

Volumen 80/3 – 2025 – número 313

Revista de Fomento Social

Estudios multidisciplinares de Desarrollo

NÚMERO ESPECIAL: POLÍTICA Y DESARROLLO (Parte I)

María Jesús Luna Serreta • *La paz, condición y medio para un desarrollo humano, integral y sostenible*

Francisco Santos-Carrillo • *Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para después de las crisis*

Alberto Mora • *Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos*

Manuel Montobbio • *Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran angular y en perspectiva*



Revista de Fomento Social

RFS

La *Revista de Fomento Social* aborda temas relacionados con un acercamiento multidisciplinar del desarrollo, abordado desde campos tan diversos como la economía, el derecho, la comunicación, la educación, la sociología, las relaciones internacionales, la salud, la política o la ingeniería, entre otros, con una especial atención a la dimensión ética implícita en todos ellos.

La *Revista de Fomento Social* se publica en la Universidad Loyola Andalucía.

La *Revista de Fomento Social*, creada en 1946 por los jesuitas del centro Fomento Social (fundado en 1926), pretende orientar desde un enfoque interdisciplinar los problemas incluidos en el amplio campo de los Estudios del Desarrollo.

Director

Vicente González Cano (vgcano@uloyola.es)

Editora

Ingrid Gijón Ibáñez (igijon@uloyola.es)

Consejo de Redacción

Ildefonso Camacho Laraña S. I. (Universidad Loyola Andalucía)

Emma Camarero Calandria (Universidad Loyola Andalucía)

Mónica Colomer de Selva (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España)

Flavio Comim (IQS School of Management)

Yolanda Hernández Albújar (Universidad de Sevilla)

María Luisa Ramos Rollón (Universidad Complutense de Madrid)

David Varona Aramburu (Universidad Complutense de Madrid)

Lilian Volcán (UNEP)

Editor de la sección especial

Fernando Delage Carretero (Universidad Loyola Andalucía)

Administración

Pablo Fernández Arbolea (pfernandez@uloyola.es)

Administración de la página web

Juan Francisco Pérez González (fperez@uloyola.es)

La *Revista de Fomento Social* no se identifica necesariamente con las opiniones expresadas por los autores.



Universidad
LOYOLA

Publicación cuatrimestral
sobre desarrollo

EDICIÓN, REDACCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

Escritor Castilla Aguayo, 4
14004-CÓRDOBA
Tel.: +34 957 22 21 00
www.uloyola.es

[https://revistas.uloyola.es/rfs/
index](https://revistas.uloyola.es/rfs/index)

ISSN: 0015-6043
(versión impresa, hasta 2018)

ISSN: 2695-6462
(versión electrónica)

DEPÓSITO LEGAL:
N-1.437-1958

FORMATO DE EDICIÓN:
Gráficas Cañete, S.L.

Polígono Industrial Quiebracastillas
Avda. de Alemania, 7
Tel./Fax: 957 67 09 66
14850 Baena (Córdoba)
graficacanete@graficacanete.es

Revista de Fomento Social

ÍNDICE

NÚMERO ESPECIAL: POLÍTICA Y DESARROLLO (PARTE I)

PRESENTACIÓN **283**

ESTUDIOS **285**

- María Jesús Luna Serreta: *La paz, condición y medio para un desarrollo humano, integral y sostenible* 285
- Francisco SANTOS-CARRILLO: *Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para después de las crisis* 307
- Alberto MORA: *Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos* 333
- Manuel MONTOBIO: *Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran angular y en perspectiva* 367

BIBLIOGRAFÍA **393**

- Recensión 393

ÍNDICE GENERAL DEL AÑO 2025 **397**



Derechos de
la Mujer

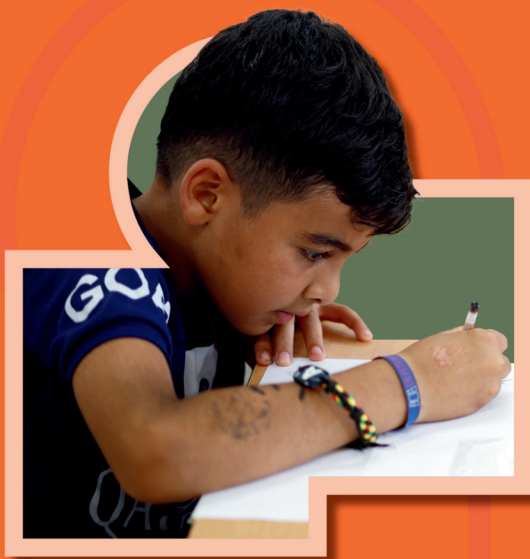


Migración y
ciudadanía global

DESCUBRE ecca social

Acompañamos personas, construimos futuro

eccasocial.org



Vulnerabilidad
Social



Cooperación
Internacional al Desarrollo

PRESENTACIÓN

Nota del Editor

Fernando Delage

¿Puede haber desarrollo sin paz como condición previa? En aquellos países afectados por conflictos estructurales, ¿puede haber una paz sostenible sin desarrollo? ¿Puede una nación desarrollarse, por otra parte, sin instituciones sólidas? Al mismo tiempo, ¿no son las capacidades de un Estado resultado de un proceso histórico de desarrollo? ¿Puede haber, por lo demás, un desarrollo integral y humano sin libertades y democracia? Sin embargo, ¿puede la democracia convertirse en algún caso en un obstáculo para el desarrollo?

Demasiadas preguntas, no necesariamente contradictorias, que revelan al menos tres realidades. La primera es que existen condicionantes y obstáculos políticos al desarrollo, como también variables políticas que lo favorecen. La interconexión existente entre los múltiples aspectos de un proceso de desarrollo revela, en segundo lugar, su naturaleza multidimensional. Resulta arriesgado generalizar, por lo demás, pues los factores políticos son inseparables de las circunstancias individuales de cada Estado. Carece así de sentido intentar identificar un único modelo explicativo, pues no existen fórmulas universales para el desarrollo.

Sin pretender entrar en una revisión de la literatura académica sobre estos temas, *Revista de Fomento Social* quiere simplemente, en este número y en el siguiente, subrayar la importancia de dichos factores. Aunque ignorados con frecuencia entre quienes trabajan en el campo del desarrollo, la comprensión del contexto y de la dinámica política local es, sin embargo, una de las primeras exigencias si se quiere actuar con eficacia. Es evidente, por otra parte, que, entre los Objetivos de la Agenda 2030, tampoco se presta suficiente atención al número 16: “promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

A través de una serie de artículos, *Revista de Fomento Social* se aproxima a la cuestión desde una doble perspectiva. Desde un enfoque más generalista, unos trabajos examinan cómo la paz, las instituciones y el pluralismo político son, a un mismo tiempo, causa y consecuencia del desarrollo. Otros autores analizan un espacio geográfico concreto, Centroamérica, como microcosmos en el que poder observar esa interdependencia entre el proceso político y la evolución del desarrollo social y económico de los Estados de la región.

Los lectores encontrarán en estas páginas un detallado estudio de María Jesús Luna, directora del Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza, en el que se examina el papel de la paz como condición y medio fundamental para un desarrollo humano, integral y sostenible. En un contexto global marcado por la multiplicación de conflictos y el debilitamiento de la cooperación internacional, se subraya la necesidad de incorporar la Cultura de Paz en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo. Desde la perspectiva institucional, Francisco Santos-Carrillo, profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Loyola Andalucía, se pregunta por el horizonte del regionalismo latinoamericano y los desafíos que afronta como estrategia de desarrollo. Utilizando un enfoque de gobernanza, el autor concluye que los efectos sobre el desarrollo de los Estados de la región son insuficientes.

Alberto Mora, coordinador de investigación del Informe Estado de la Región del Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en Costa Rica, analiza por su parte la evolución de los sistemas políticos en los países de Centroamérica y República Dominicana, así como la posición de la población de la región en relación con la democracia y el autoritarismo. Pese a la heterogeneidad política de la zona, la tendencia prevalente en el sexenio 2018-2024 ha sido la de una regresión democrática en la mayoría de los países. El escepticismo ciudadano con respecto a la democracia se ha extendido, lo que no implica, sin embargo, que las mayorías estén abonadas al autoritarismo como ideología política. Un trabajo del diplomático español Manuel Montobbio cierra, por último, esta entrega. Al hilo de su extensa experiencia profesional, incluyendo su dedicación a los asuntos de cooperación en distintos continentes, su artículo reflexiona sobre cómo ha evolucionado el debate sobre las prácticas y sobre el concepto mismo de desarrollo.

ESTUDIOS

La paz, condición y medio para un desarrollo humano, integral y sostenible

María Jesús Luna Serreta¹

Resumen: El presente artículo propone considerar la paz como condición y medio fundamental para un desarrollo humano, integral y sostenible. A partir del concepto de paz positiva de Johan Galtung, se plantea que la paz no se limita a la ausencia de guerra, sino que requiere abordar las violencias estructurales, culturales y simbólicas que perpetúan la desigualdad y la injusticia. En un contexto marcado por la remilitarización global y el debilitamiento de la cooperación internacional, se subraya la necesidad de incorporar la Cultura de Paz en las políticas públicas y en las estrategias de desarrollo. El análisis destaca la relevancia del ODS 16 como eje transversal de la Agenda 2030 y del enfoque de triple nexo (acción humanitaria, desarrollo y paz) como marco operativo para promover el desarrollo y la construcción de paz y proporciona una hoja de ruta con estrategias y herramientas para hacerlo posible.

Palabras clave: *Violencia directa, estructural y simbólica. Paz positiva. Paz sostenible. Objetivo de Desarrollo sostenible 16. Enfoque de triple nexo. Cultura de Paz.*

I. Introducción

En los últimos años la guerra está en la primera plana, si bien solo algunas de las guerras activas en el mundo, concretamente Ucrania y Gaza. La guerra real o la posible, que a veces parece incluso la deseada, ha generado un cambio total de las prioridades, las políticas y los estados de ánimo, una llamada a prepararse para la guerra, a identificar a los enemigos y las amenazas, a invertir en armas.

¹ Directora, Fundación Seminario de Investigación para la Paz, fundacionsip@seipaz.org

Peace, a condition and means for human, integral and sustainable development

Abstract: This article proposes considering peace as a fundamental condition and means for human, integral and sustainable development. Based on Johan Galtung's concept of positive peace, it argues that peace is not limited to the absence of war, but requires addressing the structural, cultural and symbolic violence that perpetuates inequality and injustice. In a context marked by global remilitarisation and the weakening of international cooperation, it stresses the need to incorporate the Culture of Peace into public policies and development strategies. The analysis highlights the relevance of SDG 16 as a cross-cutting theme of the 2030 Agenda and the triple nexus approach (humanitarian action, development and peace) as an operational framework for promoting development and peacebuilding, and provides a roadmap with strategies and tools to make this possible.

Keywords: *Direct, structural and symbolic violence. Positive peace. Sustainable peace. Sustainable Development Goal 16. Triple nexus approach. Culture of Peace.*

La paix, condition et moyen pour un développement humain, intégral et durable

Résumé : Le présent article propose de considérer la paix comme une condition et un moyen fondamental pour un développement humain, intégral et durable. Partant du concept de paix positive de Johan Galtung, il est avancé que la paix ne se limite pas à l'absence de guerre, mais qu'elle nécessite de s'attaquer aux violences structurelles, culturelles et symboliques qui perpétuent les inégalités et les injustices. Dans un contexte marqué par la remilitarisation mondiale et l'affaiblissement de la coopération internationale, la nécessité d'intégrer la culture de la paix dans les politiques publiques et les stratégies de développement est soulignée. L'analyse souligne l'importance de l'ODD 16 en tant qu'axe transversal de l'Agenda 2030 et de l'approche du triple lien (action humanitaire, développement et paix) en tant que cadre opérationnel pour promouvoir le développement et la construction de la paix, et fournit une feuille de route avec des stratégies et des outils pour y parvenir.

Mots clés : *Violence directe, structurelle et symbolique. Paix positive. Paix durable. Objectif de développement durable 16. Approche du triple lien. Culture de la paix.*

El desarrollo ha quedado opacado, abandonado, y los discursos antiooperación se extienden sin rubor. Parece fácil defender el abandono de los millones de pobres en el mundo, de los cientos de miles de refugiados y víctimas de las violencias; incluso proporciona réditos políticos. Las campañas contra la agenda común de los Objetivos de Desarrollo Sostenible calan en amplios sectores de la sociedad que ven la solidaridad y la responsabilidad como amenazas a sus economías o a su propia existencia. De esta manera se justifican los recortes de los fondos y el cierre de agencias de cooperación. También se genera una narrativa, un llamamiento a desentenderse de los problemas globales, como si la globalización fuera una opción y no una realidad insoslayable

La promoción, construcción y mantenimiento de la paz, la cultura de paz, no ha estado nunca en las políticas públicas, más allá de la atención a víctimas de determinadas violencias y de acciones concretas desde la política internacional en relación con determinados conflictos. Desde 2025 existe en nuestro país la Ley de fomento de la educación y la cultura de paz, nunca desarrollada y totalmente desconocida. La triple transición que el Gobierno de España planteó después de la pandemia hablaba de una transformación económica, ecológica y social, en la que la paz no estaba incluida. Y desde luego no ha estado en los presupuestos ni lo está en la actualidad.

Y esto a pesar de nuestros compromisos con las Naciones Unidas que, en su resolución 53/243, de 13 de septiembre de 1999, estableció un programa de acción, líneas estratégicas y medidas a adoptar para promover una cultura de la paz desde distintos ámbitos, con especial relevancia del educativo. Posteriormente, el año 2000 se proclamó como Año Internacional de la Cultura de Paz, y el período 2000-2010 como Decenio internacional de una cultura de paz y no violencia. Los estudios de paz y la promoción de la cultura de paz han quedado en manos de las entidades sociales, la mayor parte de las mismas agrupadas en AIPAZ, la Asociación de Centros de Investigación para la Paz de España.

En el debate sobre el incremento del gasto en defensa nadie se ha planteado qué pasa con el gasto en paz. Cómo señala Jesús Núñez Villaverde (2024), el incremento del número de conflictos armados, de víctimas mortales, de refugiados y desplazados y el impacto de la violencia en términos económicos (un 13,5% del PIB mundial), deberían llevar a pensar que el esfuerzo para afrontarlos estaría a la altura. Sin embargo, los fondos dedicados a la consolidación y mantenimiento de la paz ascienden a 49.600 millones de dólares, frente a los 2,44 billones empeñados en el gasto militar total.

La paz no es visible, no es noticia ni en lo macro ni en lo micro. Los conflictos armados sí lo son. Así como las crisis humanitarias, o la violencia en un centro educativo son portada en los medios, no lo son en la misma medida los acuerdos de paz o los ejemplos de convivencia pacífica en multitud de contextos. La damos por descontada: la paz no interesa a los medios de comunicación, ni a los creadores de opinión.

Esto, entre otras razones, hace parecer que la paz tampoco sea posible. Así, los que nos dedicamos a los estudios de paz somos calificados con frecuencia como ingenuos o buenistas, y tenemos que defender no solo que la paz es necesaria, sino también que es posible, y que contamos con capacidades y competencias, con experiencias y herramientas, y que tenemos cimientos sobre los que construir la paz.

La paz no solo es necesaria y posible para preservar las vidas: es la condición y el medio donde se hace posible un desarrollo humano, integral y sostenible. La paz y el desarrollo están necesariamente ligados, siendo una condición para el otro y viceversa. El concepto de paz positiva de Johan Galtung rebautizaba a la pobreza y la desigualdad como violencia estructural y simbólica. La Coordinadora de ONG de España en sus contribuciones al último Plan Director de la Cooperación Española, señalaba que alrededor del 88% de la ayuda oficial al desarrollo se destina a países y contextos de conflicto, de crisis sociopolítica y conflicto armado o tensión (Escuela de Cultura de Pau, en preparación) Sin embargo, las cuestiones de paz y de desarrollo han discurrido por caminos paralelos, sin encontrarse.

Este artículo quiere profundizar en la necesidad e importancia, y también en la factibilidad de los contenidos de paz, en el marco de los procesos de desarrollo en general, y de la cooperación para el desarrollo en particular. Comenzamos con algunas consideraciones sobre el concepto de paz y su complejidad, y cómo hacerlo operativo para la acción. Seguiremos con los datos sobre en qué medida la paz está amenazada en nuestro mundo. A continuación, identificamos los requisitos esenciales para una paz positiva, entre los que se encuentra el desarrollo. Los últimos apartados, más propositivos, están dedicados, respectivamente, a poner el foco en el ODS 16 y su contribución al tema que nos ocupa, y al patrimonio de experiencias, estrategias y herramientas con las que contamos para construir la paz.

2. ¿Qué paz?

El concepto de paz es más complejo de lo que aparenta y requiere de una serie de consideraciones. Johan Galtung, considerado como un pionero en los estudios sobre la paz, en 1969 aportó un sesgo positivo a la comprensión de la paz, la violencia y los conflictos. Más allá de la identificación de la violencia directa, estructural y simbólica de las que hemos hablado en la presentación, su análisis marca una hoja de ruta para el trabajo de construcción de la paz.

En su contribución sobre el concepto de paz en el *Diccionario de la Existencia*, Jesús María Alemany (2006) lo expresa de este modo:

La consecución de la paz no exige la eliminación de los conflictos. Un mundo humano es necesariamente un mundo con conflictos a todos los niveles. La disyuntiva no es por tanto elegir entre la paz o el conflicto como algunos han pensado, sino entre una forma pacífica o una forma violenta de resolución o, mejor, de transformación de conflictos. ¿Quién puede estar contra la paz, la justicia, la libertad? Nadie discrepa en las grandes palabras, o al menos nadie se confesará en tal sentido. Lo que discierne los espíritus no

son normalmente los objetivos, sino los caminos o instrumentos para conseguirlos. A ello se refería Gandhi cuando aseguraba que la paz no sólo es la meta, sino que también es el camino. La tesis de Galtung concluye que el fracaso en la transformación de un conflicto (y no el mismo conflicto) es lo que lleva a la violencia y significa al mismo tiempo el fracaso en la utilización de la energía positiva que tienen los conflictos humanos con fines constructivos (pp. 448-449).

Apunta también cómo, en la evolución del concepto de paz, se pueden identificar algunas tendencias significativas: la *desmilitarización* del concepto, puesto que la paz no solo está amenazada por las guerras y tampoco puede conseguirse solamente por medios militares; la paz es *indivisible* en los escenarios macro y micro, en los contextos internacionales y el entorno social y hay que construir la paz en todos los escenarios a la vez; la seguridad humana, el desarrollo humano y los derechos humanos vinculan ambos escenarios; *el largo y el corto plazo*, dado que construir la paz requiere una mirada al horizonte, puesto que los cambios culturales son lentos, pero sin dejar de atender los retos de cada día; su carácter *procesual*, ya que la paz no se consigue de una vez para siempre, sino que se trata de una meta dinámica que exige un esfuerzo permanente, como señalan V. Martínez Guzmán (2001), F. Muñoz (2000) y J. Bada (2000) que prefieren hablar de “paces” y de “paz imperfecta”.

