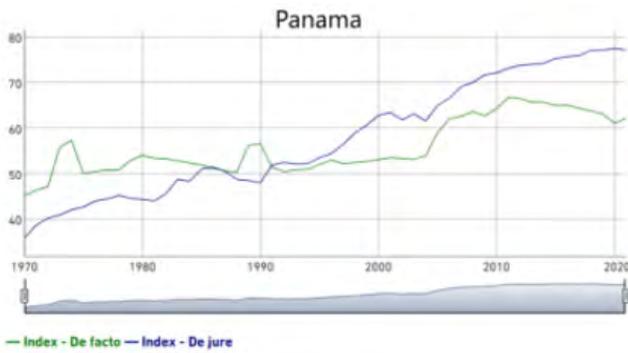
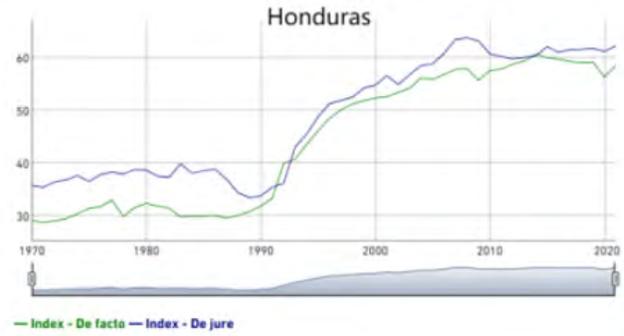
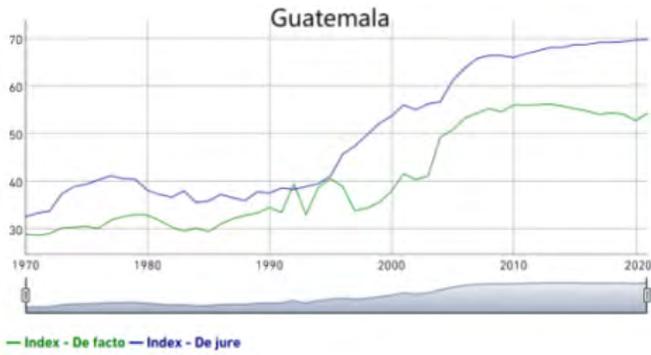
Nota. KOF Swiss Economic Institute

2. LA PARTICIPACIÓN DE CENTROAMÉRICA EN LA GLOBALIZACIÓN

En la década de 1980, América Central fue uno de los escenarios de la Guerra Fría, lo cual se tradujo en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua en guerras civiles, represiones militares y altos niveles de violencia política (Baby, Compagnon y González Calleja, 2009) Después de la desintegración de la Unión Soviética y la conclusión de la Guerra Fría, se empezó a restablecer la paz en esta región. En 1995, como parte del proceso de integración regional iniciado con la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron el Tratado de la Integración Social Centroamericana (TISCA). En el año 2010, se adhirió al TISCA el Gobierno de Belice y en 2015 el de la República Dominicana. Este esfuerzo de integración también era favorable para promover la participación de los países centroamericanos en la globalización.

Figura 2.

Índices de globalización de los países centroamericanos



Nota. KOF Swiss Economic Institute

Como vemos en las figuras publicados por KOF sobre las tendencias de globalización de los siete países centroamericanos entre 1970 y 2021, todos los índices de globalización de los países de la región han crecido evidentemente desde la década de 1990.

En 2004, EE.UU. firmó el Tratado de Libre Comercio con Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica para ampliar los negocios en esta región. En 2012, Centroamérica firmó un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea, aumentando aún más su participación en el comercio internacional. En las figuras de KOF, se observa que entre 2010 y 2021, los índices de globalización de estos países se desarrollaron a un ritmo más lento, pero siguieron creciendo. Esto concuerda con la característica de la globalización mundial durante este periodo.

Tabla 1.
Índices de globalización de los países centroamericanos en 2020

	Parte regulatoria	Parte práctica
Costa Rica	79	63
Panamá	78	61
El Salvador	69	61
Guatemala	69	52
Nicaragua	68	52
Honduras	61	58
Belice	61	47
Nivel mundial	63	58

Nota. KOF Swiss Economic Institute

Entre los países centroamericanos existe mucha diferencia en cuanto a sus niveles de globalización. Según las estadísticas, Costa Rica y Panamá son los dos países con los niveles más altos de globalización en esta región. El Salvador se sitúa en el tercer lugar. Los indicadores regulatorios de globalización de Honduras y Belice son más bajos que el nivel mundial, mientras que los indicadores prácticos de globalización de Guatemala, Nicaragua y Belice no llegan al nivel mundial.

3. TENSION GEOPOLÍTICA EN CENTROAMÉRICA

Centroamérica tiene características geográficas que a través de la historia han motivado el interés de las potencias. Esta región tiene condiciones especiales, que podrían calificarse como una ventaja comparativa geológica para la construcción de nuevos pasos interoceánicos (Regueiro Bello, 2023). Después de que Donald Trump tomase el poder, China ha sido identificada por Estados Unidos como un competidor estratégico y una potencia revisionista. Centroamérica se

está convirtiendo en un espacio de competencia entre estas dos potencias. Como cada vez más países han ido estableciendo relaciones diplomáticas con China y la presencia de esta potencia oriental ha sido cada vez mayor en la región, esto comienza a generar incomodidad y a ser percibida como una amenaza a la ventaja acumulada de EE.UU. en la región (Regueiro Bello, 2020).

3.1 La competencia geopolítica entre EE.UU. y China en Centroamérica

El tema de Taiwán ha sido uno de los puntos centrales en la competencia entre China y EE.UU. en esta región. El exlíder de Taiwán Ma Ying-jeou, durante 2008 y 2016, insistió en “el Consenso de 1992”³ y abogó por reducir la tensión entre ambos lados del Estrecho a través de diálogos y negociaciones. Durante aquel periodo, la parte continental de China y la región de Taiwán llegaron a un acuerdo táctico de tregua diplomática. Sin embargo, después de que Tsai Ing-wen tomó el poder en Taiwán, las relaciones con la parte continental de China empeoraron y la tregua diplomática se detuvo. Cada vez más países de Centroamérica optaron por establecer relaciones diplomáticas con China debido a su mercado más amplio y a su mayor capacidad de inversión.

Estados Unidos está muy descontento con el establecimiento de relaciones diplomáticas entre los países centroamericanos y China. Después de que Panamá (2017), la República Dominicana y El Salvador (2018) establecieran relaciones diplomáticas con China, el Gobierno de Estados Unidos retiró a sus embajadores en esos tres países como una forma de expresar su descontento. A finales de 2021, durante la campaña electoral en Honduras, la candidata presidencial del partido Libertad y Refundación, Xiomara Castro, dijo que establecería relaciones diplomáticas con China cuando llegara al poder, lo que causó pánico en Estados Unidos. Este último envió rápidamente una delegación a Honduras para reunirse con los dos candidatos presidenciales y exigirles mantener relaciones diplomáticas con Taiwán (Palencia, 2021). A pesar de esto, en marzo de 2023, la presidenta hondureña Castro resistió la presión de Estados Unidos y optó por establecer relaciones diplomáticas con China.

Hasta la fecha, Guatemala y Belice son los únicos países de la región que aún no han establecido relaciones diplomáticas con China. Al asumir Bernardo Arévalo la Presidencia de Guatemala, su gobierno reafirmó las relaciones bilaterales y su reconocimiento con Taiwán, pese a haber anunciado su interés en generar vínculos comerciales con la República Popular China (Forbes Centroamérica, 2024). Mientras tanto, las autoridades de Belice muestran una voluntad más firme en mantener las relaciones con Taiwán. En septiembre de 2023, bajo el esfuerzo del presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, el Parlamento Centroamericano expulsó a Taiwán como país observador e incorporó a China (Castillo Vado, 2023).

EE.UU. también ha tomado algunas medidas para impedir la cooperación entre Centroamérica y China, cuya influencia en la región es creciente. En los últimos años, al visitar esta región, los altos funcionarios estadounidenses siempre han estado hablando de China. En octubre de 2018, durante su viaje a Panamá, Mike Pompeo, entonces secretario de Estado de EE.UU., dijo que las inversiones chinas en algunas partes del mundo habían dejado a los países peor de lo que estaban, por lo que se buscaba que todos mantuvieran los ojos muy abiertos cuando se trataba

³El Consenso de 1992 busca generalizar las relaciones entre los dos lados del Estrecho, promover un estrecho intercambio en asociación con el inicio en 1992 de las conversaciones en Hong Kong acerca del principio de “una sola China”, y fomentar una opinión en los debates sustantivos. Su contenido básico es que “entre los dos lados del Estrecho se insiste en el principio de una sola China”.

de inversiones chinas en su país y en la región (Wong, 2018). Además, algunos aliados de EE.UU. también han presionado a los países centroamericanos que quieren ampliar su cooperación con China. Por ejemplo, en 2019, el Gobierno japonés advirtió sobre el retiro de su plan para proporcionar 11.200 millones de yenes (102 millones de dólares) en asistencia oficial para el desarrollo de El Salvador después de que Washington cuestionara el interés de una compañía china en un proyecto y de que presionase al Gobierno salvadoreño para que suspendiera una licitación (El Mundo, 2019).

Frente la competencia entre EE.UU. y China, los países centroamericanos tienen diferentes reacciones. Unos intentan mantener un balance entre las dos potencias. También hay algunos Gobiernos centroamericanos que dejaron algunos proyectos de cooperación con China debido a la presión de EE.UU. Hay varios elementos que influyen en las decisiones de los países centroamericanos frente a esta competencia. La ideología de los partidos políticos en el poder en los países centroamericanos es un elemento clave que influye en sus políticas hacia EE.UU. y China. Podemos apreciar que la mayoría de los Gobiernos que establecieron relaciones diplomáticas con China fueron partidos de izquierda o de centroizquierda, los cuales suelen tener una línea de autonomía diplomática y de sentimiento antiestadounidense.

Tabla 2.
Ideología de los Gobiernos centroamericanos que establecieron relaciones diplomáticas con China

País	Año	Presidente	Partido	Ideología
Costa Rica	2007	Óscar Arias	Partido Liberación Nacional	Centroizquierda
Panamá	2017	Juan Carlos Varela	Partido Panameñista	Centroderecha
República Dominicana	2018	Danilo Medina Sánchez	Partido de la Liberación Dominicana	Centroizquierda
El Salvador	2018	Salvador Sánchez Cerén	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	Izquierda
Nicaragua	2021	Daniel Ortega	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Izquierda
Honduras	2023	Xiomara Castro	Partido Libertad y Refundación	Izquierda

Nota. Información recopilada por la autora

Como hemos visto en la tabla 2, la ideología de los partidos en el poder son elementos que afectan las decisiones diplomáticas de los Gobiernos. Por eso, cuando los partidos de otras ideologías toman el poder en estos países, siempre hay cambios en la política exterior, incluidas las actitudes hacia EE.UU. y China. Después de asumir la Presidencia de Panamá en 2019, Laurentino Cortizo volvió a alinear su política exterior hacia EE.UU. Su gobierno interrumpió las conversaciones para lograr un acuerdo comercial con China, a fin de revisar el contenido de las negociaciones. Además, empresas chinas perdieron licitaciones claves en infraestructura, se rechazó la propuesta de un tren de alta velocidad de más de 4.000 millones de dólares para conectar la Ciudad de Panamá con el norte del país, y se canceló el proyecto de transmisión eléctrica en la costa del Caribe, en el cual un grupo chino se encontraba entre los dos licitadores calificados, al reestructurarse como una asociación público-privada. El Ministerio de Obras Públicas confirmó que el nuevo puente sobre el Canal de Panamá, adjudicado en julio de 2018 a un consorcio liderado por China Harbor Engineering y China Communications Construction Company, iba a ser reducido (Sipmann, 2023).

Otro caso fue el de Costa Rica. Después de que Rodrigo Chaves, del Partido Progreso Social Democrático (centroderecha), asumiera el poder y se reuniera con Joe Biden en agosto de 2023, se anunció un decreto que excluía a los proveedores chinos de las redes de telecomunicaciones.

Las presiones o condiciones de intercambio son elementos que tampoco se pueden ignorar. Por ejemplo, la compañía Intel anunció su plan de inversión de 1,2 billones de dólares en Costa Rica en los dos años siguientes, al mismo tiempo que el gobierno de Rodrigo Chaves dejaba la cooperación con Huawei (Reuters, 2023).

3.2 La nueva estrategia de EE.UU. en Centroamérica

En su libro *La Tierra es plana* publicado en 2005, Thomas Friedman retrató el panorama floreciente de la fabricación y los servicios multinacionales en el contexto de las cadenas de suministro globales constituidas por la “deslocalización” (*offshoring*). En la última década, el concepto de *nearshoring* se ha vuelto cada vez más popular, y consiste en una estrategia en la cual una empresa acerca todo o parte de su producción al consumidor final, reduciendo costos y evitando contratiempos logísticos (Zaga, Ortiz, 2023).

Después de que Donald Trump llegó al poder, el Gobierno de EE.UU. empezó a considerar a China como un rival estratégico mundial. A partir de 2018, el gobierno de Trump anunció un arancel adicional para los productos chinos. Muchas empresas optaron por salir del país y viajar a lugares más baratos por intereses comerciales. En 2020, la rápida expansión del COVID-19 llevó al cierre de las fronteras a nivel mundial, lo que afectó la disponibilidad de bienes y los tiempos de entrega en un momento en el que la demanda de diversos productos aumentó. Y más adelante, el estallido de la guerra entre Rusia y Ucrania en 2022 limitó el suministro de materias primas, lo que obligó a las empresas de todo el mundo a buscar proveedores alternativos.

En 2021, Estados Unidos propuso implementar una estrategia de *nearshoring* en América Latina. El Banco Interamericano de Desarrollo incluyó el *nearshoring* en su plan de visión y se comprometió a financiar la reubicación de empresas estadounidenses de China a América Latina (Michael, 2021). En la Cumbre de las Américas de junio de 2022, Joe Biden presentó el plan de la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas, con el objetivo de fortalecer el control general sobre América Latina en las cinco áreas siguientes: comercio, inversión, cadena de suministro, innovación y economía baja en carbono (The White House, 2022). México y América Central en particular están a la vanguardia del empuje inminente, con miles de millones de dólares

en ganancias económicas en juego para todos los países involucrados (C. Berg, Ziemer, 2023).

Al mismo tiempo, el Gobierno de EE.UU. también desea reducir la inmigración ilegal desde Centroamérica a través de la promoción del desarrollo económico de esta región. En 2021, la vicepresidenta de EE.UU., Kamala Harris, lanzó la iniciativa de la Asociación para Centroamérica (Partnership for Central America, PCA), con el fin de reunir apoyos desde instituciones tanto públicas como privadas hacia esta región. En febrero de 2023, Harris emprendió Centroamérica Adelante (Central America Forward) para acelerar el proceso de la PCA y promover el desarrollo económico de la región (U.S. Department of State, 2024). En 2023, durante su encuentro con los líderes de países latinoamericanos, la Secretaría de Tesoro de EE.UU. Janet Yellen planteó la estrategia de Friendshoring para construir las cadenas de suministro que se centran en países considerados sus aliados políticos y económicos.

Bajo medidas incentivadas por el Gobierno, más de 50 empresas y organizaciones de EE.UU. han empezado ya sus acciones en los países centroamericanos. Por ejemplo, Gap Inc. invirtió más de 500 millones de dólares en Guatemala, Costa Rica, El Salvador y México, creando 7.500 puestos de trabajo. Deetken ofreció más de 16 millones de dólares con USAID para promover la inclusión financiera y las inversiones en energía renovable, y tiene varios acuerdos activos en curso (U.S. Department of State, 2024).

4.LA PERSPECTIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO DE CENTROAMÉRICA

En el corto plazo, podemos ver que las políticas de *nearshoring* han ofrecido más oportunidades comerciales a los países en esta región. Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2022 y 2023, la economía de Centroamérica y de la República Dominicana creció un 5,4% y un 4%, respectivamente (Valdivia, 2024). Sin embargo, la debilidad de algunos países centroamericanos en la infraestructura, en el nivel de los recursos humanos y en la seguridad pública puede limitar la participación de estos países en el *nearshoring* o en la cadena de valor global.

Tabla 3.

Indicadores de infraestructura de algunos países centroamericanos (2018)

	Calidad de infraestructura	Calidad de los servicios logísticos	Puntualidad
Panamá	3,13	3,33	3,60
Costa Rica	2,49	2,70	3,16
Honduras	2,47	2,72	2,83
El Salvador	2,25	2,56	3,10
Guatemala	2,20	2,25	3,11

Tabla 4.*Posición de los indicadores de infraestructura y TIC en el GCI, 2019*

País	Ranking de infraestructura de transporte	Ranking de adopción de TIC
Costa Rica	88	63
El Salvador	86	105
Guatemala	114	110
Honduras	95	124
Nicaragua	107	114
Panamá	48	86

Nota. Belice no fue analizado en detalle en el informe. Datos de Global Competitiveness Index 2019.

La región destina en promedio un 3% de su Producto Interno Bruto (PIB) a la infraestructura, por debajo del 6,2% recomendado por la CEPAL. Alrededor del 90% del financiamiento para infraestructura en Centroamérica proviene de recursos públicos, mientras que el 10% se concreta con asociaciones público-privadas (APP). Por su parte, en América Latina, el 35% de la inversión en infraestructura proviene de capital privado; 15% tienen origen en la banca multilateral y el resto en el Gobierno (Baltazar Gaytán, 2022)

Al respecto, recientemente se publicó el Índice de Coeficiente Intelectual (CI) 2023, en el sitio web del World Population Review, en el cual se evaluó a 199 países. Esta medición refleja en parte la calidad de la educación y los recursos disponibles para las personas en su región geográfica. En este ranking, Japón ocupa el primer lugar con un CI de 106,48; Singapur (3) tiene 105,89; Hong Kong (4) tiene 105,37; la República Popular China (5) tiene 105; y Corea del Sur (6) tiene 102,35. El país centroamericano mejor calificado fue Costa Rica en la posición 67 (88,34 de CI). Lejos le siguen Panamá en la posición 124 (79,0 de CI), El Salvador en el puesto 162 (69,36 de CI), Honduras en la posición 185 (62,16 de CI), Nicaragua en la posición 193 (52,69 de CI) y, por último, Guatemala en la posición 196 (47,72 de CI). Excepto Costa Rica, todos los países se encuentran en puestos poco halagadores, y lamentablemente Guatemala se encuentra entre los cuatro países con las peores puntuaciones (Donis, 2023)

Otro factor negativo que dificulta el desarrollo económico de Centroamérica es la corrupción y el crimen organizado existentes en cada una de las naciones que conforman el istmo, ya que al momento de abrir fronteras y liberar restricciones, el corredor centroamericano se convirtió en una ruta de acceso libre al narcotráfico y al lavado de dinero entre Norteamérica y Sudamérica (WorldPress, 2016). Según las estadísticas, la tasa de homicidios en Centroamérica y la República Dominicana pasó de 40,0 en 2015 a 18,4 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2022, la más baja de los últimos nueve años, pero sigue siendo más alta que el nivel regional de 16,4 por cada 100.000 habitantes para América Latina y el Caribe (Infosegura, 2023). La seguridad ciudadana también es un elemento que afecta los intereses de la inversión extranjera directa.

5. CONCLUSIONES

En un contexto marcado por la competencia geopolítica y la pandemia de COVID-19, la globalización viene enfrentando cada vez más desafíos, incluida la desintegración de las cadenas tradicionales de valor en todo el mundo. La política de nearshoring es una parte de las estrategias de desacoplamiento (decoupling) de EE.UU. para contener el ascenso de China a nivel mundial. Centroamérica es una región que conecta Norteamérica y Sudamérica, y tiene una importancia geopolítica para EE.UU. Por eso, cuando los países centroamericanos quieren desarrollar relaciones diplomáticas y comerciales con China, siempre causan el descontento y la preocupación de EE.UU.

Las oportunidades y los desafíos coexisten en este contexto. Por un lado, el nearshoring puede traer más inversiones extranjeras a esta región. Por otro lado, algunos países han tenido que dejar algunos proyectos de cooperación con China debido a la presión de EE.UU. Sin embargo, algunos países han decidido establecer relaciones diplomáticas y una cooperación integral con China. Con una competencia cada vez más intensa entre las dos potencias, esta región enfrentará una mayor presión en la elección de sus socios de cooperación.

En un corto y mediano plazo, el Gobierno de EE.UU. no va a cambiar la estrategia de nearshoring. Con el fin de aprovechar esta oportunidad, los países centroamericanos necesitan fortalecer la construcción de infraestructuras, incluyendo el sistema de transporte, el suministro de agua y energía, la telecomunicación, etc. En realidad, todos estos sectores necesitan más inversiones y apoyo tecnológico no solo de EE.UU., sino también de otros socios de cooperación. Muchos países latinoamericanos han firmado memorandos de cooperación con China bajo la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la cual es una plataforma que facilita el transporte y la comunicación geográfica en todo el mundo. Por eso, cómo poder mantener un balance entre EE.UU. y China en el contexto de una competencia geopolítica es una tarea importante que los países de la región deberán considerar y tratar.

Referencias

- Baby, S., Compagnon, O. y González Calleja, E. (eds.). (2009). *Violencia y transiciones políticas a finales del siglo XX (1)*. Casa de Velázquez. <https://doi.org/10.4000/books.cvz.883>
- Baltazar Gaytán, G. (2022). Proyectos de infraestructura buscan elevar competitividad. *Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2022/04/07/infraestructura-en-centroamerica>
- Berg, Z. (2023). *Advancing U.S. Nearshoring Priorities in Central America with Special Economic Zones*. Center For Strategic&International Studies. <https://features.csis.org/US-nearshoring-in-central-america-with-SEZs/>
- Castillo Vado, H. (2023, 22 de agosto). Parlamento Centroamericano expulsa a Taiwán como país observador e incorpora a China. *Voz de América*. <https://www.vozdeamerica.com/a/parlamento-centroamericano-expulsa-a-taiw%C3%A1n-como-pa%C3%ADs-observador-y-a%C3%B1ade-a-china/7235851.html>
- Donis, S. (2023, 23 de marzo). *No olvidemos la educación*. ICEFI. <https://mail.icefi.org/blog/no->

[olvidemos-la-educacion](#)

Europa Press Internacional. (2022). *El Salvador sostiene que “pequeños países” no deberían “tomar partido” en el conflicto de Rusia y Ucrania.* <https://www.europapress.es/internacional/noticia-salvador-sostiene-pequenos-paises-no-deberian-tomar-partido-conflicto-rusia-ucrania-20220303140136.html>

Ferreira, G. (2023). *Costa Rica prohibió que la empresa china Huawei participe del desarrollo del 5G en el país.* Infobae. <https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/08/30/costa-rica-prohibio-que-la-empresa-china-huawei-participe-del-desarrollo-del-5g-en-el-pais/>

Forbes Centroamérica. (2024, 12 de febrero). *Guatemala reafirma sus lazos con Taiwán, pese al interés de relacionarse con China.* Forbes Centroamérica. <https://forbescentroamerica.com/2024/02/12/guatemala-reafirma-sus-lazos-con-taiwan-pese-al-interes-de-relacionarse-con-china>

Infosegura. (2023). *Centroamérica y República Dominicana: Análisis sobre la situación de la violencia y seguridad ciudadana.* https://infosegura.org/sites/default/files/2023-03/OP_RG_2022_ESP.pdf

KOF Swiss Economic Institute. (2023). *KOF Globalisation Index: degree of globalisation still below pre-pandemic levels.* <https://kof.ethz.ch/en/news-and-events/media/press-releases/2023/12/globalisation-index.html>

Levitt, T. (1983). *Globalización de los Mercados.* *Harvard Deusto Business Review*, 16, 49-64.

Marx K. y Engels, F. (1848). *Manifiesto del Partido Comunista.* Digitalizado para el Marx-Engels Internet Archive por José F. Polanco en 1998. Retranscrito para Marxists Internet Archive por Juan R. Fajardo en 1999. <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>

Palencia, G. (2021). *Incoming Honduras president signals U-turn on initiating China ties.* Reuters. <https://www.reuters.com/world/americas/top-ally-incoming-honduran-president-casts-doubt-initiating-china-ties-2021-12-02/>

Redacción WEB/DEM. (2019). *Japón presionó a El Salvador para evitar influencia china sobre puerto La Unión.* El Mundo. <https://diario.elmundo.sv/Pol%C3%ADtica/japon-presiono-a-el-salvador-para-evitar-influencia-china-sobre-puerto-la-union>.

Regueiro Bello, L. (2023, 12 de abril). *Centroamérica rediseña sus posiciones frente a China y Estados Unidos.* CIPI. <https://www.cipi.cu/centroamerica-redisena-sus-posiciones-frente-a-china-y-estados-unidos/>

Romero, F. (2023, 5 de abril). *Putin calificó a Honduras como un “socio importante” de Rusia.* Bloomberg. <https://www.bloomberglinea.com/2023/04/05/putin-califico-a-honduras-como-un-socio-importante-de-rusia/>

Valentine M. Moghadam (2005). *Globalizing Women: Transnational Feminist Networks.* JHU Press. ISBN 978-0-8018-8024-7.

- La Prensa. (2021, 21 de abril). *Honduras se abstiene en votación que suspende a Rusia como observador de la OEA*. La Prensa. <https://www.laprensa.hn/mundo/honduras-se-abstiene-en-votacion-que-suspende-a-rusia-como-observador-de-la-oea-MH7779925>
- Michael, K. (2021). *Inter-American Development Bank Creates Toolkit for Nearshoring Supply Chains*. <https://www.thewellnews.com/trade/inter-american-development-bank-creates-toolkit-for-nearshoring-supply-chains/>
- Reuters. (2023). *Intel to invest \$1.2 bln in Costa Rica over next two years*. <https://www.reuters.com/business/intel-invest-12-bln-costa-rica-over-next-two-years-2023-08-30/>
- Sipmann, M. (2023). *¿Puede Panamá maniobrar entre China y Estados Unidos?* Esglobal. <https://www.esglobal.org/puede-panama-maniobrar-entre-china-y-estados-unidos/>
- The White House. (2022). *FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>
- U.S. Department of State. (2024). *Progress on Central America Forward*. <https://www.state.gov/progress-on-central-america-forward/>
- Valdivia, J., et. al. (2024). *Balance preliminar de las economías de Centroamérica y la República Dominicana en 2023 y perspectivas para 2024*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/69151-balance-preliminar-economias-centroamerica-la-republica-dominicana-2023>
- Wong, E. (2018). *Mike Pompeo warns Panama against doing business with China*. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/10/19/world/americas/mike-pompeo-panama-china.html>.
- WorldPress. (2016). *Índice de Globalización*. <https://indicedeglobalizacion.wordpress.com/>
- Zaga D., Ortiz, A. (2023). *Nearshoring in Mexico*. Deloitte. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/issues-by-the-numbers/advantages-of-nearshoring-mexico.html>

Transformaciones organizacionales y políticas en Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) en Centroamérica: tendencias históricas regionales y el impacto de la globalización y (des)globalización

Organizations and transformations in Science Technology and Innovation (STI) Policies in Central America: Regional historical trends and the impact of globalization and de-globalization

Recibido: 6 de julio del 2024 Aceptado: 29 de octubre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_6
David Chavarría Camacho¹  Ronny J. Viales-Hurtado² 

Resumen

Este artículo analiza la evolución histórica y el estado actual de las políticas de CTI en América Central. Examina la transición de un enfoque de desarrollo interno durante las décadas de 1960 y 1970 a un modelo neoliberal orientado al mercado global a partir de los años 1980, insertando la discusión en los conceptos de globalización y (des)globalización. Este cambio ha influido significativamente en la competitividad y sostenibilidad regionales, centrándose en la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) y en la transformación organizacional de instituciones públicas y privadas. El estudio destaca la importancia de adaptarse a las tendencias globales, promover la colaboración intersectorial y aumentar la inversión en CTI para fortalecer el desarrollo económico y social de la región. Además, subraya la necesidad de una gestión efectiva del cambio a nivel organizacional para afrontar los desafíos de un entorno global dinámico.

Palabras clave: TECNOLOGÍA, CENTROAMÉRICA, COMPETITIVIDAD, EMPRESA, GLOBALIZACIÓN, INNOVACIÓN, CAMBIO ORGANIZACIONAL.

¹Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica, posee una Maestría en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR) y es estudiante del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano en Administración Pública (ICAP) y del doctorado en Historia (UCR). Actualmente labora como investigador en el Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC) y como profesor interino en la UCR. Posee diversas publicaciones en el campo de la historia de la ciencia y la tecnología, en historia ecológica y ambiental y en historia de la edición y las editoriales en Iberoamérica. Email: david.chavarríacamacho@ucr.ac.cr

²Universidad de Costa Rica San José, Costa Rica, catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente de la Escuela de Historia y del Posgrado en Historia, Director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central. M.Sc. en Historia por la UCR. Máster en Historia Económica y Doctor en Historia por la Universidad Autónoma de Barcelona. En 1998 obtuvo el Premio Nacional de Historia "Aquileo J. Echeverría", otorgado por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes de la República de Costa Rica; en 2003 el Premio Cleto González Víquez, otorgado por la Academia de Geografía e Historia y en 2012 el "Premio al Investigador, Área de Ciencias Sociales" de la UCR. Email: ronny.viales@ucr.ac.cr

Abstract

This article examines the historical evolution and current state of STI policies in Central America. It analyzes the transition from an inward development approach in the 1960s and 1970s to a neoliberal model focused on the global market from the 1980s onward, incorporating discussions on globalization and de-globalization. This shift has significantly impacted regional competitiveness and sustainability, emphasizing investment in Research and Development (R&D) and the organizational transformation of public and private institutions. The study underscores the importance of adapting to global trends, fostering cross-sector collaboration, and increasing investment in STI to enhance the region's economic and social development. Additionally, it highlights the necessity of effective change management at the organizational level to meet the challenges of a dynamic global environment.

Keywords: TECHNOLOGY, CENTRAL AMERICA, COMPETITIVENESS, BUSINESS, GLOBALIZATION, INNOVATION, ORGANIZATIONAL CHANGE.

Como citar:

Chavarría, D. y Viales, R. (2024). Transformaciones organizacionales y políticas en Ciencia Tecnología e Innovación (CTI) en Centroamérica: tendencias históricas regionales y el impacto de la globalización y (des)globalización. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 122 - 141. DOI: 10.35485/rcap87_6

Introducción

En América Central, se han producido cambios significativos en las políticas científicas y tecnológicas, pasando de un enfoque de desarrollo “hacia adentro” propio de las décadas de 1960 y 1970 a uno “hacia afuera”, debido a la crisis económica a partir de los años 1980. Esta transformación ha llevado, en las últimas décadas, a una mayor influencia de organismos internacionales y una orientación económica de competitividad en detrimento de aspectos sociales. En este último aspecto, la evolución de las políticas de ciencia y tecnología en América Central es un interesante reflejo de cómo los procesos globales y transnacionales pueden influir y moldear las políticas locales, especialmente en campos tan dinámicos y cruciales como la ciencia, la tecnología y la innovación (Viales-Hurtado et al., 2021).

El primer periodo de desarrollo “hacia adentro”, también conocido como el desarrollismo cepalino, abarcó desde 1950 hasta 1980. Durante esta etapa, el papel del Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI) fue fundamental. Este instituto no solo representó un pilar en la promoción y desarrollo de políticas científicas y tecnológicas en la región, sino que también se convirtió en un símbolo de la integración y colaboración latinoamericana en estos campos. Las políticas impulsadas por el (ICAITI) estaban profundamente arraigadas en las realidades y necesidades específicas de América Central, reflejando una comprensión aguda de los contextos locales. Estas políticas se vieron reforzadas por una cooperación internacional significativa, lo que permitió una amalgama de influencias y recursos que enriquecieron el panorama científico y tecnológico de la región. Esta época se caracterizó por un enfoque en la industrialización y el desarrollo económico, donde la ciencia y la tecnología eran vistas como herramientas clave para el progreso y la autonomía regional (Viales-Hurtado, 2021, *Transnacionalización...*).

Posteriormente, la región experimentó un cambio significativo hacia el pensamiento neoliberal. Este segundo periodo se distingue por la creciente influencia de tanques de pensamiento y organizaciones, tanto locales como internacionales, en la formulación y ejecución de las políticas de (CTI). Este enfoque neoliberal trajo consigo una serie de nuevas prioridades y metodologías. Se puso un mayor énfasis en la eficiencia, la competencia y la integración al mercado global, considerando la (CTI) como medios para lograr estos objetivos. Las políticas impulsadas en esta fase se caracterizaron por una mayor alineación con los intereses y prácticas globales, reflejando una tendencia hacia la liberalización económica y la apertura de mercados. Este cambio también se asoció con una reconfiguración en la manera en que la ciencia y la tecnología se vinculaban con la sociedad, pasando de un enfoque más colectivo y orientado al desarrollo, a uno más centrado en el mercado y la individualización (Viales-Hurtado et al., 2021).

Estos dos periodos ilustran la complejidad y la dinámica de las políticas de ciencia y tecnología en América Central. Muestran cómo, a lo largo del tiempo, estas políticas han sido influenciadas tanto por factores internos como por tendencias globales, reflejando la interacción entre diferentes enfoques económicos y políticos. La historia de la ciencia y la tecnología en esta región es, en esencia, la historia de cómo los procesos locales y globales se entrelazan y coexisten, a veces en armonía y otras veces en tensión, para configurar el panorama científico y tecnológico. Este fenómeno pone de manifiesto la importancia de comprender las políticas (CTI) no solo como productos de decisiones internas, sino también como resultados de un complejo entramado de influencias y relaciones transnacionales.