Dos factores que han aparecido recientemente operan en la relación entre conflictos, violencia y paz. Se trata de la identidad y la religión, que configuran un nuevo tipo de conflictos, generalmente en el interior de los Estados y las sociedades, con un fuerte componente identitario y no tanto ideológico. No buscan convencer sino la afirmación contra el otro; son excluyentes y con frecuencia deshumanizan al otro como paso previo a su eliminación, en algunos casos con una crueldad desmesurada. En consecuencia, la construcción de la paz requiere el encuentro entre culturas y el diálogo interreligioso.

La irrupción de las consecuencias del cambio climático y la conciencia sobre sus causas han traído la paz holística, que incluye la paz con nosotros mismos, con los otros y con la naturaleza. En el informe “Nuestra Agenda Común”, el secretario general de las Naciones Unidas introducía el más reciente concepto: la paz sostenible; es decir, la paz solo es posible con respeto a los derechos humanos, al desarrollo, la justicia y la participación ciudadana. Se introduce una perspectiva de largo plazo, que aborda las causas, no solo los síntomas, que integra el desarrollo sostenible, que promueve la justicia y los derechos humanos, mejora la gobernanza y la democracia, y finalmente posibilita la reconciliación, la reparación a las víctimas y la convivencia. Y va más allá recuperando el debate sobre la paz como derecho humano.

3. La paz amenazada

Como ya se ha señalado, la paz no solo está amenazada por los conflictos armados, o por las distintas formas de violencia directa. Las contribuciones a los estudios sobre la paz del sociólogo noruego Johan Galtung (1998) identificaron, entre otros esquemas de análisis, el triángulo de la violencia. La violencia directa es la visible —el vértice superior del triángulo—, pero en su base están la violencia estructural, unas condiciones de vida que impiden la satisfacción de las necesidades básicas, y la violencia cultural o simbólica, que justifica la perpetuación de la desigualdad y la violencia, y legitima las anteriores.

En cuanto a las violencias directas, identificamos diversos escenarios: situaciones de guerra, conflictos armados, grupos armados, actos terroristas, represión por parte del Estado, persecución de la disidencia, criminalización de organizaciones y de defensores de los derechos humanos, reducción del espacio cívico, entre otras. También encontramos violencia de género en muy altos porcentajes, violencia contra menores y altas tasas de delincuencia con su consiguiente violencia, en todos los casos con alta incidencia en los contextos de pobreza descritos más adelante.

En el primer grupo de situaciones, según el Informe Alerta de la Escola de Cultura de Pau (2025) el número de conflictos armados y escenarios de tensión aumentan cada año. En 2024 se ha alcanzado la cifra más alta en 12 años, más de la mitad de los mismos de alta intensidad con graves consecuencias por su letalidad e impacto sobre la seguridad humana. También se constata el incremento de los niveles de violencia, del número de civiles muertos en conflictos armados y del número de desplazados, que se ha duplicado en una década.

Las consecuencias se miden en número de víctimas, muertos, heridos, huérfanos...; el impacto sobre el territorio en términos de destrucción de la naturaleza y las infraestructuras; sobre la seguridad humana, con consecuencias como población desplazada, violencia sexual y de género; inseguridad alimentaria; impacto en la salud mental; en el tejido social, por la interrupción de servicios básicos como el sistema educativo, sanitario y de protección social. Todas ellas suponen una grave y masiva vulneración de derechos de la población civil.

Hablamos de conflictos armados de naturaleza multicausal, por cuestionamiento del sistema político, económico, social o ideológico, y disputas sobre las políticas internas o internacionales de los gobiernos. Nos encontramos con actores armados con agendas políticas, en ocasiones de inspiración religiosa a partir de una particular interpretación de los preceptos. En algunos casos, insurgencias por opciones ideológicas, luchas

por erosionar o acceder al poder, por la instalación de gobiernos rivales, disputas por demandas identitarias y o de autogobierno, y control de territorios y en mayor medida de recursos. En todos los casos se produce una perpetuación de la violencia a través de las economías de guerra.

En el informe anual del secretario general sobre la protección de civiles en conflictos armados, la Organización de las Naciones Unidas (ONU 2024), alertaba de una situación “rotundamente nefasta” por el incumplimiento sistemático del Derecho internacional humanitario y los derechos humanos. El incremento de víctimas civiles en 2023 se cifró en un aumento del 22% con respecto a 2022, el número de mujeres muertas en conflictos armados se multiplicó por dos, y el de niñas y niños fallecidos se triplicó en el mismo periodo. Siete de cada diez muertes de civiles registradas se produjeron en el marco del conflicto Israel-Palestina, la inmensa mayoría en Gaza.

También se identifica en el informe Alerta (2025) una tendencia al alza en el número de tensiones, altos niveles de movilización política, social o militar y un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, normalmente vinculadas a demandas de autodeterminación y autogobierno, o aspiraciones identitarias, la oposición al sistema político, económico, social o ideológico de un Estado, o a la política interna o internacional de un gobierno, lo que en ambos casos motiva la lucha para acceder —o erosionar— al poder o al control de los recursos o del territorio.

Respecto a la violencia estructural, tomamos los datos del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) 2024. En el mismo se señala que 1.100 millones de personas viven en la pobreza extrema. Más de la mitad son niños menores de 18 años (584 millones), que suponen el 27,9 % de los niños comparado con el 13,5 % de los adultos. Pobreza que se evidencia en que carecen de servicios sanitarios adecuados (828 millones), vivienda (886 millones) o combustible para cocinar (998 millones). Más de la mitad de los 1.100 millones de personas pobres viven con una persona desnutrida en su hogar (637 millones). En Asia meridional, 272 millones de personas pobres viven en hogares con al menos una persona desnutrida, y en África subsahariana, 256 millones.

El informe publicado de manera conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) ofrece los datos de una investigación sobre la relación entre los conflictos y la pobreza. El 40% de las personas que viven en la pobreza extrema están en países en guerra, con fragilidad o escasez de paz: 455 millones de personas. Señala también que la tasa de pobreza en los países afectados por conflictos es tres veces mayor que en los países que no los padecen, lo que dificulta e incluso revierte los avances conseguidos

en la reducción de la pobreza. Los efectos catastróficos que tienen los conflictos en este sentido se manifiestan en mayores carencias en los diez indicadores de pobreza multidimensional, como el acceso a electricidad, la nutrición y la mortalidad infantil, el acceso al agua y al saneamiento, entre otros. Por otra parte, la reducción de la pobreza tiende a progresar más lentamente en los países más afectados por conflictos, por lo que las personas pobres en estos escenarios se están quedando atrás. No se puede hacer frente a la pobreza sin invertir en la paz. Achim Steiner, administrador del PNUD hace un llamamiento para acelerar nuestras acciones para apoyar a estos países, para responder a la necesidad de recursos e intervenciones especializadas en desarrollo y recuperación temprana, y poder así romper el ciclo de la pobreza y las crisis (PNUD, 2024).

La violencia cultural o simbólica es la más invisibilizada del triángulo y menos tenida en cuenta. Por otra parte, no contamos con estudios globales sobre la misma, solamente en relación con algunos ámbitos como la relacionada con los discursos de odio, las cuestiones de género, o la que se produce en el sistema educativo o en las redes sociales.

Se trata de una violencia oculta y difícil de identificar, incluso para quien la sufre, pero muy presente en nuestras interacciones sociales y culturales, y que deja profundas heridas. Pierre Bourdieu (1977) acuñó el término para referirse a la forma de dominación sutil pero eficaz en la reproducción y perpetuación de la desigualdad, los mecanismos mediante los cuales se ejerce el poder y la dominación a través de símbolos, significados, representaciones culturales y valores que se imponen y terminan por ser aceptados como naturales y legítimos por quienes los padecen. Afecta a la percepción que las personas tienen de sí mismas y de los demás, y se transmite a través de los procesos de socialización en la familia, el sistema educativo, los medios de comunicación y las prácticas culturales. El racismo institucional es una forma sistemática de violencia simbólica a través de prácticas administrativas y legales que perpetúan la discriminación y limitan el acceso a oportunidades y recursos.

Una de sus características más significativas es la internalización de la opresión por parte de los grupos o individuos que la sufren, con lo que también participan en su perpetuación. Se trata de una complicidad inconsciente que funciona a través de estereotipos, prejuicios, simplificación y generalización, invisibilidad, falsas creencias, representaciones sesgadas de género, raza, clase y otras categorías sociales, incluso la deshumanización de grupos o colectivos a través de mecanismos que la psicología social ha identificado con claridad².

² Recomendamos al respecto el trabajo de María Prieto, descrito, entre otras obras en el libro colectivo *Ruanda se reconcilia* (2019).

Por su especial importancia, hacemos una referencia a la violencia simbólica en redes sociales que afecta a distintos grupos vulnerables y de manera especial a las mujeres. A través de la difusión de valores que refuerzan la subordinación y la exclusión, banalizan la violencia, deshumanizan, causando daños psicológicos y emocionales, y legitimando la violencia directa que sufren estos grupos.

4. Derechos humanos, democracia, desarme y desarrollo en la construcción de la paz

En 1992, el entonces secretario general de la organización, Boutros Gali, señalaba la necesidad de fortalecer a la mayor brevedad posible los vínculos existentes entre las instituciones financieras internacionales y los programas y departamentos de las Naciones Unidas que se ocupan del mantenimiento y el establecimiento de la paz, de la consolidación de la paz posterior a la solución de los conflictos, de la diplomacia preventiva y de la asistencia humanitaria, así como la identificación y el refuerzo de aquellas estructuras que permitan consolidar la paz, despierten confianza en la población y le den un mayor bienestar. Las experiencias en El Salvador, Camboya o Angola habían puesto de manifiesto la importancia de esta interrelación entre paz, seguridad y desarrollo económico y social. Esperaba que, a largo plazo, la consolidación de la paz hiciera posibles proyectos entre países de desarrollo agrícola, aprovechamiento compartido de los recursos hídricos, creación de redes de transporte o de intercambio de estudiantes. Se comenzaba a hablar en ese tiempo de un enfoque integrado, entendiendo paz y prosperidad como indivisibles. También un enfoque integrado de la seguridad, considerando todos sus aspectos, no solo militares, también políticos, sociales y económicos.

El vínculo entre paz y desarrollo, dentro de un marco más amplio, se estableció muy pronto en los estudios sobre la paz, desde la perspectiva de la paz positiva. Jesús María Alemany (2006) en su entrada sobre Paz, en el *Diccionario de la Existencia* señalaba lo siguiente:

(...) estudios elaborados por centros de investigación para la paz han acostumbrado a referirse a la paz como el progresivo resultado e interacción de las cuatro "D": desarrollo, derechos humanos, democracia y desarme. La ausencia de alguna de estas "D", a nivel personal, social o internacional, equivale a lo que el modelo anterior concebía como violencia directa, violencia estructural o violencia cultural. Por ello la paz podría concebirse como el proceso de fortalecimiento de cada uno de aquellos factores pedagógicamente señalados como "D". Y las señales de alerta tendrían que ver con la detección de sus carencias o amenazas. En esta perspectiva están concebidos los indicadores del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (p. 449).

La interacción entre estos factores sigue siendo esencial en la actualidad, todos ellos significativamente amenazados en distintos procesos y por las mismas amenazas a la paz. En un artículo reciente, Jordi Armadans (2024) señala que la Cumbre del Futuro se fundamenta en esta interdependencia y que la seguridad humana requiere el concurso de todos. Sin embargo, nos encontramos en un tiempo de remilitarización, que concentra recursos y energías muy necesarias para afrontar la desigualdad, el cambio climático y la construcción de la paz en gasto de armamento. Los ODS están siendo abandonados, más o menos explícitamente, y se han convertido en objeto de rechazo. Partidos políticos y distintos colectivos, como los agricultores, han hecho de este rechazo a la Agenda 2030 una de sus señas de identidad. Como describe Armadans (2024):

El mundo está en llamas, con una paz maltrecha y con vectores que son consustanciales a una buena salud y fortalecimiento de la paz severamente atacados (Derecho internacional), en franco retroceso (derechos humanos) o menoscabados (desarrollo sostenible). Es necesaria y urgente una rectificación porque, como señala el secretario general en el documento “Nueva Agenda de Paz”, “lo que está en juego no es el futuro de las Naciones Unidas, sino el de nuestras naciones y el de la humanidad” (p. 38).

La agenda común para la humanidad fue un raro triunfo en un mundo fragmentado, y una oportunidad única para transformar el modelo de desarrollo económico, social y medioambiental para que sea sostenible, equitativo e inclusivo. Estructurada en los siguientes ejes: el planeta, las personas, la prosperidad, la paz y las alianzas. Sin embargo, aun estando enunciado como uno de los cinco ejes, la cuestión de la paz ha quedado muy opacada, incluso –para algunos expertos– ausente.

Algunas de sus características pertinentes al tema que nos ocupa son las siguientes: su fuerte carácter medioambiental, ligado a la agenda social; la centralidad de la desigualdad, entre países y dentro de cada país, y en sus tres dimensiones: económica, social y política, considerando también la desigualdad de género; es una propuesta multiactor y multinivel, firmada por los Estados que son los responsables últimos de su impulso y consecución pero que requiere de la implicación de regiones y municipios, y el papel activo de sociedad civil; la necesidad de políticas coherentes con el desarrollo sostenible que obliga a una revisión de todas las políticas para su alineamiento con la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la insostenibilidad; su universalidad: las metas acordadas son para todos los países y todos los países deben involucrarse en su consecución, tanto en el ámbito interno como en el internacional; las obligaciones y objetivos son para todos, aunque las responsabilidades están diferenciadas; su integralidad: todos los ODS deben impulsarse a la par, todos están interrelacionados. Se trata de una acción integral que busca sinergias, para contribuir positivamente a las soluciones de los “asuntos globales sistémicos”, como el cambio climático, las migraciones o el avance de los derechos humanos.

Los objetivos de desarrollo sostenible tienen también sus detractores, que alertan sobre la trampa de los indicadores y la tiranía de los datos; sobre que se haya convertido en la nueva “religión” del sector de las ONG que acompañan sus acciones a la mismas olvidando que se trata de una agenda establecida principalmente por los gobiernos, con el riesgo de institucionalizar el trabajo por donantes que controlen los movimientos de la sociedad civil; porque peca de etnocentrismo; o porque algunos países signatarios son los principales vendedores de armas del mundo.

Dentro de la agenda, el ODS 16, destinado a promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, es uno de los menos visibles y desarrollados. De partida hay un desequilibrio en la apuesta de los Estados en términos de instituciones, normativas y recursos que se dedican para la justicia y la inclusión y los destinados para la paz.

El ODS 16 tiene una especificidad y rareza particulares. En primer lugar, se trata del Objetivo *más invisible, más intangible y complejo* respecto a los otros, que son mucho más concretos. En segundo lugar, podríamos decir que es el hermanito pobre, más bien *un huérfano*, pues el resto cuenta con numerosos actores institucionales, económicos y sociales, todo un entramado que siente que ese es su ODS, pero ese no es el caso del 16. ¿Quién se ocupa de él? Cuando las empresas valoran su contribución a los ODS, el 16 nunca aparece. Sin embargo, cuando hay crisis, vemos que era lo más importante: lo intangible, porque cuando no hay paz todo se resquebraja. La tercera cuestión es que cuenta con *metas e indicadores trampa*: en nuestro país, según el informe de la Red Española para el Desarrollo Sostenible, el ODS 16 es el que presenta mejores resultados, pero ¿realmente sentimos que nos va tan bien en este objetivo, que en este momento nuestra sociedad es tan pacífica?

En cuarto lugar, son *muy distintas las proyecciones según la situación de partida y los contextos*: en Europa, estamos más cerca de las metas, pero también tenemos datos y señales de que la convivencia y la confianza mutua se están rompiendo: delitos de odio, fracturas entre países y muros. Los datos también son preocupantes si atendemos a la carrera armamentística que hemos comenzado. Finalmente señalamos *su transversalidad*: surgirán conflictos en el marco de los otros ODS, tensiones por los recursos, por las consecuencias del cambio climático, como el incremento de la población migrante. Será necesario contar con propuestas, con herramientas para abordar los conflictos de manera creativa, con alternativas de paz. El ODS 16 está relacionado con todos los ODS y es necesario para su realización.

5. Construir la paz y el desarrollo sostenible

Hasta ahora hemos planteado en qué medida es necesario acompañar los procesos de desarrollo con el trabajo de construcción de paz. Entramos en este apartado en la parte más propositiva, en los “cómos”, para los que contamos con instrumentos, experiencias y competencias que vamos a tratar de evidenciar.

5.1. Localizar el ODS 16 en el territorio, y especialmente en el ámbito local

A pesar de las dificultades, no renunciamos a operativizar el ODS 16 y tratar de que cumpla su papel. Se ha utilizado la expresión *localizar* para describir el proceso por el que los ODS se llevan a los contextos en los que se van a establecer los objetivos y las metas, identificar los medios para su implementación y establecer los indicadores concretos para medir el progreso alcanzado. Supone una doble vía para que los gobiernos locales, regionales o nacionales contribuyan a los ODS, y también cómo los ODS pueden ofrecer un marco para las políticas de desarrollo a esos niveles. En este sentido, las ciudades toman un protagonismo particular; en un mundo que se urbaniza rápidamente, son un contexto idóneo para localizar la agenda y convertirla en una herramienta concreta y eficiente. La propia agenda incluye un objetivo (ODS 11) sobre ciudades sostenibles y asentamientos urbanos, reconociendo su importante papel y su trayectoria en planes estratégicos, en el desarrollo de la Agenda Local 21, y también su capacidad para articular a diversos actores locales, mejorando la apropiación, compromiso y control democráticos sobre la agenda.

Los procesos se estructuran en cuatro momentos. En primer lugar, en la *sensibilización* para hacer el objetivo comprensible para la ciudadanía, identificar los pasos que ya se han dado, proporcionar formación a quienes deben impulsarlo y generar articulación entre el tejido social. A continuación, en la *incidencia política*, ampliando esa articulación a las instituciones a las que corresponde actuar, promover procesos de consenso, generando confianza y crear estructuras de coordinación y monitoreo. La *implementación*, en tercer lugar, vendrá a partir de los diagnósticos y las prioridades, alineando planes locales y regionales, aportando recursos, desarrollando capacidades, incorporando los objetivos y metas del ODS en distintos ámbitos como los educativos y sociales, los pequeños municipios y en todos aquellos contextos de convivencia en los que la construcción de paz sea una necesidad cotidiana. Por último, en la *evaluación*, para ajustar el objetivo a la realidad cambiante y aprender de las experiencias.