Diversos estudios (Viales-Hurtado et al., 2021; Padilla, 2013) han identificado que las nuevas formas de producción de conocimiento en la región han abierto oportunidades para replantear las políticas (CTI) y buscar estilos de innovación más equitativos. A esta lógica contemporánea también ha apuntado el sector empresarial vinculado a la innovación. De esta manera, el cambio en las políticas (CTI) en América Central, desde el desarrollismo cepalino hasta el auge neoliberal, ha subrayado a la necesidad de una gestión del cambio efectiva a nivel de las organizaciones. De esta manera, se considera aquí que las instituciones y empresas de la región deben adaptarse a estos cambios políticos y económicos, siendo capaces de reestructurarse y adoptar nuevas estrategias para mantenerse relevantes y eficientes. Esta adaptabilidad es crucial para sobrevivir en un entorno en constante evolución, donde las políticas exteriores y las tendencias globales pueden tener un impacto significativo en el ámbito local.

La ciencia, la tecnología y la innovación están adquiriendo cada vez más relevancia en la agenda de política exterior de los gobiernos a nivel mundial. En América Central, se han analizado las capacidades institucionales en CTI, con el fin de determinar su potencial en materia de diplomacia científica y de cooperación en general. Sin embargo, existen disparidades institucionales debido a las asimetrías en desarrollo humano en la región. Se reconoce la necesidad de integrar adecuadamente la ciencia y la política exterior, promoviendo la participación e incidencia de las instituciones nacionales a nivel regional e internacional (Padilla, 2013).

En el contexto de influencia de las corrientes transnacionales actuales, el entorno externo puede dictar las necesidades de competitividad y adaptación empresarial. Las organizaciones deben, entonces, entender y analizar este entorno para desarrollar estrategias que les permitan no solo sobrevivir sino también prosperar. Esto implica una comprensión profunda de cómo las tendencias globales afectan el mercado local y la capacidad de anticipar y responder a estos cambios. Vinculado a esto, y debido a que la innovación es un componente crítico en el desarrollo de la CTI en América Central, las organizaciones deben estar atentas a las tendencias emergentes de innovación, no solo para adoptar tecnologías avanzadas sino también para implementar soluciones gerenciales innovadoras. Esto incluye la adopción de nuevos modelos de negocio, prácticas de gestión avanzadas y estrategias de mercado que puedan capitalizar los avances tecnológicos y científicos (Padilla, 2013)

El marco institucional en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en la región centroamericana

Tal como se señaló párrafos atrás, durante las décadas de 1960 y 1970, dentro de la región centroamericana se llevó a cabo una promoción de la participación estatal con el objetivo de implementar programas para impulsar las industrias nacionales como estrategias de desarrollo económico mediante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) o desarrollo “hacia adentro”.

La orientación política de América Central durante esas décadas tuvo un fuerte componente cepalino y desarrollista. En este contexto, la ciencia y la tecnología comenzaron a ocupar un lugar cada vez más prominente en las narrativas del desarrollo en América Central (Guerrero, 2016). Con la llegada de la crisis económica de finales de la década de 1970 y principios de 1980, los países latinoamericanos, en general, cambiaron su enfoque hacia un tipo de desarrollo caracterizado por una vinculación “hacia afuera”, donde una lógica neo-aperturista apostó por otro estilo de crecimiento basado en las exportaciones. Esto implicó una reformulación sustantiva del patrón de intervención estatal, con el predominio de una fuerte conexión entre las élites

nacionales e internacionales, así como con las empresas transnacionales.

A partir de la implementación de este estilo de desarrollo, las políticas científicas y tecnológicas en América Central fueron promovidas cada vez más por organismos internacionales, enfocándose en la apertura al mercado internacional y la asociación con capitales extranjeros. Como resultado de lo anterior, se produjo una transformación de los intereses científicos y tecnológicos, así como de las instituciones públicas y de las universidades estatales. Las políticas científicas se homogeneizaron y adoptaron un enfoque de innovación, creando fondos de incentivos y generando una tendencia guiada por la economía de la innovación, que ha relegado aspectos sociales del desarrollo científico y tecnológico, conllevando a una comprensión limitada de la innovación (Albornoz, 2013, Guerrero, 2016)

Comprender las estructuras de implementación y caracterizar históricamente las políticas científicas en América Central, permite distinguir dos modos de producción de conocimiento. El primero modo es el tradicional y jerárquico, en el cual los científicos definen y resuelven problemas, y el segundo, más orientado por intereses sociales y económicos, y caracterizado por la interdisciplinariedad y la heterogeneidad. Esto ha estimulado la generación de instituciones encargadas de producir conocimiento fuera de los espacios tradicionales, generando entornos científicos más complejos e interconectados (Viales-Hurtado et al., 2021, Jarquín-Solís & Mauduit, 2021, Viales-Hurtado et al., 2022). Este segundo modo, permite replantearse y proponer nuevas formas de hacer política en CTI para la región, buscando estilos de innovación más equitativos. Tal como ha afirmado Albornoz (2013) la posibilidad de alcanzar una mayor equidad social a través de la dinámica de la innovación requiere la exploración de nuevos desarrollos teóricos y enfoques conceptuales.

Las estructuras de implementación que han caracterizado las políticas científicas son determinadas por condicionantes históricas. En el caso de América Central, las transiciones hacia la democracia luego de los conflictos armados en la región de la década de 1980 plantearon desafíos a las élites políticas y económicas, ya que debieron superar un pasado bélico e insertarse en un mundo globalizado a través de la estabilización democrática, marcada por procesos de democratización diversos (Viales & Cortés, 2018). Insertos ya en el modelo de liberalización económica, se promovió la creación de nuevos arreglos institucionales centrados en la producción de conocimiento científico y tecnológico y en la concepción de una economía basada en el conocimiento y la innovación que priorizó en el enfoque económico del desarrollo (Viales-Hurtado et al., 2021, Viales-Hurtado et al., 2022)

De esta manera, la institucionalización de los llamados sistemas nacionales de ciencia y tecnología en los países centroamericanos hasta 1990, fue estimulada mediante la promulgación de una serie de regulaciones que sentaron las bases para la organización y planificación del sector. Esto llevó a una reconfiguración de las estructuras institucionales existentes, generando una transición política y estatal en la región mediante la creación de nuevos ministerios y entidades gubernamentales encargados de la planificación en el campo de la ciencia y la tecnología. Se establecieron regulaciones para reestructurar este sector y promover áreas estratégicas, formular políticas nacionales, modernizar diversos sectores productivos, difundir y promover la ciencia y la tecnología, así como potenciar espacios para la integración regional en este ámbito (Viales-Hurtado, 2021)

Esta construcción de los sistemas nacionales de CTI se materializó mediante tres niveles

de articulación, establecidos para la creación de organismos complementarios con funciones específicas de apoyo a la gestión. El primer nivel estuvo encargado de la planificación de políticas y estuvo constituido por un Consejo Nacional presidido por el ministro correspondiente o, por un funcionario designado. El segundo nivel estaba compuesto por los programas que fueron establecidos por dichas políticas científicas. El tercer nivel, era encargado de la ejecución, y se conformó por otras instituciones adheridas al sistema, tales como centros de investigación y organizaciones no gubernamentales encargadas de llevar a cabo la actividad de investigación y desarrollo (I+D) (Viales-Hurtado, 2021)

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico (Ley 7169, del 26 de junio de 1990) tuvo como objetivo primordial apoyar la transformación y modernización de los programas en el sector productivo. Esto resultó en el respaldo estatal a las empresas dedicadas a la I+D, tanto para aumentar su competitividad en los mercados nacionales e internacionales como para fomentar la creación de nuevas empresas basadas en tecnología (Viales-Hurtado et al., 2021). De la misma manera, otros gobiernos de América Central mostraron disposición para llevar a cabo reformas en el campo de la CTI.

Sin embargo, no todos lograron establecer completamente un sistema formal consolidado. En los casos particulares de Honduras, Nicaragua y Panamá, se optó por emitir decretos ejecutivos y sus marcos institucionales no se completaron hasta bien entrado el nuevo milenio. En Honduras, por ejemplo, se estableció el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) en 1992 que funcionó como el organismo rector en el ámbito del desarrollo científico y tecnológico, mientras que Nicaragua creó en 1995 el Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología (CONICYT) y en Panamá se creó en 1997 la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT). En lo relativo a la creación de instituciones dedicadas a la ciencia y la tecnología, Costa Rica es el único país que cuenta con un Ministerio de Ciencia y Tecnología, mientras que El Salvador tiene un Viceministerio de Ciencia y Tecnología dentro del Ministerio de Educación. Se observan, a la vez, diferencias en la creación y el enfoque llevado a cabo por estas instituciones en diferentes momentos históricos.

Así, la evolución de los consejos científicos en la región ha llevado a la existencia de una estructura compleja, donde algunas entidades fueron reemplazadas o transformadas en las décadas siguientes. Estos consejos científicos son responsables de la CTI en cada país, y su estructura y funciones varían en cada caso (Jarquín-Solís & Mauduit, 2021, Viales-Hurtado et al., 2021, Viales-Hurtado et al., 2022). La mayoría de los consejos científicos en los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fueron creados en la década de 1990, a excepción de Costa Rica, que estableció su Consejo Nacional para la Investigación Científica y Tecnológica (CONICIT) en 1972, pero con una concepción muy centrada en el fomento de las ciencias naturales sin considerar la relación con otras ciencias.

Jarquín-Solís y Mauduit (2021) destacan dos ejemplos de enfoque de doble dirección en los sistemas de CTI de algunos países. Guatemala cuenta con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en 1992, encargado de formular políticas de CTI, y la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), responsable de la ejecución y aplicación de las decisiones políticas. En El Salvador, se creó el Viceministerio de Ciencia y Tecnología y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con roles específicos relacionados con las políticas de tecnología de la información y la comunicación en la educación. Costa Rica tiene una estructura similar con el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y el CONICIT.

En este país, más recientemente, se creó en 2021 la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación, (Ley 9971) que sustituyó al CONICT y la Agencia Espacial Costarricense (AEC) (Ley 9960), ambas con un enfoque de economía de la innovación y empresarial y la AEC como un ente público no estatal.

En cuanto a las academias nacionales, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua cuentan con academias oficiales que desempeñan un papel importante en los ecosistemas de CTI. El financiamiento de estas academias varía según el país. Costa Rica y Honduras, por ejemplo, reciben fondos públicos directamente de instituciones gubernamentales, mientras que en Guatemala la academia fue creada por una universidad pública y en Nicaragua es una asociación civil sin fines de lucro. En términos generales, el balance histórico de los procesos de construcción de los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación destacan que, mientras que Costa Rica y Guatemala han logrado consolidar sus sistemas debido principalmente a la continuidad de sus instituciones, otros países de la región aún se encuentran definiendo ciertos aspectos de su estructura institucional (Jarquín-Solís y Mauduit, 2021)

Balance general de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) en la región centroamericana

La inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) ha emergido como un pilar fundamental para el crecimiento sostenible y la productividad en la región. A lo largo de las décadas, ha habido un reconocimiento creciente por parte de los gobiernos, la academia y el sector privado sobre su importancia central como motores del crecimiento a largo plazo. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento y de los avances en el marco institucional y el fortalecimiento de las capacidades de los actores nacionales, subsisten debilidades significativas que se traducen en una baja actividad innovadora en comparación con lo que se observa en economías pequeñas desarrolladas e incluso en otros países latinoamericanos (Padilla Pérez, 2013)

La I+D de la región es una de las más bajas de América Latina. A pesar de las diferencias en las estadísticas disponibles, el gasto entre 1990 y 2007, nunca superó el 1% del Producto Interno Bruto (PIB) regional. Los mejores indicadores en ese aspecto se registraron en los años 2000, 2014 y 2017, cuando la inversión total alcanzó un 0,83% del PIB regional (Viales-Hurtado, Sáenz y Garita, 2022). Se observa, también, una disparidad en los presupuestos destinados a la CTI entre los propios países de la región. Mientras que instituciones como la SENACYT de Guatemala y el CONICYT de Nicaragua disponen de presupuestos anuales muy reducidos, Costa Rica, por ejemplo, ha asignado sumas mucho más significativas para impulsar la CTI.

En este sentido, es esencial destacar que la CTI es un elemento central para un cambio estructural que conduzca a un mayor desarrollo económico y social. Este cambio estructural, caracterizado por un tránsito hacia actividades y sectores más intensivos en conocimientos tecnológicos y un mayor dinamismo de la productividad, permitiría a las economías centroamericanas crecer a tasas más elevadas y sostenibles (Padilla, 2013)

Otro aspecto crucial por considerar es que la mayor parte de la inversión en CTI en América Central ha sido financiada y ejecutada por universidades, en su mayoría públicas, y por instituciones estatales. En años recientes, ha habido un esfuerzo por crear programas de CTI orientados a cultivar capacidades en actores nacionales y a fortalecer las relaciones regionales. Inicialmente, el enfoque estuvo en fortalecer la infraestructura para la formación de recursos humanos. Sin embargo, con el tiempo, se incorporaron preocupaciones relacionadas con la necesidad de

articular la producción de conocimientos con el desarrollo de nuevas tecnologías que condujeran a procesos innovadores y al crecimiento de los sectores productivos (Guerrero, 2020). Como se señaló anteriormente, a lo largo de la última década la inversión en CTI muestra tendencias variadas en los países de América Central.

Según datos del Banco Mundial, se observan diferencias notables en la inversión en CTI como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre los países de la región. Costa Rica, por ejemplo, ha mostrado una inversión constante en CTI, reflejando su compromiso con el desarrollo tecnológico y la innovación. Por otro lado, países como Honduras y Nicaragua han tenido inversiones más fluctuantes, reflejando desafíos económicos y políticos. Los datos recopilados por el Banco Mundial, proporcionan una visión detallada sobre el gasto en CTI en América Latina, y al analizarlo, se puede discernir la posición de América Central en este panorama. De esta manera, el gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB es un indicador crucial que refleja la inversión de un país en actividades de innovación tecnológica. Estas inversiones, a menudo impulsadas por los gobiernos, son fundamentales para promover el crecimiento industrial y mejorar el nivel de vida de la población (Banco Mundial, 2023)

Dentro de los indicadores relevantes presentados por el Banco Mundial, los artículos de publicaciones científicas y técnicas destacan como un reflejo de la actividad investigadora y la producción de conocimiento en un país o región (Banco Mundial, 2023). Por otro lado, las exportaciones de alta tecnología indican la capacidad de un país para producir y exportar bienes de alta tecnología, lo que puede ser un reflejo de su capacidad innovadora y su posición en la economía global. Además, las regalías y derechos de licencia pueden ser indicativos de la capacidad de un país para monetizar sus innovaciones y proteger sus derechos de propiedad intelectual, mientras que las patentes son un indicador directo de la actividad innovadora (Banco Mundial, 2023).

La importancia de la CTI en políticas públicas es innegable. Las políticas que promueven la I+D pueden conducir a avances tecnológicos que, a su vez, pueden impulsar el crecimiento económico, crear empleos y mejorar la calidad de vida. Además, la inversión en CTI puede ayudar a los países a abordar desafíos globales, como el cambio climático, la salud pública y la seguridad alimentaria. Por lo tanto, para América Central, es vital aumentar la inversión en CTI y adoptar políticas que fomenten la innovación y la investigación. Estas inversiones no solo impulsarán el crecimiento económico, sino que también ayudarán a la región a enfrentar desafíos globales y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Es imperativo que las políticas públicas y científicas se diseñen teniendo en cuenta estos indicadores y variables, asegurando que la región esté bien posicionada para el futuro en el ámbito global de la CTI.

Para concluir este análisis, la I+D ha sido identificada como una fuerza motriz esencial para el desarrollo sostenible y la productividad en América Central. A pesar de los avances en la institucionalidad y el fortalecimiento de las capacidades nacionales, la región aún enfrenta desafíos significativos en comparación con otras economías desarrolladas y latinoamericanas. A pesar de la creciente conciencia de la importancia de la CTI, la inversión en la región centroamericana sigue siendo una de las más bajas de América Latina. La inversión en I+D rara vez ha superado el 1% del PIB regional, lo que indica una falta de compromiso financiero con la innovación.

Existe una notable disparidad en la inversión en I+D entre los países de América Central. Costa Rica lidera la región en términos de inversión, mientras que países como Guatemala y

Nicaragua tienen presupuestos significativamente más bajos. Esta disparidad refleja las diferentes prioridades y capacidades de los países en la región.

La mayoría de la inversión en I+D en América Central ha sido financiada por universidades, principalmente públicas, y por instituciones estatales. Aunque ha habido esfuerzos recientes para fortalecer las capacidades nacionales y las relaciones regionales, aún queda mucho por hacer para alinear la producción de conocimientos con el desarrollo tecnológico y la innovación. Tal como se evidencia, Costa Rica se destaca como líder en la región en términos de inversión en I+D y exportación de productos de alta tecnología. Sin embargo, a pesar de su liderazgo regional, aún se encuentra por detrás del promedio latinoamericano. Honduras y Nicaragua han mostrado inversiones fluctuantes, reflejando desafíos económicos y políticos internos.

El Salvador ha mostrado signos prometedores de crecimiento en la inversión en capital humano especializado en I+D, lo cual sugiere un esfuerzo por fortalecer su capacidad de innovación. Guatemala, a pesar de un aumento inicial en la inversión en I+D, ha enfrentado desafíos para mantener y aumentar su base de investigadores. Panamá, aunque comenzó con cifras prometedoras, ha experimentado fluctuaciones significativas en su inversión, lo que podría indicar cambios en las prioridades de inversión o desafíos en la formación y retención de investigadores.

Finalmente, los indicadores presentados por el Banco Mundial (Banco Mundial, 2023), como las solicitudes de patentes y los cargos por el uso de propiedad intelectual, reflejan la capacidad de un país para innovar y su posición en la economía global. Aunque algunos países de América Central han mostrado avances en ciertos indicadores, la región en su conjunto aún se encuentra por detrás del promedio latinoamericano. La inversión en I+D es esencial para abordar desafíos globales y mejorar la calidad de vida. Para América Central, es crucial aumentar esta inversión y adoptar políticas que fomenten la innovación. Así, mientras que América Central ha reconocido la importancia de la CTI para el desarrollo sostenible, la inversión en I+D sigue siendo insuficiente en comparación con otras regiones. Por lo que es esencial que los países de la región adopten políticas que fomenten la innovación y la investigación para asegurar un crecimiento sostenible a largo plazo.

Innovación y liderazgo estratégico en Centroamérica: un análisis de las tendencias actuales y el impacto en la transformación regional

La dinámica entre organizaciones (públicas y privadas) y su vínculo con el entorno es fundamental para fomentar la competitividad y adaptación. Sin embargo, en la región SICA esta relación se ve profundamente afectada por varios factores críticos que influyen en la eficacia y eficiencia de las políticas y estrategias de CTI para posibilitar estos vínculos.

En primera instancia, un informe publicado por la CEPAL (Padilla, 2013) señala que las organizaciones públicas encargadas de la formulación y ejecución de políticas de CTI, a menudo se encuentran limitadas por la escasez de recursos financieros y humanos. Esta falta de recursos no solo limita su capacidad operativa, sino que también restringe su habilidad para implementar y evaluar políticas e iniciativas de manera efectiva. Este desafío se agrava por la falta de continuidad en las políticas públicas debido a la ausencia de consensos sólidos entre los sectores público y privado, lo que hace que estas políticas sean susceptibles a cambios con cada nuevo gobierno, es decir, que están sometidas a ciclos electorales. Según dicho informe, esta inestabilidad política y la falta de una visión a largo plazo son obstáculos significativos para la creación de un entorno propicio para la CTI (Padilla, 2013)

La CEPAL señala que, en países como Honduras y Nicaragua, la dependencia del apoyo internacional es notablemente alta. Esta dependencia plantea serias preguntas sobre la sostenibilidad a largo plazo de las iniciativas de CTI, ya que las actividades operativas de los organismos públicos en estos países tienden a depender en gran medida de la cooperación internacional. Además de esto, la falta de coordinación efectiva entre las distintas instancias gubernamentales a menudo conduce a la duplicidad de programas y esfuerzos, resultando en un uso ineficiente de los ya limitados recursos disponibles (Padilla, 2013)

La relación entre los sectores público y privado es fundamental para el desarrollo de un entorno que favorezca la competitividad y la adaptación empresarial. Sin embargo, esta relación a menudo se ve obstaculizada por la falta de diálogo y cooperación efectiva, lo que impide la creación de sinergias entre estos sectores. Por lo tanto, para mejorar la competitividad y la adaptación empresarial en América Central, es esencial fomentar una colaboración más estrecha y constructiva entre los sectores público y privado, lo que a su vez requerirá un cambio significativo tanto en la mentalidad como en las prácticas actualmente existentes.

La competencia y la capacidad de adaptación de las empresas en la región están directamente influenciadas por estos desafíos. Las organizaciones, por lo tanto, deben maniobrar en un entorno donde las políticas de CTI son inestables y los recursos son limitados. Esto requiere no solo resiliencia empresarial, sino también una estrategia coordinada que involucre a todos los actores relevantes del ecosistema de CTI. La colaboración, la planificación a largo plazo y el diálogo constructivo entre los sectores público y privado son cruciales para superar los desafíos existentes y aprovechar al máximo las oportunidades disponibles en América Central (Padilla, 2013)

Por otro lado, si se hace referencia a las tendencias de innovación en Centroamérica y sus aplicaciones y soluciones gerenciales, se revela un panorama diverso y desafiante. A pesar de los esfuerzos significativos para impulsar la CTI, varios factores limitan la capacidad de innovación y la aplicación de soluciones gerenciales efectivas en las organizaciones empresariales de la región.

Un aspecto crítico que afecta la dinámica de innovación en Centroamérica, según el informe de la CEPAL (Padilla, 2013), es la baja capacidad de inversión de las empresas locales en innovación. Esta limitación se debe en parte a la falta de respaldo del sector financiero, lo que dificulta aún más el desarrollo de proyectos innovadores. La banca comercial, aunque ofrece créditos, generalmente lo hace a tasas altas, lo que representa una barrera adicional para las pequeñas y medianas empresas que buscan invertir en innovación. Este escenario plantea un desafío significativo para el crecimiento y la competitividad de las empresas en la región.

La cooperación internacional, que se ha señalado como un factor característico y determinante en el contexto histórico de las políticas CTI actuales en la región, ha desempeñado un papel central específico en el financiamiento de actividades científicas y tecnológicas, especialmente en universidades y centros de investigación. Esta dependencia del apoyo internacional, aunque ha sido beneficiosa en muchos aspectos, también sugiere una falta de inversión y esfuerzos locales. Esta situación destaca la necesidad de una mayor inversión local y esfuerzos coordinados para fomentar la innovación y la competitividad en las organizaciones empresariales de Centroamérica (Padilla, 2013)

En términos de aplicaciones y soluciones gerenciales, las organizaciones centroamericanas

enfrentan el reto de adaptar e implementar prácticas innovadoras en un entorno económico y tecnológico en constante cambio. La adopción de nuevas tecnologías y la integración de procesos innovadores requieren no solo recursos financieros, sino también una gestión estratégica y una planificación a largo plazo. Las empresas deben ser capaces de identificar oportunidades de innovación, gestionar el riesgo asociado con la inversión en nuevas tecnologías y desarrollar un entorno que fomente la creatividad y la experimentación.

Las variables tecnológicas e innovadoras están en una etapa crítica de desarrollo, con avances significativos y desafíos persistentes que definen el panorama actual CTI en la región. A lo largo de la última década, ha habido un creciente reconocimiento por parte de los gobiernos, la academia y el sector privado de la importancia fundamental de la CTI como motor de crecimiento incluyente y de largo plazo. Este reconocimiento también se enfrenta a una serie de desafíos notables. Además de la insuficiencia de inversión de recursos, a una vinculación limitada entre los actores clave del sistema de innovación. Estas debilidades se reflejan en una actividad innovadora relativamente baja y un incremento insuficiente de la productividad en comparación con otras economías pequeñas desarrolladas y algunos países latinoamericanos más avanzados en el ámbito de la CTI.

La colaboración entre las universidades y las empresas, aunque presente, tiende a centrarse más en el ámbito de la capacitación y las pasantías profesionales que en proyectos conjuntos de I+D o en la implementación de tecnologías avanzadas. Esta limitación en la colaboración representa una oportunidad perdida para impulsar la innovación a través de una mayor sinergia entre el conocimiento académico y las necesidades prácticas del sector empresarial. Además, el sector financiero local no respalda adecuadamente la inversión en innovación, lo que plantea un desafío adicional para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, que buscan invertir en tecnologías y procesos innovadores. En este contexto, la integración regional se presenta como una oportunidad estratégica para unir esfuerzos en CTI.

Esta integración puede aprovechar economías de escala, buscar complementariedades y beneficiarse de externalidades intrarregionales, lo que es particularmente importante en países pequeños y en desarrollo como los de Centroamérica. La construcción de capacidades locales, complementada por la integración regional, es esencial para obtener mayores beneficios del proceso de integración y para hacer un aporte real a dicho proceso. Las políticas públicas desempeñan un papel clave en el fortalecimiento de la integración, y es necesario evaluar el impacto y la eficiencia de estas políticas para determinar su diseño óptimo.

Además, las empresas en la región deben abordar la necesidad de formar y retener talento capaz de impulsar la innovación. Esto implica no solo la contratación de personal calificado, sino también la inversión en su desarrollo y formación continua. La gestión del conocimiento y la promoción de una cultura organizacional que valore la innovación y la mejora continua son aspectos fundamentales para el éxito de cualquier estrategia de innovación.

Los esfuerzos de la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SG-SICA, 2022) en los últimos años en temas vinculantes a CTI, se destacan aspectos como el estado de la innovación en los países miembros de la región. En lo que respecta a la interrogante, sobre si Centroamérica pudiera ser considerada una región avanzada en innovación, es importante resaltar sus avances más significativos. Iniciativas como la creación de un centro de innovaciones por el Banco Centroamericano de Integración, respaldadas por la Secretaría, son fundamentales

para impulsar la cooperación científica y una mayor integración y creación de redes con regiones tecnológicamente avanzadas como Estados Unidos y la Unión Europea (SG-SICA, 2022)

Los informes (SG-SICA, 2022) señalan que las universidades de Centroamérica están mejorando su posición en los rankings internacionales, lo que podría sugerir un avance hacia una región más innovadora. No obstante, se considera que la región aún enfrenta desafíos importantes, como la modernización de infraestructuras y la creación de laboratorios de investigación que funcionen de manera continua y una gestión regional de las patentes científicas.

Esto indica que, aunque se ha progresado, queda mucho camino por recorrer para consolidar a Centroamérica como una región líder en innovación. En este sentido, los países miembros del SICA han implementado estrategias de ciencia e innovación con resultados mixtos y dispares entre los países. Sin embargo, se enfrentan a retos considerables generales que limitan su capacidad para reformular políticas que alcancen objetivos socioeconómicos, ambientales y culturales (SG-SICA, 2022)

Entre estos desafíos, aparece como especialmente preocupante la limitada inversión en investigación, la falta de oportunidades para el desarrollo de habilidades y la infraestructura innovadora insuficiente. Esto se refleja, como se vio páginas atrás, en los bajos niveles de inversión en CTI en la región, que apenas alcanzan el 0.13% del PIB. Además, estos desafíos se extienden a la institucionalidad regional centrada en CTI, que avanza lentamente en articular intereses regionales e implementar acciones efectivas en los países miembros del SICA (2022)

Aunque hay progresos notables, se percibe que la región todavía enfrenta importantes desafíos en términos de modernización de infraestructuras y la creación de laboratorios de investigación operativos permanentemente. Por lo tanto, es fundamental seguir trabajando para superar estos obstáculos y lograr que Centroamérica se posicione como una región líder en innovación. Se considera que Centroamérica está empezando a entender la importancia crucial de la tecnología y la innovación para su desarrollo futuro.

La creación de centros de innovación y tecnología, así como el enfoque en ciencias emergentes y sistemas de innovación abierta (vinculado con los datos abiertos), son pasos fundamentales hacia el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y la tecnología como recursos vitales en el mundo moderno (SG-SICA, 2022)

En este contexto, se debe destacar que la región ha visto la instauración de un Centro Regional de Prospectiva e Inteligencia Competitiva, el cual ha logrado avances significativos en la exploración detallada de oportunidades que brinda la convergencia tecnológica. El uso de sistemas de apoyo a las decisiones, el análisis de *big data*, las simulaciones, y los sistemas de inteligencia colectiva, así como los índices y sistemas participativos de gobernanza electrónica, son indicativos de un progreso notable que son impulsados por los organismos regionales.

Esta estrecha relación entre la educación de alto nivel y el desarrollo de tecnologías emergentes, junto con la adopción de sistemas de ciencia e innovación abierta, facilita efectivamente la cooperación interna entre los países de Centroamérica y mejora la articulación con potencias globales. De la misma manera, también se presentan desafíos significativos, como el posible aumento del desempleo si no se adoptan medidas adecuadas.

Respecto a las tendencias de innovación en una región centroamericana cada vez más asimétrica, se observa un crecimiento y desarrollo dispar entre los países miembros del SICA. Mientras algunos avanzan en la formación de talento humano y la cooperación en tecnologías emergentes, otros enfrentan brechas significativas en acceso y desarrollo. Esto podría llevar a incrementar la asimetría regional, afectando la integración y cooperación general. La respuesta a estos desafíos incluye fortalecer la cooperación regional y la articulación con países líderes en innovación, pero también requiere un enfoque en reducir las desigualdades internas y mejorar la resiliencia frente a las condiciones socioeconómicas (SG-SICA, 2022)

Para finalizar este análisis, es importante incluir los resultados más importantes de un estudio titulado “Panorama de la innovación en México y Centroamérica 2023”, publicado por la organización global KPMG (2023). Este estudio aporta una perspectiva enriquecedora al contexto de innovación en Centroamérica, resaltando tendencias y estrategias gerenciales clave, proporcionando una visión amplia de cómo las organizaciones en la región están abordando la innovación y las tecnologías emergentes.

En primera instancia, manifiesta una creciente importancia de las tecnologías emergentes, particularmente las de *Data analytics* (Análisis de datos) y la inteligencia artificial analítica en el desarrollo empresarial de la región centroamericana. Estas tecnologías no solo representan avances tecnológicos significativos, sino que también son catalizadores de una transformación estratégica y operativa en las empresas.

La analítica de datos se ha consolidado como una herramienta esencial para las empresas en la región, con la adopción de un 77% en Centroamérica, reconociendo su impacto crucial en el futuro cercano. Esta tendencia evidencia un enfoque estratégico hacia el aprovechamiento de los datos para tomar decisiones informadas, personalizar los servicios y explorar nuevas oportunidades de mercado. La capacidad de analizar y utilizar los datos de manera efectiva se está convirtiendo en un diferenciador competitivo clave en un mercado cada vez más orientado hacia la información (KPMG, 2023)

En paralelo, la inteligencia artificial analítica, estrechamente ligada al análisis de datos, se destaca también como una tecnología crítica, con un 51% de adopción entre las empresas centroamericanas encuestadas, destacando su gran relevancia. Esta tecnología no solo optimiza el análisis de datos, sino que también facilita la automatización de procesos, mejora la experiencia del cliente y respalda el desarrollo de nuevos productos y servicios.

La IA analítica está emergiendo como una herramienta esencial para el análisis predictivo, la optimización de las operaciones y una toma de decisiones basada en perspectivas profundas y aplicables. La adopción de estas tecnologías en Centroamérica está redefiniendo el panorama de innovación. No se trata solo de impulsar la toma de decisiones basada en datos o la eficiencia operativa, sino de reorientar las estrategias empresariales hacia un enfoque más ágil y proyectado hacia el futuro. Su influencia abarca numerosas áreas de negocio, desde marketing y ventas hasta gestión de la cadena de suministro y experiencia del cliente, convirtiéndolas en elementos fundamentales para las empresas que buscan mantenerse competitivas y adaptativas en un entorno empresarial en constante evolución y lleno de desafíos (KPMG, 2023)

El informe de KPMG igualmente revela importantes retos y avances en la cultura de innovación en la región centroamericana, destacando tanto los desafíos existentes como el progreso en

la adopción de prácticas innovadoras. Este análisis pone de relieve la complejidad del entorno empresarial actual y la necesidad de una cultura de innovación robusta y efectiva. Uno de los principales desafíos identificados a través del presente ensayo, es precisamente un presupuesto insuficiente para la innovación.