El ODS 16 también tiene una agenda internacional, y su cumplimiento debe desempeñar un papel fundamental en la defensa y revitalización del multilateralismo. Como señala

el secretario general de las Naciones Unidas en su informe “Nuestra agenda común” es necesario un sistema multilateral más sólido, interconectado e inclusivo, cuyo eje sea la propia organización para desde ella: promover la paz y prevenir los conflictos; impulsar una nueva agenda de paz para reducir los riesgos estratégicos de las armas nucleares, la ciberguerra, los sistemas de armas autónomos; reformular las respuestas a todas las formas de violencia, invertir en la prevención y la consolidación de la paz, incluidos el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Comisión de Consolidación de la Paz; apoyar las actividades regionales de prevención; centrar las políticas de seguridad en las mujeres y en las niñas; promover la utilización pacífica, segura y sostenible del espacio ultraterrestre; respetar el Derecho internacional y garantizar la justicia. Aun en las precarias condiciones de las Naciones Unidas, es un reto que hay que afrontar desde los gobiernos y la sociedad civil.

5.2. El enfoque de triple nexo: desarrollo sostenible, acción humanitaria y construcción de paz

En los últimos años, desde el ámbito de la cooperación para el desarrollo, se ha impulsado el enfoque de triple nexo, que supone la combinación, coordinación y coherencia de la acción humanitaria con proyectos de desarrollo e iniciativas de construcción de la paz (Langa Herrero y Rey Marcos, 2023). Se trata de una propuesta de trabajo impulsada desde las Naciones Unidas y presentada en la Cumbre Humanitaria Mundial de 2016 de Estambul. Francisco Rey, codirector del Instituto de Estudios sobre conflictos y Acción Humanitaria, IECAH ha sido uno de los principales estudiosos e impulsores de la extensión de este concepto y de su implementación en las estrategias de acción humanitaria y de cooperación para el desarrollo.

En un primer momento se produjo la vinculación entre la acción humanitaria y las estrategias de desarrollo con el objetivo de mejorar la coordinación, la eficacia y la coherencia entre ambas acciones. Se sustanció en el enfoque VARD (Vinculación entre la Ayuda Humanitaria, la Rehabilitación y el Desarrollo) y se fue incorporando como estrategia en donantes e instituciones de cooperación. Por otra parte, la Agenda para la Humanidad identifica cinco responsabilidades con las que la comunidad internacional ha de comprometerse, que incorporan los componentes de paz y desarrollo: prevenir los conflictos y ponerles fin; respetar las normas de la guerra; no dejar a nadie atrás; trabajar de manera diferente para poner fin a las necesidades; e invertir en humanidad (ONU 2016). Como señalan Rey Marcos y Langa Herrero (2023) señalan que:

la acción humanitaria a través de la Agenda para la Humanidad contiene, al menos, la conciencia de la existencia de la guerra y sus factores políticos, elementos éstos ausentes de los ODS (p. 201).

Cuando, en 2016, el secretario general de la ONU planteó el objetivo de “paz sostenible”, surgió la necesidad, el desafío, de incorporar el componente de paz en este nexo. Se habló entonces de triple nexo, pero nos encontramos con un desequilibrio, una pata mucho más frágil, puesto que la cooperación para el desarrollo y la acción humanitaria llevan décadas de desarrollo conceptual y metodológico, mientras que la construcción de la paz no se ha sistematizado en la misma medida.

Langa Herrero y Marcos Rey (2023), plantean la incorporación de este componente en la matriz de marco lógico, desde el análisis de actores y población objetivo, al análisis de problemas, de objetivos, alternativas y estrategias. Las cuestiones de paz deben estar en el trabajo de identificación de causas y consecuencias, para tener luego sus espacios en la matriz de planificación y poder convertirse en fines, propósitos, componentes y, por último, en actividades. Con el tiempo se han ido incorporando a este enfoque metodologías sensibles al conflicto y la acción sin daño que ya se tenían en cuenta en la cooperación y la acción humanitaria cuando había que actuar en contextos de conflicto. Se trata de adecuar la ayuda al contexto de violencia que hay que conocer en profundidad, procurar que la ayuda no contribuya a su prolongación o intensificación, identificar los componentes de la intervención que puedan neutralizar o disminuir los factores que inciden en la violencia, y fortalecer los que inciden en una solución no violenta. A estos factores se les denomina divisores y conectores.

Sin embargo, estas estrategias son insuficientes para fortalecer esa pata de la construcción de paz en el triple nexo: aún tiene que ponerse al día en estrategias y metodologías. Y no es por falta de experiencias y recorrido, pero no está sistematizado. Se trata de colocar en la mochila de la cooperación las distintas herramientas de la construcción de la paz. Una manera de comenzar a hacerlo es identificando lo que podemos hacer antes de que los conflictos desemboquen en violencia, durante el estallido, y después del mismo.

En primer lugar, la cuestión de la paz tiene que estar en los diagnósticos. Cuando analizamos la realidad y cuando establecemos diagnósticos, hemos de tener claro qué mirar y cómo mirar. John Paul Lederach (2006) nos alertaba de esto en su propuesta de *diálogos improbables*, en los que utiliza la metáfora de tejer como arañas y advierte que hay que ir con cuidado, porque el investigador que no ve la tela de araña a veces la rompe. Tampoco el cooperante, el mediador o quien interviene en un conflicto, ve a veces ciertos sistemas o dinámicas y puede afectarlas negativamente.

Los conflictos señalan problemas y, por tanto, atender los conflictos es una oportunidad para identificar y abordar los problemas. Cuando aplicamos una mirada amplia nos

encontramos con distintas formas de violencia, y hay que identificar sus raíces: si no nos esforzamos por cerrar el grifo, no podremos dejar de achicar agua.

En cooperación para el desarrollo, aprendimos hace tiempo que los diagnósticos que solo miran los problemas, las carencias y las dificultades, plantean escenarios muy negativos para la acción, y nos impiden identificar los cimientos sobre los que sí podemos construir. Además de esas violencias, tenemos que mirar también el patrimonio de paz que tienen esas comunidades y que se manifiesta en experiencias, espacios, tradiciones, símbolos y dinámicas³. AIPAZ desarrolló hace unos años una Agenda de Ciudades de Paz (Barrero Tiscar et al, 2018) en la que son las cartografías de paz las que nos ayudan a recorrer e identificar esos espacios y experiencias de paz para construir sobre cimientos sólidos (Reyes Gutiérrez, 2021).

Es fundamental que los diagnósticos sean participativos, pero lamentablemente se ha abandonado el enfoque de la investigación-acción participativa que sigue siendo necesaria, pertinente y útil: procesos transformadores que rompen esa dicotomía de sujeto-objeto en la que la comunidad es el objeto de investigación, y nosotros los investigadores los sujetos que investigamos a la comunidad. Se trata de “hacer con” y “diagnosticar con”; en otras palabras, es necesario favorecer procesos para que el análisis de las dificultades, los problemas y las potencialidades se haga conjuntamente. Y que sean las propias comunidades las que demanden el tipo de trabajo y apoyo que necesitan. Diagnósticos que identifiquen capacidades, espacios de participación, contextos de polarización, estructuras, procesos e impactos sociales.

El segundo bloque de recomendaciones tendría que ver con el fortalecimiento de capacidades y generación de condiciones. Vicent Martínez Guzmán (2009), impulsor de la filosofía para la paz en España, lo resumía con esta expresión: “somos capaces de hacer las paces”. Los seres humanos tenemos capacidades y competencias para hacer las paces unos con otros; no tenemos excusa, tenemos responsabilidad y es necesario no encubrir esas posibilidades. Los seres humanos somos capaces de excluirnos, marginarnos y dañarnos mutuamente, pero también somos capaces de cuidarnos mutuamente y afrontar por medios pacíficos los conflictos humanos. Las capacidades humanas para hacer las paces son más naturales o, si no se quiere usar esta terminología, más básicas u originarias que las capacidades para ejercer la violencia, y que son las que han hecho y hacen posible nuestra supervivencia como

³ Véase *Estrategias para la aplicación de la ley aragonesa de cultura de la paz: diagnóstico jurídico y cartografía social*. Informe del trabajo de investigación realizado en el marco del Premio Ángela López Jiménez, otorgado por el Consejo Económico y Social de Aragón. (Arletazz, Giménez Delgado y Luna Serreta, 2023).

especie. La historia de la humanidad es una historia de cooperación. Como han demostrado estudios de antropólogos e historiadores, estamos programados para la cooperación y para la ayuda a los otros. Fomentar esa predisposición natural es la gran tarea de las sociedades hoy en día. Es necesario definir qué capacidades tienen y quiénes son esos colectivos profesionales, grupos, líderes, mujeres, adolescentes, entidades sociales o instituciones que desempeñan un papel respecto a los retos de la convivencia. Es necesario favorecer que adquieran las capacidades que van a necesitar para afrontar los conflictos.

Respecto a la creación de condiciones para la paz, existe un concepto muy centrado en el ámbito educativo, pero que resulta igualmente valioso en otros ámbitos. Paco Cascón (2001) lleva años haciendo formación al respecto: se trata de la "prevención" que, a diferencia de la prevención, no está centrado en la evitación del conflicto, sino que tiene que ver con desarrollar las condiciones para que, cuando el conflicto aparezca, estemos mejor preparados para afrontarlo. Se trata de crear clima, conocimiento mutuo, confianza, aprecio, una comunicación positiva, sistemas adecuados de toma de decisiones y estrategias de cooperación.

En los numerosos proyectos de cooperación para el desarrollo que cuentan con un componente educativo, es necesario incorporar la educación para la paz, entendiendo que el ámbito educativo no solo comprende los aprendizajes que se adquieren, sino también los procesos de socialización del propio proceso educativo. En ambos sentidos hay que cuidar los componentes de paz, así como otorgar un papel relevante a la educación emocional y a la generación de alternativas en el propio sistema educativo para transformar conflictos.

En un tercer momento, cuando nos encontramos en un contexto de conflicto o tensión, el trabajo comunitario, tan importante en la cooperación internacional, adquiere una nueva dimensión. No solo porque mantiene su protagonismo, sino porque la comunidad es también el espacio de recuperación de la convivencia, porque en muchos conflictos la polarización y las tensiones suponen una ruptura y es necesario volver a crear lazos comunitarios y atender la gestión de las emociones. Las comunidades son los contextos en los que se puede trabajar la despolarización, desmontar la imagen del enemigo y los discursos de odio. En la mencionada propuesta de John Paul Lederach (2006), los diálogos improbables, propone un proceso en el que será necesario identificar los anclajes y dar repetidas vueltas hasta generar red, poniendo en valor el papel del movimiento y la flexibilidad. La herramienta debe ser la conversación, una conexión humana en medio de las brechas y la desconfianza, una conversación circular, no jerarquizada, que permita recontextualizar las relaciones y soñar un futuro juntos. Además, para que en las comunidades haya herramientas para la transformación de

los conflictos sin violencia, es necesario desarrollar herramientas de mediación y de conciliación, así como prácticas restaurativas.

En este momento de la hoja de ruta, es fundamental el trabajo de la diplomacia ciudadana, que Ardila (2009) define como la acción de la sociedad civil por la que ocupan espacios que han estado reservados a la diplomacia estatal con el objetivo de crear opinión, generar consensos, hacer lobby e incidir en la toma de decisiones internacionales. Por otra parte, la creación de vínculos de colaboración y comunicación entre las organizaciones dedicadas a la incidencia y la cooperación y las organizaciones sobre el terreno favorecen el empoderamiento de éstas y la reflexión conjunta.

Finalmente, cuando la violencia se ha producido, cuando no ha podido transformarse el conflicto, hay que abordar la recuperación de las relaciones dañadas y trabajar en la reconciliación. Con posterioridad al asesinato de los jesuitas de El Salvador, el superior José María Tojeira (1996) señaló que lo que tenía que venir después era “verdad, justicia y perdón”. Todo el trabajo de escucha, de memoria, el trabajo de las comisiones de la verdad, la justicia transicional, todos los procesos de restauración son imprescindibles para que las sociedades puedan avanzar sin los limitantes de los daños que deja la violencia. Y es necesario hacerlo con un enfoque psicosocial, abordar el dolor y el trauma para poder afrontar los retos del desarrollo.

Promover la Cultura de Paz, invertir en paz, debería ser ineludible. Necesitamos identificar los modelos culturales operantes y desterrar los mitos que justifican la violencia, como que los seres humanos somos violentos por naturaleza; que la violencia es inevitable; que es necesaria para alcanzar la justicia social o nuestras metas; que el fin justifica los medios; que hay guerras justas; que la violencia es revolucionaria; o que si quieres la paz debes prepararte para la guerra. En la misma definición de las Naciones Unidas (1998, Resolución A/52/13) se identifican los ámbitos de acción y aparecen la educación, el desarrollo económico y social sostenible, el respeto a los derechos humanos, la igualdad entre mujeres y hombres, la participación democrática, la comprensión, tolerancia y solidaridad, la comunicación participativa y libre circulación de información y conocimientos, y la paz y seguridad internacionales. Cultivar la paz se convierte en una tarea de todos para la que sabemos que tenemos capacidades y competencias, para la que contamos con herramientas, que nos convierte en protagonistas y no meros espectadores de la historia de nuestro tiempo, que tenemos que hacer con esperanza frente a la cultura del miedo.

6. Conclusión

Hemos examinado en estas páginas la multitud de conexiones concretas entre la Paz y el Desarrollo y como es una condición para el otro, aunque no se manifiesta en las políticas ni de manera generalizada en las prácticas. No es una cuestión de falta de diagnósticos que hay de sobra: el problema es la inacción.

El cambio climático lo agrava además todo, en la medida en que cada vez habrá que prestar mayor atención a los grandes temas que tienen que ver con sus efectos imparables. La pelea por la escasez de agua se va a producir en contextos internacionales pero también en contextos internos. En momentos de lucha por la supervivencia económica en la que se buscan enemigos para descargar el malestar, la lucha por el agua va a poner a prueba la convivencia entre vecinos. Por otra parte, dadas las crecientes dificultades para subsistir en lugares con frecuentes catástrofes climáticas extremas, se está ya produciendo un aumento de las migraciones internas o externas que tensan las relaciones entre territorios vecinos, y destruyen el capital humano de las zonas que se despueblan. Habría que añadir un tercer factor que ya está tensionando las relaciones internacionales: están sufriendo graves daños y pérdidas, países que apenas participaron en la generación del calentamiento global. El Sur global reclama una justicia climática que no existe; ya hay litigios y habrá más.

Es tiempo de actuar antes de que todo se siga degradando. Pero en lo que respecta a Europa, hay una guerra que justifica una nueva carrera de armamentos, que recupera la antigua amenaza nuclear, y que nos ha convertido en sociedades más belicistas. Abandonados los retos comunes del cambio climático y la justicia global, los recursos, talentos y energías están en otro lado.

Hemos tratado de proporcionar argumentos para demostrar que la paz no solo es necesaria, sino también posible, que contamos con instrumentos como el OS 16 que promueve sociedades justas, pacíficas e inclusivas, y como la cooperación para el desarrollo con enfoque de triple nexos. Contamos también con un ingente patrimonio de paz, experiencias, estrategias, herramientas con las que podemos fortalecer el ámbito de la paz en el mundo, y establecer una hoja de ruta. Recordemos los datos: 1.100 millones de personas que viven en la pobreza extrema; 455 millones en contextos de conflicto armado o escasez de paz. No hay tiempo que perder.

7. Referencias

ALEMANY BRIZ, J. M. (2006). "Paz". En A. ORTIZ-OSÉS y P. LANCEROS (Eds.), *Diccionario de la existencia. Asuntos relevantes de la vida humana*, 448-453, Anthropos.

ARDILA, M. (2009). "Actores no gubernamentales y política exterior: a propósito del sector académico y el diseño de la política exterior migratoria colombiana", *Colombia Internacional*, 69, 108-123.

ARLETTAZ, F., SERRETA, L. y DELGADO, I. (2024). "Estrategias para la aplicación de la ley aragonesa de cultura de la paz: diagnóstico jurídico y cartografía social". Consejo Económico y Social de Aragón. https://www.researchgate.net/publication/379484425_Estrategias_para_la_aplicacion_de_la_ley_aragonesa_de_cultura_de_la_paz_diagnostico_juridico_y_cartografia_social

ARMADANS, J. (2024). "La construcción de la paz: derechos humanos, desarrollo, desarme y seguridad" (CIDOB Report nº 12). CIDOB. <https://www.cidob.org/publicaciones/la-construccion-de-la-paz-derechos-humanos-desarrollo-desarme-y-seguridad/>

BADA, J. (2000). *La Paz y las paces*. Zaragoza, Mira Editores/SIP.

BARRERO TISCAR, A. [Coord.] (2018). "Ciudades de paz". Foro mundial sobre las violencias urbanas y educación para la convivencia y la paz. AIPAZ y Ayuntamiento de Madrid. https://www.ciudadesdepaz.com/wp-content/uploads/libro_digital-CIUDADES-DE-PAZ.pdf

BOURDIEU, P. y PASSERON J.-C. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.

CASCÓN SORIANO, P. (2001). *Educar en y para el conflicto*. Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos Humanos de la Universidad de Barcelona. <https://escolapau.uab.cat/img/docencia/recurso001.pdf>

ESCOLA DE CULTURA DE PAU (2025). *Alerta 2025! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria. <https://escolapau.uab.cat/img/programas/alerta/alerta/25/alerta25.pdf>

GHALI, B. B. (1992). *Paz, desarrollo, medio ambiente*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas.

GALTUNG, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*. Bilbao, Bakeaz.

LANGA HERRERO A. y REY MARCOS F. (2023). "La acción sin daño y los proyectos de desarrollo: una alternativa práctica de triple nexa", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 50(2), 199-212. <https://doi.org/10.5209/redc.87634>

LEDERACH, J. P. (2006). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la paz*. Bakeaz / Gernika Gogoratuz. <https://www.gernikagogoratuz.org/wp-content/uploads/2020/04/RG09-la-imaginacion-moral.pdf>

MARTÍNEZ GUZMÁN, V. (2009). *Filosofía para hacer las paces*. Icaria

MUÑOZ, F. (2002). *La paz imperfecta*. Granada, Universidad de Granada.

NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A. (2024, 14 de junio). *La paz mundial en precario*. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-paz-mundial-en-precario/>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). (2016). *Agenda para la humanidad: Anexo al informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709)*. Naciones Unidas. <https://agendaforhumanity.org/sites/default/files/AgendaforHumanity.pdf>

—. (2024). *Informe del Secretario General. Protección de los civiles en los conflictos armados*. (S/2024/385). <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/110/32/pdf/n2411032.pdf>

PRIETO URSÚA, M., ORDÓÑEZ CARABAÑO, Á., ÚCAR VENTURA, P. y GARCÍA DE CASTRO VALDÉS, J. (2019). *Ruanda se reconcilia: historias de paz y perdón*. Mensajero.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. (2024, 17 de octubre). "1.100 millones de personas viven en situación de pobreza multidimensional y, de estas, casi 500 millones se encuentran en contextos de conflicto". [Comunicado de prensa]. <https://www.undp.org/es/comunicados-de-prensa/1100-millones-de-personas-viven-en-situacion-de-pobreza-multidimensional>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) e INICIATIVA DE POBREZA Y DESARROLLO HUMANO DE OXFORD (OPHI) (2024). *Índice de Pobreza Multidimensional Global 2024: Pobreza en medio del conflicto*. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/mpireport2024en.pdf>

REYES GUTIÉRREZ, L. (2021). "Cartografías de paz: historias de nuestras ciudades". *Revista Ciudades de Paz*, N° 1. Dirección General de Derechos Humanos, SIBISO, Gobierno de la Ciudad de México. <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/RelacionesInternacionales/MadridInternational/Ficheros/No.%201%20Revista%20Ciudades%20de%20Paz.pdf>

TOJEIRA, J. M. (1996). "Verdad, justicia, perdón". *ECA Estudios Centroamericanos*, 51(577-578), 1013-1027. <https://doi.org/10.51378/eca.v51i577-578.6567>

75 anni
insieme

aggiornamenti sociali

scoprire legami in un
mondo che cambia

a
s

12  **2025**

Il rompicapo
dell'Unione Europea

Gaudium et spes, sessant'anni
di dialogo tra Chiesa e mondo

ESTUDIOS

Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para después de las crisis

Francisco Santos-Carrillo¹

Resumen: El presente trabajo se pregunta por el horizonte del regionalismo latinoamericano y los desafíos que afronta como estrategia de desarrollo a corto plazo. Utilizando un enfoque de gobernanza, revisa la trayectoria histórica del conjunto de proyectos desde la década de los sesenta del pasado siglo, y los factores que inciden en la demanda y oferta de integración en los niveles sistémico, regional y nacional. El análisis encuentra avances limitados en materia de regionalización, integración económica, cooperación interestatal y rasgos de identidad compartida. Sin embargo, sus efectos sobre el desarrollo de los Estados de la región son claramente insuficientes. El regionalismo subsiste como una aspiración colectiva, pero para convertirse en un mecanismo de desarrollo efectivo se enfrenta a desafíos estructurales difíciles de superar a corto plazo. Los cambios y las amenazas actuales requieren un replanteamiento tanto de su valor estratégico como de las estrategias de integración, es decir, de expectativas y de modelo.

Palabras clave: *Regionalismo latinoamericano, integración latinoamericana, desarrollo, gobernanza regional.*

I. Introducción

La relación entre desarrollo y regionalismo es uno de los temas clásicos en la teoría y práctica de las relaciones internacionales y de la economía política en América Latina. Sin embargo, es una relación compleja e insuficientemente tratada por la literatura (Brustz y Palestini 2016). La multidisciplinariedad y la ambigüedad conceptual que los caracteriza, debido a su naturaleza mutuamente dependiente, suponen un obstáculo

¹ Universidad Loyola Andalucía, <https://orcid.org/0000-0002-7022-6246>, frsantos@uloyola.es

Regionalism and Development in Latin America: Challenges for the time after the crisis

Abstract: This paper examines the prospects for Latin American regionalism and the challenges it faces as a short-term development strategy. Using a governance approach, it reviews the historical trajectory of projects since the 1960s and the factors that influence the demand for and supply of integration at the systemic, regional and national levels. The analysis finds limited progress in regionalisation, economic integration, inter-state cooperation and shared identity traits. However, its effects on the development of the states in the region are clearly insufficient. Regionalism survives as a collective aspiration, but to become an effective development mechanism, it faces structural challenges that are difficult to overcome in the short term. Current changes and threats require a rethinking of both its strategic value and integration strategies, i.e., expectations and model.

Keywords: *Latin American regionalism, Latin American integration, development, regional governance.*

Régionalisme et développement en Amérique latine: les défis à relever après la crise

Résumé : Le présent travail s'interroge sur l'avenir du régionalisme latino-américain et les défis auxquels il est confronté en tant que stratégie de développement à court terme. À partir d'une approche axée sur la gouvernance, il passe en revue l'historique de l'ensemble des projets menés depuis les années 1960, ainsi que les facteurs qui influent sur la demande et l'offre d'intégration aux niveaux systémique, régional et national. L'analyse constate des progrès limités en matière de régionalisation, d'intégration économique, de coopération interétatique et de caractéristiques identitaires communes. Cependant, ses effets sur le développement des États de la région sont clairement insuffisants. Le régionalisme subsiste comme une aspiration collective, mais pour devenir un mécanisme de développement efficace, il est confronté à des défis structurels difficiles à surmonter à court terme. Les changements et les menaces actuels exigent de repenser tant sa valeur stratégique que les stratégies d'intégration, c'est-à-dire les attentes et le modèle.

Mots clés : *Régionalisme latino-américain, intégration latino-américaine, développement, gouvernance régionale.*

para su estudio. El enfoque habitual se centra en el estudio del regionalismo como variable dependiente, considerándolo como un instrumento de desarrollo para una región. Ese será también el enfoque de este artículo, aunque dicha presunción puede resultar controvertida.

En el caso latinoamericano, existe un cierto consenso histórico entre las elites políticas e intelectuales acerca del potencial del regionalismo como mecanismo para alcanzar mayores cotas de autonomía y desarrollo, los dos grandes ejes que han dominado las estrategias de los Estados en política exterior, política económica y política social

(Tickner 2008; Rivarola y Briceño 2013). Detrás de ese consenso se encuentran la percepción de dependencia y la idea de identidad compartida, alimentadas a su vez por las instituciones comunes y por los discursos del pensamiento latinoamericano desde el siglo XIX (Briceño 2024). Esta visión se ve cuestionada, no obstante, por los magros resultados de los proyectos regionales que se sucedieron por oleadas desde la década de los sesenta del siglo pasado, la mayoría de los cuales se vieron favorecidos por dinámicas sistémicas. Cada ola exploró distintas vías hacia el desarrollo, con resultados similares. Pero incluso en períodos de crisis aguda como la actual (Santos-Carrillo 2023), los proyectos del regionalismo latinoamericano se caracterizaron por su resiliencia (Briceño y Rivarola 2020; Nolte y Weiffen 2024); una resiliencia que no fue fruto de las reformas, sino de la inercia institucional y de un incremento de la flexibilidad (Agostinis y Nolte 2023). En esa situación de debilidad se encuentran la mayoría de los proyectos desde hace, al menos, una década. Mientras tanto, el orden liberal multilateral que los justificaba se ha deteriorado notablemente. La interdependencia y el multilateralismo se encuentran en retroceso, amenazados por conflictos bélicos, esferas de influencia y por la reacción ideológica del mercantilismo estadounidense; una dinámica que no es favorable al regionalismo, aunque presenta oportunidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, este trabajo se pregunta por el horizonte del regionalismo latinoamericano y los desafíos que afronta como estrategia de desarrollo a corto plazo para América Latina. Lo hace desde un enfoque de gobernanza regional, que abarca los distintos modos institucionalizados de coordinación social para la producción de normas y reglas vinculantes, así como para la producción de bienes y servicios públicos a nivel regional. Con tal fin, analiza los factores de gobernanza que determinan la oferta y la demanda de los proyectos del regionalismo latinoamericano, con objeto de valorar la viabilidad y los retos que plantean como instrumento de desarrollo. Parte de la presunción de que el regionalismo puede ser un instrumento de desarrollo para una región, entendiendo desarrollo como creación de capacidades. El regionalismo se entiende, a su vez, como un proceso liderado por los gobiernos de construcción y mantenimiento de instituciones y organizaciones regionales formales en al menos tres Estados, con el objetivo de ampliar los niveles de regionalización mediante mecanismos que van desde la cooperación intergubernamental hasta la integración, y que incluye la delegación de autoridad y la puesta en común en el seno de agencias y organismos compartidos (Börzel 2016).

El artículo se estructura en torno a dos ejes. Se ofrece, en primer lugar, una perspectiva histórica de las contribuciones del regionalismo latinoamericano, para analizar posteriormente los factores de gobernanza que impulsan u obstaculizan estos procesos con objeto de determinar su viabilidad como instrumentos de desarrollo. El trabajo se cierra con unas conclusiones.

2. Las contribuciones del regionalismo latinoamericano al Desarrollo

Los orígenes del regionalismo latinoamericano se remontan al proceso de independencia, impulsado por objetivos geopolíticos como la defensa de la soberanía nacional y la búsqueda de autonomía en el contexto internacional. La relación del regionalismo con el desarrollo es posterior a 1948, pero se convertirá en el factor decisivo que lo impulse. Los antecedentes se sitúan en los trabajos de la CEPAL para el desarrollo económico de la región. Desde la década de los cincuenta, la CEPAL construyó su propio pensamiento en materia de regionalismo e integración, entendiendo el desarrollo como un cambio estructural que va más allá del crecimiento económico, alcanzando la transformación de las estructuras productivas y el patrón de especialización. En este proceso, la integración desempeña un papel destacado, al facilitar la ampliación de los mercados, la dinamización del comercio industrial regional y un incremento del valor agregado de la producción (Martínez Piva 2019).

2.1. *Del Mercado Común Centroamericano al Pacto Andino*

En 1960 se puso en marcha la primera oleada de proyectos enmarcados en el denominado regionalismo clásico. El de mayor alcance fue el Mercado Común Centroamericano (MCCA), formalmente Tratado General de Integración Económica Centroamericana, firmado en diciembre de aquel año. El acuerdo promovió una zona de libre comercio y la adopción de un arancel externo común que debía crear una unión aduanera y fomentar el desarrollo económico y social de los Estados miembros. Durante su primera década fue un proceso de éxito, que permitió la construcción de una verdadera estructura institucional regional de tipo funcionalista y logró incrementar el volumen del comercio intrarregional, aunque sin llegar a alcanzar el objetivo de la unión aduanera. Mientras los costes políticos y económicos fueron asequibles, el proyecto mantuvo su vigencia y contó, incluso, con el inusual apoyo de Estados Unidos (Mattli 1999). Sin embargo, el impulso del comercio no fue suficiente para superar los graves déficits estructurales, tanto económicos como políticos y sociales. La incipiente base industrial no fue competitiva ni se integró en el comercio internacional (Martínez Piva 2019). Por otra parte, el avance de la integración amenazaba la estructura del poder político en una región en la que sólo una tercera parte de la población participaba de la economía de mercado y en la que las condiciones sociales eran de atraso (Torres Rivas 1988). En la década de los ochenta el proceso quebró, lo que condujo a una reconsideración del papel de la integración regional en el proceso de desarrollo (Bulmer Thomas 1998).

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) también data de 1960. Fundada originalmente por siete países —Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay—, en 1961 se incorporaron Colombia y Ecuador, en 1966 Venezuela y, en 1967, Bolivia. El objetivo fue la creación de un mercado común mediante una zona de libre comercio gradual, pero en la década de los setenta entró en crisis sin alcanzar sus objetivos. Entre las razones de su fracaso, la literatura destaca un diseño institucional inadecuado, con mecanismos de negociación discrecionales y ausencia de mecanismos de compensación; una agenda de desregulación fragmentada; y reglas de negociación exigentes, con escasos incentivos y resultados muy desiguales a favor de los países más grandes (Malamud 2010). La ALALC fue reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), una organización con aspiraciones más modestas, la creación de una zona de preferencia económica, que ha persistido hasta hoy.

Del fracaso de la ALALC también emergió el Pacto Andino (PA) en 1969. Creado como Acuerdo de Integración Subregional Andino, fue una respuesta de los países del área andina perjudicados por la ausencia de mecanismos de compensación de la ALALC (Briceño 2020), concretamente: Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se unió al grupo en 1973, y Chile se retiró en 1976. Su objetivo fue el de proteger las economías nacionales y fomentar la complementariedad industrial mediante la eliminación de las barreras arancelarias intrarregionales para la creación de un mercado común regional. El alcance de su diseño institucional fue ambicioso, contando con órganos dotados de autoridad supranacional, mecanismos de planificación conjunta, y una supuesta distribución más equitativa de los beneficios (Ffrench Davies 1977). Sin embargo, en 1978 se hallaba en crisis. Entre las causas volvemos a encontrar las dificultades para implementar el programa cepalino de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la complejidad institucional, y la falta de flexibilidad de los acuerdos para evitar la distribución desigual de costes y beneficios (Vargas-Hidalgo 1978). En el ámbito nacional, los problemas de gobernabilidad en los que se vieron inmersos la mayoría de los Estados miembros y el incumplimiento de las decisiones regionales contribuyeron de manera determinante a la crisis, especialmente tras la incorporación de Venezuela y la retirada de Chile (Malamud 2010). Hasta ese momento, su contribución al desarrollo de los Estados miembros había sido modesta, limitada a alguna innovación normativa relacionada con la planificación industrial y con la inversión extranjera, y con el inicio de operaciones en 1970 de la Corporación Andina de Fomento.

2.2. El regionalismo de los años noventa

Tras el período de estancamiento en el que se encontraron las iniciativas durante los años ochenta, una nueva ola de regionalismo reactivó los procesos en la década siguiente. Ese nuevo regionalismo partía, sin embargo, de paradigmas muy diferentes. El enfoque neoliberal predominante en aquellos años favoreció la apertura y la liberalización de los mercados para incrementar la competitividad y favorecer la inversión extranjera. En este contexto adverso, la CEPAL reaccionó con su propuesta de Regionalismo Abierto, una vía que pretendió conjugar la apertura con la creación de uniones aduaneras, resguardando la identidad estructuralista y desarrollista de la región.

La creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) es la más representativa, dada la relevancia económica y política de los Estados miembros. Creado por el Tratado de Asunción en marzo de 1991, tiene como objetivo la creación de un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que incluye aspectos económicos y comerciales —como la libre circulación de bienes, servicios y factores—, y también políticos, en términos de cooperación regional y coordinación de políticas. Más tarde, en 1994, el Protocolo de Ouro Preto definió la arquitectura institucional sobre la base de una unión aduanera, pero apostando por un marcado diseño intergubernamental. Por último, en 1998, el Protocolo de Ushuaia introdujo una cláusula democrática que condiciona la integración a la vigencia del pluralismo en los Estados miembros. Por lo demás, el grupo se amplió en 2006 con la adhesión de Venezuela y, en 2015, de Bolivia. En el caso de Venezuela, no se hizo efectiva hasta 2012, pero en 2016 fue suspendida por incumplimiento de obligaciones jurídicas con las normas comerciales, arancelarias y de derechos humanos, y en 2017 le fue aplicada la cláusula democrática por ruptura del orden democrático. En el caso de Bolivia, no se concluyó la ratificación legislativa hasta 2024. Desde 2025 es miembro de pleno de derecho en fase de transición, disponiendo de cuatro años para la aplicación del arancel externo común y otras normas comerciales.

Hasta finales de la década de los noventa, Mercosur incrementó notablemente las cifras de comercio intrarregional y extrarregional, cumpliendo con las expectativas de inserción internacional y de inversión extranjera directa. Sin embargo, sucesivas crisis posteriores revirtieron el optimismo inicial y mostraron las debilidades del proceso. La primera fue una crisis económica y de confianza entre los dos mayores Estados miembros, Argentina y Brasil, propiciada por la interdependencia con el contexto global y las divergencias macroeconómicas. La segunda crisis fue, en cambio, de carácter político e ideológico. Más duradera y relacionada con el giro a la izquierda de los gobiernos nacionales durante la primera década del siglo, su resultado fue el cuestionamiento del regionalismo abierto, la fragmentación y el solapamiento con otros

proyectos regionales paralelos. La incorporación de Venezuela reforzó esta dinámica, que finalmente vio cómo Mercosur perdía centralidad ante la emergencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un proyecto de claro perfil geopolítico.

La politización puso de manifiesto la parálisis institucional y la instrumentalización del bloque por parte de los Estados miembros (Gomes Saraiva 2012). Desde 2015, esta situación se agravó como consecuencia de los problemas de gobernabilidad interna propiciados por el cambio de tendencia en los gobiernos y por la caída de la demanda china. En el ámbito comercial, al estancamiento se sumaron las tensiones en torno al arancel externo común y las limitaciones para la negociación de acuerdos extrarregionales, el proteccionismo argentino, y la consiguiente demanda de apertura de Uruguay. El proceso se sumió en una crisis de liderazgo que afectó a su legitimidad sin amenazar su existencia. Tras la pandemia, las tensiones sobre la reorientación comercial volvieron a aparecer en medio de la interminable negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea. La presión de esta última para incorporar cláusulas ambientales en el acuerdo birregional puso de relieve las diferencias sobre la apertura comercial y el sentido estratégico de Mercosur en un contexto de creciente multipolaridad. No obstante, el acuerdo de asociación con la UE supone una oportunidad existencial para su futuro.

En definitiva, las aportaciones de Mercosur al desarrollo de la región han sido limitadas, en términos de transformación productiva y cohesión social. A nivel económico y comercial permitió incrementar modestamente los flujos del comercio intrarregional, mejorar la coordinación arancelaria y poner en marcha mecanismos para facilitar el comercio, pero no fue capaz de profundizar en la regionalización: no hubo liberalización de factores ni coordinación de políticas. Tampoco diversificó lo suficiente el comercio intrarregional. A nivel político e institucional, mejoró los mecanismos de gobernanza regional e introdujo normas de gran valor para consolidar la estabilidad democrática, contribuyendo —no sin tensiones— a la estabilidad regional. Creó una infraestructura institucional significativa para la coordinación regional, pero su diseño intergubernamental arrastró déficits de autoridad, participación y reglas de cumplimiento, así como de mecanismos de compensación. Se puede decir también que ha sido una plataforma útil para la negociación con bloques y socios externos, aunque de nuevo la asimetría entre los socios y las disputas internas condicionaron sus resultados.

Para el MCCA y el PA, el regionalismo abierto supuso reformas institucionales profundas. El proyecto centroamericano desembocó en la creación del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) en 1991, que se subrogó el conjunto de acuerdos y la estructura institucional que conformaron el MCCA. Producto de los acuerdos de Esquipulas, el SICA

se configuró como un proyecto regional con objetivos políticos —paz y democracia— y de desarrollo económico y social, con una compleja arquitectura institucional de carácter intergubernamental y multidimensional. La pacificación de la región abrió un proceso de transición democrática y propició el entorno para el restablecimiento del comercio regional y la promoción de un nuevo marco de desarrollo (Caldentey del Pozo, 2014). En buena medida, obedeció a las preferencias de los grupos de intereses económicos, ya regionalizados, que contaban con una agenda neoliberal coincidente con el ajuste que estaban practicando los gobiernos (Segovia 2005). Otros actores no gubernamentales emergentes durante el proceso de paz, aunque de menor peso político, aprovecharon la coyuntura democratizadora para ampliar el alcance de la negociación interestatal, incorporando a la agenda integracionista las dimensiones de seguridad, ambiental y social (Santos-Carrillo 2013). La rápida recuperación del comercio intrarregional y sus avances en materia de unificación de normas, facilitación comercial y apertura extrarregional confirman este argumento.