En este sentido, las empresas de la región a menudo enfrentan limitaciones financieras que restringen su capacidad para invertir en nuevas tecnologías y procesos innovadores. Esta limitación presupuestaria es crucial, ya que afecta negativamente no solo el desarrollo de proyectos innovadores, sino también la capacidad de atraer y retener talento especializado en áreas clave. A pesar de estos desafíos financieros, se ha observado un progreso notable en la adopción de una cultura de innovación adecuada. Las organizaciones están empezando a reconocer la importancia de la innovación como un componente clave de su estrategia y operaciones, reflejándose en un cambio hacia la valoración de la creatividad, el fomento del pensamiento crítico y el apoyo a un ambiente que promueva la experimentación y el aprendizaje continuo (KPMG, 2023)

Para que la cultura de innovación se arraigue efectivamente, es necesario un cambio de mentalidad a nivel de liderazgo y en toda la organización. Este cambio implica pasar de una actitud reactiva a una proactiva con respecto a la innovación, promoviendo activamente la búsqueda de nuevas ideas y respaldando la toma de riesgos calculados. El compromiso y la participación de la alta dirección son fundamentales para establecer la innovación como una prioridad estratégica en toda la empresa. Además, la colaboración interna y externa juega un papel vital en el fomento de la innovación. Las alianzas con universidades, centros de investigación y otras empresas pueden ofrecer nuevas perspectivas y recursos que enriquecen el proceso innovador. Internamente, es esencial fomentar un ambiente colaborativo que permita la comunicación y el intercambio de ideas entre diferentes departamentos y niveles jerárquicos para generar una cultura de innovación sólida (KPMG, 2023)

Igualmente, cabe resaltar la importancia del liderazgo y la responsabilidad en los proyectos de innovación, subrayando que el éxito de estas iniciativas en la región centroamericana depende en gran medida de cómo las organizaciones aborden estas dos áreas clave. La participación activa y el compromiso de la alta dirección son fundamentales para el éxito de los proyectos de innovación. Esta implicación directa de los líderes de nivel superior asegura que las iniciativas de innovación reciban la atención, los recursos y el apoyo necesarios para su desarrollo y prosperidad.

En la región, se observa que los ejecutivos de nivel C están asumiendo un papel activo en la conducción de proyectos de innovación, marcando un cambio hacia una gestión más integrada y estratégica de la innovación, en la que esta se considera una prioridad central del negocio y no una tarea aislada. Cuando los proyectos de innovación son impulsados desde la alta dirección, se alinean más estrechamente con los objetivos estratégicos generales de la empresa. Esto facilita la integración de la innovación en todas las áreas de la organización y promueve un enfoque holístico y coherente.

Los líderes de alto nivel pueden influir significativamente en la cultura organizacional, fomentando un entorno que valora y apoya la innovación, lo cual es crucial para superar la resistencia al cambio y promover una mentalidad abierta a nuevas ideas y enfoques. Sin embargo, la implementación de esta visión de liderazgo en la innovación no está exenta de desafíos. Las organizaciones enfrentan dificultades en alinear los proyectos de innovación con la estrategia empresarial global, asignar adecuadamente los recursos y gestionar el cambio organizacional necesario para adoptar

nuevas tecnologías y procesos. La manera en que los líderes abordan estos desafíos determina en gran medida el éxito o fracaso de los esfuerzos de innovación (KPMG, 2023)

Por otro lado, las empresas en la región están enfocándose actualmente en mejorar la satisfacción del cliente y la productividad a través de la innovación. Este enfoque responde a la necesidad de adaptarse a un entorno empresarial competitivo y en constante evolución, donde entender y satisfacer las necesidades del cliente se ha vuelto crucial para el éxito empresarial. La satisfacción del cliente se ha convertido en una prioridad para las empresas en Centroamérica.

La innovación en productos, servicios y experiencias del cliente está siendo impulsada por un análisis profundo de las necesidades y expectativas de los clientes. Utilizando las tecnologías emergentes, las empresas están personalizando sus ofertas y mejorando la experiencia del cliente para fortalecer la lealtad y la retención. Este enfoque centrado en el cliente permite a las empresas diferenciarse en mercados saturados y responder de manera más efectiva a las tendencias cambiantes del mercado. Además, la productividad es un enfoque clave, donde la innovación en procesos y tecnologías está permitiendo a las empresas ser más eficientes y ágiles.

La adopción de soluciones tecnológicas como la automatización y la inteligencia artificial está transformando los procesos de negocio, reduciendo los costos operativos y mejorando la eficiencia del trabajo. Esta innovación en la gestión de procesos y la adopción de nuevas tecnologías permiten a las empresas adaptarse rápidamente a los cambios del mercado y mejorar su competitividad (KPMG, 2023)

Este enfoque en la satisfacción del cliente y la productividad está llevando a un cambio en la estrategia empresarial en la región. Las empresas están rediseñando sus modelos de negocio y estrategias operativas para incorporar la innovación como un componente fundamental. Este cambio estratégico implica no solo la adopción de nuevas tecnologías, sino también una transformación cultural hacia la mejora continua y la adaptabilidad. Las empresas que integran exitosamente la innovación en su estrategia y operaciones están mejor posicionadas para satisfacer las necesidades de los clientes y mantener su competitividad en un mercado dinámico (KPMG, 2023)

Por último, se debe señalar que este informe aporta una dimensión adicional al análisis de las tendencias de innovación y las aplicaciones y soluciones gerenciales en Centroamérica. Se resalta la importancia de la adopción de tecnologías emergentes como la analítica de datos y la inteligencia artificial, el progreso en la cultura de innovación, el aumento en la inversión en innovación, la relevancia del liderazgo en la alta dirección para los proyectos de innovación, y el enfoque en la satisfacción del cliente y la productividad como beneficios clave de la innovación. Estos elementos son cruciales para entender el panorama actual de innovación en la región y las estrategias que las empresas están adoptando para mantenerse competitivas y adaptativas.

Navegando los desafíos de la globalización y la (des)globalización en Centroamérica

Como eje temático transversal, se debe resaltar cómo la globalización, impulsada por avances tecnológicos como la IA y el análisis de datos, redefine el panorama empresarial global. En este contexto, la era de transformación tecnológica presenta tanto desafíos como oportunidades para Centroamérica. La integración de estrategias innovadoras es crucial para mantener la competitividad y relevancia en un mercado global interconectado. La capacidad de analizar y utilizar datos de manera efectiva se está convirtiendo en un diferenciador competitivo clave, y la

IA analítica optimiza el análisis de datos y facilita la automatización de procesos.

Esta tendencia evidencia un enfoque estratégico hacia el aprovechamiento de los datos para tomar decisiones informadas, personalizar los servicios y explorar nuevas oportunidades de mercado.

La innovación y el liderazgo estratégico en Centroamérica, específicamente en el análisis de las tendencias actuales y su impacto en la transformación regional, destacan como elementos cruciales para el desarrollo económico y social en la región. Las políticas CTI han sido moldeadas por un contexto global y regional en constante cambio, lo cual se refleja en esta investigación. Tal como se ha señalado, durante las décadas de 1960 y 1970, la región centroamericana se enfocó en un desarrollo “hacia adentro”, promoviendo la industrialización y el crecimiento económico interno con el apoyo de instituciones como el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI). Este enfoque inicial, influenciado por el desarrollismo cepalino, subrayaba la importancia de fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas locales para impulsar la autonomía regional.

En este contexto histórico, la (des)globalización se presenta como una reacción contra la globalización excesiva, donde los países buscan reducir su dependencia económica externa y priorizar sus intereses nacionales (Witt, 2019). Así, la desglobalización refleja una pérdida de apoyo político a la interdependencia económica. Este fenómeno es particularmente relevante para Centroamérica, donde las políticas de CTI deben ser adaptadas estratégicamente para enfrentar un entorno global en constante cambio. La desglobalización no solo implica un cambio en la política económica, sino también una revalorización de las capacidades internas y regionales. En lugar de depender exclusivamente de las dinámicas globales, la región puede beneficiarse al fortalecer sus propias estructuras científicas y tecnológicas, promoviendo una mayor autosuficiencia y resiliencia económica (Witt, 2019)

La crisis económica de la década de 1980 condujo a un cambio hacia políticas neoliberales orientadas al mercado global, impulsadas por una creciente influencia de organismos internacionales. Este cambio marcó una nueva etapa en la cual la CTI se convirtió en una herramienta para mejorar la competitividad y la eficiencia en el mercado global, aunque a menudo a expensas del desarrollo social.

Esta transición refleja cómo los procesos globales pueden influir en las políticas locales, alineando los intereses con una liberalización económica más amplia. Sin embargo, debe destacarse que los cambios en los intereses nacionales pueden llevar a los países a optar por reducir la interdependencia económica, promoviendo políticas que prioricen la autosuficiencia y protejan las economías nacionales de las fluctuaciones globales (Witt, 2019)

Centroamérica enfrenta el desafío de equilibrar la necesidad de integrarse en la economía global con la protección y desarrollo de sus capacidades internas. Las políticas CTI deben ser diseñadas no solo para mejorar la competitividad global, sino también para fortalecer la resiliencia interna y la capacidad de innovación regional. Esto requiere una estrategia que combine la inversión en I+D con la promoción de una cultura de innovación y adaptación, capaz de responder proactivamente a las tendencias globales.

De esta manera, la innovación, más que un proceso creativo, se convierte en una respuesta

necesaria a los desafíos del mercado y los avances tecnológicos, subrayando la importancia de un liderazgo efectivo que promueva la agilidad y la flexibilidad organizacional. En términos generales, la región ha mostrado dinamismo en sus políticas CTI, pero enfrenta desafíos significativos relacionados con la adaptación a un contexto global en constante cambio. La innovación, más que un proceso creativo, es una respuesta necesaria a los desafíos del mercado y los avances tecnológicos.

La narrativa tradicional de la globalización a menudo pasa por alto la importancia de la regionalización. Así, en lugar de una verdadera globalización, muchas veces se ha presenciado una creciente regionalización, donde las economías y mercados regionales se han integrado de manera más profunda. Este enfoque regional podría ser particularmente beneficioso para Centroamérica, permitiendo a los países capitalizar sus fortalezas compartidas y mitigar las debilidades individuales a través de una mayor cooperación e integración regional (O'Neil, 2022)

Conclusiones

Al finalizar este análisis, se debe subrayar, en primera instancia, la importancia vital de la innovación, la gestión del cambio y la adaptabilidad en el contexto de los desafíos globales, regionales y la cuarta revolución industrial. Para América Central, esto se traduce en un enfoque estratégico centrado en fortalecer sus políticas CTI, promover una cultura de innovación y adaptación, y responder proactivamente a las tendencias globales para asegurar un desarrollo económico y social sostenible y competitivo.

La gestión del cambio y la innovación en América Central, tal como se revela a través del análisis de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTI) y la inversión en I+D, se erigen como un pilar estratégico indispensable para el éxito y la sostenibilidad organizacional. Esta región, marcada por un dinamismo particular en sus políticas CTI, resalta la importancia crítica de adaptarse y evolucionar en un contexto global en constante cambio. La innovación, más que un mero proceso creativo, se convierte así en una respuesta necesaria a los desafíos impuestos por las fluctuaciones del mercado y los avances tecnológicos.

En este escenario, el liderazgo efectivo juega un papel crucial, no solo en la gestión de la resistencia al cambio, sino también en la promoción de un entorno empresarial caracterizado por la agilidad y la flexibilidad. La incidencia de la cuarta revolución industrial en la región centroamericana, con su fuerte énfasis en tecnologías como la IA, redefine el panorama empresarial global. Para América Central, esta era de transformación tecnológica presenta una dualidad de desafíos y oportunidades.

La globalización, impulsada por estos avances tecnológicos, exige de las empresas una mayor resiliencia y capacidad de adaptación. Asimismo, la integración de estrategias innovadoras se convierte en un imperativo para mantener la competitividad y relevancia en un mercado global crecientemente interconectado.

En el ámbito de la innovación y el gerenciamiento empresarial, las tendencias actuales como el análisis de datos y la IA están remodelando la gestión empresarial. En el contexto regional, es esencial mantener una vigilancia tecnológica activa y una perspectiva prospectiva para mantenerse al día con estas tendencias. Este enfoque permite no solo una toma de decisiones estratégicas más informada, sino también fomenta el crecimiento sostenible y una responsabilidad social corporativa más profunda (O'Neil, 2022). Igualmente, la gobernanza efectiva de la innovación es

clave en este entorno de cambio rápido.

En América Central, esto implica un enfoque integrado que abarca la innovación en la gestión pública, la ciudadanía digital y conceptos emergentes como los metaversos. Las organizaciones inteligentes y las empresas unicornio ejemplifican la transformación radical que la innovación puede provocar en los modelos de negocio y las prácticas organizacionales.

La pandemia de COVID-19 ha servido como un catalizador inesperado para la innovación y la adaptación organizacional. América Central, al igual que otras regiones, ha enfrentado desafíos significativos debido a la crisis, pero también ha encontrado en ella oportunidades para reformular la gestión de la innovación empresarial. La crisis ha acelerado la adopción de nuevas tecnologías y modelos de negocio, destacando la relevancia de la innovación en tiempos de incertidumbre.

Este enfoque integral hacia la innovación y el liderazgo estratégico es esencial para que las organizaciones en Centroamérica no solo sobrevivan, sino que prosperen en un mundo cada vez más interconectado y competitivo. Adaptarse a las tendencias globales, aumentar la inversión en CTI y promover la colaboración intersectorial y regional son pasos cruciales para fortalecer el desarrollo económico y social en la región. Esta adaptabilidad y capacidad de respuesta rápida a las tendencias emergentes posicionan a Centroamérica en una ventaja estratégica, asegurando su relevancia y competitividad a largo plazo.

Referencias

- Albornoz, M. (2013). Innovación, equidad y desarrollo latinoamericano. ISEGORÍA. *Revista de Filosofía Moral y Política*, 48, 111-126.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1990). Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico. Ley N°. 7169, 26 de junio.
- Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (1995). Creación del Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología. Decreto Ejecutivo N°. 5-95, 9 de febrero.
- Asamblea Nacional de la República de Panamá (1997). Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Panamá (SENACYT). Ley N°. 13, 15 de abril.
- Bonilla, K. y Serafim, M. (2021). Relevance of Science, Technology and Innovation Diplomacy for STI Capacity Building in Central America: The Cases of Guatemala, El Salvador and Honduras. *En Science, Technology, and Higher Education Governance Approaches on Social Inclusion and Sustainability in Latin America*, Orozco, L. A. et al. (editores). Springer International Publishing.
- Chavarría-Camacho, D. y Viales-Hurtado, R.J. (2023). “El marco institucional en ciencia, tecnología e innovación en América Central y las perspectivas de cooperación con China frente a la nueva era” (pp. 263-284). En: Jean Paul Vargas Céspedes et al. *¿El siglo chino? Política, geopolítica y transformación nacional*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José: ICAP, 2023.

- Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico del SICA (2021). Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico del SICA. SG-SICA.
- Diario Oficial La Gaceta (1992). Creación del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT). Decreto N°. 55-92 de noviembre 1992. Publicado el 16 de enero de 1993.
- Guerrero, V. (2016). Aproximación teórica e histórica para el análisis de las políticas científicas desde el enfoque CTS en América Central, 1980–2014. *Revista de Ciencias Sociales* 153 (3): 87–100.
- Jarquín-Solís, M. E., y Mauduit, J. C. (2021). Institutional Capacity for Science Diplomacy in Central America. *Frontiers in Research Metrics and Analytics*, 6.
- O’Neil, S. K. (2022). *The Globalization Myth: Why Regions Matter*. Yale University Press.
- Padilla-Pérez, R. (2013). Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional. Santiago: CEPAL, 21-27, 185-196.
- SG-SICA (2022). Centroamérica 2040: la construcción de un área común de investigación para la integración de Centroamérica (ACIICA). Propuesta de formación en prospectiva. SG-SICA.
- SG-SICA (2022). Hoja de ruta: hacia el establecimiento de un “área común de conocimiento” en Centroamérica. SG-SICA.
- SG-SICA (2022). Informe del proyecto: Fortalecimiento de las capacidades de política de ciencia e innovación en los países miembros del SICA. SG-SICA.
- Viales Hurtado, R. J. y Cortés, S. (2018). América Central: coyunturas críticas, conflictos sociopolíticos y democracia (1940-2016). El contexto de la construcción de la cultura política de la confianza/desconfianza (*trust/distrust*) (pp. 271-328). En: *As Revoluções na América Latina Contemporânea. Os desafios do século XXI*, Quinteros, M. C. & Viel, L. F. (Organ.). Ed. UEM-PGH-UCR.
- Viales Hurtado, R. J., Granados Carvajal, R. E., Fernández Alvarado, L. F., Vanegas Avilés, L. M., Herrera González, R., Cuevas Cordero, F., y Ramírez Boza, M. (2010). El contexto, los problemas y los actores de la definición de políticas científicas para la cohesión social en América Latina: Una visión desde Costa Rica: Sociedad Editora Alquimia 2000.
- Viales-Hurtado, R. J., Arellano-Hernández, A., y Granados-Carvajal, R. E. (2012). Perceptions about the political-scientific community and its role in formulating the problems of public policy for science, technology and innovation in Costa Rica. *Science and Public Policy*, 39:5, 613-617.
- Viales-Hurtado, R. J., Sáenz Leandro, R., y Garita Mondragón, M. (2021). Transnacionalización de las políticas de ciencia y tecnología en América Central. Un análisis de redes, 1955-2020. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* (71).

- Viales-Hurtado, R. J., Sáenz Leandro, R., y Garita Mondragón, M. (2022). Estructuras de implementación de las políticas CTI en América Central (1979-2020): Una aproximación comparativa desde el análisis de redes de política pública. *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología*, 27:52.
- Viales-Hurtado, R. J.; Sáenz-Leandro, R. y Garita-Mondragón, M. (2021). The problem of scientific policies in Central America (1980–2020): the tension between innovation and social cohesion in a global context, Tapuya: *Latin American Science, Technology and Society*, 4:1.
- Witt, M. A. (2019). De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research. *Journal of International Business Studies*, 50, 1053-1077.

La comunicación cultural desde la perspectiva de la Comunidad Global de Futuro Compartido: El caso de la gastronomía china en Centroamérica

Cultural communication in the perspective of a global community of shared future:
The case of chinese gastronomy in Central America

Recibido: 18 de julio del 2024 Aceptado: 29 de octubre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_7

Qin Lishalang¹ 

Resumen

El mundo atraviesa cambios internacionales sin precedentes. En 2022, el impacto continuo del COVID-19, la crisis geopolítica por el conflicto entre Rusia y Ucrania, y las políticas industriales confrontativas de Europa y EE. UU. han fomentado el auge de la desglobalización en Occidente. Desde los años 90, China ha promovido el “desarrollo pacífico” como su narrativa central y, en la nueva era, ha propuesto la “Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad” en apoyo de la integración global. Este estudio examina cómo China, a través de la difusión de su cultura gastronómica en Centroamérica, ha buscado fortalecer su imagen internacional en un contexto global cambiante, identificando los desafíos que enfrenta. Analizando vías de difusión como los restaurantes chinos, redes sociales, documentales e Institutos Confucio, el artículo resume el estado actual de la cocina china en Centroamérica y propone nuevas perspectivas para la comunicación cultural en un contexto de globalización.

Palabras clave: GLOBALIZACIÓN; DIFUSIÓN DE LA CULTURA; CULTURA GASTRONÓMICA; CHINA; ADAPTIBILIDAD CULTURAL

Como citar:

Qin, L. (2024). La comunicación cultural desde la perspectiva de la Comunidad Global de Futuro Compartido: El caso de la gastronomía china en Centroamérica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 142 - 165. DOI: 10.35485/rcap87_7

¹Universidad de Tsinghua Beijing, China, estudiante doctoral en el Instituto de Estudios Internacionales y Regionales de la Universidad de Tsinghua Beijing, China, con un enfoque de investigación en la región de América Central, principalmente en la historia de la medicina y las relaciones entre China y América Latina. Email: tisl22@mails.tsinghua.edu.cn

Abstract

The world is undergoing unprecedented international changes. In 2022, the ongoing impact of COVID-19, the geopolitical crisis resulting from the conflict between Russia and Ukraine, and the confrontational industrial policies of Europe and the U.S. have fueled the rise of deglobalization in the West. Since the 1990s, China has promoted “peaceful development” as its central narrative, and in the new era, it has proposed the “Community of Shared Future for Mankind” to support global integration. This study examines how China, through the dissemination of its culinary culture in Central America, has sought to strengthen its international image in a changing global context, identifying the challenges it faces. By analyzing dissemination channels such as Chinese restaurants, social media, documentaries, and Confucius Institutes, the article summarizes the current state of Chinese cuisine in Central America and proposes new perspectives for cultural communication in a globalized context.

Keywords GLOBALIZATION; DIFFUSION OF CULTURE; GASTRONOMIC CULTURE; CHINESE; CULTURAL ADAPTABILITY; CULTURAL ADAPTABILITY

Introducción

La cultura china cuenta con una larga historia de cinco mil años, que siempre ha manifestado una actitud de aceptación, inclusión, armonía, pluralidad y coexistencia. Esta tradición cultural se ha mantenido y reflejado en el camino del socialismo con características chinas en la nueva era. Desde que China se convirtió en la segunda economía más grande del mundo en 2010, la posición internacional del país y su influencia en los asuntos globales han ido en constante aumento, atrayendo la atención de un número creciente de naciones. En este contexto, la cultura culinaria china ha comenzado a emerger en el escenario mundial, con un creciente poder de discurso e influencia.

Para profundizar en este fenómeno, este artículo tomará la cultura culinaria china como punto de partida, utilizando la teoría de la comunicación cultural como marco teórico. Esta teoría investiga cómo la cultura se difunde a través de diversos medios y canales entre diferentes grupos sociales, centrándose no solo en el proceso de difusión de la información, sino también en cómo se aceptan, interpretan o resisten los significados, símbolos y valores culturales en diferentes contextos.

Uno de los principios fundamentales de la comunicación cultural es su interactividad, que involucra al emisor, el receptor, los medios y el contexto. En la comunicación intercultural, los elementos culturales a menudo son reinterpretados y transformados para adaptarse a las necesidades y preferencias locales. Por lo tanto, aplicaré este marco teórico para analizar la difusión de la cultura culinaria china en Centroamérica, explorando cómo diferentes canales de comunicación afectan la aceptación de la cocina china y cómo surgen malentendidos culturales que impactan la comprensión pública (Hall, 1973) (Lasswel, 1948) (Castells, 2010) (McLuhan, 1994)

El método de investigación es cualitativo, permite alcanzar una comprensión detallada y profunda de la comunicación cultural desde la perspectiva de la Comunidad Global de Futuro Compartido, enfatiza en el análisis de las motivaciones, significados y contextos. Esta investigación explica el proceso de difusión, fusión y transformación de la cultura culinaria china; se centra en su análisis y las vías de difusión en Centroamérica y las reacciones del público costarricense. Las fuentes consultadas en esta investigación son:

1. Informes de medios de comunicación principales de China, como People's Daily, su sitio web oficial *People's Net*, y *Xinhua News Agency*, que proporcionan una perspectiva oficial sobre la difusión de la cultura culinaria y la dinámica de la opinión pública.

2. Análisis de plataformas de nuevos medios, como TikTok y YouTube, explorando cómo influyen en la percepción y aceptación de la cocina china a través de videos cortos y contenido generado por los usuarios. Esto incluye el análisis de documentales relacionados con la cultura culinaria china, que también desempeñan un papel importante en la representación y promoción de la cocina china en diferentes contextos culturales (1978-2022).

3. Cursos de los Institutos Confucio en la región latinoamericana que examinan su papel en la difusión cultural y la enseñanza de la cocina china en el extranjero.

4. Textos filosóficos sobre comunicación cultural que profundizan en la comprensión de las dinámicas de la difusión cultural.

El problema de investigación de este artículo es la trayectoria de difusión de la cocina china en Centroamérica y en el mundo, así como los desafíos que enfrenta. El artículo analiza el complejo contexto internacional actual, las direcciones futuras y obstáculos de la difusión cultural, y presenta la posición de China en este ámbito.

Analiza la evolución de las políticas de difusión cultural de China desde la reforma y apertura, enfatizando cómo el país ha fortalecido su poder blando. Luego, explora las principales vías para difundir la cultura culinaria china, como restaurantes, redes sociales, documentales y el Instituto Confucio en la región latinoamericana. Finalmente, el informe evalúa la situación de la cocina china en Centroamérica, destacando la importancia del concepto de “comunidad de futuro compartido por la humanidad”, y subraya la relevancia del intercambio cultural en el contexto de la globalización.

I. El poder de la cultura: la evolución de la política de comunicación cultural de China

Después de la fundación de la República Popular China, el Partido Comunista de China (PCCh) lideró al pueblo en la búsqueda de un camino de desarrollo cultural socialista. Este proceso involucró una reflexión constante sobre la cultura que debía construirse y cómo lograrlo. Las políticas de desarrollo y difusión cultural de China han atravesado diversas fases críticas, cada una aumentando la influencia internacional de la cultura china en el escenario global.

Con el tiempo, la política de comunicación cultural de China ha pasado de una participación pasiva a un liderazgo activo, diversificando su enfoque desde la promoción gubernamental hacia operaciones de mercado más variadas y desde la exhibición de la cultura tradicional hacia la innovación contemporánea. Este documento analiza la evolución de estas políticas a través de cuatro períodos históricos, desde la reforma y apertura hasta hoy, destacando las estrategias detrás de su desarrollo y la manera en que China busca fortalecer su poder blando en el contexto internacional.

i) El período de reforma y apertura (1978-1991)

A pesar de las fluctuaciones y giros de la historia, la convocatoria de la Tercera Sesión Plenaria del XI Comité Central del Partido Comunista de China (PCCh) en 1978 marcó el comienzo del período de reforma, apertura y modernización socialista de China.

Este período anunció una nueva era para la construcción y el desarrollo cultural, sirviendo como un nuevo punto de partida histórico para el país. Los informes de los XII y XIII Congresos Nacionales del PCCh pusieron un énfasis significativo en las políticas culturales.

En 1980, Deng Xiaoping introdujo el concepto de “*civilización espiritual socialista*” en la VI Sesión Plenaria del XI Comité Central, convirtiéndolo en un componente central de la etapa primaria del socialismo. Las importantes reuniones posteriores del PCCh consolidaron aún más la construcción de la civilización espiritual socialista como un elemento clave en el marco general de la modernización socialista.

En 1986 se publicó la Resolución del Comité Central del PCCh sobre las Directrices para la Construcción de la Civilización Espiritual Socialista, en la que se subraya la importancia de este concepto. Durante esta etapa, la construcción cultural del PCCh se orientó por la noción de “la construcción de la civilización espiritual” complementada por políticas y conceptos clave como “la segunda” dirección, la “política de las cien flores” y “las personas calificadas Siyou”.

La “segunda” dirección, que se originó en el discurso de Mao Zedong de 1942 en el Simposio Literario y Artístico de Yan’an, afirma que el trabajo cultural debe servir al pueblo y al socialismo. Desde la reforma y apertura, esta dirección ha seguido guiando el desarrollo cultural de China, asegurando que los productos y actividades culturales se alineen con los objetivos de desarrollo nacional y las necesidades de la población. (Diario del Pueblo, 1980)

La política de las cien flores² propuesta por primera vez por Mao Zedong en 1956, la política de “que florezcan cien flores y que compitan cien escuelas de pensamiento” fomenta la libertad y la prosperidad en la creación literaria y artística y en la investigación académica. Después de la reforma, se ha hecho más hincapié en esta política, fomentando la diversidad y la innovación en los ámbitos cultural y académico. Al promover el intercambio y la colisión de diferentes ideas y culturas, el panorama cultural de China ha florecido. (Mao, 1957)

“Las personas calificadas Siyou” introducidas por Deng Xiaoping en la década de 1980, este concepto tiene como objetivo cultivar individuos con ideales, moral, cultura y disciplina, que cumplan con los requisitos de la modernización socialista.

Las “personas cualificadas Siyou” se han convertido en un importante objetivo educativo, con el objetivo de mejorar los estándares ideológicos y morales de los ciudadanos y la calidad general a través de la educación escolar, la educación social y la educación familiar. (Diario del Pueblo, 1982)

Guiada por los conceptos culturales mencionados, China ha llevado a cabo una serie de actividades culturales. En el plano nacional, ha explorado activamente y ha tratado de adaptar sus políticas de desarrollo cultural al contexto del paso de una economía planificada a una economía de mercado mediante la introducción de políticas culturales que fomentan el desarrollo de actividades empresariales, la revisión de las instituciones artísticas y culturales y la mejora de la financiación de las instituciones culturales. (Yin, 2023)

En el exterior, China ha llevado a cabo activamente intercambios culturales y exportaciones. En primer lugar, promovió activamente los intercambios culturales y la cooperación, con la visita de una compañía artística china a los Estados Unidos en 1980, la reanudación del envío de estudiantes extranjeros y la aceptación de estudiantes extranjeros en China, y en segundo lugar, promovió la exportación de productos culturales, con Viaje al Oeste realizando una transmisión en el extranjero durante este período y Sorgo rojo ganando el Oso de Oro en el Festival Internacional de Cine de Berlín.

Además, el gobierno chino también promovió activamente la licitación para la inscripción de sitios históricos y arquitectura tradicional chinos. En 1987, la Gran Muralla y la Ciudad Prohibida fueron inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, atrayendo así una gran atención internacional.

A través de estos esfuerzos multifacéticos, durante el período de reforma y apertura, China revirtió gradualmente la regresión social y cultural de la década de 1960, fortaleció sus propias fortalezas sociales y culturales y promovió gradualmente la exportación de cultura al mundo

² Conocida como la Campaña o el Movimiento de las Cien Flores

exterior, aumentando la influencia y el reconocimiento de su cultura en la comunidad internacional. Durante este período, China comenzó a abrir sus puertas al mundo y participó activamente en los intercambios culturales internacionales, sentando las bases para que la cultura se globalizara.

ii) Etapa inicial de la economía socialista de mercado (1991-2002)

En 1992, el XIV Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh) propuso explícitamente el establecimiento de un sistema económico socialista de mercado, marcando un hito significativo en la reforma económica de China y marcando el comienzo de una nueva era de desarrollo cultural.

Este congreso introdujo formalmente el concepto de “cultura socialista con peculiaridades chinas”. Propuesto inicialmente por el presidente Jiang Zemin en 1991 durante la celebración del LXX Aniversario del PCCh, este concepto se articuló aún más en el XV Congreso Nacional del PCCh en 1997.

El congreso de la Oficina de Investigación Literaria del Comité Central del Partido Comunista de China (2011) enfatizó:

La construcción de una cultura socialista con peculiaridades chinas mediante los principios rectores del marxismo, con el objetivo de cultivar ciudadanos idealistas, morales, cultos y disciplinados, y desarrollar una cultura socialista que sea nacional, científica, popular y orientada hacia el mundo y el futuro. (p. 16)

Esta articulación ofreció una comprensión más profunda e integral del desarrollo cultural, basándose en los conceptos introducidos por los anteriores líderes del PCCh. En consecuencia, el marco general de la modernización socialista se estableció como una “trinidad” de construcción económica, política y cultural.

A principios de siglo, China estaba inmersa en la ola de la globalización, con interacciones e intercambios cada vez más estrechos de diversas ideas y culturas en todo el mundo. Esta época se asemejaba a los períodos anteriores de “aprender de Occidente” y “aprender de los bárbaros”. Sin embargo, a diferencia de hace un siglo, China abogó firmemente por el desarrollo de una cultura espiritual socialista para enriquecer el mundo espiritual del pueblo.

La Resolución de 1986 del Comité Central del PCCh sobre las Directrices para la Construcción de la Civilización Espiritual Socialista volvió a enfatizar el principio de “usar el pasado para el presente y lo extranjero para los chinos”.

La historia, tanto del mundo moderno como de China, demuestra que ningún país o nación puede desarrollarse y progresar si se niega a abrazar la ciencia y la cultura extranjeras avanzadas. El aislamiento conduce al estancamiento y al atraso. Como política estatal básica inquebrantable, la apertura al mundo exterior es esencial no sólo para la construcción de la civilización material, sino también para la construcción de la civilización espiritual. (El Partido Comunista de China, 1986, par. 11)

En la nueva era, China aspira a llevar adelante sus excelentes tradiciones culturales y su espíritu revolucionario, al tiempo que trata a las culturas extranjeras con una perspectiva equilibrada, sin rechazarlas ciegamente ni aceptarlas incondicionalmente. En cambio, China busca absorber y aprender de los logros culturales globales beneficiosos, basados en sus propias realidades.

La Decisión sobre la Aceleración del Progreso Científico y Tecnológico, emitida por la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología en 1995, introdujo formalmente la estrategia de revitalizar a China a través de la ciencia y la educación. (Xinhua News, 2009) Esto elevó la posición estratégica de la cultura al mismo nivel que la de la economía y la política, mejorando la creatividad y la innovación de la nación china en el campo cultural.

En sus relaciones exteriores, China se ha centrado en el rápido desarrollo de la productividad global y el panorama siempre cambiante de la ciencia y la tecnología, así como, ha emprendido profundas reflexiones sobre su propia construcción cultural.

Durante este período, el gobierno chino se ha comprometido activamente en la organización y participación en intercambios culturales internacionales. Por un lado, ha continuado las actividades de años anteriores, como la coorganización de años de intercambio cultural con varios países, el envío de grupos culturales y artísticos a China, la exportación de dramas y películas de televisión y el mantenimiento de intercambios educativos recíprocos. Por otro lado, la literatura y las publicaciones chinas se han centrado cada vez más en la traducción de obras clásicas a varios idiomas para su difusión mundial. Prestigiosos museos como el Museo del Palacio y el Museo de Shanghái también han llevado sus colecciones al extranjero para mostrar la antigua civilización y los logros culturales de China.

Además de estas medidas oficiales de promoción, los chinos de ultramar se han convertido gradualmente en símbolos importantes de la cultura china. A medida que el estatus internacional de China mejoró y los intercambios globales aumentaron, el número de restaurantes chinos en todo el mundo creció rápidamente.