Sin embargo, institucionalmente entró en crisis en fechas tan tempranas como 1997 y no ha conseguido establecer un arancel externo común, debido a la preferencia de los Estados miembros por mantener el control sobre la apertura multilateral. Centroamérica consiguió firmar acuerdos de libre comercio bilaterales con Estados Unidos y México, y un acuerdo de asociación regional con la UE. Su mercado intrarregional parece haber tocado techo en los últimos años, aunque es el segundo más importante para la región y se ha convertido en la principal plataforma de exportación para muchas pequeñas y medianas empresas (Martínez Piva 2019). El proceso se ha visto lastrado, no obstante, por la politización y las continuas crisis de gobernabilidad en los Estados miembros. Las reformas y el relanzamiento de la agenda en 2010 no obtuvieron resultados significativos en la coordinación de políticas ni modificaron este patrón. Desde 2015, la deslegitimación de las instituciones regionales es evidente no sólo por la ausencia de resultados y la quiebra en la toma de decisiones, sino por la inviabilidad de los consensos entre los gobiernos que las tienen bajo control. Sumado al agotamiento del modelo económico y productivo y al creciente autoritarismo, la situación llega a percibirse como un final de ciclo para el desarrollo de la región (Caldentey del Pozo 2022).

En la región andina, el PA cambió oficialmente su nombre por el de Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1996. El objetivo era el de fortalecer el proceso de integración, adaptándolo al nuevo contexto de apertura económica y de globalización. Pero lejos de cumplir sus objetivos, el cambio derivó en una crisis política y de identidad al abrir el debate sobre el modelo de integración y de apertura. Las negociaciones de Colombia y Perú para la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos suponían renunciar al arancel externo común: cuando llegaron a su fin en 2006,

Venezuela abandonó la CAN. Fue una dinámica que se repitió con la firma de un acuerdo de libre comercio de Perú con China en 2009; de un acuerdo multipartes entre Colombia y Perú con la UE en 2012 (al que se sumó Ecuador en 2016); y de un acuerdo de libre comercio entre Ecuador y China en 2023. Mientras tanto, los índices de comercio intrarregional se mantuvieron modestos. La generalización de los incumplimientos y la prioridad de los intereses nacionales sobre los compromisos regionales deslegitimaron el proceso (Briceño 2020). No obstante, la CAN mantiene algunos acuerdos regionales relevantes en materia de libre circulación y migración. Institucionalmente, mantiene vivos sus órganos principales, pero su visibilidad, su capacidad de decisión política y su impacto para la población es limitado.

2.3. Desde principios de siglo

Finalmente, la última ola de regionalismo latinoamericano dio un nuevo giro en la primera década de siglo. El cambio mayoritario hacia la izquierda en los gobiernos de la región propició una respuesta reactiva a las políticas que habían caracterizado la política económica latinoamericana durante los años ochenta y noventa. La crítica al modelo de regionalismo practicado por los gobiernos anteriores ocupó una parte central del debate, por su sesgo neoliberal. El resultado fue la aparición de un nuevo conjunto de proyectos cuyo objetivo volvía a reivindicar la autonomía de la región en el sistema internacional, priorizando la coordinación política en materia de seguridad, infraestructura y políticas sociales. Estos proyectos, de distinta naturaleza y focalizados en Suramérica, han sido definidos como regionalismo postliberal (Sanahuja 2012) o regionalismo posthegemónico (Riggiozzi y Tussie 2012), e incluyen a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), creada en 2004; a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), fundada en 2008; y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), establecida en 2010.

La más relevante, por su número de miembros y alcance, fue UNASUR. Impulsada por Brasil, consiguió incluir a todos los Estados suramericanos. Su Tratado Constitutivo entró en vigor en 2011, con un diseño institucional mínimo, flexible y netamente intergubernamental. Aunque los objetivos fueron geopolíticos, incluyó la coordinación de políticas regionales y la cooperación en sectores estratégicos. También contó con mecanismos de resolución de crisis y construcción de identidad. En sus años de vida consiguió impulsar espacios de coordinación, mediación y cooperación técnica en seguridad, salud pública, educación, ciencia y tecnología. Pero la debilidad institucional no resistió los cambios de la coyuntura política nacional. Cuando a la polarización, al solapamiento y a la alternancia de signo político de los gobiernos se sumó la ausencia

de liderazgo, el proceso colapsó. Para algunos autores, UNASUR refleja el persistente dilema entre autonomía y desarrollo económico que vive la región. Mientras unos afirman que el desarrollo económico liberal conduce a la autonomía política, otros creen que no es posible el desarrollo sin antes haber alcanzado la autonomía en la arena internacional (Mijares y Nolte 2018).

El ALBA-TCP fue, por su parte, un proyecto netamente político e ideológico. Su visión alternativa de la integración, solidaria y de justicia social, se sustentó en realidad en un proyecto contrahegemónico basado en la subsidiación y liderado por Hugo Chávez y Fidel Castro (Briceño 2020), con miembros procedentes del área del Caribe y algunos Estados suramericanos aliados como Bolivia. Durante apenas una década desde su creación, el bloque lanzó ambiciosos programas de cooperación financiados por los elevados ingresos del estado venezolano. Los más destacados fueron Petrocaribe, el Banco del Alba, y el Sucre, un sistema monetario de compensación de uso limitado. Tras el fallecimiento de Chávez y de Castro, y la caída de los precios del petróleo, el proyecto se estancó en 2014. Posteriormente, el debilitamiento de la alianza, el declive de los regímenes castrista y bolivariano, y la falta de recursos por la crítica situación venezolana lo dejó sin capacidad operativa (Gratius y Puente 2018).

Una última experiencia regional singular es la Alianza del Pacífico, constituida en 2012 por Chile, Colombia, México y Perú. Se trata de una plataforma de cooperación económica regional e interregional abierta con proyección hacia la región de Asia-Pacífico. Su objetivo es la creación de un área de libre comercio regional-interregional, denominado como “regionalismo cruzado”, que consiste en la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales con Estados de otras regiones sin las limitaciones de bloque (Pastrana y Castro 2018). También promueve la cooperación en áreas complementarias, como la educación o la integración financiera. Su diseño institucional es mínimo. Gira en torno a la formación de grupos técnicos de alto nivel sin autoridad jurídica ni política. Teniendo en cuenta el estancamiento en el resto de los bloques, la iniciativa despertó el interés de países como Costa Rica y Panamá, y de numerosos observadores extrarregionales. Tampoco pudo evitar, sin embargo, la dependencia de las fluctuaciones de la política nacional ni la competencia con otros proyectos regionales y multilaterales. La pandemia puso a prueba la coordinación y la profundidad de la cooperación, manteniendo actividades técnicas, pero sin impulso político (Pastrana y Castro 2020). Su logro más relevante ha sido la liberalización de la práctica totalidad del comercio entre los miembros, aunque sea poco significativo, además de un conjunto de normas de facilitación de comercio, movilidad, promoción de inversiones, integración financiera y cooperación diplomática.

3. Los factores de gobernanza del regionalismo

El enfoque de gobernanza resulta particularmente atractivo para el análisis del regionalismo. Permite examinar de manera sistemática los factores que determinan la acción colectiva, considerando las estructuras institucionales, los actores involucrados y los procesos de coordinación que en ellas se desarrollan. Los actores orientan su comportamiento en función de sus identidades e intereses, y lo adaptan a las presiones estructurales de tres niveles de interacción —sistémico, regional y nacional— en el marco de un flujo constante de intercambio de información.

3.1. *Competición política e interdependencia global*

En el contexto latinoamericano, los factores estructurales inciden sobre una región en desarrollo que ocupa una posición periférica, históricamente articulada en torno a liderazgos hegemónicos en disputa y a una persistente aspiración de autonomía. Dos indicadores de nivel sistémico nos permiten orientar el análisis, el de competición política y el de interdependencia global. Las presiones políticas externas y la lucha por el poder suponen un condicionamiento sobre la conducta de los actores regionales. Los resultados de esta competición política plantean desafíos a la cooperación regional y pueden influir sobre la configuración de los proyectos regionales. El indicador de interdependencia global señala, por su parte, las limitaciones impuestas por las estructuras económicas y de mercado globales sobre los objetivos del regionalismo. Ambas se presentan frecuentemente entrelazadas, aunque sus efectos sobre los proyectos regionales difieren sustancialmente.

Durante las últimas décadas, América Latina experimentó cambios estructurales que oscilaron entre la democratización y la inserción internacional de sus economías, entre la adopción del paradigma neoliberal, una posterior repolitización que revalorizó el papel del Estado, y una reacción con rasgos autoritarios. En todos estos procesos, el regionalismo desempeñó una función de catalizador.

La reactivación de los años noventa se produjo en un contexto dominado por las políticas de ajuste estructural, la globalización emergente, el desarme arancelario en el marco del GATT y la hegemonía unipolar de Estados Unidos. En este escenario, el nuevo regionalismo fue concebido como un componente complementario de las reformas estructurales orientadas a la inserción global de las economías latinoamericanas, como una expresión de condicionalidad hegemónica. Este proceso facilitó la creación de Mercosur, así como transformaciones institucionales significativas en el MCCA y el PA: la transición del MCCA al SICA, y del PA a la CAN. El abandono de los objetivos

del regionalismo clásico y la complementariedad con la nueva agenda económica explican, en gran medida, su aceptación por parte de las potencias dominantes.

La emergencia del paradigma del regionalismo abierto introdujo, no obstante, un elemento de contestación, al reactivar la retórica integracionista frente al modelo hegemónico de libre comercio. Sin cuestionar la apertura neoliberal, dicho enfoque incorporó la posibilidad de profundizar en la interdependencia regional como parte del paradigma de transformación productiva con equidad promovido por la CEPAL (CEPAL, 1994). Compatibilizaba el desarrollo económico inherente a la integración con la nueva agenda multilateral, destacando el valor del regionalismo como instrumento político para compensar asimetrías sin debilitar el multilateralismo (Guerra Borges 2008). Y contempló la creación de uniones aduaneras bajo instituciones intergubernamentales, preservando la impronta estructuralista-desarrollista de la región. Sin embargo, implicó un desafío de gobernanza para Estados en transición política con persistentes déficits estructurales. La necesidad de conciliar dos lógicas parcialmente contradictorias —la apertura multilateral y las restricciones derivadas de un arancel externo común— generó dilemas de coordinación y costes distributivos elevados, al imponer exigentes compromisos institucionales y políticos en materia de cooperación (Schiff y Winters 2004).

La liberalización de los mercados, no obstante, había sido aceptada de manera generalizada por las elites económicas de la región, mientras los programas de ajuste seguían su curso en la mayoría de los Estados. El lanzamiento formal del ALCA agudizó las tensiones, particularmente cuando se produjo la alternancia política a favor de gobiernos de izquierda. Reforzó las posiciones de las elites y supuso un duro golpe para los proyectos del regionalismo abierto, al amenazar el arancel externo común y propiciar solapamientos. La dependencia del mercado estadounidense y su hegemonía hicieron inviable para numerosos países una renuncia al acuerdo, percibido como una oportunidad bilateral, en un ejercicio habitual de acoplamiento y acomodamiento (Russell y Tokatlian 2009). La preocupación gubernamental por las ganancias relativas —políticas y económicas— inclinó la balanza hacia el libre comercio en detrimento de la integración. Paralelamente, las presiones globalizadoras intensificaron la vulnerabilidad regional: la crisis asiática de 1997, por ejemplo, generó respuestas nacionalistas que alteraron las reglas de juego, especialmente en los países de la CAN y de Mercosur. La defensa del interés nacional y la competencia mercantilista minaron la confianza mutua, poniendo en evidencia la fragilidad institucional y la ausencia de liderazgo regional.

La globalización contribuyó a diluir los proyectos regionales: la pérdida de interés de Estados Unidos por América Latina, la emergencia de nuevos actores globales como

China, la normalización de la agenda multilateral bajo la OMC, y la diversificación de estrategias exteriores, como el acercamiento de la Unión Europea o la proyección universalista de Brasil, ampliaron el espectro de opciones estratégicas. Estas transformaciones consolidaron la percepción de agotamiento del regionalismo abierto hacia la primera década del siglo XXI (Sanahuja, 2009). A través de acuerdos bilaterales de libre comercio con la potencia hegemónica y otros socios, el multilateralismo, se consolidó como la norma dominante: un camino que ya habían seguido México y Chile. Y, por el contrario, la propuesta interregional de la Unión Europea afrontó retrocesos significativos, logrando materializarse únicamente en Centroamérica en 2012, con resultados aún inciertos (Caldentey, 2022).

El rechazo del ALCA en 2005 por una parte importante de los Estados suramericanos produjo un punto de inflexión. Precedido por el fracaso de la OMC en 2003, este episodio representó una reacción contrahegemónica y el inicio de una nueva etapa con profundas implicaciones para Mercosur y la CAN, ambos inmersos en una crisis existencial. El modelo emergente, definido como postliberal o posthegemónico, trascendió la mera respuesta a la crisis del neoliberalismo y al declive del liderazgo estadounidense. Supuso un intento de repolitización de la región mediante la construcción social de nuevos proyectos que redefinieron los objetivos y mecanismos de cooperación (Riggiozzi y Tussie 2012), manteniendo la continuidad de prácticas y significados de reafirmación soberana frente a las presiones sistémicas. Esta reacción ideológica, de naturaleza autonomista-soberanista, explica en parte la persistente debilidad institucional de los nuevos esquemas, particularmente de UNASUR, caracterizados por estructuras intergubernamentales, escasa delegación de autoridad y alta dependencia de la concertación interpresidencial (Malamud y Gardini 2012). La concentración del poder y la rigidez ideológica obstaculizaron la formación de consensos, hasta que los ciclos electorales interrumpieron el proceso. Aunque surgieron agendas de integración positiva en áreas como seguridad, infraestructura, energía o políticas sociales, su alcance fue limitado y predominantemente técnico (Grugel y Riggiozzi 2018).

En síntesis, las estructuras del sistema internacional condicionaron los resultados del regionalismo latinoamericano, imponiendo la agenda del modelo de desarrollo neoliberal y restringiendo la autonomía de actores divididos por coaliciones de intereses en competencia. Si bien inicialmente estos aceptaron el orden incorporando rasgos de su idiosincrasia política, los cambios globales posteriores abrieron espacio a una reacción identitaria y autonomista. No obstante, dicha respuesta incrementó la tensión geopolítica sin traducirse en una mayor autonomía efectiva. Las crisis sucesivas de la segunda década del siglo XXI condujeron a un retraimiento del impulso integrador. Por último, la pandemia y las amenazas al orden liberal internacional reactivaron dinámicas y alianzas que pusieron en riesgo los avances alcanzados durante la etapa anterior.

3.2. La dimensión regional

En la dimensión regional, el grado de interdependencia e identidad regional constituye un elemento explicativo central de los resultados del regionalismo latinoamericano. El indicador de interdependencia regional alude a la relación entre los Estados miembros de un proyecto de integración y las respuestas institucionales a los problemas derivados de dicha relación, materializados en el marco de instituciones comunes. Desde esta perspectiva, la formulación teórica propuesta por Mattli (1999) resulta particularmente útil, al sugerir la evaluación conjunta de los factores de demanda y oferta con base en los niveles de interdependencia y la correspondiente oferta institucional.

En el regionalismo latinoamericano, los niveles de interdependencia económica han sido, en términos generales, insuficientes y discontinuos, al igual que los mecanismos de cooperación que los acompañan. La interdependencia económica no ha alcanzado niveles altos ni sostenidos en el tiempo: la cooperación se incrementó durante la primera década de los procesos de integración, pero posteriormente retrocedió y mantuvo una trayectoria irregular. Con datos de la CEPAL, la participación del mercado regional en las exportaciones totales de bienes ascendía al 14% en 1990, alcanzó un 21% en 1994 y 2008, y descendió nuevamente hasta el 13% en 2021 (CEPAL 2021: 81). La dependencia del mercado estadounidense continúa siendo un rasgo estructural de la Alianza del Pacífico, SICA y, en menor medida, de la CAN, mientras que el mercado chino se ha consolidado como socio comercial relevante en esta última y, especialmente, en Mercosur (CEPAL 2021: 96).

No se dan las condiciones, por tanto, para la emergencia de federadores externos o internos. En el primer caso, ni Estados Unidos ni China estuvieron interesados en el desarrollo de plataformas regionales. Pudo serlo la UE, pero su fracaso en las negociaciones con Mercosur y la CAN frenó el impulso interregional. El acuerdo de asociación con Centroamérica tiene un alcance muy modesto, al igual que los acuerdos multipartes con Chile, Colombia, Perú, Ecuador e, incluso, con México. Está por ver si culmina finalmente con éxito el acuerdo con Mercosur y qué impacto tiene en una posible reactivación de los acuerdos interregionales. En el caso de Brasil, su liderazgo está condicionado por la insuficiencia del mercado intrarregional y por el compromiso de su proyección internacional (Gomes Saraiva 2012).

En efecto, la participación de los mercados regionales como destino del comercio intrarregional es insuficiente y muestra notables diferencias. Para el período 2018–2019, el SICA registró los mayores niveles de comercio intrarregional, con un promedio del 35,4% de las exportaciones y del 30,8% de las importaciones, seguida por la CAN (26,7% y 22,8%) y Mercosur (21,3% y 21,5%), mientras que la Alianza del Pacífico

alcanzó apenas un 8,7% y un 9,2%, respectivamente (CEPAL 2021: 19). La mayor integración económica de Centroamérica se explica por los avances institucionales a lo largo del proceso histórico (CEPAL 2021: 89). Los datos de crecimiento económico tampoco invitan a pensar que los procesos de integración económica hayan tenido un impacto significativo. La década de los noventa muestra una ralentización respecto a los promedios anteriores, y los crecimientos del PIB per cápita fueron aún más bajos (3,4%). El repunte en la primera década de siglo se relaciona más bien con factores extrarregionales, como el incremento de los precios de las commodities y el auge de ciertos mercados emergentes, antes de volver a desacelerarse de 2010 a 2019. El período más reciente evidencia un estancamiento estructural: crecimiento tendencial en torno al 1,6% anual para la década 2015-2024, lo que significa que muchos países de la región afrontan lo que la CEPAL y el PNUD denominan la trampa del bajo crecimiento y la alta desigualdad (CEPAL 2023; PNUD 2021).