Esta expansión ayudó a reducir los prejuicios y la discriminación racial contra los restaurantes chinos, convirtiéndolos en un canal clave para la difusión de la cultura culinaria. Además, la medicina tradicional china ganó reconocimiento y aceptación dentro de la comunidad internacional.

Durante este período, las políticas culturales de China se adaptaron a las exigencias de la economía de mercado. El proceso de industrialización y mercantilización cultural se aceleró, lo que dio lugar a canales más diversificados para la exportación cultural.

iii) Período de construcción de una sociedad modestamente acomodada (2003-2012)

Después del XVI Congreso Nacional del PCCh, bajo la dirección del camarada Hu Jintao, el PCCh continuó poniendo un énfasis significativo en la construcción de la cultura socialista avanzada. Se introdujeron nuevas ideas y políticas en respuesta a la evolución de las prácticas, incluida la construcción del sistema de valores centrales socialistas, la emancipación y el desarrollo de las fuerzas productivas culturales, la teoría de la seguridad cultural nacional, las “tres cercanías” -cercanía con la realidad, cercanía de vida, cercanía con el pueblo- y el fortalecimiento del poder blando -soft power- cultural del país.

Estas iniciativas profundizaron la comprensión del trabajo cultural, enriquecieron la teoría de la cultura socialista avanzada y reflejaron la renovada autoconciencia cultural del Partido en el marco del socialismo con peculiaridades chinas. (Guo, 2022)

La VI Sesión Plenaria del XVII Comité Central destacó que (...) la reforma y el desarrollo cultural de China han entrado en una nueva etapa (...) Debemos

centrarnos en la construcción de un sistema de valores socialistas fundamentales, en proporcionar un alimento espiritual mejor y más enriquecedor para el pueblo, en el desarrollo de empresas culturales sin fines de lucro, en el avance de la industria cultural, en la profundización de la reforma y la apertura en el sector cultural, y en el cultivo de un equipo de talentos culturales (...) Debemos transformar seriamente el espíritu de la sesión plenaria en una poderosa fuerza motriz para la construcción de una cultura socialista avanzada y en acciones prácticas que promuevan la reforma y el desarrollo cultural. (Xinhua News, 2011, par. 1,3)

Después de esta sesión, se promulgó el Programa General para la Construcción de un País Cultural Socialista Fuerte, que establece el ambicioso objetivo de crear una nación cultural socialista robusta.

Durante este período, se inauguró el primer Instituto Confucio que se expandió gradualmente por todo el mundo. A finales de 2012, se habían establecido más de 400 Institutos Confucio en más de 100 países y regiones, convirtiéndose en una plataforma vital para difundir la lengua y la cultura chinas.

La proliferación del Internet proporcionó nuevos canales y plataformas para la difusión internacional de la cultura china. Los principales medios de comunicación chinos, como CCTV, cursos en línea y redes sociales, atrajeron la atención mundial, lo que mejoró el poder blando cultural de China.

Estas nuevas formas y plataformas permitieron que más personas participaran en la comunicación cultural con pocas barreras, formatos diversos y contenidos fragmentados. El público podría proporcionar información e interacción oportunas a través de comentarios y un “me gusta”, rompiendo las barreras regionales y permitiendo a los productores culturales conectarse mejor con el público y mejorar la calidad de sus comunicaciones.

En este lapso, China fortaleció aún más su poder blando cultural e implementó medidas específicas para la reforma del sistema cultural con el fin de promover la cultura china a nivel mundial.

(iv) El socialismo con peculiaridades chinas en la nueva era (2013-al presente)

Desde el XVIII Congreso Nacional del Partido Comunista de China (PCCh), bajo el liderazgo del secretario general Xi Jinping, la construcción cultural se ha elevado a un nuevo nivel histórico.

En su informe al XIX Congreso Nacional, el secretario general Xi enfatizó la importancia de fortalecer la confianza cultural y promover la prosperidad de la cultura socialista, sin un alto grado de confianza cultural, sin la prosperidad de la cultura, no habrá un gran rejuvenecimiento de la nación china”. Debemos adherirnos al camino del desarrollo cultural socialista con peculiaridades chinas, estimular la innovación cultural y la creatividad de toda la nación y construir un gran país cultural socialista. (Xinhua News, 2017, pár. 2)

Xi Jinping señaló que la cultura socialista con características chinas se basa en la rica cultura tradicional de China, cultivada a lo largo de más de 5.000 años de civilización. Integra las culturas socialistas revolucionarias y avanzadas forjadas por el Partido bajo la dirección del pueblo a lo largo de las revoluciones, los períodos de construcción y las reformas.

Al enfatizar el papel crucial de la fuerza espiritual tanto para los individuos como para la nación, Xi Jinping ha defendido personalmente la propagación y continuación de la cultura china, asegurando su vitalidad, cohesión e influencia global. Su defensa incluye una firme confianza cultural en sí mismo, integrada en el marco más amplio de la “Confianza de las Cuatro Esferas”³, doctrina presentada por el Secretario General Xi Jinping en la conferencia para celebrar el 95 aniversario de la fundación del Partido Comunista de China -PCCh-, constituyendo parte del núcleo radiador del socialismo con peculiaridades chinas; subraya la importancia de aplicar los principios marxistas en armonía con la herencia cultural única de China. (Shi, 2022)

En la Quinta Sesión Plenaria del XIX Comité Central del PCCh, hubo un énfasis significativo en la herencia y promoción de la cultura tradicional china sobresaliente.

En la sesión se dio prioridad al fortalecimiento de la protección, la investigación y la utilización de las reliquias culturales y las antigüedades; así como, a la salvaguardia sistemática del patrimonio cultural y natural crucial, incluidos los tesoros culturales inmateriales.

Utilizando los museos como repositorios, los esfuerzos se dirigieron a extraer e interpretar los valores de las reliquias culturales para mejorar la participación del público y los fines educativos.

Durante su notable discurso en la Conferencia Nacional de Trabajo de Propaganda e Ideología en agosto de 2018, el secretario general Xi Jinping subrayó que proyectar la imagen de China de manera efectiva en el extranjero implica mejorar las capacidades de comunicación internacional. Este esfuerzo tiene como objetivo compartir la narrativa de China, amplificar su voz a nivel mundial y presentar una representación auténtica y completa de China al mundo. Esta estrategia es fundamental para impulsar el poder blando cultural y la influencia global de China. (China Daily, 2023)

El informe del XX Congreso Nacional del PCCh destacó además el imperativo de acelerar la construcción de un sistema discursivo y narrativo chino. Se hizo hincapié en narrar historias chinas convincentes, difundir voces chinas resonantes y proyectar una imagen confiable, entrañable y digna de China. Estos esfuerzos no solo son esenciales para reforzar la confianza de la sociedad en el camino, las teorías, las instituciones y la cultura de China, sino que también representan una necesidad práctica para expandir la influencia cultural china, promover los intercambios internacionales de civilizaciones y el entendimiento mutuo. Y lo que es más importante, desafían el predominio de los discursos occidentales y se esfuerzan por fomentar un ecosistema de opinión pública mundial equilibrado, justo, positivo y saludable.

Durante la última década los esfuerzos e industrias culturales de China han logrado avances significativos. En 2019, el valor añadido de las industrias culturales y afines alcanzó los 443.630 millones de yuanes, lo que supone un 4,5% del PIB. (Li, 2021) Logros como el Premio Nobel de Literatura de Mo Yan en 2012 y la aclamación internacional por producciones como el programa de danza “Only Blue and Green”, los dramas televisivos “*A lifelong Journey*” y “*Nirvana in Fire*” y

³Confianza de las Cuatro Esferas significa confianza en el camino, la teoría, el sistema y la cultura del socialismo con características chinas. La confianza en el camino es la dirección del desarrollo y el destino futuro; la confianza teórica se sustenta en la cientificidad y veracidad de las teorías marxistas, especialmente el sistema teórico del socialismo con características chinas; la confianza institucional son las ventajas sistémicas del sistema; y la confianza cultural es el avance de la cultura socialista con características chinas.

películas como “*The Return*” y “*My people, my country*” han atraído una amplia atención mundial.

Además, plataformas como TikTok han impulsado la música, la danza, el idioma y las costumbres chinas en todo el mundo a través de videos cortos, mientras que los éxitos de los juegos chinos como *Honor of Kings* y *Original Gods* se han convertido en canales vitales para la exportación cultural. A través de extensos compromisos diplomáticos e intercambios culturales, China ha difundido con éxito su historia y su voz a nivel mundial. Estos esfuerzos han mejorado significativamente el poder blando cultural del país y la influencia global de la cultura china.

II. Agitación histórica del siglo: la cultura de la comunicación alimentaria china y sus desafíos

La cultura alimentaria es un componente crucial del poder blando cultural de un país, intrincadamente entrelazado con su historia y sus valores sociales. Esta forma de expresión cultural no solo trasciende las barreras lingüísticas y culturales, sino que también sirve como un medio conveniente y directo de comunicación entre diversas nacionalidades. A pesar de estas diferencias, la comida puede marcar claramente las identidades nacionales a través de sus aromas y sabores únicos.

La renombrada antropóloga Mary Douglas señaló una vez: “Si la comida se trata como un código, los mensajes que codifica reflejan las relaciones sociales, los grados jerárquicos, las dinámicas de inclusión y exclusión, y la negociación de límites”. (Douglas, 1972, p. 61)

En este sentido, la cultura alimentaria no solo refleja la posición cultural de un grupo étnico dentro de la sociedad en general, sino que también ofrece información sobre las actitudes sociales hacia la diversidad étnica.

Haciéndose eco de estos sentimientos, Michel Foucault en *La historia de la sexualidad: una introducción* describió la cocina como una forma de discurso que organiza y etiqueta los placeres y sensaciones corporales asociados con el consumo y la preparación de alimentos. Además, el simbolismo incrustado en la cocina representa un ámbito de relaciones de poder articuladas a través del discurso. (Farrer, 2015)

En este contexto, la comida y los restaurantes no son solo espacios de intercambio entre afiliados multiculturales, sino también un campo de políticas de poder, donde las diferentes organizaciones de mesa, hábitos de servicio y representaciones de menús constituyen un juego de capital contra capital.

Este capítulo se centra en el proceso de difusión de la cultura alimentaria, especialmente la integración de la cocina china en América Central. Se explorarán diversas vías de comunicación y canales a través de los cuales se transmite esta cultura culinaria. En este contexto, es crucial reconocer los desafíos de la adaptación cultural y los conflictos que surgen al introducir la comida china en un nuevo entorno. Al investigar estos aspectos, el capítulo busca ofrecer una comprensión más profunda de cómo la cultura alimentaria se difunde y enfrenta desafíos en el contexto de la globalización.

i) Vías de transmisión y efectos

Las vías de transmisión pueden ser de diversa índole, a efectos de la presente reflexión se analizarán: (a) restaurantes chinos, (b) documentales, (c) redes sociales y (d) el Instituto Confucio.

(a). *Los restaurantes chinos*

La difusión de la comida china a otros países ha tenido lugar durante un largo período de tiempo,

durante el cual algunos alimentos se han presentado al mundo exterior en su forma original, pero más alimentos se han fusionado con ingredientes, hábitos alimenticios y prácticas culturales locales, y han pasado por una variedad de cambios que han dado lugar a nombres como “comida china estadounidense”.

La entidad que lleva la comida y la cultura china es innegablemente el restaurante chino. El Economic Reference informó en (1990):

A medida que las huellas de los chinos viajaban por todo el mundo, el viento caliente de la cultura gastronómica china también soplabla a todos los rincones del mundo. Según las estadísticas, hay alrededor de 30 millones de chinos en el extranjero y chinos que viven en varios países del mundo, y hay alrededor de 160,000 restaurantes chinos. (p. 68)

Entre ellos, hay más de 4.000 en Gran Bretaña, más de 3.000 en Francia, más de 6.000 en Australia, más de 1.000 en Alemania y Bélgica, más de 500 en Italia, más de 500 en Suecia y hasta 16.000 en Estados Unidos, que representa el 10 por ciento de los restaurantes chinos del mundo. (Yao, 2013)

Desde la antigüedad, ha existido un sentido de identidad en China de que “la comida es la primera necesidad del pueblo”. Para la mayoría de los chinos, la comida no es solo un medio de subsistencia, sino que también contiene conocimientos, pensamientos y filosofías sobre la naturaleza, los ingredientes y los alimentos.

Para la mayoría de la población china que viven en el extranjero, la comida es un recuerdo de las papilas gustativas y el olfato, así como un recuerdo de los familiares y la ciudad natal. Para los extranjeros, los restaurantes chinos son más como un lugar donde pueden descansar de la rutina diaria de comer y cambiar sus gustos, y al mismo tiempo experimentar la cultura oriental a través de restaurantes chinos sin tener que hacer un largo viaje a través del Océano Pacífico. (Roberts, 2002)

Los restaurantes chinos aparecieron por primera vez en América Central alrededor del siglo XIX. Los trabajadores chinos contratados se encontraban en el Caribe, durante este período en los ingenios azucareros, canales y ferrocarriles de América Central. Según los registros históricos, alrededor de tres grupos de chinos viajaron a América Central.

El primero de estos grupos está documentado como trabajadores contratados que fueron llevados a Panamá y a Costa Rica para trabajar en la construcción de ferrocarriles a gran escala o para laborar en la agricultura en Costa Rica y Belice.

La segunda corriente migratoria de China a la región consistió en trabajadores independientes y pequeños empresarios. Esta fase migratoria fue la más extensa, extendiéndose desde Panamá hasta el sur hasta Belice y Guatemala en el norte. También fue la fase más duradera, comenzando en las dos últimas décadas del siglo XIX y continuando hasta nuestros días.

La tercera corriente migratoria es la fase de los inversores ricos, principalmente de Taiwán, cuyo apogeo fue en la década de 1990 pero cuya presencia todavía se siente en la actualidad. (Lai y Tan, 2010)

En todos estos lugares, las condiciones de trabajo eran duras, se daba el consumo de opio, la

mala alimentación y altas tasas de mortalidad. A pesar de enfrentarse a la muerte y el sufrimiento, la mayoría sobrevivió a la servidumbre, y muchos trabajadores chinos acabaron abandonándola y buscaron otros medios de subsistencia en la zona, como tiendas minoristas, lavanderías, tiendas de productos secos y restaurantes chinos, etc.

Estas industrias, con su bajo capital inicial y alta rentabilidad, se convirtieron en la opción preferida de la mayoría de los pequeños y medianos empresarios chinos y han continuado hasta la actualidad. Estas industrias se han convertido en la primera opción de la mayoría de los pequeños y medianos empresarios chinos debido a su bajo capital inicial y la alta rentabilidad.

La mayoría de los chinos en América Central son de la provincia de Guangdong, por lo que los restaurantes chinos son principalmente cafés de estilo Cantón, cocina cantonesa y bebidas de estilo Hong Kong.

La decoración en estos establecimientos a menudo refleja la cultura del sur de China, las mesas redondas en lugar de las mesas cuadradas se han convertido en el comedor de la mayoría de los restaurantes cantoneses, lo que está más en línea con la cultura de la mesa china que enfatiza en el intercambio de varias personas y platos diversificados, y es conveniente que las personas compartan platos juntos. La mesa redonda simboliza el espíritu cultural de la reunión y armonía del pueblo chino.

La mayoría de las decoraciones son de color rojo, con imágenes del Dios de la Fortuna en la pared, grandes farolillos rojos y otras decoraciones que representan la cultura china para atraer a los clientes.

Para satisfacer las preferencias gastronómicas locales, los restaurantes chinos en América Central también han introducido comidas chinas simplificadas, que se adaptan a los clientes acostumbrados a comer solos. Con el auge de China en las últimas décadas, los restaurantes chinos en América Central han diversificado gradualmente sus cocinas, ya no se limitan a la cocina cantonesa, sino que también aparecen como la cocina de Sichuan, la olla caliente y la cocina del noroeste, enriqueciendo la expresión de la cultura gastronómica china.

Inicialmente, los restaurantes chinos en América Central operaban como empresas familiares, con propietarios, cocineros y camareros a menudo parientes. Esta configuración familiar facilitó las transferencias intergeneracionales de conocimientos empresariales y culturales entre los inmigrantes chinos. A medida que estos negocios prosperaron y acumularon capital, sirvieron como trampolines para que los inmigrantes chinos siguieran carreras más lucrativas. En consecuencia, los lugareños también comenzaron a unirse a la fuerza laboral en los restaurantes chinos, lo que contribuyó a su transformación de simples talleres familiares a establecimientos gastronómicos más sofisticados.

En las décadas de 1980 y 1990, la inyección de capital chino elevó aún más a algunos restaurantes chinos a la categoría de lujo, desafiando los estereotipos de la comida china como barata o poco sofisticada. Hoy en día, los restaurantes chinos en Centroamérica continúan sirviendo como centros culturales vitales, ofreciendo a los clientes una experiencia de inmersión completa en las tradiciones chinas a través de símbolos culinarios, etiqueta, alegoría y prácticas religiosas.

Más allá de los restaurantes, la influencia china en Centroamérica se extiende a las tiendas

de comestibles, supermercados y mercados de verduras, donde los empresarios chinos han introducido ingredientes, especias y condimentos integrales para la cocina china.

Estos elementos culinarios (dulces, ácidos, amargos, picantes y salados) se han convertido en marcadores distintivos de la cultura gastronómica china en la región, enriqueciendo aún más su tapiz cultural

En esencia, la cultura gastronómica china en América Central ejemplifica la interacción dinámica entre la tradición y la adaptación, proporcionando un vínculo tangible con la herencia china al tiempo que se integra a la perfección en los contextos locales. A medida que los restaurantes y negocios chinos continúan prosperando, no solo satisfacen los antojos culinarios, sino que también fomentan la comprensión y el aprecio cultural a través de las fronteras.

(b). Documental

Los documentales se han convertido en una fuerza importante en la difusión de la cultura gastronómica china en la era de las películas y los dramas televisivos. Muestran el nacimiento y desarrollo de los alimentos a través de expresiones auténticas, pesadas y profundas, y presentan la atmósfera humana de la manera más vívida, con la realidad de la leña, el arroz, el aceite y la sal, y la calidez de una familia china. Uno representativo es *A Bite of China*.

A Bite of China es un programa gastronómico producido por el Canal de Documentales de la Televisión Central de China (CCTV), que emitió tres temporadas en 2012, 2014 y 2018, y que centra su lente narrativa en la comida de la tierra china.

Diferentes chinos de varias regiones aplican su sabiduría para utilizar la naturaleza de manera moderada y hábil, logrando alimentos simples y deliciosos. Solo una nación agrícola puede conectar íntimamente su apego a la tierra y la reverencia por el cielo tan estrechamente en sus corazones. Un escritor describió así la sencilla visión del mundo de los chinos: Cuando están ocupados cultivando y disfrutando de sus comidas, nunca se olvidan de mirar al cielo. (Chen, 2012)

Desde la delicada y elegante cocina cantonesa hasta los atrevidos y atrevidos fideos del noroeste, *A Bite of China* demuestra la rica historia, cultura y folclore detrás de la comida a través de la comida, y muestra las costumbres únicas de cada región, lo que también demuestra el este, el oeste, el sur, el norte y el sur de China, y la inmensidad de su masa terrestre. El documental no es solo una exploración gastronómica, sino también una herencia y demostración de la cultura tradicional china, revelando el respeto del pueblo chino por la tierra y la comida, y los espectadores pueden leer el amor por la vida del pueblo chino a partir de su amor por la comida.

Además, *Once Upon a Bite* rompe el marco narrativo de las culturas locales y nacionales, y muestra la riqueza de la cultura gastronómica al comparar las diferencias entre las culturas gastronómicas nacionales y extranjeras, y vuelve a contar la historia del pueblo chino y construye la imagen de China con una nueva perspectiva de las culturas china y extranjera.

El formato documental rompe con las limitaciones de la ubicación fija del restaurante y es capaz de extenderse más a través del Internet, al tiempo que explora las infinitas posibilidades de la comida y el significado emocional que aporta a través de perspectivas bellamente fotografiadas, un rico patrimonio cultural y narrativas coherentes.

Figura 1.
Settle down



Nota. Once Upon a Bite temporada 1 episodio 2 fotos promocionales.

(c). Las redes sociales

Según un informe publicado por la agencia de datos Statista, hasta el 24 de abril, TikTok se ha descargado más de 4.920 millones de veces en todo el mundo, con más de 1.582 millones de usuarios activos mensuales, lo que la convierte en la quinta aplicación social más popular del mundo. (Statista, 2024)

La popularidad del software social chino en el extranjero también ha proporcionado una forma conveniente de difundir la cultura gastronómica china.

En la plataforma TikTok, los extranjeros que visitan China, prueban auténtica comida china y experimentan la cultura china se han convertido en un importante punto de tráfico.

A diferencia de Facebook y YouTube, donde hay muchas interpretaciones erróneas e incluso

demonización de la cultura gastronómica china, TikTok proporciona una plataforma positiva y una oportunidad para mostrar la cultura gastronómica china diversificada y eliminar los prejuicios y los malentendidos.

Además de TikTok, todavía hay muchas redes sociales que combinan imágenes, textos y videos, para que las personas puedan aprender y compartir la cultura gastronómica china en cualquier momento y en cualquier lugar, haciéndola más vívida y diversificada.

La conveniencia y la amplitud de las redes sociales permiten que más personas participen en la difusión de la cultura alimentaria, mostrando la comida china en todos sus colores y sabores, al tiempo que reducen el sesgo político que es difícil de evitar en los principales medios de comunicación, disuelven el monopolio del discurso de los principales medios de comunicación y aumentan el orgullo que los residentes chinos tienen por su propia cultura gastronómica mientras difunden activamente la cultura gastronómica china.

El advenimiento del Internet móvil y los teléfonos inteligentes ha elevado significativamente los nuevos medios como un canal crucial para la comunicación cultural. Ha democratizado la creación de contenido, permitiendo que prácticamente cualquier persona con un teléfono inteligente y acceso a Internet se convierta en un creador de contenido. Esta democratización ha fomentado una difusión descentralizada de los mensajes culturales, rompiendo las estructuras tradicionales de autoridad.

Las características distintivas de fragmentación y comunicación instantánea inherentes a las nuevas plataformas mediáticas han amplificado aún más este efecto. La fragmentación permite la creación y el consumo de videos, textos e imágenes del tamaño de un bocado que resuenan más fácilmente en diversas audiencias globales en comparación con las iniciativas culturales oficiales. Estas expresiones culturales informales pero atractivas son más fácilmente aceptadas y aceptadas por audiencias de diferentes orígenes culturales.

A partir de la comparación en la tabla 1 se infiere que con la aparición de nuevos medios -independientes-, se ha proporcionado más canales accesibles y confiables para la difusión de la cultura gastronómica china. La rápida difusión de contenidos por estas vías, especialmente a través de temas tendencia, generan un tráfico significativo, lo cual permite acumular un amplio número de seguidores e interacciones. Este fenómeno facilita la propagación de dicha cultura, como mejora eficazmente su representación positiva, muestra su riqueza y su diversidad a una audiencia global en un corto período.

Tabla 1.
Diferencia entre medios oficiales e independientes.

Criterio de análisis	Medios de comunicación oficiales y convencionales	Medios independientes versus medios no oficiales
Objeto de la comunicación	Canales de información controlados y difundidos por el gobierno u organizaciones oficiales, como sitios web gubernamentales y conferencias de prensa oficiales. Su umbral de difusión es alto, y en su mayoría se caracterizan por la colectividad.	Medios controlados por auto-adquisición privada o no gubernamental, como cuentas personales de redes sociales, plataformas de periodistas independientes, etc. Todo el mundo puede convertirse en sujeto de comunicación a través de Internet, con un umbral de comunicación bajo y una tendencia a la individualización.
Difusión de contenidos	El contenido es principalmente información de conocimiento y noticias. La forma de difusión se basa en primera instancia en informes de medios de comunicación de texto y papel, noticias de radio y televisión, y en los últimos años, ha comenzado a explorar nuevos medios y videos cortos; El contenido es riguroso, coherente, y tiene por objeto transmitir las intenciones del Gobierno y las políticas nacionales, orientar a la opinión pública y salvaguardar la estabilidad social y los intereses del país.	La forma de comunicación es rica, el contenido es más entretenido, la presentación está fragmentada y la información se muestra a través de la visualización diversificada de video, audio e imagen intercalados, y su entrega de información persigue trucos y explosiones en muchos lugares para atraer tráfico de red.
Velocidad de difusión y alcance de la audiencia	La información oficial es eficiente y rápida. Las noticias sociales se actualizan más lentamente que los medios independientes, pero su alta credibilidad y autoridad las hacen influyentes tanto en el país como en el extranjero, llegando a una amplia gama de grupos de audiencia.	El contenido se actualiza rápidamente, la audiencia rompe las limitaciones geográficas, la amplia gama, todos pueden confiar en la red para recibir la misma información.
Difusión de modelos interactivos	En los últimos años, con la incorporación de los medios oficiales a la plataforma de videos cortos, el modo de comunicación ha cambiado gradualmente de unidireccional a bidireccional, y la audiencia puede comentar e interactuar sobre la información y dar retroalimentación oportuna a través de las formas de "comentarios", "me gusta" y "retweets". El público	

Nota. Elaboración propia.

(d). El Instituto Confucio

El Instituto Confucio es un importante lugar educativo para que China exporte su idioma y cultura y aunque el Instituto Confucio en Costa Rica aún no ofrece cursos relacionados con la gastronomía, el Instituto Confucio en Argentina abrió un curso virtual de cocina en el 2020, el cual enseña a los estudiantes el cómo preparar comida china, según reza en la descripción del curso:

¿Sabías que en la época de Confucio la gastronomía ya se había convertido en un arte elevado? Confucio enfatizó los aspectos artísticos y sociales de la cocina y el comer. Instituyó las reglas de etiqueta de la cocina y la mesa, la mayoría de las cuales todavía se aplican hasta el día de hoy. La comida es una parte fundamental de la vida, por eso la sociedad china a lo largo de los siglos ha dado tanto valor a la gastronomía. Forma parte de su cultura, filosofía y medicina tradicional del país; una parte indispensable de su cultura. Forma parte de su cultura, filosofía y medicina tradicional del país; un elemento indispensable en la vida cotidiana de los chinos más allá de la necesidad natural y básica de alimentarse. aprenderás a cocinar platos básicos pero clásicos de la cocina china, con ingredientes accesibles y los mejores consejos para iniciarte en el mundo de esta cocina milenaria. (Romina Delmonte, 2022, p. 75)

El plan de estudios ofrecido por los Institutos Confucio varía de un país a otro, influenciado por factores como la experiencia de los profesores y las condiciones locales de enseñanza. Sin embargo, el objetivo fundamental de estos programas sigue siendo el mismo: mostrar la cultura china.

En Costa Rica las ofertas del Instituto Confucio han incluido cursos centrados en caligrafía, grabado y pintura tradicional. Esta iniciativa subraya el importante papel del gobierno chino en la configuración de la narrativa que rodea a la cultura nacional china.

Los demás países de Centroamérica que han establecido relaciones diplomáticas con China, dado que estas relaciones son relativamente recientes, actualmente cuentan con recursos limitados en cuanto al personal docente, por lo que en su mayoría solo ofrecen cursos de lengua china.

Sin embargo, durante eventos importantes o festividades tradicionales, suelen realizar exhibiciones de caligrafía, música y danza tradicionales chinas para promover la cultura del país. Se prevé que en un futuro próximo se introducirán cursos culturales de cocina nacional en más Institutos Confucio.

La cultura gastronómica china se ha difundido a través de diversos canales, incluidos restaurantes chinos, documentales, plataformas de redes sociales y clases culinarias impartidas en los Institutos Confucio. Cada uno de estos canales posee fortalezas y debilidades distintas, y en conjunto sirven como los principales conductos para difundir la cultura gastronómica china.

Los canales oficiales, respaldados por los esfuerzos estatales, transmiten de manera efectiva el compromiso del gobierno de fomentar la confianza y promover la cultura gastronómica china. Estas iniciativas ejercen una influencia considerable en la configuración de las percepciones globales de las tradiciones culinarias chinas.

Por el contrario, los canales impulsados por individuos eluden los sesgos y estereotipos

políticos, presentando una representación más identificable y creíble de la cultura china. Estos esfuerzos de base resuenan con audiencias de diferentes orígenes culturales, fomentando una mayor aceptación y comprensión del patrimonio culinario chino. Al complementarse entre sí, los canales oficiales e individuales contribuyen colectivamente a la amplia difusión de la cultura gastronómica china, enriqueciendo significativamente la conciencia y la apreciación global de este legado cultural.

ii) Desafíos

En el contexto actual de globalización, la difusión cultural enfrenta diversos desafíos. Los conflictos y malentendidos entre culturas a menudo afectan su aceptación y reconocimiento, según Huntington: “En este nuevo mundo, los conflictos más generalizados y peligrosos no son entre las clases sociales, los ricos y los pobres, u otros grupos económicamente divididos, sino entre personas que pertenecen a diferentes entidades culturales”. (Huntington, 1996)

El académico chino Zhang Weiwei propuso el concepto de “Estado-civilización”, cambiando la situación anterior en la que la academia occidental contraponía “Estado-nación” y “Estado-civilización”. Este concepto integra elementos de la civilización tradicional y moderna, basándose en la historia, la cultura, la sociedad y las condiciones nacionales de China, para construir el discurso chino y desarrollar el modelo chino. (Zhang, 2022)

El rápido crecimiento económico de China y su creciente influencia internacional han llevado a los responsables políticos y académicos a considerar cómo China remodelará el panorama del desarrollo mundial y a utilizar el concepto del “modelo chino” para definir la estrategia de desarrollo de China, colocándola en oposición al liberalismo occidental, lo cual ha llevado a un debate sobre si China debe ser vista como una oportunidad o una amenaza para el desarrollo.

En el proceso de difusión de la gastronomía china a nivel global, a menudo se ve afectado por estereotipos profundamente arraigados. Por ejemplo, en Costa Rica, muchas personas consideran que el sistema autoritario de China y la represión de los derechos individuales parecen contradecir la reputación de Costa Rica como la Suiza de América Central, un país con una tradición democrática estable y un pacifismo que le valió a Oscar Arias el Premio Nobel de la Paz en 1987. (DeHart, 2012) A pesar de que China ha proporcionado a Costa Rica un estadio de 100 millones de dólares y ha comprado 300 millones de dólares en bonos costarricenses y ha financiado parcialmente la construcción del Barrio Chino de San José y la renovación de carreteras, entre otras cosas, el sentimiento de prosperidad sigue existiendo en la sociedad costarricense.

En la investigación de DeHart (2012), en su metodología entrevistó a una persona de ascendencia china que afirmó que “la mayoría de los costarricenses piensan que los chinos son pobres; (China es) un país sin derechos humanos y la gente come carne de perro”. (DeHart, 2012, p. 1370) La percepción de que China construyó el estadio en un corto período de tiempo se debió a la explotación de los trabajadores chinos, cuya laboriosidad era vista como una amenaza para el mercado laboral costarricense.

Históricamente, los medios de comunicación extranjeros han retratado la cultura gastronómica china a través de lentes estrechos y sesgados, perpetuando estereotipos como “los chinos comen cualquier cosa” o exagerando los impactos en la salud de las especias chinas. Tales tergiversaciones alimentan los malentendidos culturales y la resistencia a la cocina china en el

extranjero, socavando su atractivo e imagen internacional.

Estos conceptos erróneos no solo impiden la difusión global de las tradiciones culinarias chinas, sino que también disminuyen el interés general y la aceptación de la cultura china.

Además de los estereotipos y malentendidos provocados por diferentes espacios culturales, en el contexto del aumento de las tendencias de desglobalización, las políticas proteccionistas y los sentimientos anti-chinos en ciertos países constituyen obstáculos directos para la difusión de la cultura china.

Desde 2018, China se ha convertido en el segundo socio comercial más grande de América Latina, y América Latina se ha convertido en el segundo destino más grande para la inversión china en el extranjero después de Asia. (Ministry of Commerce of The People's Republic of China, 2018) A pesar de la creciente escala de la cooperación económica y comercial, el rechazo de la región a China sigue siendo muy alto.

En la era posterior a la pandemia, las tensiones geopolíticas globales se han intensificado, lo que plantea importantes desafíos para las empresas chinas que operan en el mercado internacional. El año 2020 fue testigo de la prohibición de la India de 59 aplicaciones chinas, incluida TikTok, su mayor mercado en el extranjero.

Del mismo modo, en Estados Unidos, el expresidente Trump amenazó con prohibir TikTok, y en marzo de 2024, la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó un proyecto de ley que obligaba a ByteDance a desprenderse de TikTok, lo que pone de manifiesto las continuas presiones regulatorias. Estas acciones contra TikTok subrayan un panorama geopolítico más amplio en el que las preocupaciones de seguridad nacional se entrelazan con la competencia económica y la influencia cultural.

La justificación del gobierno de EE. UU. para atacar a TikTok, aparentemente debido a los riesgos para la seguridad nacional, carece de pruebas sustanciales y parece estar arraigada en su preocupación por la formidable influencia global de TikTok.

La aparición de TikTok desafía el dominio cultural que durante mucho tiempo han tenido las plataformas de redes sociales occidentales, ofreciendo una plataforma que parece menos cargada políticamente para la expresión cultural china. Sin embargo, esta misma característica también hace que TikTok sea susceptible a la politización, lo que complica el camino para la difusión cultural china en el escenario global.

Las tendencias geopolíticas impredecibles han cambiado el patrón tradicional de 'la tierra es plana', el mercado globalizado ha cambiado a partir de las fricciones comerciales entre China y Estados Unidos. El mundo de los negocios ya no es un mercado abierto entre sí y explota los derechos de propiedad intelectual, sino un mundo que es antiglobalización, dividiendo esferas de influencia y enfrentándose entre sí. se enfrentan entre sí. (Kuang y Zhang, 2011, p. 5)

El entorno geopolítico complica aún más los esfuerzos para promover la cultura gastronómica china a nivel mundial. Algunos países occidentales, recelosos de la creciente influencia de China, han impuesto restricciones a las empresas y plataformas de medios chinas, restringiendo su alcance internacional y sus esfuerzos de intercambio cultural. Estas medidas no solo restringen las oportunidades de negocio para las empresas tecnológicas chinas, sino que también restringen

los canales para la expresión cultural china y el compromiso con audiencias globales. Todavía se necesitan esfuerzos multifacéticos para resolver estos problemas.

III. La Comunicación Cultural en un mundo globalizado: perspectivas y realidades

La reacción de América Latina hacia China en el siglo XXI, y de hecho la reacción del mundo hacia China, sigue siendo muy ambivalente. Por un lado, hay admiración por la rápida modernización y el poderío económico de China. Mientras que, por otro lado, el salvajismo y el miedo causados por el sistema discursivo occidental y la propaganda mediática han moldeado la cultura china y, al mismo tiempo, han influido en la supervivencia, el desarrollo y la movilidad de los chinos y los restaurantes chinos en América Latina.

La evolución de los restaurantes chinos y la promoción de la cultura gastronómica china en el extranjero ilustran un viaje de transformación, desde el rechazo inicial debido a las percepciones de falta de limpieza, baja calidad y económica, hasta la aceptación gradual, el aprecio e incluso el cariño. Este viaje está estrechamente ligado a la difusión de la cultura china, la posición global de China y la evolución de la relación entre China y América Latina.

Como importante portador de intercambio cultural, la comida ha llevado a la cultura china a todos los rincones del mundo a través de la forma única de comer. En América Latina, cada vez más personas han comenzado a aceptar, apreciar y amar la comida china, no solo porque es deliciosa, sino también porque tiene ricas connotaciones culturales chinas.

A través de la degustación de la comida china, la población local puede comprender mejor las costumbres y tradiciones culturales chinas, lo que crea condiciones favorables para el desarrollo de restaurantes chinos. Muchos restaurantes han cambiado gradualmente la percepción de la población local sobre la comida china al mejorar la calidad de los platos, las condiciones sanitarias y la introducción de una gestión moderna. Algunos restaurantes chinos exitosos también se han integrado activamente en la cultura local e introducido platos mejorados para adaptarse a los gustos locales, ganando el favor de más clientes.

Con la profundización de los lazos económicos y comerciales entre China y América Latina, los empresarios chinos en el extranjero están aprovechando cada vez más las relaciones bilaterales y multilaterales para capitalizar las oportunidades económicas emergentes. Los chinos nacidos en otros países tienen una mayor ventaja en los intercambios y el comercio, dado que dominan el idioma local y el chino; entienden ambas culturas y las tradiciones de ambos lados.

Las personas con mayor nivel educativo están dispuestas a utilizar su experiencia y su estatus social y cultural para cerrar la brecha entre China y América Latina. Los chinos migrantes de segunda y tercera generación también están más dispuestos a viajar a China para estudiar, re-imaginar su identidad china, ponerse en el lugar de la cultura china, fortalecer las raíces de su idioma y construir lazos con China.

De cara al futuro, a medida que las relaciones chino-latinoamericanas continúan profundizándose, la cocina y la cultura chinas están preparadas para un mayor desarrollo en América Latina. Sin embargo, para seguir siendo competitivos en un mercado cada vez más feroz, la comida china debe innovar continuamente y adaptarse a las demandas del mercado local.

A través del conducto cultural único de la cocina china, los pueblos de China y América Latina

tienen una oportunidad excepcional para mejorar el entendimiento mutuo, fomentar la integración cultural y dar forma colectivamente a un futuro próspero.

En su discurso en el Instituto de Relaciones Internacionales de Moscú en marzo de 2013, el presidente Xi Jinping dijo:

En este mundo, el grado de interconexión e interdependencia entre los países se ha profundizado como nunca antes, y los seres humanos viven en la misma aldea global, en el mismo espacio y tiempo donde la historia y la realidad se encuentran, y se están convirtiendo cada vez más en una comunidad de destino en la que ustedes son uno conmigo. y yo soy uno con vosotros. (Diario del Pueblo, 2015, p. 1)

El concepto de la comunidad global de futuro compartido aboga por que los países del mundo se respeten y confíen mutuamente, y se desarrollen conjuntamente. En el ámbito de la difusión cultural, este concepto se refleja en la promoción de la comprensión y la tolerancia entre diferentes culturas. La difusión de la cultura gastronómica china no solo busca dar a conocer la cultura culinaria de China al mundo, sino que también busca promover el diálogo cultural entre países a través del lenguaje universal de la comida, eliminando malentendidos y barreras.

La difusión de la cultura gastronómica china puede considerarse una práctica concreta para impulsar la construcción de la 'comunidad de destino de la humanidad'. A través de su difusión en regiones como América Central, China no solo exporta su cultura alimentaria, sino que también, a través de este puente gastronómico, transmite a los pueblos del mundo la idea de 'paz y desarrollo'. En un contexto de creciente complejidad global, la cultura gastronómica china puede convertirse en un importante vínculo para mejorar la comprensión cultural entre los países y compartir el patrimonio cultural, contribuyendo así a la construcción de un entorno cultural global pacífico, estable e inclusivo.

El concepto de la comunidad global de futuro compartido es, fundamentalmente hablando, la sabiduría de este país asiático y las soluciones a los problemas de este país y del mundo, la aplicación y expansión del camino único de China de ascenso pacífico en el nivel de las relaciones internacionales; es resolver el problema de hacia dónde vamos.

El sociólogo Giddens (1999) señala que

Los acontecimientos en regiones distantes ya sean económicos o no, nos afectan más directa y rápidamente que nunca. A su vez, las consecuencias de las decisiones que tomamos como individuos suelen ser globales. Nuestros hábitos alimenticios individuales, por ejemplo, tienen consecuencias directas para los proveedores de alimentos, que bien pueden residir en el otro lado del mundo (p. 33)

Teniendo en cuenta la trayectoria de la historia mundial en la era de la globalización, es evidente que, si bien la edad de oro de la globalización sin restricciones puede estar cambiando, la interconexión mundial sigue siendo sólida. Desde el punto de vista económico, político y cultural, las naciones siguen ejerciendo influencia unas sobre otras.

A lo largo de la historia, el pueblo chino ha participado en intercambios culturales internacionales guiados por "uno debe valorar no solo la propia cultura, sino también las culturas de los demás, y esto contribuirá al florecimiento de todas las culturas". (Fei, 1993, p. 16)

Por lo tanto, en el futuro, por un lado, la cocina china debe prestar más atención a la integración con la cultura local de América Central. Los restaurantes pueden atraer a un público más amplio al lanzar platos innovadores que combinen ingredientes y sabores locales. Esta fusión no solo puede mejorar la competitividad del restaurante, sino también aumentar la identificación de los locales con la cocina china. Por otro lado, el gobierno chino y las instituciones relevantes también pueden fortalecer el apoyo político a la difusión de la cultura gastronómica china. A través de financiamiento, promoción de marcas y actividades de intercambio cultural, se puede mejorar la imagen internacional de la cocina china. Además, mediante vías diplomáticas, se puede reforzar la promoción de la cultura gastronómica china en la región, aumentando su visibilidad y aceptación.

Asimismo, los restaurantes chinos en el extranjero pueden fortalecer la comprensión de sus empleados locales sobre la cultura gastronómica china, lo que les permitirá transmitir mejor el significado cultural de la cocina a los clientes. También pueden utilizar las redes sociales y plataformas de videos cortos para compartir técnicas culinarias e historias culturales, atrayendo así la atención de los consumidores jóvenes y aumentando su influencia en la comunidad.

En resumen, la difusión de la cultura gastronómica china en América Central no solo representa la introducción de la gastronomía, sino que también refleja el intercambio cultural. Con estrategias de difusión efectivas y apoyo político, el futuro desarrollo de la cultura gastronómica china en América Central está lleno de esperanza. Ante los desafíos de la globalización, la cultura gastronómica china continuará ejerciendo su encanto único, contribuyendo a la diversidad cultural y al desarrollo económico de América Central.

China cree que el mundo es uno, que no hay jerarquía entre los pueblos y las naciones, que son los centros y las fronteras de los demás, y que la humanidad logrará la prosperidad común sobre la base del pluralismo cultural y la coexistencia. Por lo tanto, defendiendo los principios básicos del diálogo de civilizaciones, la comprensión mutua de las civilizaciones y la integración de las culturas, el Partido Comunista de China, al tiempo que aumenta la influencia de la cultura china y fortalece su derecho a hablar en la arena internacional, se compromete activamente a contar una buena historia china, difundiendo la historia del socialismo con peculiaridades chinas y el sueño chino.

De ahí el interés en esta reflexión, el permitir que el mundo conozca más sobre el pueblo chino, la cultura y los valores chinos, un relato construido desde una visión intelectual de China en Centroamérica, en el marco de una estancia de investigación doctoral.

Referencias

Chen, X. (22 de may de 2012). A Bite of China, CCTV, <https://tv.cctv.com/2018/02/15/VIDEE2GwsPw3CFj2pwJLiHdP180215.shtml?spm=C55924871139.PT8hUEEDkoTi.0.0>.

China Daily. (19 de 2 de 2023). 讲好中国故事、传播好中国声音. <http://china.chinadaily.com.cn/a/202302/19/WS63f21bc1a3102ada8b22fa72.html>

DeHart, M. (2012). Remodelling the Global Development Landscape: the China Model and South-South cooperation in Latin America. *Third World Quarterly*, 33(7), 1359-1375.

Diario del Pueblo. (26 de julio de 1980). 人民日报：社论. 人民日报.

Diario del Pueblo. (4 de mayo de 1982). 当代青年的历史使命. 人民日报.

Diario del Pueblo. (23 de 11 de 2015). 习近平对世界如是说. 人民日报海外版.

Douglas, M. (1972). Deciphering a Meal. *Daedalus*,. 61-81.

El Partido Comunista de China. (28 de 9 de 1986). 中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/65381/4429515.html>

Farrer, J. (2015). *The globalization of Asian cuisines : transnational networks and culinary contact zones*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.

Fei, X. (1993). 人的研究在中国. 天津: 天津人民出版社.

Giddens, A. (1999). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Guo, W. (11 de 10 de 2022). 把先进文化建设不断融于党的奋斗征程之中. <http://theory.people.com.cn/n1/2022/1011/c40531-32543094.html>

Huntington, S. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.

Kuang, W., & Zhang, Q. (2011). 地缘政治环境下中国社交媒体全球化发展困境以抖音海外版TikTok为例. 对外传播(11), 4-6.

Lai, W. L., & Tan, C.-B. (2010). *The Chinese in Latin America and the Caribbean*. Leiden: Koninklijke Brill NV.

Li, Y. (27 de 8 de 2021). 文旅部：2019年文化及相关产业增加值占GDP4.5%. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1709233055954095227&wfr=spider&for=pc>

Mao, Z. (19 de junio de 1957). 关于正确处理人民内部矛盾的问题. 人民日报.

Ministry of Commerce of The People's Republic of China. (29 de 11 de 2018). 商务部召开例行新闻发布会. <http://m.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/diaocd/201812/20181202813046.shtml>

Oficina de Investigación Literaria del Comité Central del Partido Comunista de China. (2011). 十五大以来重要文献选编 (上). 北京: 中央文献出版社.

Roberts, J. (2002). *China to Chinatown: Chinese Food in the West*. London: Reaktion Books.

Romina Delmonte. (2022). "This Is Not Chinese Food": Relocation, Authenticity, and Global Cuisines in Chinese Restaurants in Buenos Aires. En M. Badaró, *China in Argentina: Ethnographies of a Global Expansion* (67-94). London: Palgrave Macmillan.

- Shi, J. (20 de 9 de 2022). 党的十八大以来我国文化建设述评：坚定文化自信·为新时代新征程凝心聚力. https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/20/content_5710789.htm
- Statista. (Abril de 2024). *Most popular social networks worldwide as of April 2024, ranked by number of monthly active users.* <https://www.statista.com/statistics/272014/global-social-networks-ranked-by-number-of-users/>
- Xinhua News. (2009). 共和国足迹——1995年：科教兴国战略. https://www.gov.cn/guoqing/2009-09/29/content_2756657.htm
- Xinhua News. (18 de 10 de 2011). 刘云山：我国文化改革发展进入一个新的阶段. <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/15939872.html>
- Xinhua News. (18 de 10 de 2017). 习近平提出·坚定文化自信·推动社会主义文化繁荣兴盛. https://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/18/content_5232653.htm
- Yao, W. (2013). 中国饮食文化传播与文化软实力的构建. 健康与文明——第三届亚洲食学论坛论文集 (65-72). 浙江: 浙江古籍出版社.
- Yin, K. (2023). 改革开放以来国家文化建设政策注意力演变——以党代会报告和政府工作报告为中心的分析. 图书馆论坛, 18-28.
- Zhang, W. (Septiembre de 2022). 文明型国家话语的形成及其对全球政治叙事的影响. 东方学刊, 2-19.

Centroamérica una región con alianzas geopolíticas y nuevos liderazgos mundiales en el contexto de la globalización

Central America a region with geopolitical alliances and new world leadership in the context of globalization

Recibido: 5 de julio del 2024 Aceptado: 8 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_8

Alma Gabriela Cux Vásquez¹ 

Resumen

El presente artículo refiere a una descripción y análisis de geopolítica, globalización, (desglobalización) y migración desde un enfoque en la región centroamericana en un contexto de cambios y nuevos liderazgos en el Sistema Internacional.

En este orden comprender el proceso de globalización como una oportunidad de crear alianzas para el intercambio de bienes, servicios y una agenda común para alcanzar metas por el bienestar de la población es de primordial importancia para los Estados y demás actores en la esfera internacional.

En cuanto a la región centroamericana se encuentra en un espacio geográfico rico en producción de productos para exportación, rutas por vías marítimas, aéreas y terrestres, además con alianzas políticas y comerciales con las principales economías del mundo.

En este orden es importante mencionar acerca de los flujos migratorios Centroamérica es una región de expulsión y tránsito de migrantes caracterizada por violencia e inseguridad. El artículo realiza un análisis desde la interdependencia compleja en un contexto de múltiples temas internacionales.

Palabras clave: GLOBALIZACIÓN, DESGLOBALIZACIÓN, INTERDEPENDENCIA, MIGRACIÓN.

Como citar:

Cux, A. (2024). Centroamérica una región con alianzas geopolíticas y nuevos liderazgos mundiales en el contexto de la globalización. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 166 - 180. DOI: 10.35485/rcap87_8

¹ Investigadora Independiente. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Nacida en Guatemala. Egresada de la Universidad Rafael Landívar 2023. Licenciada en Relaciones Internacionales. Voluntaria en Organizaciones que promueven una cultura de paz y la participación de la juventud en espacios sociales y políticos. Email: agabrielacv94@gmail.com

Abstract

This article refers to a description and analysis of geopolitics, globalization, (deglobalization) and migration from a focus on the Central American region in a context of changes and new leadership in the International System.

In this order, understanding the globalization process as an opportunity to create alliances for the exchange of goods, services and a common agenda to achieve goals for the well-being of the population is of primary importance for States and other actors in the international sphere.

As for the Central American region, it is located in a geographical space rich in the production of products for export, routes by sea, air and land, as well as political and commercial alliances with the main economies of the world.

In this order, it is important to mention migratory flows. Central America is a region of expulsion and transit of migrants characterized by violence and insecurity. The article carries out an analysis from complex interdependence in a context of multiple international issues.

Keywords: GLOBALIZATION, DEGLOBALIZATION, INTERDEPENDENCE, MIGRATION.

Introducción

El siguiente artículo presenta una serie de categorías como geopolítica, globalización, (des) globalización para un análisis de las transformaciones geopolíticas recientes desde la teoría de la Interdependencia compleja, incluye datos acerca de los porcentajes de exportaciones e importaciones, así como los principales socios comerciales de la región centroamericana.

De tal forma el objetivo del presente artículo es describir los siguientes conceptos globalización, geopolítica, (des)globalización, migración y la relación entre estas categorías para el análisis en la región centroamericana, siguiendo a Calduch (2014) el objetivo del método descriptivo “consiste en realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga” (p.29). En tal sentido durante el desarrollo del artículo se han expuesto definiciones y datos que respaldan las recientes transformaciones geopolíticas en Centroamérica.

Además, el método analítico también se incluye, para distinguir la realidad estudiada desde un enfoque de Relaciones Internacionales, en tal sentido Calduch (2014) refiere que el método analítico “Utiliza la descripción general de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de sus elementos esenciales y las relaciones que mantienen entre sí” (p.30). De tal forma la descripción de las categorías y el análisis de la relación entre conceptos permite exponer el contexto centroamericano de forma ordenada y práctica.

En un contexto de constante transformación en los procesos de globalización los actores internacionales mantienen diferentes relaciones estratégicas están pueden ser mutuas o no sin embargo las constantes tensiones geopolíticas en ocasiones afectan países, regiones, o el mundo entero el siglo XXI ha sido marcado por diferentes eventos en la historia los más reciente son la crisis por la pandemia COVID-19, la guerra en Ucrania que han transformado la realidad internacional.

Además, aparecen nuevos liderazgos económicos y políticos como lo es el crecimiento acelerado de China actor clave en la geopolítica internacional es importante conocer los valores e ideas que proyecta al mundo para la búsqueda de alcanzar el bienestar de la humanidad.

En este orden el presente artículo presenta categorías de análisis como geopolítica, globalización, (des) globalización y migración, este último por ser un fenómeno característico de la región centroamericana fenómeno que requiere de alianzas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, oportunidades de empleo y más dentro de un contexto de globalización que permita el intercambio de bienes, así como los movimientos migratorios con información adecuada para los migrantes.

Por tal motivo conocer los valores e ideas de China es una oportunidad para fortalecer relaciones en búsqueda de paz y seguridad en un mundo en constante cambio.

1. Conceptos Geopolítica, globalización y (des)globalización y migración

En relación al concepto de geopolítica es importante mencionar que ambos conceptos son amplios y complejos con un devenir histórico, sin embargo para efectos del presente análisis

se utilizan algunos conceptos para comprender el estudio y objetivo de ambos conceptos en primer lugar se cita el concepto del politólogo y político Rudolf Kjellen en 1,916 plantea lo siguiente “la ciencia que estudia al Estado como organismo geográfico”, caracterizándose por ser una “intersección entre la ciencia política, la geografía política, la estrategia militar y la teoría jurídica del Estado” Kjellen (como se citó en Herrera, 2018, p.3). En este orden es importante comprender que la geopolítica estudia los factores geográficos de un Estado.

Es decir, más allá de estudiar una ciencia Kjellen une el estudio de la ciencia política, la geografía política, estrategia militar la teoría jurídica del Estado de tal sentido esta unión permite un análisis más riguroso de la geopolítica principalmente la influencia del espacio geográfico en este sentido el espacio puede llegar a ser un utilizado como un medio de dominación o ser dominado.

Además, otra definición de geopolítica es la siguiente:

La geopolítica es la disciplina que estudia cómo un Estado u otra entidad dispone del espacio y qué impacto tiene desde un punto de vista político. Su objetivo es entender y encaminar la política nacional e internacional de un país a partir del conocimiento de este y de su historia. De esta manera, la geopolítica es útil para predecir cómo se van a comportar a nivel político los Estados teniendo en cuenta sus particularidades y variantes geográficas. (Martín,2023, párr. 1)

En este tenor la autora enfatiza que la geopolítica puede estudiar otros actores no estatales al referirse a otra entidad desde el elemento de análisis que es el espacio en el espectro político de tal forma encamina la política nacional e internacional para predecir el comportamiento de los Estados frente a determinadas situaciones como lo pueden ser las guerras, violencia, flujos migratorios, la tecnología temas relevantes a nivel internacional y cómo se organizan estos actores para resolver las crisis, controlar o dirigir el nuevo orden mundial resulta de interés su estudio en el contexto de nuevos liderazgos del siglo XXI.

Así mismo el objetivo de la geopolítica de acuerdo con Ballesteros como se citó en Castaño y Ferro (2017), es “facilitar la toma de decisiones políticas, proporcionando el conjunto de informaciones que faciliten el trabajo de los decisores” (p.119). En este sentido en la toma de decisiones políticas no puede faltar el análisis geopolítico que permite más información acerca del espacio de interés para la toma de decisiones en decisiones políticas como las alianzas, cooperación, intereses.

En una concepción más amplia Castaño y Ferro (2017), definen geopolítica como disciplina que estudia las relaciones de poder en la escala estatal e interestatal, y las transformaciones espaciales producidas en ese escenario. Este estudio implica el análisis sistemático de las condiciones geográficas de la superficie terrestre y marítima controlada por un Estado, así como de condiciones sociopolíticas, económicas y militares. (p.119)

Esta definición explica que la geopolítica trasciende de elementos físicos a las condiciones sociopolíticas, económicas y militares en determinado espacio, de tal forma el análisis de este concepto permite reflexionar acerca de su importancia al describir y analizar un fenómeno político, económico o social desde determinado territorio en este tenor resulta de interés realizar un análisis desde la geopolítica en los procesos de globalización por los cambios económicos, políticos, tecnológicos, sociales fundamentales en Centroamérica.

De tal forma al analizar el objetivo y campo de acción de la geopolítica hay que tomar en cuenta

que esta enfatiza en el espacio, el poder, actores, estatales y no estatales con capacidad de realizar cambios desde el punto de vista político de ahí su importancia en las transformaciones en territorios que llevan a cabo un análisis geopolítico de los acontecimientos más importantes a nivel mundial.

Ahora bien, es necesario continuar con la definición y análisis de otra categoría importante en este estudio, la globalización en este sentido se menciona el concepto del Fondo Monetario Internacional (2000):

Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. (párr.6)

El Fondo Monetario Internacional argumenta la integración mundial de economías con énfasis en el comercio y los flujos financieros, siendo las más relevantes en el proceso de globalización, pero considera que también se puede incluir el desplazamiento de personas por motivos económicos y la transferencia de tecnología mencionando que estas transferencias se realizan a través de fronteras internacionales, hay que considerar estos elementos al referirse a la globalización para comprender el entorno y contexto de los elementos mencionados.

En este orden globalización refiere a la creciente integración de economías ahora bien el término desglobalización refiere lo siguiente parafraseando a (Fanjul 2020) plantea que es la disminución de intercambio de mercancías, servicios, capitales, personas siendo la pandemia por el COVID-19 un ejemplo, además plantea que algunas de las causas de la desglobalización son la desaceleración económica, el proteccionismo, los temas de seguridad que intervienen en el comercio, perder sectores estratégicos.

En este tenor es importante mencionar que para el análisis se utilizan ambas categorías como la globalización y desglobalización para brindar un panorama acerca de la relación entre geopolítica, globalización y desglobalización desde la migración en el triángulo norte de Centroamérica, el objetivo es brindar una descripción y análisis de la región desde acontecimientos que han influido recientemente como la pandemia por el COVID 19, la guerra, las migraciones.

En este orden también es importante incluir migración como categoría de análisis, de tal forma el concepto de migración de La Organización Internacional para las Migraciones (2006) dice lo siguiente “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (p.38). Así, el concepto de migración permite comprender los movimientos de personas hacia otro territorio por distintos motivos como desplazamientos, personas en busca de refugio o migrantes por motivos económicos. Esta última categoría se utiliza en este análisis por ser una de las vinculadas a los procesos de globalización, además este movimiento es interesante analizarlo desde la geopolítica como las migraciones producen un cambio para los países de expulsión, tránsito y destino, pero el concepto de migración es amplio.

En tal sentido es importante agregar a este análisis la categoría de migrantes económicos como lo define OIM (2006):

Persona que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Este término se distingue del de “refugiado” que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intentan ingresar en un país sin permiso legal y/o utilizando procedimientos de asilo de mala fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un trabajo de temporada (cosechas agrícolas), llamados “trabajadores de temporada” o temporeros. (p.42)

En efecto un migrante económico busca mejorar su nivel en tal forma las causas que lo motivan son económicas por lo que tiene un efecto y una gestión de la migración desde otras perspectiva, para esto es importante el diálogo y análisis de actores como el Estado y las empresas privadas para crear condiciones e información adecuada para satisfacer estas demandas, para que la migración irregular no sea una opción que vulnere los derechos de las migrantes y los exponga a un viaje de riesgo y violencia durante el tránsito por la carencia de información y documentos necesarios para el viaje en este orden también se menciona la categoría migrante irregular OIM (2006) refiere lo siguiente:

Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular). (p.43)

El concepto de migración irregular es relevante al ser un fenómeno regional el concepto refiere a los migrantes sin autorización para ingresar es decir personas que no presentan los documentos solicitados por las autoridades como una visa o permisos de trabajo, es por este motivo la gestión de los Estados de expulsión y de las empresas privadas para crear oportunidades y asesoría de acuerdo con las necesidades de los migrantes.

2. Relación de interdependencia entre geopolítica y globalización

En cuanto al concepto de interdependencia y la relación entre geopolítica y globalización es importante abordar estas categorías desde un análisis riguroso estas tres categorías son de utilidad para análisis económicos desde una perspectiva internacional por su amplia relación en elementos de carácter geográfico al mencionar alguna de sus características se encuentra el vínculo entre actores desde diferentes espacios geográficos.

De tal forma al mencionar el concepto de interdependencia (Padilla, 2009) refiere lo siguiente: “Situación caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” (p.135). En tal sentido la interdependencia refiere a beneficios mutuos entre actores, sin embargo, en un mundo cada vez más complejo existen diversos intercambios y relaciones, así como intereses, parafraseando a Padilla (2009) explica que “un mundo interdependiente no es sinónimo de ausencia de amenazas militares, disminución de conflictos, aumento de beneficios, existen costos como puede ser ceder cierta soberanía” (pp.135-136).

En este orden el análisis de interdependencia refiere a efectos mutuos no significa ausencia de costos para los actores involucrados, depende de factores como el poder de cada Estado, sus elementos geográficos, como el tamaño, su población, economía, sus relaciones con otros

países.

Además, es de interés agregar las características de la interdependencia Compleja de acuerdo (Keohane y Nye como se citó en Padilla, 2009):

A) Canales múltiples; (p.138). En resumen, el gobierno no es el único medio de comunicación entre ciudadanos y otros actores.

B). Ausencia de jerarquía en los temas de la agenda; en resumen, no existe un tema central en el escenario internacional, existen múltiples temas “como lo son los temas, migratorios, comerciales, financieros, culturales y en general la cooperación de todo tipo que no posee una clara jerarquización”. (Padilla 2009, p.138)

C.) Ausencia de predominio de los asuntos militares;

La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Sin embargo, puede ser en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones. La fuerza militar, por ejemplo, puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza. (Keohane y Nye como se citó en Padilla, 2009, p.140)

De tal forma la fuerza militar ocupa menor influencia cuando se analiza desde la interdependencia compleja además explican los autores que la fuerza militar no resuelve conflictos económicos entre alianzas de tal forma que los temas militares no predominan entre alianzas económicas.

Castaño y Ferro (2017), definen geopolítica:

Disciplina que estudia las relaciones de poder en la escala estatal e interestatal, y las transformaciones espaciales producidas en ese escenario. Este estudio implica el análisis sistemático de las condiciones geográficas de la superficie terrestre y marítima controlada por un Estado, así como de condiciones sociopolíticas, económicas y militares. (p.119)

En este orden el concepto de geopolítica refiere a elementos como poder y los actores son Estados u otros, su estudio abarca condiciones geográficas principalmente sin excluir, condiciones sociopolíticas, económicas y militares. Ahora bien, el concepto de globalización refiere a lo siguiente de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2000):

Se refiere a la creciente integración de las economías de todo el mundo, especialmente a través del comercio y los flujos financieros. En algunos casos este término hace alusión al desplazamiento de personas (mano de obra) y la transferencia de conocimientos (tecnología) a través de las fronteras internacionales. (párr.6)

Al identificar los elementos relacionados entre interdependencia, geopolítica y globalización, en primer lugar, la existencia de actores estatales y no estatales, la geografía de estos actores permite que ocupe una relación de poder en el escenario internacional, además de sus recursos sociopolíticos, económicos y militares, permiten analizar los beneficios que puede obtener cada actor, por último como se ha mencionado la globalización refiere a la integración de esos actores y sus recursos en el escenario internacional mediante el comercio y flujos financieros, es decir, una puesta en práctica de los elementos geopolíticos.

En particular el mundo está conectado las relaciones entre actores en el escenario internacional tienen un beneficio mutuo o un costo diferente para cada actor de acuerdo sus elementos geográficos, en tal sentido la relación entre los tres conceptos mencionados es caracterizada por los elementos de los actores como relaciones de poder, costos y beneficios de acuerdo con la posición geográfica, económica, social, militar que ocupan en el escenario internacional.

2.1 Contexto desde la región centroamericana (Comercio y migración)

Con respecto a la región centroamericana ubicada en uno de los continentes más grandes del mundo, es una región rica en recursos naturales, tierra fértil, ubicación geográfica que conecta de Norte a Sur por vía terrestre y aérea además conecta con el océano Pacífico y Atlántico, región de producción y exportación de café, plátanos/bananos, cardamomo y otros productos con destino a países como Estados Unidos, México, y otros continentes como Europa y Asia, esto genera relaciones comerciales con países de las más grandes economías a nivel mundial en relación a lo mencionado se cita lo siguiente.

Con respecto a las exportaciones en la región centroamericana en el cuarto trimestre del año 2023 de acuerdo con el Centro de Estudios para la Integración Económica (2024) “Las exportaciones de Centroamérica totalizaron USD 47,954.7 millones, registrando un crecimiento de 2.7% con respecto al mismo período de 2022” (párr. 1). Desde la región centroamericana en términos de exportaciones de acuerdo a la cifra mencionada se comprende que existe un aumento en relación al año pasado, es importante mencionar estos datos porque reflejan la importancia de los elementos geográficos como los climas, la tierra, la ubicación y los productos que son exportados ya que constituyen una fuerza para competir y establecer relaciones comerciales.

Ahora bien, entre los principales mercados de destino de acuerdo con el Centro de Estudios para la Integración Económica (2023) destacan “Estados Unidos fue el principal mercado de destino de las exportaciones con un 33.5%, seguido de Centroamérica con 28.9% y la Unión Europea con 15.6%.” (párr. 1). En términos de relaciones comerciales Estados Unidos es un actor relevante para Centroamérica, según las cifras constituye uno de los principales mercados para las exportaciones, seguido por el mercado centroamericano y la Unión Europea como los principales destinos de las exportaciones esto refleja una relación de dependencia debido a los altos porcentajes de exportaciones.

Además, también refleja oportunidades de crecimiento para la región al contar con grandes economías a las que se exportan los productos centroamericanos, fortalecer las relaciones, incentivar el mercado es un reto para la región, aprovechar el espacio geográfico para el transporte y logística comercial es vital.

Finalmente la lectura a nivel regional es de oportunidades y crecimiento en comercio aprovechar el espacio para la producción y el transporte así como las relaciones comerciales entre los principales mercados Centroamérica es vital en la geopolítica internacional y en los procesos de globalización, es un actor relevante por la riqueza en su ubicación geográfica, clima para la producción que no ha quedado atrás en los procesos de globalización por que se ha integrado al comercio internacional a través de las exportaciones, además continuar con la apertura a nivel internacional en la búsqueda de nuevos socios o aumento de exportaciones a otros destinos es un reto para la región.

En el contexto de las importaciones de la región centroamericana de acuerdo con el Centro de Estudios para la Integración Económica (2024) “Las importaciones totales, que ascendieron a USD 104,089 millones”. (párr.2) En este tenor las importaciones reflejan así una relación de interdependencia.

Entre los países importadores se encuentran los siguientes “Las importaciones se originaron principalmente en Estados Unidos (31.3%), Centroamérica (14.3%) y China (14%)” (Centro de Estudios para la Integración Económica, 2024, párr.2). Lo anterior indica la relación de interdependencia de países como Estados Unidos, el primer socio comercial de Centroamérica que depende de esta potencia para exportar e importar productos, otro dato importante de mencionar es que Centroamérica está en apertura de nuevos mercados de importación como China de acuerdo a las cifras indicadas, la apertura a nuevos mercados es una oportunidad para la región de diversificar productos para la exportación así como la búsqueda de productos importados en mercados con precios que favorezcan la economía y aumenten relaciones con otros países como demuestran los datos China es un mercado de importación en Centroamérica que puede ir en aumento.

Finalmente la lectura de la región centroamericana con relación a interdependencia, geopolítica y globalización de acuerdo a los datos mencionados se analiza como una relación de interdependencia compleja con los datos expuestos las relaciones entre Centroamérica y los principales socios como comerciales Estados Unidos, la Unión Europea y China debido al aumento de importaciones con relación a la cantidad de exportaciones mencionadas anteriormente además en el escenario internacional Centroamérica figura como un socio para las exportaciones a economías importantes esto evidencia que dentro de la geopolítica Centroamérica posee una ubicación geográfica rica en clima, tierra, productos como café, bananos, plátanos y más que son demandados en el mercado internacional.