La oferta de integración está altamente institucionalizada, con organizaciones que combinan elementos del institucionalismo liberal y del funcionalismo con procesos propios del intergubernamentalismo. Presentan notables simetrías en sus acuerdos constitutivos y diseños institucionales. Sin embargo, a la retórica integracionista que domina los tratados fundacionales se oponen mecanismos de gobernanza rígidamente intergubernamentales, caracterizados por la ausencia de delegación de autoridad, la concentración de las decisiones en las cúpulas presidenciales y una elevada flexibilidad en el cumplimiento normativo. Lenz y Marks (2016) clasifican la delegación de autoridad como de nivel medio-bajo y la agregación institucional como baja. El grado de delegación está condicionado por el alcance y los costes de transacción de las políticas, mientras que la baja agregación responde al riesgo de pérdida de control percibido por los Estados miembros. La ausencia de un control centralizado obstaculiza procesos fundamentales como la producción normativa con estándares de legalización adecuados y la articulación coherente de intereses. Desde un enfoque racionalista, estos diseños institucionales tienden a mostrar respuestas ineficientes ante factores externos como los costes distributivos, los niveles de incumplimiento y la incertidumbre. En consecuencia, hablamos de organizaciones con déficits de capacidades en su accionamiento y asimetrías de poder, muy dependientes de los impulsos presidenciales.

Los procesos de reforma fueron, por lo general, tímidos o de escaso éxito. En el caso de Mercosur, la estrategia de relanzamiento de 2003 impulsó reformas orientadas a subsanar déficits de diseño institucional, ampliando el repertorio de instrumentos mediante la creación de la Comisión de Representantes Permanentes, el Fondo para la Convergencia Estructural, el mecanismo de solución de controversias y el Parlamento del Mercosur. Sin embargo, reformas sustantivas como la del arancel externo común

quedaron postergadas, lo que derivó en tensiones internas, particularmente con Uruguay, como se ha señalado anteriormente. En la CAN, la creación del Sistema Andino de Integración no logró superar los patrones de incumplimiento sistemático y unilateralidad normativa. La retirada de Venezuela en 2006, las amenazas de abandono de Bolivia y los solapamientos con UNASUR y la Alianza del Pacífico reflejan el trasfondo ideológico de las tensiones internas. Posteriormente, el intento de reingeniería institucional de 2013 no consiguió revitalizar el proceso. Por su parte, UNASUR propuso una incipiente agenda multidimensional de políticas, frustrada por su escasa trayectoria, débil institucionalidad y la ausencia de consenso político.

En el SICA, las reformas se integraron en la agenda bajo la noción de “fortalecimiento institucional”. Sustentadas en diagnósticos funcionalistas cuestionables, respondieron en realidad a intereses estatales centrados en los costes y en la ineficacia del sistema (Santos-Carrillo 2014). Las medidas implementadas, como la creación del Comité Ejecutivo o el sistema de rotación de cargos, reforzaron la lógica intergubernamental sin mejorar la eficiencia del sistema. Otras propuestas, como la elaboración de un presupuesto unificado o la racionalización institucional, fueron incumplidas reiteradamente (Caldentey 2014).

El segundo indicador, relativo a la identidad regional, se vincula con la capacidad de construir un sentido compartido de pertenencia a una comunidad regional, expresado en comportamientos e instituciones comunes (Van Langenhove 2003). Las instituciones no solo generan identidad, sino que también son producto de valores comunitarios preexistentes. Por tanto, tanto el contexto como los procesos son determinantes en los resultados del regionalismo. Aunque la mayoría de los proyectos subregionales se fundamentaron en la idea de integración como valor compartido, las instituciones carecieron de mecanismos persuasivos y de cohesión regional efectivos. No obstante, la existencia de espacios compartidos, la interacción y la difusión de una agenda amplia de actividades, que incluye instancias de negociación y cooperación, han contribuido parcialmente a fortalecer la dimensión identitaria. En este sentido, el discurso de los líderes regionales parece haber permeado progresivamente en la sociedad: el apoyo ciudadano a la integración se mantiene elevado a pesar de los limitados resultados concretos (BID-INTAL 2022).

En el plano contextual, la identidad desempeñó un papel relevante en los cambios institucionales recientes. El rechazo al ALCA marcó el inicio de una etapa de convergencia y afirmación de valores regionales que cristalizó en la creación de nuevas instituciones, como UNASUR y CELAC, y en el relanzamiento de la CAN y el SICA. Sin embargo, las inercias institucionales limitaron los avances en convergencia, apertura, resolución de conflictos fronterizos y coordinación en política exterior. Ello derivó en

la reaparición de tensiones entre los miembros, particularmente en Sudamérica, donde proliferaron solapamientos, abandonos e incumplimientos sistemáticos. Incluso en el caso centroamericano —más homogéneo pero atravesado por una fractura Norte-Sur asociada a diferencias democráticas y de desarrollo—, la deriva autoritaria en varios países ha provocado un bloqueo institucional en el SICA, cuestionando la vigencia de sus principios fundacionales. La creación de foros alternativos, como la Alianza para el Desarrollo en Democracia, constituye una señal de advertencia sobre dichas tensiones.

En definitiva, ni los procesos ni el contexto favorecieron la consolidación de comunidades de seguridad ni la construcción de valores compartidos suficientemente cohesionadores.

Las organizaciones regionales intentaron fomentar identidad y legitimidad democrática mediante la creación de espacios de participación de la sociedad civil y de parlamentos regionales. No obstante, estos espacios supranacionales de carácter consultivo, no vinculante y con escasas competencias legislativas han mostrado una contribución limitada a la democratización y a la formación de identidad regional (Santos-Carrillo y Luciano 2025). En Mercosur, el Foro Económico y Social permaneció marginal hasta la convocatoria de las Cumbres Sociales en 2006, proceso interrumpido en 2017. En la CAN, los espacios de participación presentan una fragmentación sectorial y dependen del impulso coyuntural de los gobiernos. En el caso centroamericano, el Comité Consultivo del SICA, de estructura federal, ha tenido mayor éxito en materia de identidad, aunque su debilidad institucional y participación testimonial limitaron su influencia, incluso durante la negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (Santos-Carrillo 2013). Las cortes de justicia y los órganos de arbitraje gestionan ordenamientos jurídicos parciales e irregulares, con problemas de membresía, cumplimiento y bajos niveles de legalización (Alter et al. 2012). Los parlamentos regionales, por otro lado, carecen de funciones legislativas sustantivas y se encuentran subordinados a los gobiernos y órganos intergubernamentales, lo que los convierte en actores secundarios en el marco de la arquitectura regional (Mariano et al. 2017).

3.3. Variables nacionales

El regionalismo latinoamericano puede también comprenderse a partir del conjunto de características nacionales compartidas por los Estados de la región. Un primer indicador en este sentido se vincula con el tipo de régimen político y su capacidad para generar confianza y promover la cooperación interestatal. Elementos como la democracia, el autoritarismo, la conformación de las preferencias nacionales, la discrecionalidad en la toma de decisiones o la ausencia de controles institucionales

eficaces tienden a debilitar la confianza mutua, incrementar la incertidumbre respecto al cumplimiento de los compromisos y, en consecuencia, a fortalecer o erosionar la legitimidad de los proyectos regionales.

El proceso de democratización constituyó, sin duda, un factor impulsor del denominado nuevo regionalismo latinoamericano. Pese a que la relación entre democracia e integración regional es compleja, la primera continúa siendo un valor legitimador fundamental, aunque su influencia se haya visto disminuida en años recientes. La fragilidad de las democracias y los persistentes problemas de gobernabilidad interna han tenido un impacto histórico sobre el desempeño de los proyectos de integración. En Sudamérica, la evolución del régimen político venezolano, la configuración de bloques ideológicos y el resurgimiento de tendencias ultranacionalistas en Brasil afectaron de manera significativa a la CAN, a Mercosur y a la UNASUR. En Centroamérica, la deriva autoritaria de Nicaragua ha obstaculizado la renovación institucional del SICA, generando dinámicas centrifugas entre los países del sur y un bloqueo institucional de difícil solución. En general, el regionalismo latinoamericano ha mostrado una marcada sensibilidad frente a los cambios de gobierno, revelando el impacto de la polarización y la ausencia de verdaderos acuerdos de Estado en materia de integración regional.

La inclusión de cláusulas democráticas constituye un mecanismo de salvaguarda que reduce la incertidumbre y refuerza la confianza mutua, aunque restringe el margen de soberanía de los Estados, lo que explica las reticencias de muchas organizaciones a incorporarlas. En los últimos años, la aplicación de estas cláusulas se ha convertido en fuente de conflicto, especialmente en el ámbito suramericano. La CAN y Mercosur incluyen referencias explícitas al requisito democrático, al igual que lo hizo UNASUR, mientras que el SICA carece de dicha disposición, pese a los antecedentes autoritarios de varios de sus miembros. Este déficit explica en parte el actual estancamiento del sistema. Aunque el mecanismo sancionador ha sido empleado en algunos casos, como la suspensión de Venezuela en Mercosur, su eficacia depende de la calidad democrática de los Estados involucrados. Otros factores internos, como el presidencialismo, el nacionalismo o la debilidad institucional, influyen igualmente en la dinámica de cooperación, siendo el presidencialismo identificado como uno de los determinantes más relevantes de la misma (Malamud 2005).

Un segundo indicador de gobernanza interna es la viabilidad estatal, entendida como la relación entre la capacidad de las estructuras estatales y la posibilidad efectiva de cooperación. Las instituciones nacionales inciden de manera decisiva sobre las regionales, tanto por la capacidad técnica de las burocracias como por la naturaleza descentralizada del poder en el contexto intergubernamental latinoamericano. Las decisiones estratégicas recaen, en su mayoría, en actores nacionales, presidentes y

consejos de ministros, lo que sitúa los intereses nacionales por encima de los regionales y traslada los problemas internos al nivel supranacional, dificultando el establecimiento de relaciones causales directas entre ambos planos. Si bien estos factores pueden convertirse en obstáculos significativos para la cooperación, la literatura empírica aún carece de estudios sistemáticos que exploren esta conexión de manera concluyente.

El caso centroamericano constituye un ejemplo paradigmático de cómo los déficits estructurales internos condicionan los resultados del regionalismo. Durante las tres últimas décadas, la región ha experimentado transformaciones económicas y políticas que no lograron superar sus profundas brechas de desarrollo. El estancamiento económico y la captura del Estado por coaliciones de intereses económicos han limitado severamente la actuación de los gobiernos y de las instituciones regionales (Segovia, 2021). Estos factores dificultan la producción normativa, la financiación sostenible, la reforma institucional y la cooperación en áreas críticas como la seguridad o la política de competencia.

Finalmente, el indicador de convergencia alude a la necesidad de alinear las preferencias nacionales con las dinámicas de cooperación regional, particularmente en materia de integración económica. A diferencia del antiguo regionalismo, los enfoques contemporáneos carecen de amplios consensos interpartidarios o acuerdos de Estado que garanticen continuidad y coherencia. El protagonismo de los presidentes y de las burocracias ministeriales en los procesos de decisión explica, en buena medida, esta fragilidad institucional. Asimismo, la existencia de conflictos de intereses y vetos impulsados por coaliciones nacionales ha limitado la cooperación en ámbitos estratégicos, como la armonización arancelaria o la formulación de políticas de competencia. El papel del Estado y de las elites que controlan el gobierno son más determinantes. En sociedades con déficits democráticos, las preferencias nacionales terminan siendo definidas por las élites de poder tradicionales y no por los actores del mercado o de la sociedad civil. En conjunto, los factores nacionales influyen sobre los resultados del regionalismo mediante las prácticas intergubernamentales que estructuran su funcionamiento, aunque su análisis causal continúa siendo un terreno que requiere mayor investigación.

4. Conclusiones

Este trabajo se ha preguntado por el horizonte del regionalismo latinoamericano y los desafíos que afronta como una estrategia de desarrollo a corto plazo para América Latina. Utilizando un enfoque de gobernanza ha revisado la trayectoria histórica

del conjunto de proyectos desde la década de los sesenta del pasado siglo y los factores que inciden en la demanda y oferta de integración en los niveles sistémico, regional y nacional. Los resultados del regionalismo latinoamericano hasta la fecha son relativos, ambiguos y heterogéneos. Se encuentran avances limitados en materia de regionalización, integración económica, cooperación interestatal y rasgos de identidad compartida. Sin embargo, sus efectos sobre el desarrollo de los Estados de la región son claramente insuficientes.

La revisión histórica muestra patrones comunes dentro de la diversidad: en la uniformidad de los objetivos, en el diseño intergubernamental, en la politización o en el liderazgo del presidencialismo. Ha sido común la proliferación de proyectos, los solapamientos y las membresías múltiples. Todos estos elementos dieron como resultado un espacio fragmentado y una gobernanza compleja que no favoreció la consecución de los objetivos. Tanto la integración económica como la coordinación de políticas ofrecen resultados muy modestos o, incluso, inexistentes. En definitiva, el regionalismo latinoamericano no ha generado procesos de desarrollo homogéneos ni sostenidos. Las crisis recurrentes de resultados, de modelo y de expectativas (Santos-Carrillo 2023), pusieron en entredicho la viabilidad y la legitimidad de la mayoría de los procesos, que acusan la ausencia de consensos acerca de cómo superar el dilema autonomía-desarrollo.

En lo que se refiere al análisis multidimensional, los indicadores sugieren un mayor peso de los factores obstaculizadores que impulsores, señalando hacia problemas estructurales de difícil superación en el contexto actual. En el nivel sistémico, la competencia política y la interdependencia global terminaron por socavar el impulso inicial, poniendo de manifiesto la persistencia de una dependencia estructural que contrarresta la resistencia a las imposiciones hegemónicas. Tras la reactivación de los años noventa, se impuso un modelo de regionalismo económico neoliberal que contaba con el apoyo de las elites económicas, pero distaba de resolver los problemas de desarrollo de los Estados miembros. Los malos resultados propiciaron una reacción ideológica que impugnó el modelo y apostó por un regionalismo más político basado en la autonomía y en la soberanía, unos rasgos que fueron incapaces de superar la característica debilidad institucional. Estos procesos fragmentaron el escenario sin ofrecer soluciones a la desconfianza, a la cohesión regional o al estancamiento de la cooperación.

Por último, el estancamiento económico y social terminó deteriorando la gobernabilidad democrática en un buen número de Estados, haciendo emerger de nuevo la polarización y el populismo. Estados como Venezuela, Nicaragua o El Salvador derivaron hacia regímenes autoritarios. En los dos últimos casos, esta situación condena al bloqueo

institucional al proyecto centroamericano, que no cuenta con cláusula democrática para su pertenencia. Estos escenarios dificultan la creación de espacios de convergencia nacional en torno a la integración, lo que sumado a los problemas de viabilidad estatal hacen muy difícil la conformación de preferencias nacionales a favor de la integración.

Para terminar, el análisis nos muestra que el regionalismo latinoamericano subsiste como aspiración en el imaginario colectivo de la región, pero para convertirse en un mecanismo de desarrollo efectivo enfrenta desafíos estructurales difíciles de superar en el corto plazo. Los cambios y las amenazas actuales en el contexto internacional requieren un replanteamiento tanto de su valor estratégico, es decir, de las expectativas, como de las estrategias de integración, es decir, del modelo.

5. Referencias

ALTER, K., HELFER, L. y SALDÍAS, O. (2012). "Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice". *American Journal of Comparative Law*, 60(3), 629-664

AGOSTINIS, G., y NOLTE, D. (2023). "Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organisations". *International Relations*, 37(1), 117-143.

BID-INTAL (2022). La voz latinoamericana: percepciones sobre integración regional y comercio: febrero 2022.

BÖRZEL, T. A. (2016). "Theorizing regionalism: Cooperation, Integration, and Governance". En BÖRZEL, T. y RISSE, Th. (coord.). *The Oxford handbook of comparative regionalism*, pp. 41-63. Oxford: Oxford University Press.

BRICEÑO-RUIZ, J. (2020) "Ideología y regionalismo andino: una historia de 50 años". *Comentario Internacional* 20: 11-53. doi: 10.32719/26312549.2020.20.1.2

BRICEÑO-RUIZ, J. (coord.) (2024). *Saber y teoría en el estudio del regionalismo latinoamericano*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe: Ediciones Eón, 2024.

BRICEÑO-RUIZ, J. y RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. (Eds.). (2020). *Regionalism in Latin America: Agents, systems and resilience*. Routledge.

BRUSZT, L. y PALESTINI, S. (2016). "Regional development governance". En T. BÖRZEL, y T. RISSE. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford University Press, p. 374-404.

BULMER-THOMAS, V. (1998). "The Central American Common Market: from closed to open regionalism". *World Development*, 26(2), 313-322.

CALDENTEY DEL POZO, P. (2014). *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana* (N.º 156). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

—. (2022). "América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos?" *Nueva Sociedad*, (300), 51-64.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

—. (2021), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe*, 2021 (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1), Santiago

—. (2023), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, 2023 (LC/PUB.2023/8-P/Rev.1), Santiago

FFRENCH-DAVIS, R. (1977). "The Andean pact: A model of economic integration for developing countries". *World development*, 5(1-2), 137-153.

GOMES SARAIVA, M. (2012). "Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 87-100.

GRATIUS, S. y PUENTE, J. M. (2018). "¿Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica". *Revista de Estudios Políticos*, 180, 229-252. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.180.08>

GRUGEL, J. y RIGGIROZZI, P. (2018). "New directions in welfare: rights-based social policies in post-neoliberal Latin America". *Third World Quarterly*, 39(3), 527-543

GUERRA-BORGES, A. (2008). "Regionalismo y multilateralismo en su laberinto". *Problemas del Desarrollo* 39 (152): 11-28.

- LENZ, T., y MARKS, G. (2016). "Regional institutional design". En BÖRZEL, T. A., & RISSE, T. (Eds.): *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford University Press, pág. 513-537
- MALAMUD, A. (2005). "Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination". *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- . (2010). "Latin American Regionalism and EU Studies". *Journal of European Integration*, 32: 6, 637-657.
- MALAMUD, A. y GARDINI, G. L. (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator*, 47, 116-133.
- MARIANO, K. P., BRESSAN, R. N., y LUCIANO, B. T. (2017). "A comparative reassessment of regional parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), e007.
- MARTÍNEZ PIVA, J. M. (ed.) (2019) *Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, n.º 156 (LC/PUB.2019/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- MIJARES, V. M. y NOLTE, D. (2018). "Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿por qué la Unasur se desintegra?". *Foreign affairs: Latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- NOLTE, D., y WEIFFEN, B. (2024). "The resilience of Latin American regionalism: A neofunctionalist perspective". *Politische Vierteljahresschrift*, 1-22.
- PASTRANA BUELVAS, E. y CASTRO, R. (2020). "Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico". *Análisis Carolina*, (7), 1.
- . (2018). "La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica". En E. Pastrana Buelvas y H. Blomeier (eds.). *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* Konrad Adenauer Stiftung México, p. 17-68.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2021). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. PNUD. Nueva York.
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. y BRICEÑO, J. (eds.) (2013). *Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy*. Palgrave Macmillan.