También las conexiones terrestres y marítimas que benefician el comercio de bienes permiten conectarse al mundo e intercambiar lo antes ya mencionado siendo una región de oportunidades para el comercio exterior, región que se posiciona en los mercados mundiales como socio comercial, sin embargo, no hay que olvidar que la economía centroamericana depende de las importaciones de Estados Unidos y China, en tal sentido el mundo cada vez es más dependiente del comercio internacional.

Como se menciona en Keohane y Nye las características de la interdependencia compleja están vinculadas a “múltiples canales de comunicación, ausencia de una jerarquía en la agenda y ausencia de predominio de asuntos militares” (Padilla, 2009, p.140). Es decir en el escenario internacional no existe un orden de importancia de medios de comunicación entre ciudadanos y actores, existen múltiples temas relevantes por resolver y entre alianzas el uso de la fuerza no es permitido, de tal forma es difícil encontrar los beneficios de las relaciones mutuas por la complejidad de temas en el escenario internacional sin embargo la globalización permite alianzas estratégicas generando así el intercambio de productos entre economías que trascienden fronteras.

2.2 Tensiones geopolíticas en la región centroamericana

Por lo que se refiere a las tensiones geopolíticas se pueden mencionar la reciente pandemia por el COVID-19 que evidenció la respuesta de las potencia a la crisis sanitaria y así las diferencias en el intercambio de bienes y servicios por el cierre de comercios, fronteras, de tal forma en

el escenario mundial potencias como Estados Unidos y el liderazgo de China como actores principales en el manejo de la crisis se menciona lo siguiente “La pandemia del covid-19 se planteó desde Estados Unidos y China como un evento de importancia geopolítica y evidenció la problemática del equilibrio de poder mediante la rivalidad militar, política, económica y la gobernanza sanitaria como pieza central” Flider (como se citó en Salazar 2021, p.42).

En tal sentido Estados Unidos y China a nivel mundial tiene capacidad, militar, política, económica y sanitaria. En Centroamérica por ejemplo ambas potencias son socios de la región mientras Estados Unidos es uno de los principales socios, las exportaciones a China empiezan a reflejarse.

El crecimiento de China a nivel internacional refleja un nuevo escenario de actores en el comercio internacional, así como en la gobernanza de otros temas sociales y sanitarios, Centroamérica un territorio de producción y ruta para el comercio con China puede ser parte de este crecimiento al aumentar las relaciones comerciales con este país en un contexto geopolítico en constante cambio el liderazgo de China es trascendental.

Seguido en un panorama de tensiones geopolíticas la Guerra en Ucrania en un mundo globalizado repercute en la economía mundial, en este tenor se mencionan la incidencia de la guerra en Ucrania en la región de América Latina de acuerdo con Malamud y Nuñez (como se citó en Alfaro, 2023):

- Un alza en los precios de las materias primas y los hidrocarburos con un rebote inflacionario
- La pugna de la multipolaridad por el control de los recursos energéticos y las rutas de comercio.

Un aumento de las tensiones políticas ya existentes al interior de los países. (p.128)

Como se ha mencionado el alza de los precios, el control de los recursos energéticos, las rutas de comercio y las tensiones políticas son algunas de los cambios en el tablero geopolítico en un mundo interconectado con diferentes temas en la agenda la tensión se refleja en el aspecto económico y político.

Con relación a la tensión geopolítica al referirse a Centroamérica y la guerra en Ucrania se puede mencionar lo siguiente “La crisis puede impactar a Centroamérica directamente por tres vías: El canal de precios es el más importante, el disparo de los costos de energía, granos, aceites y fertilizantes golpeará a todos los países de la región” (De León, 2022, párr.6)

Como enfatizan los autores citados Alfaro, 2023 al referirse a la economía mundial y De León 2022 al referirse a la región centroamericana, la guerra en Ucrania, el aumento de los precios en las materias primas y los costos de energía, granos entre otros pueden alterar a la región, en tal sentido la tensión por la guerra de Ucrania altera la estabilidad de los países en vías de desarrollo por el nivel de dependencia de productos y relaciones comerciales y políticas con potencias como Estados Unidos y Rusia.

De manera que la globalización permite múltiples beneficios sin embargo en tiempos de crisis estos beneficios pueden ser alterados o reducidos como lo fue en la crisis por la pandemia y la guerra en Ucrania tensiones geopolíticas que se encuentran en el tablero mundial en el siglo XXI.

Con respecto a Centroamérica el tema de migración y juventud la región presenta retos al ser un territorio de expulsión y tránsito de migrantes irregulares, las condiciones de la población en el caso de la juventud migrante las causas principales son la violencia y la falta de oportunidades.

En tal sentido es importante fortalecer alianzas para impulsar una región con oportunidades para este segmento de la población.

Durante los años recientes Centroamérica enfrenta una crisis de migración irregular que tiene como destino principal Estados Unidos durante el tránsito enfrentan violencia, vulnerabilidad, de acuerdo con OIM migración refiere al siguiente concepto: “Movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (p.38). Pero la idea principal de migración es amplia abarca diferentes motivos, la de este concepto puede ser al referirse al movimiento de las personas hacia otros territorios.

En tal sentido ahora es necesario mencionar el concepto de migrante irregular por el contexto en el que los flujos migratorios irregulares, por vías terrestres han sido característicos de la región de acuerdo con OIM (2006)

Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (también llamado clandestino/ ilegal/migrante indocumentado o migrante en situación irregular). (p.43)

En tal sentido el concepto de migrante irregular permite comprender la ausencia de documentos para ingresar con status legal, esto evidencia la vulnerabilidad de los migrantes irregulares al carecer de documentos que respalden un ingreso regular, en este orden al analizar el concepto de irregularidad es importante mencionar que las rutas durante el tránsito son altamente peligrosas lo que expone a la violencia a los migrantes por la situación irregular a la que se enfrentan, esto revela causas complejas que presentan los países de origen como lo es el Triángulo Norte de Centroamérica.

En este orden se presentan algunos datos acerca de la migración en Centroamérica; La migración hacia el norte sigue siendo una tendencia importante; en particular, la migración mixta desde la región septentrional de América Central se está volviendo más difícil y dinámica ante los crecientes controles de la inmigración. La migración desde y a través de América Central obedece a un complejo conjunto de factores, como la inseguridad económica, la violencia, la delincuencia y los efectos del cambio climático, y muchas personas parten hacia el norte en busca de seguridad financiera y humana. Angelo, 2021; Call, 2021; IDMC, 2020; (como se citó en Informe Mundial para las Migraciones, 2022, p.110)

Estos datos muestran un breve panorama acerca de la situación en Centroamérica, los migrantes buscan oportunidades en otros lugares como en América del Norte esta serie de factores afecta la calidad de vida que los deja en múltiples vulnerabilidades y precarización, principalmente por motivos económicos y violencia.

Además, los jóvenes centroamericanos son parte del fenómeno de la migración. La región por las causas mencionadas expulsa el potencial que tienen los jóvenes para desarrollarse en el ámbito educativo e insertarse al mercado laboral.

En tal sentido es importante mencionar que dentro del perfil de migrantes en la región se encuentran los jóvenes “la migración es mayoritariamente joven. En el caso de los países del norte de Centroamérica la edad promedio es de 25.2 años” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (como se citó en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Migraciones, OIM, Sistema de Integración Centroamericana, 2019, p. 73).

Por lo que se refiere a la juventud la edad en la que promedio de los migrantes es de 25 años esto refiere a jóvenes en edad de trabajar principalmente, además otro dato que evidencia las causas de la migración es el siguiente parafraseando a CEPAL (2018) la migración en los países del norte de Centroamérica tiene causas ambientales o climáticos como los huracanes, terremotos, factores familiares como la reunificación familiar y la violencia e inseguridad (p.15).

En materia de migración una respuesta global al tema, así como las decisiones y políticas que adoptan los Estados receptores de migrantes puede lograr un efecto en las decisiones de los países de expulsión de migrantes principalmente si mantienen relaciones económicas y políticas un ejemplo son los flujos de migrantes centroamericanos hacia Norteamérica.

Con respecto a la región centroamericana y sus relaciones con otros países es amplia y compleja los estudios permiten realizar un análisis acerca de la relación de interdependencia entre geopolítica y globalización los nuevos liderazgos mundiales e intercambios comerciales, así como el avance de agendas en temas de paz y desarrollo pueden ser alianzas para alcanzar objetivos en beneficio de la juventud.

De tal forma al analizar la relación de interdependencia entre geopolítica y globalización en Centroamérica desde la mirada de la migración refiere a un análisis amplio acerca de las relaciones de la región con los principales países receptores de migrantes provenientes de Centroamérica, es evidente que los temas económicos, políticos y sociales repercuten en sentido que existe una interdependencia por ser un espacio geográfico con índices de migrantes, productos de exportación e importación de servicios que el fenómeno de la globalización ha trascendido las fronteras. Ahora bien, reforzar las relaciones que tiene la región centroamericana con los principales socios comerciales como Estados Unidos, la Unión Europea y el liderazgo de China a nivel mundial es una oportunidad de crecimiento económico y de oportunidades para involucrar a la juventud en temas de desarrollo.

En este sentido es importante mencionar que la globalización ha permitido la integración de economías, el crecimiento económico, es importante incluir a los jóvenes ya que son la fuerza productiva de un país para alcanzar el crecimiento económico y migren de forma segura si así lo desean Centroamérica transita en un contexto de tensiones geopolíticas y fenómenos internos como la migración de la juventud, violencia, es importante continuar con una apertura hacia el mundo y fortalecer relaciones con otras economías en crecimiento como lo es China para avanzar en una ruta de cooperación y bienestar económico, social.

Es importante mencionar el crecimiento y liderazgo de China como un actor relevante en el comercio internacional, conocer la visión que tienen del mundo y crear relaciones con otros

países, puede ser una oportunidad para crear alianzas que incluyan a la juventud en temas de educación y empleo.

Con respecto al liderazgo de China a nivel mundial es importante mencionar su forma de ver el mundo en este nuevo escenario citando a Vargas y Viales (2023):

La emergencia de China en esta nueva era se abre al mundo desde el respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica; en un apego irrestricto a la Carta del Sistema de Naciones Unidas y de una forma de entender el mundo desde el multilateralismo genuino en contraposición a las visiones hegemónicas y el matonismo emanado desde la política exterior. (p.17)

El texto anterior permite una visión clara de los valores de China en el escenario mundial desde el respeto, la tolerancia hasta la convivencia pacífica en este tenor Centroamérica transita en la apertura de relaciones comerciales con China en tal sentido es un socio estratégico, el liderazgo de China está en aumento promoviendo valores con una visión amplia hacia la convivencia pacífica.

Con relación al liderazgo de China y su avance en desde el punto de vista de la globalización y los valores hacia la humanidad Vargas y Viales (2023), explican lo siguiente “Una China que fortalece su economía nacional y a la vez impulsa una globalización basada en el ser humano y el respeto de la naturaleza” (p.17). China se enfoca en el bienestar de su población y de la naturaleza, así como en fortalecer sus relaciones internacionales, como en un ejemplo de liderazgo y crecimiento que incluye el bienestar para todos.

Conclusiones.

Los crecientes cambios a nivel mundial, las categorías y conceptos que permiten el análisis de acontecimientos que marcan al mundo, como la geopolítica ciencia antigua que estudia la geografía de un Estado auxiliada de otras ciencias como la ciencia política de tal forma argumentan los autores dirige a la política de un Estado, es una ciencia que predice comportamientos, sucesos para la toma de decisiones en determinado tiempo y espacio.

En un contexto de globalización económica, pandemias, guerras y flujos migratorios es importante el estudio de la geopolítica para predecir un futuro y gestionar los recursos, alianzas, decisiones que promuevan avances, así como soluciones a los desafíos que enfrenta el mundo.

El proceso de globalización refiere los autores al intercambio comercial, desplazamiento de personas por factores económicos, intercambios tecnológicos entre países estos intercambios dinámicos y fortalecer relaciones con economías desarrolladas expandirse al mundo e intercambiar productos, servicios, así como enfrentar desafíos globales como las crisis económicas, las pandemias, las guerras, las migraciones.

Sin duda unos más vencedores que otros, así como el crecimiento de nuevas economías y liderazgos mundiales en búsqueda de soluciones a los conflictos desde nuevas propuestas e ideas para alcanzar seguridad en el mundo puede marcar una ruta de avances.

Ahora bien, la disminución los intercambios comerciales es lo que llaman algunos autores como desglobalización enfatizan en que algunas de las causas son las pandemias, el proteccionismo además se pueden agregar las guerras, que pueden disminuir los intercambios entre países por diferentes factores como la escasez, el aumento de precios entre otros que lleva al análisis de

nuevas formas de acercarse al mundo.

Así pues el énfasis de este análisis es la relación de interdependencia entre geopolítica, globalización y desglobalización conceptos que al ser analizados encuentran similitud y el énfasis de estudio que es en geopolítica el estudio de la geografía de un Estado para la toma de decisiones, en la globalización el intercambio entre economías fuera de las fronteras y desglobalización la disminución de estos intercambios de tal forma en la práctica una crisis puede alterar el orden aumentar o disminuir alianzas e intercambios, los temas de la agenda son distintos, el mundo es interdependiente pero más allá es necesario el liderazgo político de las potencias económicas para la gestión de los conflictos internacionales.

Con relación a Centroamérica es una región con climas, rutas aéreas, marítimas y terrestres que conectan hacia diferentes destinos como lo es a Norteamérica, en el tema de intercambios comerciales Estados Unidos y la Unión son los principales socios y los intercambios comerciales con China se están reflejando.

Centroamérica es una región con rutas estratégicas y productos para el comercio internacional pero además el Triángulo de Centroamérica es una región de expulsión de migrantes y ruta de tránsito, marcada por violencia e inseguridad, las personas migran principalmente por motivos económicos, esto requiere de gestión de políticas que permitan el desarrollo y búsqueda de oportunidades en el sector privado para las personas en edad de trabajar, así como alianzas estratégicas para la búsqueda de soluciones que promuevan seguridad a los ciudadanos.

Finalmente, el liderazgo de China como un actor relevante, en un contexto mundial de crisis es fundamental para el diálogo y conocer los valores e ideas en relación con la visión que tienen del mundo, Centroamérica es una región de interés para el comercio internacional con una apertura a las economías más grandes del mundo, la apertura a otras economías puede ser una oportunidad de crecimiento económicos y avance social en el futuro.

Referencias

Alfaro, J. (2023). La guerra de Ucrania y su incidencia en Latinoamérica; geopolítica, extractivismo e inflación. *Revista La Universidad*. (2), <https://revistas.ues.edu.sv/index.php/launiversidad/article/view/2852/2953>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para las Migraciones (ACNUR), Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019). *Hallazgos del Estudio de línea base sobre migración y desplazamiento en la región del SICA*. SICA. https://kmhub.iom.int/sites/default/files/estudio_sica_-_actualizado_al_25_sept_2019_-_digital_compressed.pdf

Calduch, R. (2014). *Métodos y Técnicas de Investigación Internacional*. Universidad Complutense de Madrid. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>

Castaño, O. y Ferro, G. (2017). Geopolítica contemporánea y análisis de factores relevantes a escala global. *Revista Razón Crítica*, 3, 111-144. <https://www.redalyc.org/articulo>.

[oa?id=645867490002](#)

- Centro de Estudios para la Integración Económica. (2024). *Monitor del Comercio de Bienes de Centroamérica*. SIECA. <https://estadisticas.sieca.int/documentos/ver/202457162648220-Monitor%20de%20Comercio%20IVT%202023.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Atlas de la migración en los países del norte de Centroamérica*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bc49b2cc-87a5-4def-a7d0-535875260b5f/content>
- De León, P. (2022). *La guerra Rusia-Ucrania, y el impacto en Centroamérica*. Forbes Centroamérica. https://forbescentroamerica.com/2022/05/16/la-guerra-rusia-ucrania?utm_source=pocket_saves
- Fanjul, E. (2020). *¿El coronavirus nuevo impulso a la desglobalización?* Real Instituto elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-coronavirus-nuevo-impulso-a-la-desglobalizacion/>
- Fondo Monetario Internacional (2000). *La globalización ¿Amenaza u oportunidad?* FMI. <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041200s.htm#:~:text=Se%20refiere%20a%20la%20creciente,trav%C3%A9s%20de%20las%20fronteras%20internacionales>
- Herrera, D. (2018). Geopolítica. *Universidad Nacional Autónoma de México*. https://conceptos_sociales.unam.mx/conceptos_final/645trabajo.pdf
- Martín, C. (2023). *¿Qué es geopolítica?* El Orden Mundial. <https://elordenmundial.com/que-es-geopolitica/>
- McAuliffe, M. y Triandafyllidou, A. (eds.) (2021). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- Organización Internacional para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración*. OIM. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones (2022). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*. OIM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>
- Padilla, L. A. (2009). *Paz y Conflicto en el Siglo XXI*. (2. ed.). IRIPAZ.
- Silva Salazar, A. (2021). Geopolítica y pandemia: la expansión china y rusa en el escenario internacional. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 16(2), 39-46. <https://doi.org/10.18359/ries.5721>
- Vargas, J. y Viales, R. (2023). Tianxia: construcción de la gobernanza global. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (85), 13-35 <https://icap.ac.cr/wp-content/uploads/2024/07/Revista-85-26-de-junio-2024.pdf>

Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

A guide for reporting on sustainability in the EU market

Directiva sobre Informes de Sostenibilidad Empresarial (CSRD)

Guía para informar sobre sostenibilidad en el mercado de la UE

Recibido: 12 de julio del 2024 Aceptado: 15 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_9

Ernani Contipelli¹ 

Abstract

This article explores important concepts for understanding how companies will report on sustainability in the EU market under the CSRD. The first part of the article discusses sustainability and its connection to the Sustainable Development Goals (SDGs) and business, introducing the concept of the triple bottom line. It also presents a roadmap for sustainability, using the SDG Compass as a practical tool to emphasize the importance of reporting and communication in aligning business operations with sustainability.

Keywords: SUSTAINABILITY, SDG, EUROPEAN SUSTAINABILITY REPORTING, EUROPEAN

Resumen

Este artículo explora conceptos importantes para comprender cómo las empresas informarán sobre la sostenibilidad en el mercado de la UE en el marco de la CSRD. En la primera parte del artículo se analiza la sostenibilidad y su conexión con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los negocios, introduciendo el concepto de triple resultado. También presenta una hoja de ruta para la sostenibilidad, utilizando la Brújula de los ODS como una herramienta práctica para enfatizar la importancia de la presentación de informes y la comunicación para alinear las operaciones comerciales con la sostenibilidad.

Palabras clave: SOSTENIBILIDAD, SDG, INFORMES EUROPEOS DE SOSTENIBILIDAD, EUROPA

Como citar:

Contipelli, E. (2024). Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) A Guide for Reporting on Sustainability in the EU Market. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 181 - 197. DOI: 10.35485/rcap87_9

¹Webster University - Campus Leiden, Leiden, Netherlands, the Central American Institute of Public Administration, United International Business Schools (UIBS), and Editor-in-Chief at Connections for Sustainability Journal. He holds two post-doctorate degrees in Comparative Politics and a Ph.D. in Public Law. He has experience in the academic field in different countries and various publications on his research areas of interest: Sustainability and International Cooperation. Email: ernancontipelli@gmail.com

Introducción

The European Union is developing new regulations as part of the EU Green Deal to guide businesses towards sustainability and improved compliance. One key regulation is the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), which aims to increase transparency and hold companies accountable for their sustainability practices, providing stakeholders with information on their approach to sustainability issues, including environmental, social, and governance (ESG) factors and double materiality.

This article explores important concepts for understanding how companies will report on sustainability in the EU market under the CSRD. The first part of the article discusses sustainability and its connection to the Sustainable Development Goals (SDGs) and business, introducing the concept of the triple bottom line. It also presents a roadmap for sustainability, using the SDG Compass as a practical tool to emphasize the importance of reporting and communication in aligning business operations with sustainability.

The article then delves into key ideas related to sustainability reporting, focusing on ESG factors, double materiality assessment, impact measurement, and greenwashing. It concludes by analyzing the most important elements of the CSRD and the European Sustainability Reporting Standards (ESRS).

2. The Problem of Sustainability.

Sustainable development is linked to how we manage and replenish our natural resources under a growth-based scenario to comprehensively improve the quality of life. According to Pearce and Turner, sustainable development “involves maximizing the net benefits of economic development, subject to maintaining the services and quality of natural resources over time”. Thus, it aims to balance the goals of economic prosperity and attend to environmental and social concerns harmoniously to enhance the intergenerational well-being².

It is essential to consider that everything we produce to meet our needs relies on our natural systems. Therefore, prosperity is not something given. Instead, it depends on human interactions with the environment that represent how we extract the goods and provide the services we need to keep running the “unlimited wants” of our society³.

Hence, instead of emphasizing short-term gains, our economic system should point out long-term sustainable growth strategies to ensure a better quality of life for people, inserting “sustainable development” as a critical concept in development studies and political practices. According to this early idea of sustainable development, neglecting the environment can threaten global ecosystems and humanity⁴.

² WORLD BANK. (2003) World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World--Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life. Available at: <http://hdl.handle.net/10986/5985>.

³ MEADOWS, D. H. et al. The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind. New York: Universe Books, 1972.

⁴ CHESHIRE, D. (2021) The Handbook to Building a Circular Economy. RIBA publishing. In 1972, the Rome Club published the report “Limits of Growth” a pioneering document to awaken ecological consciousness about the use of natural resources and environmental degradation with a clear message that still holds today: “Man can create a society in which he can live indefinitely on earth if he imposes limits on himself and his production of material goods to achieve a state of global equilibrium with population and production in carefully selected balance”.

Currently, the SDGs accomplishes the mission to establish a global agenda on social and human development to take the bold and transformative steps urgently needed to shift the world onto a sustainable and resilient path.

In other words, the SDGs represent the core of the holistic planetary agenda for economic growth, social inclusion, and environmental protection, orientating all global, regional, national, and local development endeavors until 2030.

3. Business and The Sustainable Development Goals (SDGs)

The SDGs comprehend 17 interconnected global goals elaborated to be a “blueprint for achieving a better and more sustainable future for all”. These 17 people-centered goals are integrated, stressing that everything depends on everything and balancing sustainable development’s environmental, economic, and social dimensions.

At this moment, there are 169 targets, each of them with between 01 and 03 indicators comprising 232 approved indicators to measure the progress in the achievement of the SDGs.

As a comprehensive societal process, the SDGs involves the interaction of multiple actors to cover all aspects of social life, providing an efficient method to combine the desire for environmental protection with the need for continued material and economic prosperity⁵.

Figure 1.
Sustainable Development Goals.



Note. United Nations.

⁵MOFFATT, I. (1996). Sustainable Development: Principles, Analysis and Policies. Parthenon: London.

The SDGs are considered a universal program pursued and applied to all countries around the world, not only poor countries. Achieving the goals requires efforts on all fronts: governments, businesses, civil society, and individuals everywhere all have an important role to play.

Business can be an essential partner in progressing on the SDGs by integrating them in their core activities and operational decisions to pursue not only profits but also social and environmental impact.

The broad reach of activities and multiple relationships developed by companies throughout their supply chains have a significant environmental, economic, and societal footprint. These different levels of impact represent an opportunity for companies to mitigate negative impacts and promote sustainable actions.

In this sense, companies should commit to focusing on three different bottom lines: profits, people, and the planet to accomplish good results on their performance by achieving positive financial impact and incorporating environmentally and socially responsible behaviors⁶.

Undoubtedly, business action is a key driver for progress on the SDGs. This mutual need is underscored by the fact that companies cannot thrive in failed societies, and enduring success is contingent on achieving the SDGs. It's a shared responsibility and an opportunity for all.

The importance of environmental and social responsibility in all organizations' futures is becoming increasingly inevitable. Integrating SDGs at the core operations to assess their impact and communicate transparently the results is not just a choice, but a necessity for companies that aim to ensure an enduring license to perform through 2030 and beyond.

For companies, the SDGs are not just a legal matter to comply with the regulations. They are a strategic tool to unlock market opportunities and manage emerging risks. They position companies to perform their core operations and interact with multiple stakeholders, empowering them to shape their future.

Therefore, the work and scaling up on integrating the SDGs through business solutions in every part of the organization is not just imperative, but also urgent. This is a task of significant importance, as it will help companies face challenges and build a resilient and responsible growth strategy.

There is an evident tendency and incentive for companies to engage in sustainability. However, the key to progress lies in developing business strategies that can convert the SDGs into tangible actions. This gap affects the measurement and communication of how companies are progressing in meeting the SDGs.

As a result, key stakeholders such as investors, consumers, and employees are unable to see the significant role that the SDGs play in enhancing overall business performance and ensuring its long-term sustainability.

4. Roadmap for SDG Integration

⁶GIMENEZ, C. SIERRA, V. & RODON, J. (2012) Sustainable Operations: Their Impact on the Triple Bottom Line, International Journal of Production Economics, vol. 140, issue 1, 149-159.

How could companies align their strategies and manage and measure their contribution to the SDGs? According to the SDG Compass, five steps assist companies in maximizing their contribution to the SDGs and aligning their course to ensure that sustainability is an outcome of core business strategy .

Figure 2.
SDGs Compass.



Note. Steps of SDGs.

4.1. Understanding the SDGs

Understanding the SDGs is the cornerstone of this process. The company's grasp of the SDGs, especially their complexity and interconnections, is crucial. It uncovers the most potential opportunities for its operations and increases business value.

4.2. Defining Priorities

Defining priorities is a key step. The company must conduct a high-level scan of its social and environmental impacts, establishing the interconnections with the SDGs across each stage of its value chains. This guides the focus of its sustainability efforts.

4.3. Setting Goals

Setting goals is a pivotal moment. It is the right time to establish the company's baseline and set the ambition concerning the integration of the SDGs. This defines the path to making the right decisions without reputational implications. It is also a chance for the company to announce its commitment to the SDGs, building a positive interaction with multiple stakeholders.

4.4. Integrating

Step four is dedicated to engaging all company sectors in the SDGs to transform its operations effectively. The company must bring together the different departments and employees to establish an appropriate ambiance to construct a real business case for the SDGs.

These interactions count with the participation of the company's leadership, which plays a crucial role in inspiring the other employees to share the objectives and embrace the cause. Their leadership will be instrumental in the successful integration of the SDGs into the company's operations.

4.5. Reporting and communicating.

A company can generate business value by promoting sustainable impact only if it communicates effectively. The SDGs provide a common language for reporting sustainability performance and monitoring progress. This makes it easier for the company to demonstrate its unwavering commitment to compliance and its contribution to the well-being of society and the planet.

This transparency is crucial for showing investors and consumers that the company is part of a global effort to meet regulations and secure a sustainable future and that its ethical standards are uncompromising⁷.

5. Reporting on Sustainability

Sustainability reports serve as a crucial conduit of transparent communication between companies and their diverse stakeholders. They play a pivotal role in disclosing a company's performance and its impacts on various sustainability-related topics, thereby fostering trust and accountability.

Kaptein and Van Tulder affirmed that transparency provides information to stakeholders, giving them proper insight into the issues that are relevant to them⁸. Therefore, regarding sustainability reports, companies are expected to provide explicit information on their performance across the triple bottom line, which includes the social, environmental, and economic aspects of their operations.

Transparent and relevant reporting on sustainability is essential for communicating to stakeholders how companies deliver the SDGs in their business operations and the risks and opportunities they present.

Consumers, employees, investors, civil society, government, and the media are increasingly interested in how companies perform in resolving social issues, reversing environmental degradation, and stemming unethical practices in their supply chains.

Furthermore, the transparent information provided through sustainability reporting holds the potential to create shared value for both companies and communities. This can be achieved by promoting individual and social lifestyles, educating consumers about environmental protection, and fostering a deeper understanding of their interaction with nature.

⁷ For instance, the SDG target 12.6 calls on governments everywhere to 'encourage companies, especially large and trans-national companies, to adopt sustainable practices and to integrate sustainability information into their reporting cycle.'

⁸ KAPTEIN, M. and VAN TULDER, R. (2003) Toward Effective Stakeholder Dialogue, *Business and Society Review*, 108:2, 203-224.

Initially, sustainability reporting was perceived as a trust-building catalyst, aimed at enhancing the company's reputation. However, it has now evolved into a strategic tool, providing a comprehensive view of sustainability decision-making processes. This evolution keeps the audience informed and up-to-date, fostering a sense of being part of a progressive movement.

In addition to formal reports, companies are increasingly using a variety of channels to communicate sustainability strategy performance. Corporate websites, social media channels, events, product and service labeling, market, and advertising are a few of the many effective ways to communicate with stakeholders on sustainability.

When companies embark on sustainability reporting, it is crucial to address three key considerations. These include measuring the real impact, ensuring the information is reliable and not mere 'greenwashing' (misleading environmental claims), and adopting proper standards for sustainability reporting. This approach ensures credibility and comparability of sustainability performance across companies and industries.

5.1. Sustainability Standards and Certifications.

The uses of certified sustainability standards, such as organic or fair-trade labels, are categorized as non-state, market-driven governance approaches that aim to improve the economic, environmental, and social sustainability of production⁹. These standards empower businesses to produce goods and services under sustainable, environmental, and social conditions.

The United Nations Forum on Sustainability Standards (UNFSS), conceptualize them as "specifying requirements that producers, traders, manufacturers, retailers or service providers may be asked to meet, relating to a wide range of sustainability metrics, including respect for basic human rights, worker health and safety, the environmental impacts of production, community relations, land use planning and others"¹⁰.

The sustainability standards are a key governance instrument, serving as a roadmap to facilitate the transition to a green economy¹¹ and to guide the integration of sustainability into business operations, instilling a sense of capability and responsibility.

Since consumers and other stakeholders cannot observe or experience the production conditions directly, sustainability standards play a crucial role. They act as a bridge, illuminating the gap with transparency and trust and thereby ensuring that the production conditions align with the consumers' perceived values.

Sustainability standards and certifications, as voluntary third-party-assessed guidelines, offer producers, manufacturers, traders, retailers, and service providers a unique opportunity to showcase their dedication to sound environmental, social, and ethical practices. This enhances their reputation, and fosters trust among consumers and stakeholders.

These standards require performance in areas such as management effectiveness, branding,

⁹ CASHORE, B., AULD, G. and NEWSOM, D. (2004). Governing through markets: Forest certification and the emergence of non-state authority. state authority. In *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*

¹⁰ UNFSS (2013). 1st Flagship Report of the United Nations Forum on Sustainability Standards (UNFSS). Available at: <https://unfss.org/home/flagship-publication/>

¹¹ MARX, A and WOUTERS, J. (2015). Is everybody on board? Voluntary sustainability standards and green restructuring. *Development* (Basingstoke). <https://doi.org/10.1057/s41301-016-0051-z>

product quality, attributes, production and processing methods, and sustainable supply chains. They are not just about individual businesses. They emphasize capacity building and collaboration, working with partners and other organizations to support smallholders or disadvantaged producers in making the social and environmental improvements needed to meet the standard. This collaborative approach makes the audience feel part of a more significant, impactful movement.

Typically, sustainability standards are accompanied by a verification process known as certification. This process evaluates whether an enterprise complies with a standard and provides a traceability process for certified products. This traceability assures consumers of the product's sustainability and enhances their preference for such products.

Every sustainable standard has assessment factors to help companies measure their social, environmental, and governance performance (ESG factors). Some are specialized in one sector, some in many. Mapping the different global frameworks that contribute to companies reporting different aspects of their social and environmental impact, it is possible to enumerate the following standards:

- Global Reporting Initiative (GRI) - considering a wide range of activities and stakeholders, this standard helps companies to report triple bottom line factors.
- Carbon Disclosure Project (CDP) - aims to describe environmental performance data related to GHG emissions, water, forests, and supply chain.
- International Integrated Reporting Council (IIRC) - defines guiding principles and content elements for companies to produce “integrated reports”.
- Task Force on Climate-Related Financial Disclosures (TCFD) - incentives companies to align climate-related risk disclosures with investors’ needs.

Each sustainable standard is uniquely designed, with specific assessment factors tailored to help companies measure their social, environmental, and governance performance (ESG factors). These standards cater to a wide range of industries, from specialized sectors to those with broader scopes.

Today, the world of sustainability offers a plethora of opportunities, with hundreds of standards and certification schemes for various products. These schemes span diverse sectors, from agricultural products to garment manufacturing and office buildings, providing a wide range of avenues for companies to demonstrate their commitment to sustainability.

The prevalence of eco-labels in consumer goods today is a testament to the growing consumer demand for sustainable products. With over 400 such standards and certifications existing worldwide, it's clear that sustainability has become a key consideration for consumers, further emphasizing the importance of these certifications.

Selecting a sustainability standard demands the right chemistry between a company's operations, risks, future financial performances, and reporting and communication to demonstrate trust and transparency for different stakeholders. To do this task properly, it is relevant to enter some critical concepts used mainly by these standards to make the right choice and unlock a

company's potential impact.

5.1.1. Reporting through ESG Factors and Double Materiality Assessment.

As companies worldwide increasingly embrace sustainability reporting, several standards have emerged that enable a wide range of stakeholders to assess and compare sustainability reports more effectively.