RIGGIROZZI, P. y TUSSIE, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America*. In *The rise of post-hegemonic regionalism*. Springer, Dordrecht.

RUSSELL, R., y TOKATLIAN, J. G. (2009). „Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d’afers internacionals*, 211-249.

SANAHUJA, J. A. (2009). “Del regionalismo abierto al regionalismo postliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”. En Martínez, L.; Peña, L. y Vázquez, M. (Coords.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, n° 7, 2008-2009. CRIES, Buenos Aires, pág. 11-54

—. (2012). *Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR*. EUI Working Papers RSCAS 2012/05. Florencia.

SANTOS-CARRILLO, F. (2013). *Sociedad civil e integración centroamericana*. Colección de estudios centroamericanos n.º 3. Fundación ETEA. San Salvador.

—. (2014). “Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva”. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (66-67), 9-42.

—. (2023). “Las tres crisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo: factores causales más allá de la falta de voluntad política”. *Colombia Internacional*, (114), 217-245.

SANTOS-CARRILLO, F., y LUCIANO, B. T. (2025). “Variations in Design, But Similar Effects: Social Participation in the Andean Community, Mercosur, and the Central American Integration System”. *Latin American Policy*, 16(1), e70004.

SCHIFF, M. y WINTERS, L. A. (2003). *Regional Integration and Development*. Washington, D. C.: World Bank Publications.

SEGOVIA, A. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la democracia de la región*. San José: Fundación Friedrich Ebert.

TICKNER, A. (2008). “Latin American International Relations and the Primacy of lo práctico”. En: *International Studies Review*, 10, pp. 735-748.

TORRES RIVAS, E. (1988). "The Central American Crisis and the Common Market". En N. Hamilton (ed.) *Crisis In Central America* (pp. 137-151). Routledge.

VAN LANGENHOVE, L. (2003). *Theorizing regionhood*. United Nations University Press. Brugge.

VARGAS-HIDALGO, R. (1979). "The crisis of the Andean Pact: Lessons for integration among developing countries". *Journal of Common Market Studies* 17, no. 3: 213-26.

REVUE **projet**

COMPRENDRE POUR AGIR

N° 409

décembre 2025 - janvier 2026

écologie

migrations

justice sociale

démocratie

Offensive réactionnaire

Résistance nécessaire



Salomé Saqué
«Ma résistance,
c'est
l'information»

Forces vives
Femmes
résistantes

Greenpeace
Un pipeline et
un gouffre

ESTUDIOS

Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos

Alberto Mora¹

Resumen: Este artículo se basa en el contenido del Volumen II del Séptimo Informe Estado de la Región (CONARE-PEN, 2025) el cual analiza desde una perspectiva de largo plazo la evolución de los sistemas políticos en los países de Centroamérica y República Dominicana, así como la posición de la población de la región en relación con la democracia y el autoritarismo.

Las principales conclusiones del análisis son cuatro. En primer lugar, la región integra una gran diversidad de regímenes políticos: desde una democracia liberal hasta autocracias, semidemocracias y regímenes que combinan rasgos democráticos con otros autoritarios, los conocidos como regímenes híbridos. En segundo lugar, la tendencia prevalente en el sexenio 2018-2024 fue la de profundización de la regresión democrática en la mayoría de los países. No obstante, la intensidad y los alcances específicos de este proceso varían significativamente: es severa y marcada en al menos dos casos (Nicaragua y El Salvador), mientras que en Guatemala y Honduras los resultados son mixtos y, en todo caso, volátiles. En cambio, hay mucha mayor estabilidad en Costa Rica, Panamá y República Dominicana. En tercer lugar, cuando los retrocesos democráticos se examinan desde una perspectiva de largo plazo, la situación en varios países se acerca, o está ya en niveles similares, a aquellas épocas que, en el siglo XX, experimentaron una gran inestabilidad. Por último, el escepticismo ciudadano con respecto a la democracia se encuentra más extendida que años atrás en la mayoría de los países de la región, y ha aumentado el influjo de las actitudes proautoritarias. En este sentido no parece haber grandes perspectivas de movilizaciones ciudadanas masivas a favor de perfeccionar la democracia. Ese

¹ Informe Estado de la Región del Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en Costa Rica, <https://orcid.org/0009-0005-1123-6355>, albertomora@estadonacion.or.cr

escepticismo no implica, sin embargo, que las mayorías estén abonadas al autoritarismo como ideología política. Puede decirse que ese escepticismo es un campo de batalla abierto entre las fuerzas de la democracia liberal y las que quieren acabar con ella.

Palabras clave: Centroamérica, democracia, autoritarismo, cultura política, desarrollo humano, sistemas políticos

Democracy and authoritarianism in Central America and the Dominican Republic: tensions and risks

Abstract: This article is based on the content of Volume II of the Seventh State of the Region Report (CONARE-PEN, 2025), which analyses the evolution of political systems in Central American countries and the Dominican Republic from a long-term perspective, as well as the position of the region's population in relation to democracy and authoritarianism.

There are four main conclusions from the analysis. First, the region comprises a wide variety of political regimes: from liberal democracies to autocracies, semi-democracies and regimes that combine democratic and authoritarian features, known as hybrid regimes. Secondly, the prevailing trend in the 2018-2024 six-year period was a deepening of democratic regression in most countries. However, the intensity and specific scope of this process vary significantly: it is severe and marked in at least two cases (Nicaragua and El Salvador), while in Guatemala and Honduras the results are mixed and, in any case, volatile. In contrast, there is much greater stability in Costa Rica, Panama, and the Dominican Republic. Thirdly, when democratic setbacks are examined from a long-term perspective, the situation in several countries is approaching, or is already at, levels similar to those experienced during periods of great instability in the 20th century. Finally, public scepticism

Démocratie et autoritarisme en Amérique centrale et en République dominicaine : tensions et risques

Résumé : Cet article s'appuie sur le contenu du volume II du septième rapport sur l'état de la région (CONARE-PEN, 2025), qui analyse dans une perspective à long terme l'évolution des systèmes politiques dans les pays d'Amérique centrale et en République dominicaine, ainsi que la position de la population de la région par rapport à la démocratie et à l'autoritarisme.

L'analyse aboutit à quatre conclusions principales. Premièrement, la région comprend une grande diversité de régimes politiques : de la démocratie libérale aux autocraties, en passant par les semi-démocraties et les régimes qui combinent des caractéristiques démocratiques et autoritaires, connus sous le nom de régimes hybrides. Deuxièmement, la tendance dominante au cours du sexennat 2018-2024 a été l'aggravation du recul démocratique dans la plupart des pays. Toutefois, l'intensité et la portée spécifiques de ce processus varient considérablement : il est sévère et marqué dans au moins deux cas (Nicaragua et El Salvador), tandis qu'au Guatemala et au Honduras, les résultats sont mitigés et, en tout état de cause, volatils.

En revanche, la stabilité est bien plus grande au Costa Rica, au Panama et en République dominicaine. Troisièmement, lorsque l'on examine les reculs démocratiques dans une

about democracy is more widespread than in previous years in most countries in the region, and pro-authoritarian attitudes have gained influence. In this regard, there does not seem to be much prospect of mass public mobilisation in favour of improving democracy. However, this scepticism does not imply that the majority of the population supports authoritarianism as a political ideology. It could be said that this scepticism is an open battlefield between the forces of liberal democracy and those who want to destroy it.

Keywords: *Cooperatives, social doctrine, social Christianity.*

perspective à long terme, la situation dans plusieurs pays se rapproche, voire atteint déjà, celle qui prévalait au XXe siècle, période marquée par une grande instabilité. Enfin, le scepticisme des citoyens à l'égard de la démocratie est plus répandu qu'il y a quelques années dans la plupart des pays de la région, et l'influence des attitudes pro-autoritaires s'est accrue. À cet égard, il ne semble pas y avoir de grandes perspectives de mobilisations citoyennes massives en faveur du perfectionnement de la démocratie. Ce scepticisme n'implique toutefois pas que les majorités adhèrent à l'autoritarisme en tant qu'idéologie politique. On peut dire que ce scepticisme est un champ de bataille ouvert entre les forces de la démocratie libérale et celles qui veulent y mettre fin.

Mots clés : *Coopératives, doctrine sociale, christianisme social.*

I. Introducción

Durante los últimos años, las democracias han afrontado fuertes y crecientes presiones. En Centroamérica y República Dominicana la erosión ha tenido mayor profundidad, y se produce a partir de niveles y logros democráticos menores a los de países como los europeos, Canadá o Uruguay. Aunque en algunos casos el deterioro tiene que ver con el malestar y descontento de la población con la capacidad de los sistemas políticos y los Estados para resolver sus problemas y atender sus necesidades y expectativas, en otros pone en evidencia que las transiciones hacia la democracia fueron incompletas o truncadas, como es el caso de Centroamérica y República Dominicana.

Con la pacificación de la región a finales de los años ochenta, se inició la democratización de los sistemas políticos pero el impulso democratizador no tuvo mucha fuerza. Logró consolidar las elecciones como mecanismo de acceso y relevo del poder, pero no fue capaz de fortalecer las capacidades de los Estados para tener presencia y control del territorio de sus países, e implementar políticas públicas que permitieran dar respuesta a las necesidades y expectativas de la población. El limitado impulso de la democratización es también evidente en los sistemas de justicia, los cuales son débiles, no tienen capacidad para brindar sus servicios a toda la población, y tampoco para

garantizar una resolución oportuna de los casos que le son sometidos. En algunos países, han sido cooptados o penetrados por el poder ejecutivo o, incluso, por actores vinculados al crimen organizado.

Estas dinámicas han hecho que, desde comienzos del presente siglo, el proceso de democratización en Centroamérica y República Dominicana se haya desacelerado y que, a partir de 2005, fuera evidente el deterioro y la autocratización de los sistemas políticos.

Para conocer con más detalle las características y manifestaciones de ese deterioro político-institucional, el Informe Estado de la Región 2025 dedicó su volumen II al análisis de la democracia y el autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana.

Este documento se divide en dos secciones, tras esta introducción. La primera analiza la evolución reciente de los sistemas políticos en Centroamérica y República Dominicana. Su perspectiva es general o macro, pues la unidad de análisis son los regímenes políticos. El análisis se basa a su vez en los datos que diversas evaluaciones internacionales han publicado en los últimos años. Cuando es posible y existe información, el estudio desarrolla una perspectiva comparada con otros países fuera de la región. La segunda sección analiza los valores y actitudes políticas de la ciudadanía hacia la democracia y el autoritarismo. Así, mientras que la primera sección desarrolla una perspectiva macro, esta segunda presenta un análisis sobre los microfundamentos de la democracia y el autoritarismo a partir de la cultura política de la ciudadanía. La principal fuente de información son las encuestas del Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP); subsidiariamente se utilizan los resultados de un ejercicio de consulta pública realizado para el Informe Estado de la Región 2025, denominado *Test identidades 2024*.

Es importante subrayar lo que este artículo es y no es. Constituye un análisis de las principales tendencias de los sistemas políticos en la región CARD desde una perspectiva regional, con el fin de señalar patrones —comunes y divergentes— de esta evolución basada en fuentes académicas. Hace hincapié en el pasado reciente, pero procura contrastar el presente con tendencias históricas de largo plazo. No es un estudio en profundidad de los regímenes de cada país, ni tampoco un análisis desagregado de la coyuntura política por la que atraviesa cada nación, basado en fuentes periodísticas. Tomar distancia de la inmediatez política ha sido el método para poder configurar el cuadro de situación de la democracia y el autoritarismo en la región.

A lo largo de la historia, la democracia es un concepto y un ideal radicalmente discutido. No hay acuerdo entre los sectores académicos ni, por supuesto, entre las

fuerzas políticas, sobre lo que una democracia es o debe ser. Así como se ha hecho en publicaciones previas del Informe Estado de la Región, el presente estudio adopta la perspectiva de la democracia como un concepto político, estrechamente vinculado con el desarrollo humano sostenible. Esta definición parte de la premisa de que el desarrollo humano sostenible está vinculado de manera estrecha con la democracia y los derechos humanos (O'Donnell, 2007, 2010), e implica considerar como un problema de la democracia la provisión de condiciones de vida dignas a los seres humanos, el reconocimiento de la multiculturalidad de las condiciones y la atención a las demandas y aspiraciones de las sociedades, para lo que resulta fundamental condiciones políticas e institucionales que permitan el diálogo y la búsqueda de acuerdos sobre cómo alcanzar esa meta. Esta es la perspectiva conceptual del presente documento.

2. Una región políticamente diversa experimenta la autocratización

Esta sección se organiza en tres apartados. En el primero se presentan los resultados de las evaluaciones internacionales, las cuales confirman una tendencia hacia la autocratización en años recientes en la mayoría de los países de esta región. Dicha tendencia está en línea con lo planteado en los anteriores Informes sobre el Estado de la Región (PEN 2021, 2016 y 2011). El segundo caracteriza algunas de las principales manifestaciones de la autocratización. La tercera sección tiene por objeto un tema neurálgico: la democratización no logró mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de población.

2.1. Trayectorias distintas hacen de la región un laboratorio de sistemas políticos

La región CARD es un laboratorio político en el que coexiste una gran diversidad de regímenes políticos; un hecho llamativo para un pequeño espacio geográfico, muy vinculado entre sí por lazos históricos, económicos, sociales, culturales y políticos. El principal vector de cambio en la actualidad son los procesos de autocratización (o regresión democrática) que en algunas naciones han implicado un retorno al pasado, pero en otras no. De ahí la dificultad de generalizar conclusiones válidas para todos países de la región, pues se corre el riesgo de invisibilizar las claras diferencias existentes entre ellos. Sí puede señalarse, no obstante, que la autocratización de los regímenes político-institucionales, pese a sus diversas magnitudes nacionales, ha creado graves riesgos políticos para el futuro democrático de la región.

Al arribar al primer cuarto del siglo XXI, una región geográfica y demográficamente pequeña alberga una amplia diversidad de regímenes políticos. En las siete naciones estudiadas² existen *autocracias* como El Salvador y Nicaragua (esta última considerada, incluso, como un caso de *sultanismo*, concepto originalmente desarrollado por Weber en 1978 y posteriormente ampliado por Chehabi y Linz en 1998); *regímenes híbridos* como Honduras y Guatemala; *democracias imperfectas* o *semidemocracias* como Panamá y República Dominicana; y, finalmente, *democracias estables* como Costa Rica. La combinación de regímenes mencionada hace del istmo centroamericano un verdadero laboratorio político.

Los países centroamericanos se enfrentan a múltiples desafíos de cara a una estabilidad democrática regional. No todos los países parten del mismo punto ni se dirigen hacia la misma dirección, pues mientras algunos ceden ante la deriva autoritaria, otros aún luchan por conservar su democracia o, incluso, por ampliarla. Este comportamiento no es propio ni único de CARD, sino que se enmarca en un proceso global más amplio en el cual la mayor parte de las democracias actuales se encuentran bajo amenazas.

Durante el período 2015-2021, fueron evidentes los retrocesos en la gestión electoral, en la calidad de los padrones electorales y en las cortapisas al derecho de elegir y ser electo. Todo ello coincidió con el deterioro de la independencia entre los poderes del Estado debido al dominio y la creciente concentración del poder en el Ejecutivo. Unido al robustecimiento de las fuerzas armadas y su involucramiento en actividades civiles y a un menor apoyo de la población a la democracia, la situación política regional implicaba riesgos importantes para la tutela efectiva de la libertad y los derechos humanos (PEN, 2021).

Esta tendencia continuó durante los últimos años y la confirmaron diversos indicadores internacionales, entre ellos el índice de democracia de *The Economist*, el cual, en su informe para el año 2023, señala que América Latina y el Caribe ha experimentado retrocesos consecutivos durante los últimos ocho años y que Centroamérica es la subregión con la mayor regresión impulsada por el deterioro de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, países ubicados en las posiciones 95, 96, 100 y 143, respectivamente, dentro de las 167 naciones evaluadas³. De los siete países de

² Incluyendo República Dominicana y excluyendo a Belice debido a que no se dispone de información en las fuentes consultadas.

³ Este indicador evalúa cinco categorías en una escala de 0 a 10: a) procesos electorales y pluralismo; b) libertades civiles; c) funcionamiento del gobierno; d) participación política y e) cultura política. A partir de las valoraciones obtenidas en cada categoría, *The Economist* (2020) clasifica las naciones en cuatro grupos: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

la región, Nicaragua fue calificada como régimen autoritario, mientras que Honduras, El Salvador y Guatemala se ubican en la categoría de regímenes híbridos,⁴ Panamá y República Dominicana como democracias defectuosas y Costa Rica como democracia plena (The Economist, 2024).

El Informe Estado de la Región utiliza la base de datos de Variedades de Democracia (V-Dem) como la principal fuente para efectuar una aproximación comparativa y de más largo plazo sobre la evolución de los regímenes políticos en la región CARD. Para efectos analíticos y descriptivos, se calcularon los promedios de las cinco dimensiones democráticas por país y por año, de lo cual se obtuvo como resultado el Índice *Multidimensional de Democracia*, un índice agregado que permite resumir los patrones de tendencia democrática en las áreas clave⁵. De acuerdo con este índice, que tiene una escala de 0-1, los valores más altos implican una mejor situación de la democracia. El periodo analizado inicia en 1970 para abarcar períodos antes y después de las transiciones democráticas, pues existe la intuición de que a partir de las erosiones vistas en algunas de las sociedades centroamericanas, sus valoraciones actualmente pudieran estar cercanas a incluso períodos anteriores a los acuerdos de paz y la tercera ola de democratización, en pleno auge de las dictaduras militares en la región (gráfico 1).

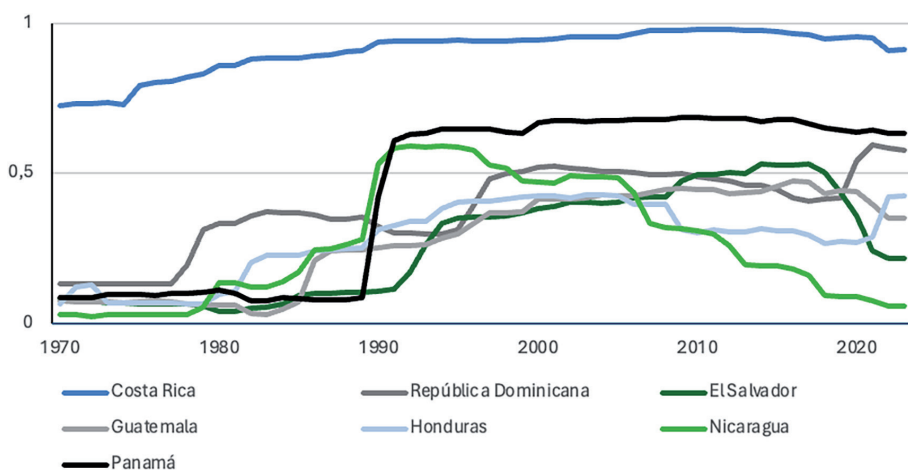
Desde el punto de vista de la naturaleza de sus regímenes políticos, las sociedades de la región se encuentran en situaciones diversas, y cada una de ellas afronta desafíos muy distintos entre sí. Costa Rica, Panamá y República Dominicana se mantienen como los países mejor evaluados de la región, aunque con distancias significativas entre ellos. Estos casos se caracterizan por garantizar elecciones periódicas y libres que permiten una sucesión del poder político en un ambiente democrático.