Some common concepts found in these standards, such as the Global Reporting Initiative or the Corporate Sustainability Reporting Directive, include ESG factors and double materiality. These concepts are not only relevant, but also crucial for understanding how to report appropriately in the modern business landscape. They are widely used to verify the integration of sustainability criteria in business operations and to evaluate risk and future performance.

First, ESG (Environmental, Social, and Governance) factors are closely linked to the triple bottom line approach, which considers the impact of businesses on people, the planet, and profits (see item 2)¹². These factors assess the value generated by companies through sustainability efforts integrated into their business models¹³.

- Environmental factors are critical for the functioning of natural systems and include aspects such as climate change, greenhouse gas emissions, energy and water consumption, waste and pollution, and environmental degradation.
- Social factors address important issues like human rights violations, poor working conditions, and illegal labor practices, emphasizing the need for empathy and action in building a sustainable future.
- Governance factors focus on companies' management processes, encompassing their structure, control, and transparency. It's important to recognize that various stakeholders throughout the supply chain play a significant role in influencing these factors and ensuring corporate accountability.

Investors are increasingly integrating these non-financial factors into their analysis processes. By doing so, they can identify material risks and uncover potential growth opportunities for future investments¹⁴. This ESG-rooted approach is enhancing investment strategies and instilling optimism in sustainable investing, demonstrating that financial success and sustainability can be aligned.

After analyzing the concept of ESG factors, it is essential to consider the idea of a double materiality assessment when reporting sustainability. This comprehensive evaluation considers

¹² Considering the triple bottom line approach, the ESG factors can be understood as a company's obligation to improve social welfare; and equitable, and sustainable long-term wealth for stakeholders (MOHAMMAD, W. M.W., WASIUZZAMAN, S., 2021. Environmental, Social and Governance (ESG) disclosure, competitive advantage, and performance of Firms in Malaysia. Clean. Environment System, volume 02).

¹³ GILLAN, S. L., KOCH, A., STARKS, L.T. (2021) Firms and Social Responsibility: A Review of ESG and CSR Research in Corporate Finance. Journal of Corporate Finance, 66

¹⁴ According to PARIKH, A. et al. (2023), there are two reasons for investors today attach great importance to ESG factors. First, through ESG investing, ethical investments practices are actively promoted. Second, ESG investing enhances the performance of a managed portfolio, thereby increasing returns while reducing portfolio risk (The Impact of Environmental, Social and Governance Score on Shareholder Wealth: A New Dimension in Investment Philosophy. In: Clear and Responsible Consumption, vol. 08).

¹⁵ According to the European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), double-materiality involves: identifying sustainability matters that are material in terms of the impacts of the reporting entity's own operations and its value chains (impact materiality), based on: (i) the severity (scale, scope and remediability), and when appropriate, likelihood of actual and potential negative impacts on people and the environment, (ii) the scale, scope and likelihood of actual and positive impacts on people and the environment connected with companies' operations and value chains; (iii) the urgency derived from social or environmental public policy goals and planetary boundaries (EFRAG, 2021, p. 08).

both the internal financial impacts on the company (financial materiality) and the external effects on stakeholders and the broader environment (stakeholder materiality)¹⁵.

Financial materiality assesses how ESG factors, such as revenue streams, cost structures, and long-term financial health and viability, influence a company's financial performance.

Stakeholder materiality considers the impact of a company's operations, products, and services on external stakeholders and broader societal issues, such as the environment, society in general, and local communities.

It is relevant to understand that stakeholders are crucial in identifying non-financial risks and opportunities for organizations. The transparency gained by involving a range of stakeholders and enhancing their collaboration in decision-making processes leads to solid operations and builds trust in businesses.

The first step is to establish the company's objectives, including the relevant ESG factors that are impacted by its operations and the identification of critical internal and external stakeholders. After this, it is time to enumerate and classify the ESG factors based on their relevance to the company's operation and business model and stakeholders' expectations.

The next step corresponds to respective assessments: a) an internal financial materiality assessment using metrics and models to consider potential risks and opportunities related to ESG factors and b) an external stakeholder materiality assessment by interacting through surveys, interviews, and consultations to comprehend their perspectives and expectations.

The feedback of these assessments is relevant to prioritizing the classification of the sustainability factors by identifying commonalities and differences. It elaborates a materiality matrix that provides a better view of the priorities and establishes a classification as high, medium, or low materiality according to their impact on financial and stakeholder concerns.

This logical sequence better integrates ESG factors into the company's operation, facilitating the elaboration of sustainability reports and clearly communicating the materiality issues that affect internal and external stakeholders.

The guidelines outlined by sustainability standards help evaluate ESG (Environmental, Social, and Governance) factors and their financial effects. They establish a consistent and safe framework that can be adopted throughout a company's value chain to promote cooperation and sustainability. Additionally, these guidelines offer metrics for tracking, assessing, and enhancing progress on ESG factors alongside the company's financial performance.

5.2. Measuring Impact.

The sustainable impact measurement is the process by which an organization provides evidence that its services provide factual and tangible benefits to people or the environment¹⁶. Impact measurement demonstrates the benefits the company generates through evidence of sustainable

¹⁶ STEVENSON, N., TAYLOR, M., LYON, F. and RIGBY, M. (2010). Social Impact Measurement (SIM) experiencing and future Directions for the third sector organisations in the east of England. Bradford Social Enterprise East of England.

outcomes/impacts.

One needs to regularly assess the results and outcomes of successfully integrating sustainability factors through monitoring and evaluation of the internal and external impact developed through the venture.

Recording or documentation will further help develop efficient strategies and plans for advancement and improvement. This will also help identify what additional resources and support systems are required to make the venture more successful and effective.

An example of impact measurement is whether the venture has resulted in employment development. If yes, how many people have benefitted from it? Has there been any change in the standard of living of the people in the community? Has it been able to increase and develop social and economic resources in the community?

This information needs to be recorded, firstly, for future comparison of the measuring process and to make the consumers aware of the mission's achievements and how it has impacted bringing about positive, sustainable change.

5.3. Greenwashing.

Sustainability standards have the potential to bring benefits, but they may also face challenges. For example, some adopters may pretend to pursue noble objectives to gain advantages and make false or unsupported environmental claims, a practice known as “greenwashing.”

Greenwashing is a deceptive practice where organizations make false, misleading, or untrue claims about their company, product, or service's positive impact on the environment. In other words, it refers to the act of elaborating unsubstantiated claim to deceive consumers into believing that a company's products are environmentally friendly or have a greater positive environmental impact than they do¹⁷.

The European Union is cracking down on greenwashing by introducing the Green Claims Directive. This measure aims to eliminate unreliable and confusing green marketing from the European market. The directive sets clear guidelines for companies to substantiate and communicate their environmental credentials.

With consumers increasingly concerned about the environmental impact of their purchases, around 75% of products in the EU market make some form of green claim. However, over half of these claims are vague, misleading, or unsubstantiated. Additionally, almost half of the 230 ecolabels available in the EU need more verification procedures .

The EU's proposal establishes minimum rules for companies to support their claims. This includes prohibiting the use of any product rating system that is not based on EU common rules.

The proposal also outlines minimum transparency requirements for sustainability labels. These labels must be verified by an independent third party, such as the EU Ecolabel. This verification

¹⁷ HAYES, A. (2024) What Is Greenwashing? How It Works, Examples, and Statistics. Investopedia, Available at: <https://www.investopedia.com/terms/g/greenwashing.asp>

process involves a comprehensive review of the product's environmental impact, from its raw materials to its disposal, ensuring that the claims are accurate and not misleading.

Moreover, the directive creates a registry of trusted ecolabels, which will assist consumers in identifying reliable and credible green products.

In addition, companies will be obliged to provide independent supporting evidence alongside their green claims, and market surveillance authorities will have to enforce this provision with regular checks and severe penalties in case of infringement.

One well-known instance of greenwashing involved H&M¹⁸. In 2022, H&M faced accusations of "greenwashing" — meaning they were making false or misleading claims about their sustainability efforts, mainly through the use (or misuse) of the Higg Index, which is H&M's sustainability certification system.

The Higg Index is a tool designed to assess a product's environmental impact throughout its lifecycle, from design to disposal. However, H&M's self-reported Higg Index scores were often inaccurate or inflated, and the company was not fully transparent about its environmental impact.

In response to the accusations of greenwashing, H&M has made a strong commitment. The company has pledged to intensify its efforts and become fully transparent about its environmental impact. This includes publishing a list of suppliers and disclosing the environmental impact of each product and other relevant data. Additionally, the company has set ambitious sustainability goals, as outlined in H&M's latest sustainability report.

These goals include using 100% sustainably sourced materials by 2030 and achieving climate positivity by 2030. 'Climate positive' means that a company's operations result in a net removal of greenhouse gases from the atmosphere, effectively reducing the company's carbon footprint. This ambitious goal demonstrates H&M's dedication to environmental sustainability and its efforts to combat climate change.

6. Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)

In 2023, the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) came into force as part of the European Green Deal. This directive aims to assess companies' sustainability efforts and impact. It uses a 'double materiality perspective,' considering both the financial implications of sustainability issues on a company and the impact of the company's activities on the environment and society in accordance with specific ESG factors¹⁹.

The main objective of the CSRD is to improve information transparency and effectively communicate to stakeholders - such as investors, customers, and regulatory bodies - how companies are performing in terms of disclosing their ESG factors through the various elements outlined in the European Sustainability Reporting Standards (ESRS).

The CSRD expands on the NFRD (Non-Financial Reporting Directive) and mandates a more

¹⁸ Another example is the Volkswagen emissions scandal, in which the company was found to have manipulated emissions data to appear more environmentally friendly than it was

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION (2023). The European Green Deal.

Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-greendeal_en

thorough and detailed approach to sustainability reporting. This means that companies will be required to provide comprehensive information about the effects, risks, and opportunities related to ESG factors. This may include details about physical damage to property caused by climate change, as well as investments in product re-development aimed at reducing environmental impact²⁰.

The new regulations require companies to disclose information about their value chain. If this information is not available, companies can explain why it is not possible to obtain it within a three-year adaptation period. This approach is intended to help companies gradually adjust to the new reporting requirements, ensuring a smooth transition.

The CSRD was introduced to unify the reporting standards in Europe. It sets up mandatory guidelines and standards for companies based on the ESRS. These guidelines, to be included in annual management reports, aim to streamline reporting processes and enhance transparency. The implementation timelines, tailored to the size of the company, provide a structured path for adaptation.

Starting in 2024, the CSRD will be implemented gradually. Large EU companies, which are already subject to the NFRD²¹, and large non-EU companies with more than 500 employees and securities listed on an EU-regulated market, will be the first to transition. This phased approach will facilitate a smoother adaptation to the new reporting standards.

By 2025, the CSRD will cover all other large EU companies that are currently not included in the NFRD. These standards will be based on the size of the company, which is determined by meeting at least two of the following criteria: having more than 250 employees, a net turnover of more than €40 million, or total assets exceeding €25 million.

Additionally, all large non-EU companies with securities listed on a regulated market in the EU will also be subject to these standards, if they meet the size criteria like their EU counterparts.

Starting in 2026, small and medium-sized enterprises (SMEs) in the EU will have the possibility to voluntarily opt out until 2028 if they meet at least two of the following criteria:

- Employ 25 or more people
- Have a net turnover of at least €8 million
- Possess total assets worth at least €4 million

In addition, non-EU SMEs that are listed on a regulated market in the EU must meet the size criteria of EU companies.

Starting in 2028, non-EU companies that do not have securities listed on a regulated market in the EU must meet the following criteria to report according to the CSRD:

- They must have subsidiaries or branches in the EU with a net turnover of at least €150 million in

²⁰The CSRD was introduced because it was recognized that the Non-Financial Reporting Directive (NFRD) from 2014 did not effectively provide stakeholders with reliable and consistent non-financial information. The NFRD required large public-interest companies to disclose information on environmental, social, and governance (ESG) issues. However, due to its narrow focus and the absence of standardized reporting procedures, the resulting data was often incomplete and fragmented. This lack of consistency made it difficult for investors to make well-informed decisions and hindered progress towards a more sustainable economy.

²¹Large EU companies currently subject to the NFRD are those that meet at least two of the following criteria: Employees ≥ 500, Net Turnover ≥ €40 million, Total Assets ≥ €25 million.

the EU over 2 years.

-They must have a branch in the EU with a net turnover of at least €40 million in the preceding financial year.

The CSRD attempts to create a roadmap for a significant contribution to sustainability by broaden the range of organizations subject to regulation, establishing consistent reporting criteria, and improving sustainability disclosures' overall quality and comparability to enhance transparency and accountability and coordinating efforts.

6.1. European Sustainability Reporting Standards (ESRS).

In a significant move, the European Commission adopted the ESRS as the sustainability reporting standard for the CSRD in July 2023. This adoption marks a turning point in how companies report on sustainability in the EU market, aiming to ensure comparability and consistency in the information disclosed by companies. When combined with financial reports, this provides a complete view of an organization²².

The ESRS are mandatory reporting standards that are aligned with the Global Reporting Initiative standards, which are widely accepted and used by companies worldwide to report ESG factors²³. If a business is currently reporting under these standards, it will ensure compliance with the CSRD.

The GRI standards are not just compatible with the CSRD requirements, they facilitate a smoother transition for companies already following GRI guidelines. This alignment ensures that companies can confidently leverage existing reporting frameworks to meet new regulatory demands.

The interoperability between GRI and CSRD is not just a claim, it can be verified by the emphasis on transparency and accountability that both prescribe. In terms of materiality assessments, the GRI provides a consistent framework to access financial and non-financial impacts.

The GRI is a globally recognized standard that not only facilitates the establishment of a common language but also ensures the comparability of sustainability information with different EU and non-EU companies as well as stakeholders.

EUROPEAN FINANCIAL REPORTING ADVISORY GROUP - EFRAG. (2021). European Sustainability Reporting Standards (ESRS). Available at://www.efrag.org/.

GRI (Global Reporting Initiative) is an independent international organization that assists businesses and other organizations in taking responsibility for their impacts by providing them with a global common language to communicate those impacts. The GRI Standards enable organizations to report information that encompasses all their most significant impacts, including biodiversity, taxes, waste, emissions, diversity, equality, health, and safety. This reporting control

²²EUROPEAN FINANCIAL REPORTING ADVISORY GROUP - EFRAG. (2021). European Sustainability Reporting Standards (ESRS). Available at://www.efrag.org/.

²³GRI (Global Reporting Initiative) is an independent international organization that assists businesses and other organizations in taking responsibility for their impacts by providing them with a global common language to communicate those impacts. The GRI Standards enable organizations to report information that encompasses all their most significant impacts, including biodiversity, taxes, waste, emissions, diversity, equality, health, and safety. This reporting control enables organizations to take ownership of their sustainability journey. GRI reporting promotes collaboration, transparency, and dialogue between companies and stakeholders, ensuring all voices are heard and valued in sustainability.

enables organizations to take ownership of their sustainability journey. GRI reporting promotes collaboration, transparency, and dialogue between companies and stakeholders, ensuring all voices are heard and valued in sustainability.

The ESRS includes a wide range of reporting standards. This encompasses two cross-cutting standards providing a general framework, five environmental standards focusing on key ecological aspects, four social standards addressing workforce and community issues, and one governance standard emphasizing ethical business conduct.

- There are two cross-cutting standards: General Requirements (a guide for developing a sustainability statement) and General Disclosure (information to report regardless of any materiality assessment).

- There are five environmental standards: Climate Change, Pollution, Water and Marine Resources, Biodiversity and Ecosystems, and Resource Use and Circular Economy.

There are four social matters standards: Own Workforce, Workers in the Value Chain, Affected Communities Resources, and Consumers and End-users.

- There is one governance standard: Business Conduct.

In compliance with the ESRS, companies must provide quantitative and qualitative information regarding their sustainability impact and performance. Additionally, companies must disclose details about their actions to enhance their sustainability efforts and management.

The annual sustainability statement must be prepared in a specific digital format to ensure that the information is easily accessible and understandable. The management report has four distinct parts: General, Environmental, Social, and Governance, and it should include the EU Taxonomy disclosures which refers to economic activities that are aligned with a net zero trajectory by 2050 and other environmental goals.

EU Taxonomy disclosures are a crucial part of the EU's sustainable framework as it allows financial and non-financial companies to share a common definition of economic activities that can be considered environmentally sustainable. It represents an important tool for market transparency, ensuring that stakeholders are well-informed about the company's sustainability efforts²⁴.

Moreover, the reporting requirements also encompass a company's internal sustainability performance and its entire value chain, providing an additional layer of monitoring. This all-inclusive approach guarantees that all companies operating in the EU market contribute to global sustainability efforts.

7. Conclusion

Sustainability is a significant challenge of our time, requiring the combined efforts of various stakeholders. Businesses play a critical role in this collective effort by integrating the Sustainable

²⁴EUROPEAN COMMISSION (2023) EU Taxonomy for Sustainable Activities. Available at: <https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities-en>.

Development Goals (SDGs) into their operations and promoting them throughout their value chains.

In this strategic process, reporting and communicating transparent and reliable sustainability data is crucial for demonstrating to different stakeholders – including public authorities, investors, employees, communities, and individuals – how companies are performing in their sustainability commitments.

The establishment of corporate sustainability reporting frameworks and standards enhances the quality and comparability of disclosed information. For example, the Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) aims to ensure that companies operating in the EU market will provide comprehensive, comparable, and reliable data on their sustainable goals.

The anticipated impact of the CSRD on approximately 50,000 companies in the EU (a substantial increase from the 11,000 companies covered under the NFRD) signals a promising shift towards more standardized sustainability reporting in the European economy, expected to foster a more sustainable and resilient business landscape.

The CSRD aims not only to include more companies but also to significantly enhance the transparency of sustainability practices. This will provide stakeholders, including investors, consumers, and regulatory bodies, with a more precise and comprehensive view of the sustainability performance of a significant portion of the economy.

While large companies may already have some experience with sustainability reporting under the NFRD, the inclusion of many SMEs in the CSRD's scope means they will need to establish reporting processes. The proactive recognition of this by the EU and its planned support demonstrate a commitment to a smooth transition for all companies, instilling a sense of security and confidence in the process and making SMEs feel valued and integral to the sustainability reporting process.

The CSRD's broader ambition to influence sustainability practices on a global scale is underscored by its inclusion of non-EU companies. This inclusion is a significant step towards promoting a more comprehensive global approach to corporate sustainability.

Referencias

Cheshire, D. (2021). *The handbook to building a circular economy*. RIBA Publishing.

European Commission. (2023). *The European Green Deal*. Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

European Commission. (2023). *EU taxonomy for sustainable activities*. Retrieved from <https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/tools-and-standards/eu-taxonomy-sustainable-activities-en>

European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG). (2021). *European sustainability reporting standards (ESRS)*. Retrieved from <https://www.efrag.org/>

Gimenez, C., Sierra, V., & Rodon, J. (2012). Sustainable operations: Their impact on the triple bottom line. *International Journal of Production Economics*, 140(1), 149–159. <https://doi.org/>

[org/10.1016/j.ijpe.2012.01.035](https://doi.org/10.1016/j.ijpe.2012.01.035)

- Hayes, A. (2024). What is greenwashing? How it works, examples, and statistics. *Investopedia*. Retrieved from <https://www.investopedia.com/terms/g/greenwashing.asp>
- Kaptein, M., & Van Tulder, R. (2003). Toward effective stakeholder dialogue. *Business and Society Review*, 108(2), 203–224. <https://doi.org/10.1111/1467-8594.00161>
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *The limits to growth: A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.
- Moffatt, I. (1996). *Sustainable development: Principles, analysis and policies*. London: Parthenon.
- SDG Compass. (2015). *SDG Compass: The guide for business action on the SDGs*. Retrieved from <https://sdgcompass.org/>
- World Bank. (2003). *World development report 2003: Sustainable development in a dynamic world—Transforming institutions, growth, and quality of life*. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10986/5985>

El financiamiento de China en América Latina: características, instituciones y debates (2005-2023)

China's financing in Latin America: characteristics, institutions and debates (2005-2023)

Recibido: 24 de julio del 2024 Aceptado: 25 de noviembre del 2024 DOI: 10.35485/rcap87_10

Cristofer Rodríguez Álvarez 

Resumen

Tras la crisis financiera de 2008 el crédito de los bancos estatales chinos hacia los Estados latinoamericanos aumentó aceleradamente. La literatura académica ha tratado las características de los flujos financieros y la lógica crediticia del capital chino, destacando el horizonte de largo de plazo del modelo de financiamiento de la República Popular China; asimismo, se han identificado las oportunidades y riesgos que conlleva. El objetivo de este trabajo es analizar este modelo de financiamiento a partir de la deuda externa. Primero, se presenta una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina. Posteriormente, se abordan los temas tratados y los principales debates presentes en la literatura académica, que han influido en la esfera pública. El artículo concluye con una reflexión en torno a las oportunidades y riesgos que dicho modelo presenta para Centroamérica.

Palabras clave: DEUDA EXTERNA, REPÚBLICA POPULAR DE CHINA, CENTROAMÉRICA, DISCUSIÓN

Abstract

After the 2008 financial crisis, credit from Chinese state banks to Latin American states increased rapidly. Academic literature has addressed the characteristics of these financial flows and the credit logic of Chinese capital, highlighting the long-term horizon of the Chinese financing model; furthermore, the opportunities and risks involved have been identified. The objective of this paper is to analyze this financing model focused on external debt. First, a characterization of the financial flows from China to Latin America is presented. Then, the topics addressed, and the main debates present in academic literature, which have influenced the public sphere, are discussed. The article concludes with a reflection on the opportunities and risks that this model presents for Central America.

Keywords: FOREIGN DEBT, PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, CENTRAL AMERICA, DISCUSSION

Como citar:

Rodríguez, C. (2024). El financiamiento de China en América Latina: características, instituciones y debates (2005-2023). *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (87), 198 - 209. DOI: 10.35485/rcap87_10

¹ Bachiller en Historia por la Universidad de Costa Rica. Actualmente cursa la Maestría Académica en Historia de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

En las primeras dos décadas del siglo en curso las instituciones financieras chinas han canalizado un enorme flujo de capital hacia América Latina. En efecto, los Estados latinoamericanos han incrementado el endeudamiento externo con capital chino, especialmente con el proveniente de los dos principales bancos estatales: el Banco de Desarrollo de China (BDC) y el Banco de Exportaciones e Importaciones (Exim Bank).

Dichos flujos de capital no obedecen exclusivamente a una lógica rentista; más bien, deben insertarse en el marco del modelo de cooperación “sur-sur” que China ha promovido con regiones y continentes cuya inserción a los mercados financieros ha sido realizada desde una posición periférica, como es el caso en Latinoamérica y África. Este modelo de cooperación se basa en el principio de beneficios mutuos para las partes, por ello se orienta al desarrollo de las economías receptoras, como es el caso con las inversiones en infraestructura para mejorar la conectividad. Asimismo, el principio de no intervención en la política local tiene un papel fundamental, el cual se evidencia en la ausencia de condicionalidad en la política presupuestaria de los Estados deudores (Vargas, 2024).

La vinculación entre los flujos financieros y el modelo de cooperación “sur-sur” promovido por China ha generado reacciones optimistas que destacan el efecto positivo que puede tener sobre el desarrollo de países y regiones consideradas periféricas (Singh, 2020). Al mismo tiempo, ha generado críticas relativas al posible sobreendeudamiento que puede provocar en los Estados deudores, que verían amenazada su soberanía ante una eventual crisis de deuda (Chellaney, 2017). En todo caso, es evidente que la entrada de China como un actor clave en el financiamiento de proyectos de desarrollo ha introducido transformaciones y nuevas lógicas en la globalización financiera actual.

El objetivo de este trabajo es analizar el modelo de financiamiento chino en América Latina, a partir de la deuda externa. En la primera sección se presentará una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina, a partir de los préstamos otorgados por el BDC y el Exim Bank, registrados anualmente en la base de datos del proyecto conjunto del Inter-American Dialogue y el Boston University Global Development Policy Center, dirigido por Ray y Myers (2024). En la segunda sección se abordará el modelo de financiamiento chino a partir de la literatura académica, por lo cual interesa identificar los temas tratados y los principales debates, los cuales han permeado la esfera pública. Finalmente, se discutirán las oportunidades y riesgos que dicho modelo abre a Centroamérica.

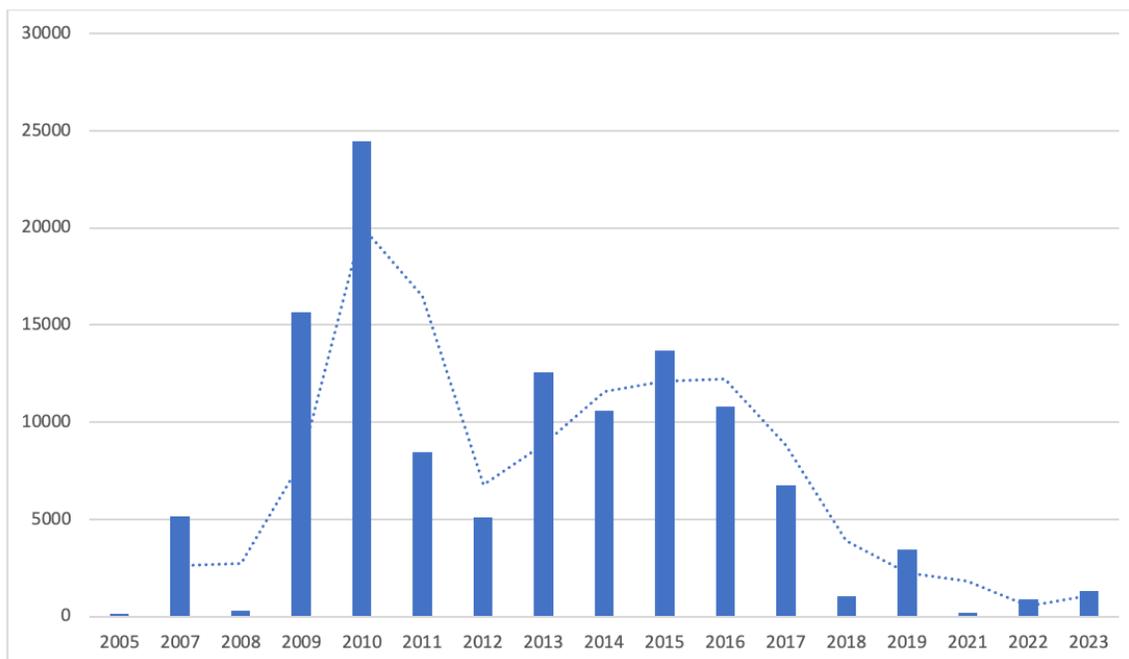
Ahora bien, antes de ahondar en los temas señalados, es preciso señalar algunas limitaciones del presente trabajo. En primer lugar, los factores de orden ideológico que han influido en la contratación del crédito no ocuparán un lugar destacado en la exposición. En segundo lugar, los flujos financieros abordados corresponden principalmente a crédito con interés vinculado a deuda de mediano y largo plazo, mientras que, la cooperación no reembolsable, que requiere un análisis detallado, no está presente en el artículo. Finalmente, los problemas ambientales asociados al financiamiento en los países latinoamericanos tampoco serán atendidos, lo cual constituye un vacío importante. Con todo, quien escribe espera contribuir, aunque modestamente, al debate sobre un modelo alternativo de financiamiento en América Latina, con características distintas al modelo de gobernanza neoliberal de la globalización financiera en curso.

2. Características de los flujos financieros de China hacia América Latina

El ascenso del financiamiento de la República Popular China en América Latina fue catalizado por

un doble proceso. El primero, de orden regional, el ascenso de gobiernos de izquierda críticos del modelo de gobernanza neoliberal propio del Consenso de Washington (Pérez Brignoli, 2018), los cuales fueron excluidos parcial o totalmente de las instituciones financieras de desarrollo a las que tradicionalmente habían accedido, al tiempo que, para dichos gobiernos el costo del endeudamiento en los mercados de bonos incrementó. El segundo, de orden global, la crisis financiera de 2008 que desaceleró los flujos financieros y limitó el acceso a las fuentes de endeudamiento de los Estados latinoamericanos (Marichal, 2010). El gráfico siguiente da cuenta de este doble proceso.

Figura 1.
Préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)



Nota. Tomado de Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares.

Tras la crisis financiera del 2008 los préstamos del BDC y del Exim Bank hacia América Latina tuvieron un despegue acelerado. El nivel más alto fue alcanzado en 2010, año en que los préstamos sumaron 24.458 millones de dólares. Tras el auge siguió una breve reducción del financiamiento entre 2011 y 2012, entre dichos años y el 2017 los préstamos a la región se mantuvieron por encima de los 5000 millones de dólares, y tuvieron un nuevo auge entre 2013 y 2016, cuando el financiamiento alcanzó cifras superiores a los 10.000 millones de dólares. Durante todo el periodo los préstamos en la región sumaron un total de 120.357 millones de dólares, 82% aportado por el BDC y 18% por el Exim Bank. Dicha cifra evidencia el acelerado ascenso de las instituciones financieras chinas como una fuente clave de financiamiento en la región. No obstante, en los últimos años los flujos financieros sufrieron reducciones a causa de los problemas de pago que enfrentaron algunos de los Estados deudores y también de la pandemia de COVID-19 (véase Myers y Ray, 2024)

Ahora bien, desde el lado de la demanda, los flujos financieros tuvieron una desigual distribución.

Durante el periodo analizado 18 países latinoamericanos accedieron a financiamiento del BDC y del Exim Bank. Sin embargo, como lo muestra el siguiente cuadro, hubo una alta concentración en pocos países.

Tabla 1.

Distribución según países de préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)

País	Suma	%
Venezuela	59180	49%
Brasil	32391	27%
Ecuador	11793	10%
Argentina	7682	6%
Bolivia	3168	3%
Jamaica	1608	1%
México	1000	1%
Surinam	776	1%
Otros**	2759	2%
Total	120357	100%

Nota. Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares. Incluye a Trinidad y Tobago, Costa Rica, Guyana, Cuba, Barbados, Antigua y Barbuda, Bahamas, Granada, Perú y Dominica.

La tabla 1 refleja que casi la mitad del total del financiamiento fue dirigido hacia un solo país, Venezuela, seguido por Brasil con un 27%, ambos sumaron el 76%. En total, cinco países concentraron el 95% del financiamiento chino en la región, el cual fue dirigido principalmente hacia producción energética, obras de infraestructura, administración pública, industria y servicios. Existen también diferencias entre países en términos de receptores del financiamiento, ya que, mientras en unos predomina el gobierno como receptor, en otros los bancos y empresas estatales (o mixtas) reciben el grueso del financiamiento.

Tabla 2.

Distribución según receptor de préstamos del BDC y del Exim Bank en América Latina (2005-2023)

País	Gobierno	%	Bancos y empresas estatales	%	Total
Venezuela	20700	35%	38480	65%	59180
Brasil	1491	5%	30900	95%	32391
Ecuador	10793	92%	1000	8%	11793
Argentina	7192	94%	490	6%	7682
Bolivia	3168	100%	0	0%	3168
Otros**	4833	79%	1310	21%	6143
Total	48177	40%	72180	60%	120357

Nota. Tomado de Ray y Myers (2024). Cifras representadas en millones de dólares. Los mismos de la tabla 1 más Jamaica, México y Surinam.

En el caso venezolano el grueso del financiamiento fue dirigido a los bancos y las empresas estatales, fundamentalmente al Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y a Petróleos de Venezuela (PDVSA), mientras que un 35% fue dirigido al gobierno. Valga notar que, en el caso venezolano, el gobierno tiene mayor control sobre las empresas y bancos estatales que recibieron el financiamiento, en contraste con Brasil, en donde operan como agentes de mercado (Kaplan, 2016), y obtuvieron el 95% del financiamiento. En los casos de Ecuador, Argentina y Bolivia, la mayor parte del financiamiento la recibió el gobierno. Con todo, es notable que, al considerar el total de financiamiento durante el periodo analizado, los gobiernos nacionales obtuvieron un 40%, con lo cual predominaron como receptores los bancos y las empresas estatales.

En fin, hasta aquí se ha presentado una caracterización de los flujos financieros de China hacia América Latina, a partir de los préstamos del BDC y del Exim Bank en la región. En la siguiente sección se abordará el modelo de financiamiento chino a partir de la literatura académica, para lo cual se detallarán los temas tratados y los principales debates, los cuales han influido en la esfera pública.

3. La literatura académica sobre los flujos financieros de China hacia América Latina

Los flujos financieros entre la República Popular China y América Latina han generado una importante producción académica. Entre los temas y debates identificados se encuentran la dinámica de los flujos financieros, la lógica crediticia del capital financiero proveniente del BDC y del Exim Bank y su efecto sobre la política fiscal de los Estados acreedores, la relación del creciente financiamiento chino con la hegemonía estadounidense en la región, la noción de “trampa de la deuda” y sus críticas, y las condiciones contractuales del endeudamiento.

La dinámica de los flujos financieros ha sido analizada por Gallagher e Irwin (2015). Los autores han destacado que, a partir del 2009, con el auge de los créditos del BDC y del Exim Bank, el financiamiento chino en América Latina fue mayor en términos absolutos al proveído por las fuentes tradicionales de crédito para el desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El estudio enfatiza que el auge crediticio sigue una lógica comercial. Esto pues los montos de los préstamos son mayores a los otorgados por los bancos de desarrollo tradicionales, y, salvo en los casos de préstamos por cantidades menores y en términos concesionales, tienen tasas de interés superiores. Sin embargo, estas tasas siguen siendo más bajas que las tasas de interés de los bancos privados y del mercado de bonos soberanos.

Los préstamos del BDC y del Exim Bank han sido claves para el financiamiento de proyectos de desarrollo en los Estados excluidos del financiamiento otorgado por las fuentes tradicionales, como en el caso venezolano. Parte de los préstamos otorgados a la región han estado respaldados por commodities, fundamentalmente el petróleo. Mediante este mecanismo las empresas petroleras estatales firman acuerdos con petroleras chinas para asegurar la venta a precios de mercado de una determinada cantidad de petróleo, hasta que el préstamo termine de pagarse. Una parte de los ingresos de dichas ventas es retenida por el banco acreedor para el pago de intereses y del principal, mientras que, el resto de los ingresos de la venta retornan al país deudor. Gallagher e Irwin (2015) destacan que dicho modelo ha generado críticas al ser considerado extractivo, aunque señalan que las petroleras chinas compran el producto a precio de mercado. Para los autores, este mecanismo, junto a las cuotas de compras de bienes y servicios chinos para los proyectos financiados, reducen el riesgo asociado a la no condicionalidad.

Con respecto al principio de no condicionalidad, Kaplan (2016) lo entiende como parte de la lógica del “patient capital”. Para el autor, el financiamiento otorgado por el BDC y el Exim Bank tiene un horizonte de largo plazo. En contraste con los inversores de mercado que buscan maximizar los rendimientos en el corto plazo, los bancos estatales chinos están dispuestos a soportar la volatilidad del mercado y del ciclo económico en espera de un retorno más sustancial en el futuro. De modo que, el crédito chino persigue dos objetivos relacionados: el desarrollo de las economías de los Estados deudores y la promoción de las exportaciones chinas en el exterior. Este es el caso con los préstamos dirigidos al desarrollo de infraestructura y del sector energético, respaldados por commodities y con cuotas de compra de bienes y servicios chinos. Estos préstamos contribuyen al desarrollo de las economías latinoamericanas, aseguran el suministro a las compañías chinas de bienes estratégicos como el petróleo y fortalecen los vínculos comerciales con los países de la región.

Por tanto, para Kaplan (2016) la política de financiamiento de China es una herramienta de promoción de las exportaciones que sustituye a la devaluación monetaria. Desde la perspectiva de los Estados latinoamericanos, el acceso a financiamiento sin condicionalidad ha permitido un mayor margen de maniobra en el manejo de las finanzas, en contraposición con los créditos de los bancos de desarrollo y privados, cuyo otorgamiento está sujeto a la aplicación de recortes presupuestarios. No obstante, el autor destaca que el financiamiento de los bancos estatales chinos también ha estado asociado a la permanencia de déficits en el balance presupuestario primario de los Estados latinoamericanos, como en el caso venezolano.

La relación entre el financiamiento chino y la hegemonía estadounidense en la región, Urdinez (2017) ha realizado hallazgos notables. El autor construye un índice para calcular la influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina entre 2003 y 2014, y demuestra que en los países de la región donde dicha influencia fue más fuerte, la presencia china en términos financieros y comerciales fue menor. En contraste, los países en donde la influencia fue menor recibieron mayor inversión extranjera directa y obtuvieron un porcentaje más elevado del crédito bancario otorgado por el BDC y el Exim Bank. Por ello, el autor concluye que China fortaleció sus relaciones con los países de la región en donde la influencia hegemónica estadounidense fue más baja.

Ahora bien, uno de los temas más controversiales presentes en la literatura sobre el financiamiento es la llamada “trampa de la deuda”, constantemente referida en los debates en la esfera pública. El concepto fue acuñado por el geoestratega indio Brahma Chellaney (2017). Para este, el financiamiento chino es parte de una estrategia de expansión comercial y militar, en la cual el sobreendeudamiento de países subdesarrollados tendría como fin asegurar la provisión de recursos naturales baratos y puntos estratégicos para el ejército, de modo que, la deuda sería un mecanismo neocolonial. Pese a la amplia difusión en los medios de comunicación de la “trampa de la deuda” como explicación del financiamiento chino, los estudios críticos han evidenciado los límites del concepto.

Singh (2020) compara los supuestos de este concepto con las características del financiamiento chino en África, Latinoamérica y Sri Lanka. En el primer caso, aunque China se ha convertido en el principal acreedor bilateral, en promedio más de dos tercios de la deuda externa de los gobiernos del continente fue contraída con organismos multilaterales como el Banco Mundial y con acreedores privados no chinos, esta tendencia también fue encontrada en los casos en donde existen mayores dificultades para el pago de la deuda. En América Latina, el caso

venezolano también contradice la teoría de la trampa de la deuda. En 2019 a causa de la caída en la producción de petróleo el gobierno venezolano no pudo cumplir con los envíos acordados, como respuesta, los acreedores chinos pospusieron el pago del principal durante un periodo de dos años, al tiempo que, continuaron comprando el petróleo venezolano, sin retener los ingresos de la venta para el pago del crédito.

El caso de Sri Lanka, presentado como el tipo ideal de la trampa de la deuda, también da cuenta de los límites del concepto (Singh, 2020). En 2017 el gobierno arrendó por 99 años una participación mayoritaria en el puerto de Hambantota a la empresa China Merchants Port Holdings (CMPort). Dicho puerto había sido financiado con crédito chino, y fue concesionado en medio de una crisis de deuda, por lo cual, fue presentado por los medios de comunicación como un ejemplo de la política expansionista china. No obstante, contrario a dicha narrativa, al momento de realizar la concesión solo un 10% de la deuda externa se debía al capital chino, el grueso de la deuda que generó el problema de insostenibilidad correspondía a capital de instituciones financieras y bancos privados occidentales. Los ingresos obtenidos de la concesión no fueron utilizados para pagar la deuda china, minoritaria en el conjunto de la deuda externa, sino, para pagar los bonos soberanos internacionales.

Por otra parte, en materia de seguridad el gobierno de Sri Lanka mantiene el control sobre el puerto. Aunque en este han desembarcado navíos militares chinos para abastecerse, también naves militares de otros países han arribado con el mismo fin. Con respecto al modelo concesionario, este tuvo la forma de una empresa conjunta (“joint venture”) en la cual el 70% de las acciones corresponde a la empresa china y el 30% restante al gobierno, el cual tiene la posibilidad de comprar un 20% adicional luego de los primeros 10 años de la concesión. No obstante, Singh (2020) señala que, dentro del conjunto de inversiones chinas en el financiamiento de puertos, este modelo concesionario es excepcional, no la regla. Bajo estas circunstancias, el autor concluye que la teoría de la trampa de la deuda no logra explicar las características del financiamiento chino.

Myers y Ray (2022) han llegado a conclusiones similares con respecto al concepto de “trampa de la deuda”. En el contexto de la pandemia de COVID-19 las instituciones financieras chinas acordaron reestructuraciones y suspensiones temporales de pagos en los Estados con mayores dificultades para pagar la deuda, como en los casos de Ecuador y Venezuela. Para las autoras, el capital chino no debe entenderse bajo el citado concepto, sino, como una forma de “patient capital”, en los términos —referidos arriba— propuestos por Kaplan.

Finalmente, las condiciones contractuales del crédito chino han ocupado especial interés en la literatura. Al igual que con la llamada “trampa de la deuda”, este tema permea los debates en la esfera pública. Dentro de los estudios dedicados a este tema, el trabajo del equipo de investigación de Gelpern et al. (2023) es destacable. Los autores analizan las prácticas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad presentes en los contratos para adquirir préstamos con instituciones gubernamentales y bancos estatales chinos, fundamentalmente el Exim Bank y el BDC, a partir de una muestra de 100 contratos acordados entre 2000 y 2017.

Estos fueron realizados con 24 países, ubicados principalmente en África y Latinoamérica, aunque una parte correspondió a países asiáticos, de Europa del Este y de Oceanía. En total, dichos préstamos suman 36.6 mil millones de dólares, equivalente a alrededor del 5% del total del financiamiento chino durante el periodo. Para comparar las similitudes y diferencias entre

el financiamiento chino y el financiamiento occidental, los autores construyen una referencia de comparación a partir de 142 contratos de préstamos entre Camerún —país en el cual estos contratos eran públicos— y acreedores bilaterales, multilaterales y comerciales, tanto miembros de la OCDE como externos a dicha entidad.

A partir del análisis de la muestra los autores identifican que, en el caso de la confidencialidad, todos los contratos del BDC y 43% de los contratos del Exim Bank contenían cláusulas de confidencialidad. Esta práctica también está presente en la referencia de comparación, en 39% del crédito multilateral. No obstante, en el crédito multilateral la confidencialidad es mayormente sobre los acreedores, mientras que, en el financiamiento chino se extienden al deudor (Gelpern et al., 2023).

En cuanto a las prácticas de señoreaje, un 29% de los contratos con los bancos estatales chinos utilizan fondos especiales para asegurar el pago de los préstamos. Estas prácticas estuvieron presentes solamente en un 7% de los contratos de crédito bilateral de los miembros de la OCDE. Bajo el mecanismo de los fondos especiales, el deudor se compromete a mantener un fondo en una cuenta con un banco aceptable para el acreedor durante la vida del préstamo. Este fondo se usa para el pago del principal e intereses, y con frecuencia su mantenimiento se asocia a la venta de commodities, como el petróleo de Ecuador y Venezuela. Junto a los fondos especiales, la mayoría de los contratos analizados con los bancos estatales chinos incorporan cláusulas que excluyen la deuda de los procesos de reestructuración multilateral, como los llevados a cabo por acreedores bilaterales miembros del Club de París (Gelpern et al., 2023).

En el caso de la discrecionalidad del prestamista, los autores se centran en las cláusulas de incumplimiento, estabilización y salida (Gelpern et al., 2023). Las cláusulas de incumplimiento cruzado —es decir, la posibilidad de solicitar la aceleración del pago cuando el deudor entra en default con otro acreedor— se encuentran en el 98% de la muestra de los contratos con los bancos estatales chinos. En la referencia de comparación, esta práctica se encuentra en la totalidad de los contratos de crédito comercial y en 62% del crédito bilateral de los miembros de la OCDE. No obstante, es menos común en el crédito de organismos multilaterales, pues solo estuvo presente en un 11%. Por otra parte, en el caso del crédito chino, particularmente del BDC, el incumplimiento cruzado se asocia también a acciones adversas contra inversiones chinas en los países deudores.

En cuanto a las cláusulas de estabilización, estas son comunes en el crédito chino y también en el crédito comercial y bilateral, tanto de los acreedores miembros de la OCDE como de los externos al organismo. En el caso del crédito chino predominan las cláusulas de estabilización de equilibrio económico. Bajo estas, las nuevas leyes introducidas por el gobierno que afecten las inversiones son aceptadas por el acreedor chino, no obstante, este debe ser compensado. Finalmente, las cláusulas de salida están presentes en el 90% de los contratos de crédito chino. En caso de cambios drásticos en la política local que afecten las inversiones, los acreedores pueden solicitar la aceleración del pago, ya que los cambios son interpretados como un evento de incumplimiento. Este procedimiento es propio del crédito comercial, no obstante, en los contratos con el BDC este tipo de incumplimiento está ligado a la ruptura de relaciones diplomáticas con el país deudor (Gelpern et al., 2023).

Por los términos contractuales descritos, los autores enfatizan que el crédito chino combina las prácticas ya existentes en el crédito comercial y en el proveído por organismos multilaterales con

nuevas prácticas crediticias. Esto con el fin de asegurar el pago de los préstamos, aumentar la influencia comercial sobre los países acreedores, y asegurar una posición ventajosa con respecto a los otros acreedores externos (Gelpern et al., 2023).

No obstante, el límite del estudio es que solo considera las características de las condiciones contractuales, no su aplicación. Como se ha visto, la suspensión temporal y reestructuración de los pagos ha sido utilizada para aligerar la carga de la deuda en los países que enfrentan mayores dificultades de pago (Singh, 2020), como parte de la lógica del “patient capital” (Kaplan, 2016). A su vez, la muestra representa un bajo porcentaje del financiamiento chino, y la referencia de comparación se limitó a un solo país, Camerún. Pese a los límites citados, el estudio es un aporte importante para conocer las condiciones contractuales del financiamiento chino.

Conviene ahora discutir las oportunidades y riesgos que los flujos financieros de China hacia América Latina abren a Centroamérica, con el fin de vincular las discusiones de la literatura académica con los debates en torno a la política pública.

4. Los flujos financieros de China hacia América Latina: ¿una oportunidad para Centroamérica?

Los debates presentes en la literatura académica dan cuenta de que el financiamiento chino ofrece importantes oportunidades a los Estados latinoamericanos. El principio de no condicionalidad de la política interna hace posible acceder a financiamiento sin obligaciones sobre la política presupuestaria, en contraposición con los organismos multilaterales, bancos de desarrollo y privados que condicionan el crédito a la aplicación de recortes presupuestarios bajo la lógica del modelo de gobernanza neoliberal. Por otra parte, los préstamos de los bancos estatales chinos ofrecen tasas de interés por debajo de las tasas presentes en el mercado de bonos soberanos, y aunque estas son mayores a las ofrecidas por los bancos de desarrollo a los que tradicionalmente ha accedido la región (como el Banco Mundial y el BID), los bancos estatales chinos ofrecen préstamos por montos mayores para el financiamiento de proyectos de desarrollo claves en áreas como infraestructura y producción energética.

Junto a las oportunidades referidas, el financiamiento chino también presenta riesgos desde la perspectiva de los deudores. En las condiciones contractuales de los préstamos están presentes las antiguas prácticas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad del prestamista empleadas en el crédito comercial y en algunas formas de crédito bilateral y multilateral, asimismo, a dichas prácticas se suman nuevos mecanismos y adaptaciones, como se ha visto.

Dentro del conjunto de los flujos financieros chinos hacia la región, Centroamérica ha tenido una muy baja participación, aunque, valga señalar, aquí no se ha considerado la cooperación no reembolsable recibida por la región, la cual merece un análisis específico. Con el establecimiento de relaciones diplomáticas, el creciente intercambio comercial e inversión extranjera directa, y la cooperación financiera (Zúñiga, 2023), es probable que en la década en curso los Estados centroamericanos incrementen su participación en dichos flujos financieros mediante la contratación de préstamos con los bancos estatales chinos.

En consecuencia, es necesario discutir en la esfera pública los beneficios y riesgos del financiamiento chino. Dicha discusión, al plantearse desde Centroamérica, debe considerar los intereses de los centroamericanos, evitando condicionar la política interna a intereses económicos y geoestratégicos externos a la región. El presente estudio pretende ofrecer un aporte a dicho

debate.

En Centroamérica, los regímenes fiscales presentan tres problemas fundamentales: 1) tienen una baja capacidad tributaria, que se traduce en una falta crónica de fondos; 2) carecen de universalidad, pues hay exenciones para favorecer intereses particulares; 3) y son altamente regresivos (Schneider, 2014). Aunque, ciertamente hay variaciones entre países en los tres problemas enumerados, estos son comunes al conjunto de la región. A ello se suma la ineffectividad de los contrapesos institucionales vinculada a la debilidad de las democracias, y el problema crónico de la corrupción (Pérez Brignoli, 2018).

En estas circunstancias, el incremento del financiamiento externo podría tener un efecto contrario al desarrollo. Esto pues el servicio de la deuda se atendería con los ingresos de regímenes fiscales de carácter regresivo. A su vez, la debilidad de los contrapesos institucionales puede favorecer la desviación de los recursos financieros hacia rubros o proyectos distintos a los que justificaron los créditos, como ha ocurrido en numerosas ocasiones en la historia de la deuda centroamericana.

Por tanto, es necesaria una transformación institucional para sacar el mayor beneficio posible a las nuevas fuentes de financiamiento externo. Esta transformación implicaría un fortalecimiento de las reglas democráticas, tanto en términos de contrapesos institucionales, como en relación con el carácter público de las condiciones de los préstamos externos y su uso efectivo. A su vez, conllevaría introducir mecanismos de planificación económica con el fin de orientar la política crediticia hacia proyectos de desarrollo en el mediano y largo plazo, no limitados al gobierno de turno. Dichas transformaciones institucionales, cuyo carácter es endógeno, son necesarias para compatibilizar el financiamiento externo con el desarrollo.

La presencia de nuevos actores en la globalización financiera en curso, como los bancos estatales chinos y el Nuevo Banco de Desarrollo del BRICS, abren nuevas oportunidades para la región. Este financiamiento carece de condicionalidades políticas, en contraste con las imposiciones de las instituciones financieras y bancos privados a los que la región ha accedido tradicionalmente, los cuales han reforzado la lógica del modelo de gobernanza del Consenso de Washington. No obstante, en ausencia de una transformación institucional interna el incremento en el financiamiento puede reforzar la lógica regresiva de los regímenes fiscales y el uso inadecuado de los recursos financieros.

5. Conclusiones

Tras la crisis financiera de 2008 tuvo lugar un aumento acelerado del financiamiento de los bancos estatales chinos hacia los Estados latinoamericanos. En términos absolutos el monto total de los préstamos fue altamente concentrado por pocos países, cuyos receptores fueron tanto los gobiernos nacionales como empresas y bancos estatales. Los flujos financieros hacia la región han tenido periodos de auge y algunas caídas, como la ocasionada por la pandemia de COVID-19. No obstante, dado el incremento en los préstamos en 2023, un nuevo aumento en el financiamiento es altamente probable.

La literatura académica sobre los flujos financieros entre China y América Latina ha abordado la dinámica de dichos flujos y la lógica crediticia del capital financiero chino, destacando que las inversiones chinas en la deuda latinoamericana tienen un horizonte de largo plazo, que contrasta con la lógica del beneficio de corto plazo de los acreedores en el mercado. Por otra parte, a pesar del éxito mediático del concepto de “trampa de la deuda”, los estudios críticos han evidenciado

los límites de dicho concepto para explicar el modelo de financiamiento chino. Asimismo, los estudios que tratan las condiciones contractuales de los préstamos muestran paralelismos con prácticas crediticias ya existentes en el crédito comercial y de organismos multilaterales, las cuales se combinan con nuevas prácticas.

En el conjunto de los flujos financieros entre la República Popular China y América Latina, los Estados centroamericanos han tenido una baja participación. Con el fortalecimiento de las relaciones entre China y la región es probable que la tendencia se revierta y el financiamiento externo aumente en el corto y mediano plazo. Ello podría representar una notable oportunidad para la región, pues permitiría obtener recursos financieros sin la necesidad de condicionar la política interna al modelo de gobernanza neoliberal.

Sin embargo, también conlleva riesgos tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda. En el caso de la oferta, las cláusulas de confidencialidad, señoreaje y discrecionalidad descritas pueden representar una nueva forma de condicionalidad al deudor. Por ello, es fundamental que los encargados de negociar futuros préstamos ofrezcan a los ciudadanos contribuyentes información detallada de las condiciones contractuales del endeudamiento. Desde la perspectiva de la demanda, el carácter regresivo de los regímenes fiscales y la debilidad o ausencia de las reglas institucionales democráticas representan una notable limitación. Es necesaria una reforma institucional interna para asegurar que los modelos de financiamiento ofrecidos por los nuevos actores de la globalización financiera en curso —como los bancos estatales chinos y el más reciente banco de los BRICS— sean compatibles con el desarrollo.

Referencias

- Brahma, C. (2017, enero 23). China's Debt-Trap Diplomacy. *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-one-belt-one-road-loans-debt-by-brahma-chellaney-2017-01>
- Gallagher, K. P. y Irwin, A. (2015). China's Economic Statecraft in Latin America: Evidence from China's Policy Banks. *Pacific Affairs*, 88(1), 99–121. <https://doi.org/10.5509/201588199>
- Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. y Trebesch, C. (2023). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments. *Economic Policy*, 38(114), 345–416. <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac054>
- Kaplan, S. B. (2016). Banking unconditionally: The political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643–676. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1216005>
- Marichal, C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: Una perspectiva global, 1873-2008*. Editorial Sudamericana.
- Myers, M. y Ray, R. (2022). What role for China's policy banks in LAC? *Energy*, 35.

- North, D. C. (2014). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Brignoli, H. (2018). *Historia global de América Latina: Del siglo XXI a la Independencia*. Alianza editorial.
- Pérez Brignoli, H. (2018). *Breve historia de Centroamérica* (3a ed., ampliada, actualizada). Alianza editorial.
- Ray, R. y Margaret Myers (2023). Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database. *Washington: Inter-American Dialogue*.
- Schneider, A. (2014). *Construcción del estado y regímenes fiscales en Centroamérica* (1a ed. en español). F&G Editores; FLACSO; ICEFI.
- Singh, A. (2020). The myth of 'debt-trap diplomacy' and realities of Chinese development finance. *Third World Quarterly*, 42(2), 239–253. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1807318>
- Urdinez, F. (2017). Las relaciones triangulares: sobre cómo la hegemonía de Estados Unidos ha condicionado la asertividad china en América Latina. *Working Paper Series (WPS)*.
- Vargas, J. P. (2024). *China en la Nueva Era: Tianxia Centro y Método de la Gobernanza Global*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Zúñiga Ramírez, C. (2023). China y Centroamérica de cara al mundo del siglo XXI. En *¿El siglo chino? Política, geopolítica y transformación nacional*. ICAP.

Referencias CRIA

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre: “GLOBALIZACIÓN & (DES) GLOBALIZACIÓN: Tensiones entre la regionalidad y la integración” tema de objeto del número de esta revista:

Carney, M. (2017). [Des]globalización e inflación. *Boletín (Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos)*, 63(4), 275–300.

Cepeda Másmela, C., Villa, C. D., Cancelado Franco, H., Medina, J. G. F., Durez, A., Garay Vargas, J. L., Frasson-Quenoz, F., Rendón, S. G., Badillo Sarmiento, R. y Fernández Lara de Gaitán, A. E. (2021). UNA VENTANA HACIA AMÉRICA LATINA EN EL MUNDO DE LA (DES) GLOBALIZACIÓN. *In América Latina*. Pontificia Universidad Javeriana.

Girón, A. (2017). Fin de un Ciclo? De la Globalización al Proteccionismo y la Nueva Rearticulación Geoestratégica. *Problemas del desarrollo*, 48(188), 3–8.

González de la Fuente, E. (2020). La conformación del karate de Okinawa entre la tradición y la modernidad : *una aproximación a los procesos interculturales en el contexto de la globalización*.

Lucena-Cid, I. V. (2020). La democratización de la globalización: una revisión del modelo cosmopolita de David Held. *Revista Internacional de Pensamiento Político = International Journal of Political Thought*, 14, 269–283. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.4784>

Medici, A., Cruz Zúñiga, P. y Sánchez Rubio, D. (2020). (DES)GLOBALIZACIONES, PODER CONSTITUYENTE Y ALTERIDAD RADICAL. *In Poderes constituyentes, alteridad y derechos humanos. Miradas críticas a partir de lo instituyente, lo común y los pueblos indígenas* (1st ed., p. 83). Dykinson. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1dp0w7k.5>

Pace, E. (2018). Luis Donatello, Fortunato Mallimaci, Julio Pinto (eds.), Nacionalismos, religiones y globalización: Buenos Aires, Editorial Biblos, 2017, 362 p. *Archives de Sciences Sociales Des Religions*, 184, 271–272. <https://doi.org/10.4000/assr.44798>

Sanahuja, J. A. y Delkáder–Palacios, A. (2021). Ayuda, hegemonía y poder: EEUU y la configuración de la agenda global del desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 300, 301–327. <https://doi.org/10.32418/rfs.2021.300.5030>

Santiago Nabor, E. (2018). Globalización, migración y trabajo en la capital del blue jeans. Las mujeres trabajadoras de maquiladoras en el sur de Puebla. *TRACE (Mexico City, Mexico)*, 55, 16. <https://doi.org/10.22134/trace.55.2009.401>

Seki, K., y Seki, K. (2020). *Ethnographies of Development and Globalization in the Philippines: Emergent Socialities and the Governing of Precarity* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003037842>

Contactos

Costa Rica

Oficinas Centrales

100 metros sur y 75 metros oeste de la heladería
Pops, Curridabat, San José, Costa Rica.

Tel: +(506) 40012985

Whatsapp: +506 86909583

Panamá

Centro de Innovación y Formación ICAP

Ciudad del Saber, Calle Maritza Alabarca, Edificio
153-B, Ciudad de Panamá

Tel: +507 310-1910 / +507 310-1909

Correo electrónico: cifpanama@icap.ac.cr

El Salvador

Final Bulevar Cancillería,

Distrito El Espino, Ciudad Merliot,

Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador

Correo electrónico: joseangel.recinos@icap.ac.cr

Nuestras redes sociales

Facebook: ICAP1954

X: icap_1954

Instagram: icap_1954

Web: <http://www.icap.ac.cr>



Misión

“Fortalecer las competencias y capacidades de los Estados y las instituciones por medio de su recurso humano, la modernización de las entidades públicas y el apoyo a la integración centroamericana”.

Visión

“Ser la institución del Sistema de la Integración Centroamericana especializada en la gestión pública que genera conocimiento para las organizaciones y fortalece la gerencia de las políticas públicas a nivel local, nacional y regional para avanzar hacia el desarrollo sostenible”.



I C A P

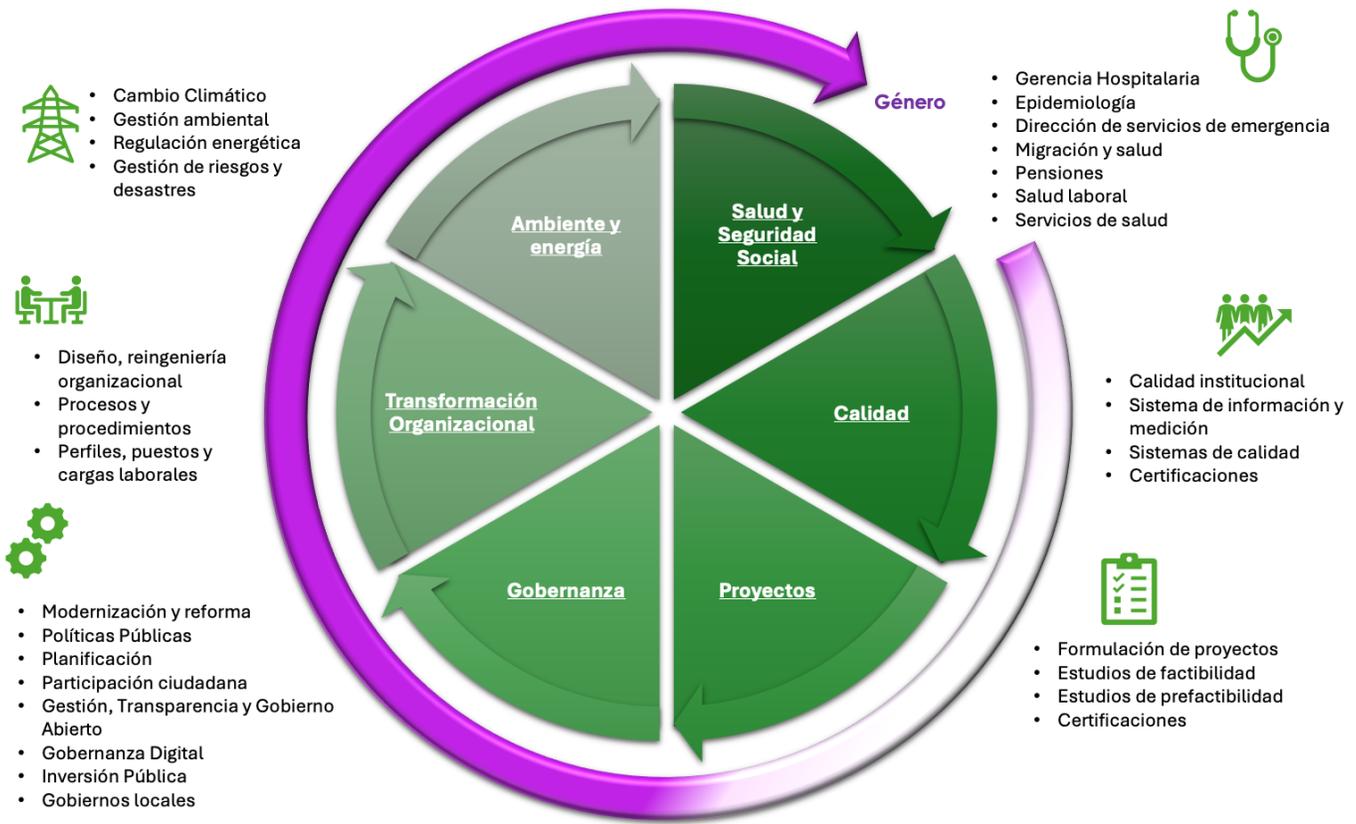
El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), especializada en administración pública y en apoyar en el fortalecimiento de capacidades en el sector público de los países centroamericanos. Fundado en 1954, el ICAP tiene como objetivo principal promover el desarrollo de una gestión pública eficiente, transparente y orientada al servicio en la región centroamericana.

A través de una amplia gama de programas de formación, asesoría técnica, investigación y cooperación internacional, el ICAP trabaja en colaboración con gobiernos, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales para abordar los desafíos y oportunidades que enfrenta la administración pública en la región.

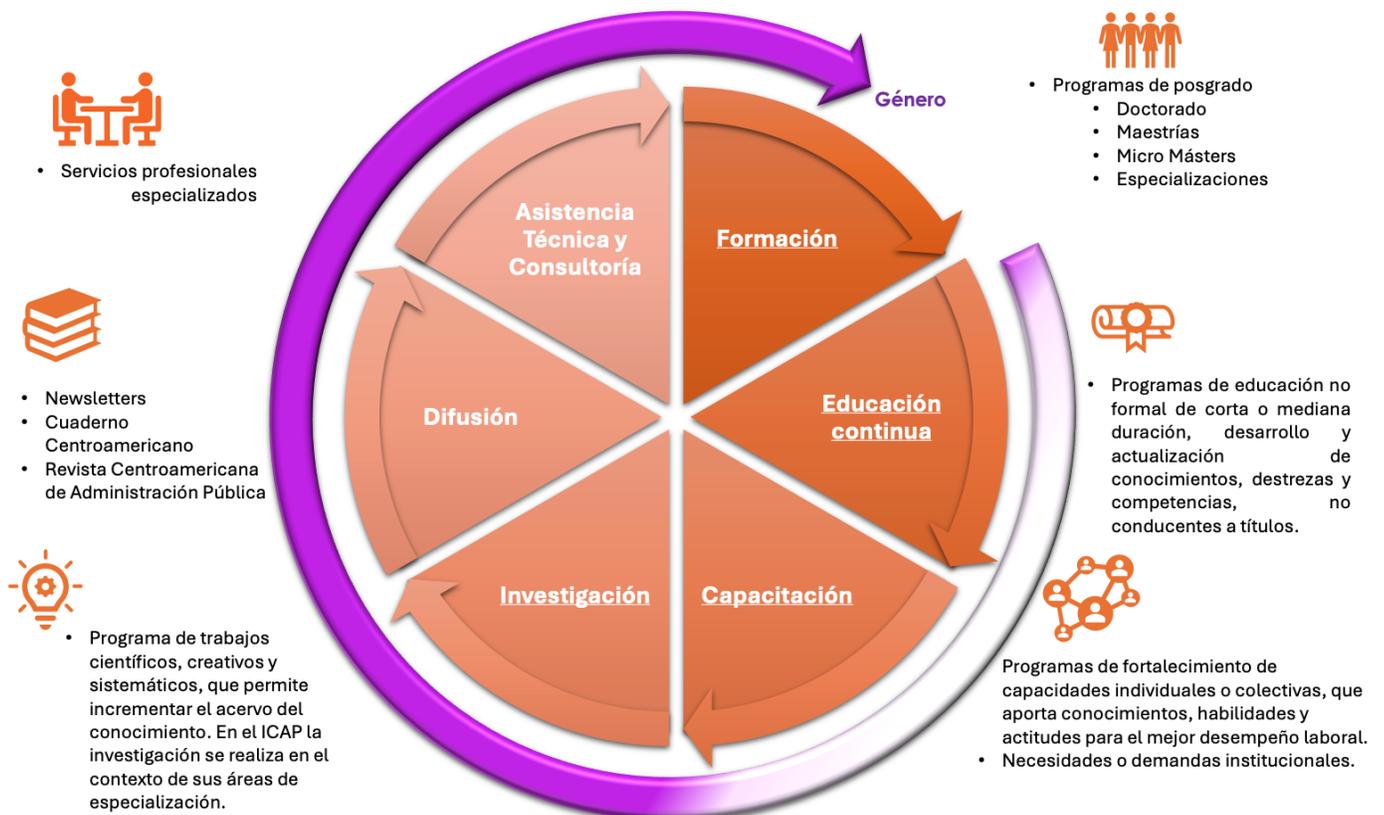
Trabajamos en seis áreas especializadas como son: La salud y seguridad social, calidad, proyectos, gobernanza, transformación organizacional y ambiente y energía.

Con una trayectoria de 70 años, el ICAP se ha consolidado como un referente en la promoción del buen gobierno, la ética pública, la transparencia, la innovación y la modernización del Estado en Centroamérica. Su compromiso con la excelencia académica y la calidad en la prestación de servicios lo posiciona como un actor clave en el fortalecimiento institucional y el desarrollo sostenible de la región.

Áreas de especialización del ICAP



La Gestión del Conocimiento: teoría y práctica





SICA
Sistema de la Integración
Centroamericana