Costa Rica continúa siendo la democracia mejor evaluada en la región, con cifras significativamente altas en comparación con el contexto regional, y similares a países europeos con tradiciones democráticas de larga data. Preocupa que los componentes liberal y electoral hayan mostrado descensos entre 2021 y 2022, especialmente en el contexto de la pandemia y el inicio de un nuevo gobierno.

⁴ En un régimen híbrido, las elecciones presentan irregularidades importantes que a menudo impiden que sean libres y justas. La presión gubernamental sobre los partidos de oposición y los candidatos puede ser común. Las debilidades suelen tornarse más graves que en las democracias defectuosas: en la cultura política, el funcionamiento del Gobierno y la participación política. La corrupción tiende a ser generalizada y el Estado de Derecho es débil, así como la sociedad civil. Por lo general, hay acoso y presión sobre los periodistas y el poder judicial no es independiente.

⁵ Se refiere a democracia liberal, democracia electoral, democracia deliberativa, democracia participativa y democracia igualitaria.

GRÁFICO I: Región CARD. Índice Multidimensional de Democracia^{a/}, 1970-2023 (escala)



^{a/} Corresponde al promedio de estos cinco indicadores por país y por año: democracia liberal, democracia electoral, democracia deliberativa, democracia participativa y democracia igualitaria. Los valores más altos implican mejor situación de la democracia.

Fuente: Cortés, 2024 a partir de Coppedge et al., 2024 con datos de V-Dem Project.

Panamá se sitúa como el segundo sistema político más democrático de la región. Experimentó un largo período autocrático tras el golpe militar que orquestó Omar Torrijos al presidente Arnulfo Arias el 11 de octubre de 1968, que condujo a cerca de dos décadas de dictadura militar. Después de la muerte del dictador, el país pasó por períodos de inestabilidad política debido a las luchas por la sucesión del poder entre altos militares. Sin embargo, la invasión estadounidense de Panamá en 1989 y la detención del dictador Noriega abrieron las puertas a una transición hacia un gobierno civil y electo por la vía democrática.

Desde entonces, Panamá ha logrado sostener una positiva evolución democrática, sin cambios sustanciales que reportar. La alternancia en el poder mediante elecciones libres y periódicas está asegurada, lo cual se refleja en la alta puntuación recibida en el Índice de Democracia Electoral. Por el contrario, sus principales deficiencias se ubican en los temas de participación y la igualdad social en el acceso y distribución de los recursos, a pesar de ser un punto estratégico de logística y comercio, tanto en la región como a nivel global, por las actividades del canal interoceánico.

En República Dominicana la democracia no mostró signos de maduración hasta finales del siglo XX. Entre la caída de la dictadura de Rafael Trujillo —una de las más férreas conocidas en la historia de Latinoamérica— a inicios de la década de los sesenta y el final de siglo, la democratización fue lenta, tentativa, frágil y experimentó frecuentes regresiones. Aunque el proceso de estabilización del sistema democrático (imperfecto) llegó años más tarde en comparación con la mayoría de los países centroamericanos, se debe destacar que actualmente sus valores en los indicadores democráticos son considerablemente mejores que los vistos a finales del siglo pasado, un comportamiento poco usual para los demás países. No se logró recopilar estudios que permitan explicar, con fundamento, las razones específicas de esa mejora.

Honduras resulta un caso de especial interés. En 2009 afrontó episodios de inestabilidad política que culminaron con el golpe de Estado y la expulsión del entonces presidente Manuel Zelaya, crisis que comprometió el orden democrático e institucional. Los resultados de estos acontecimientos son palpables en la fuerte caída de los indicadores internacionales, que registraron un período de transición hacia una autocracia electoral. Además, la llegada a la presidencia de la República de líderes políticos que generaron dudas legítimas acerca de su compromiso con el retorno a una (semi) democracia dificultaron el camino hacia una recuperación política. Esto fue cierto durante los mandatos del expresidente Juan Orlando Hernández, condenado por la justicia estadounidense a 45 años de prisión por delitos de narcotráfico (fue indultado en diciembre 2025 por el presidente Donald Trump).

Tras la llegada de la presidenta Xiomara Castro al poder en 2021 y la salida del Partido Nacional de Honduras, tras controlar el poder ejecutivo durante tres mandatos consecutivos, han surgido expectativas sobre la recuperación del sistema político que quedó pendiente desde la crisis de 2009. Desde 2022, el caso hondureño ha sido evaluado con los requisitos mínimos para ser considerado una democracia electoral, pero este logro puede considerarse frágil y vulnerable (Nord *et al.*, 2024).

Es importante destacar que este es el único caso estudiado en este siglo que ha experimentado dos transiciones. La primera fue el tránsito desde una (semi) democracia en la década de los noventa a la ruptura democrática a finales de la primera década de este siglo; la segunda, en años recientes, consiste en una recuperación parcial favorable a la democracia. Sin embargo, mantener y profundizar esta recuperación requerirá esfuerzos y compromisos para mantenerse en una sociedad que ha estado políticamente fracturada desde hace varios años.

La situación política de Guatemala es endémicamente incierta, pues su proceso democratizador ha sido, y es, muy limitado. Tras varios años de avances democratizadores

una vez finalizados los gobiernos militares en los años ochenta del siglo pasado, el proceso político se estancó en un régimen híbrido. Recientemente, las regresiones políticas más preocupantes ocurrieron durante los mandatos de los expresidentes Jimmy Morales y Alejandro Giammattei. Durante los mismos ocurrió una caída en los indicadores de Democracia Liberal y Democracia Electoral, que reflejan claros retrocesos en libertades y derechos políticos. Al mismo tiempo, se vio afectada la capacidad para asegurar un panorama electoral libre y justo. El sorpresivo triunfo electoral del presidente Bernardo Arévalo en los comicios más recientes, pese a las tácticas de manipulación legal del máximo órgano electoral y del poder judicial, y los esfuerzos por desarticular la red de poder conocida como “El pacto de los corruptos”, generan expectativas positivas para el sistema político guatemalteco.

El Salvador y Nicaragua son los países con el mayor retroceso democrático. El Salvador ha venido gestando deterioros desde 2017 y agravados a partir de 2019, en particular durante los gobiernos de Salvador Sánchez y Nayib Bukele, cuando su balance en los indicadores se redujo abruptamente casi a la mitad con respecto a la década pasada. A partir de 2023, este país cumple con los requisitos para ser considerado como una autocracia electoral (Nord *et al.*, 2024).

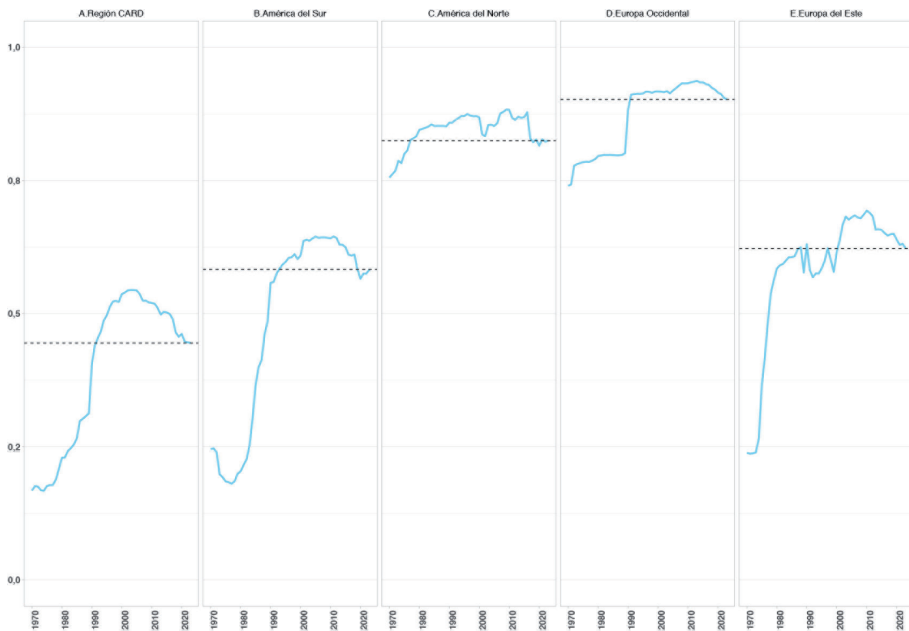
Un fenómeno de autocratización política mucho más profundo y extenso ha ocurrido en Nicaragua. Desde 2008, con el regreso del presidente Daniel Ortega han arreciado las persecuciones políticas y las restricciones a las libertades y derechos de su población, deterioro que se agudizó especialmente tras las protestas cívicas de 2018. Las evaluaciones internacionales señalan al régimen político del país como el que más transgredió las instituciones y normas democráticas, un hecho que se refleja en los bajos niveles que obtiene en todos los indicadores evaluados. Desde 2010 se convierte en el primer país en la región en dar el paso hacia el autoritarismo desde el inicio de los años noventa. Sus puntuaciones actuales en los indicadores V-Dem son comparables incluso con las vistas antes del inicio de los procesos de paz, cercanas a las valoraciones durante la dictadura de Anastasio Somoza Debayle (véase más adelante).

Tanto El Salvador como Nicaragua comparten correlato en sus múltiples regresiones políticas a partir de la llegada de líderes autoritarios al poder, que inicialmente accedieron mediante elecciones democráticas y con un alto respaldo popular, un patrón de comportamiento usual en los nuevos autoritarismos. En ambos casos, esto sucede después de varios años de estancamiento en sus procesos democratizadores; es decir, líderes fuertes que se acentúan en las bases de un sistema democrático debilitado.

Cuando se comparan los indicadores sobre democracia por período en la región CARD con otras regiones del mundo es posible determinar en qué medida las tendencias

generales descritas son comunes o difieren con las de otras regiones. El análisis revela que en todas las regiones seleccionadas para la comparación se observan retrocesos durante el siglo XXI en relación con los mejores niveles históricos de desempeño democráticos (gráfico 2). No obstante, mientras en América del Sur y del Norte se observa muy leve recuperación en los últimos años, en las demás regiones la tendencia es hacia la profundización del deterioro⁶.

GRÁFICO 2: CARD y regiones seleccionadas. Índice Multidimensional de Democracia^{a/}, 1970-2023^{b/} (escala)



^{a/} Corresponde al promedio regional de estos cinco indicadores para cada país de cada región en cada año: democracia liberal, democracia electoral, democracia deliberativa, democracia participativa y democracia igualitaria. Los valores más altos implican mejor situación de la democracia.

^{b/} La línea punteada negra representa el valor actual del indicador.

Fuente: Cortés, 2024 a partir de Coppedge et al., 2024 con datos de V-Dem Project.

⁶ Este indicador es el promedio en las cinco dimensiones sobre democracia analizadas en V-DEM. La escala del indicador tiene una dirección positiva de 0-1, en la que los valores más bajos representan un entorno menos democrático y los más altos mejores condiciones democráticas.

2.2. Las regresiones son evidentes en múltiples ámbitos de la vida política

Las regresiones democráticas descritas ocurren no solo en un ámbito, sino que en muchos componentes de la vida política de los países. Dos de los más relevantes son el socavamiento del sistema de pesos y contrapesos debido a la concentración del poder en el Ejecutivo, y las restricciones a la libertad de prensa y organización política⁷. El debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos también suele propiciar la corrupción pues los mecanismos de control y fiscalización también tienden a debilitarse, al igual que la disponibilidad de información pública y los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

En Centroamérica y República Dominicana la concentración de poder ha sido acompañada de crecientes restricciones a la libertad de prensa y organización que en varios países ha implicado el cierre de medios de comunicación así como el exilio o la detención arbitraria y condena —mediante juicios amañados— de periodistas y activistas de sociedad civil.

2.2.1. Erosión de los sistemas de pesos y contrapesos por la concentración de poder en el Ejecutivo

Además del cumplimiento de garantías mínimas para asegurar una transición pacífica del poder político mediante elecciones, o más formalmente lo que Dahl (1971) considera como “poliarquías”, una democracia requiere una arquitectura constitucional que permita contener actos de agentes gubernamentales fuera de sus potestades legales (O’Donnell, 1998). En términos concretos, es necesaria la presencia de poderes del Estado independientes, con capacidad para implementar un sistema de controles recíprocos, instancias judiciales y legislativas que establecen restricciones y previenen el abuso de poder⁸. Este sistema de pesos y contrapesos, también conocido como *checks and balances* en inglés, es un principio fundamental en un sistema democrático que busca evitar la concentración del poder y proteger los derechos de la ciudadanía.

Los Estados centroamericanos y República Dominicana carecen de sistemas de controles fuertes según el índice de pesos y contrapesos de V-Dem. Con excepción de Costa Rica, el resto de los países afrontan debilidades sistémicas para asegurar un equilibrio de control en sus instituciones políticas. Destaca el caso de Panamá, que

⁷ Para conocer otros ámbitos en que se producen regresiones consultar CONARE-PEN, 2025.

⁸ Se emplea el Indicador de Restricción Legislativa y Restricción Judicial de V-Dem Project como un promedio simple para analizar las restricciones al poder gubernamental.

según su última valoración registrada, muestra mejoras sustanciales en estos aspectos, encontrándose en sus máximos de la serie de tiempo.

En El Salvador y Nicaragua, los resultados son desalentadores. Sus líderes políticos se han encargado de influir particularmente sobre los organismos judiciales y tener una mayor injerencia político-partidaria en sus decisiones. En 2021, la Asamblea salvadoreña aprobó una reforma para jubilar a todos los jueces mayores de 60 años, con lo que se dio un cese de funciones a casi un tercio del personal del sistema judicial (BBC Mundo, 2021).

Meses antes se designaron nuevos magistrados en la Corte Suprema por un Congreso completamente controlado por el partido Nuevas Ideas del presidente Bukele. La decisión se dio producto de la acusación al máximo ente judicial del país de haber actuado en contra de la Constitución al bloquear las leyes impulsadas por el Gobierno. El control del poder judicial fue fundamental en el levantamiento de la restricción de reelección en El Salvador, lo cual dio cabida a un segundo mandato y la continuidad de su proyecto político. En 2024 fueron nombrados los restantes magistrados de los 15 que integran la Corte Suprema de Justicia (CSJ), lo cual es valorado por la Fundación para el Debido Proceso como “una Corte a la medida del Ejecutivo” (Fundación para el Debido Proceso, 2024).

Un fenómeno con características similares ha ocurrido en Nicaragua desde antes. Incluso durante su breve e incompleta transición democrática, este indicador nunca ha mostrado condiciones óptimas para limitar el ejercicio del poder. La elección de Daniel Ortega como presidente en 2007 marcó el punto de mayor deterioro en la serie de tiempo y, así como en el caso de El Salvador, la perpetuación en el poder del presidente Ortega no habría sucedido sin un control efectivo del Tribunal Constitucional del país.

En 2023 se profundizó el desmantelamiento del poder judicial en el país cuando la presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Alba Luz Ramos, fue destituida junto con otros altos funcionarios judiciales, en un acto irregular, pues, según la ley, la Asamblea Nacional es la responsable de tomar dichas decisiones. Este hecho coincidió con la eliminación de atribuciones clave del poder judicial por parte de la Asamblea Nacional, que transfirió varios de sus recursos y funciones a la Procuraduría General del Estado. Estas acciones han sido interpretadas como un movimiento para consolidar aún más el poder del Ejecutivo, liderado por el presidente Daniel Ortega y la vicepresidenta Rosario Murillo, al reducir la independencia judicial y aumentar el control del Gobierno sobre el sistema judicial (Divergentes, 2023; Paz, 2023). Recientemente, la Asamblea Nacional tramita una reforma constitucional conforme a la cual se establece que el

Ejecutivo coordina los otros poderes de la República, lo que denota la liquidación legal de cualquier traza de un sistema democrático de pesos y contrapesos.

Guatemala transitó por un período de marcada politización de su sistema judicial durante la administración de Alejandro Giammattei. Como se ha detallado en secciones anteriores de este trabajo, el Ministerio Público ha sido un actor clave en la persecución de medios de comunicación y figuras políticas de oposición. En mayo de 2022, se renovó la gestión de la fiscal general, Consuelo Porrás, por un período de cuatro años más al frente del Ministerio Público. Esta decisión la sentenció el departamento de Estado de los Estados Unidos al declarar que por sus actos ha obstaculizado y menoscabado investigaciones en materia de corrupción (Departamento de Estado de EE. UU, 2022). Ante el Congreso de Estados Unidos, la fiscal fue incluida en la lista de actores corruptos y antidemocráticos.

Honduras ha mostrado una recuperación constante y notable en el corto plazo; sin embargo, actualmente se enfrenta a un déficit crítico en su sistema judicial, con un solo juez disponible por cada 12.485 habitantes, lo cual compromete la eficiencia y acceso a la justicia (Flores, 2024). A esta problemática se suma la reciente denuncia de Estados Unidos, que critica los cambios ilegales en las salas del poder judicial hondureño. El secretario de Estado adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental ha condenado estas rotaciones, clasificándolas como un golpe a la legalidad y un obstáculo para la lucha contra la corrupción y el respeto a los derechos humanos en Honduras (El Herald, 2024).

La erosión del sistema de pesos y contrapesos descrito ha generado un creciente desequilibrio entre los poderes de Estado, debido a la concentración de poder en los ejecutivos y el debilitamiento de los poderes legislativo y judicial.

El índice de concentración de poder en manos de los presidentes de las Repúblicas permite medir hasta qué punto los regímenes de la región se caracterizan por un presidencialismo dominante que “arrincona” y subordina a los otros poderes del Estado. Por presidencialismo dominante se entiende la concentración sistémica del poder político en manos de un individuo que se resiste a delegar todas las tareas de toma de decisiones excepto las más triviales (Bratton y Van de Walle, 1997). Se centra específicamente en el grado en que el presidente está libre de restricciones de otras instituciones o actores. Puntuaciones más bajas, iguales o cercanas a 0 indican una situación normativamente mejor (por ejemplo, más democrática) y puntuaciones más altas, iguales o cercanas a 1 refieren a una situación normativamente peor (por ejemplo, menos democrática).

El análisis comparativo de los resultados permite identificar tres grupos de países (gráfico 3). El primero lo integran Nicaragua y El Salvador, los dos países que han experimentado las regresiones más profundas en su democracia. En estos casos, la predominancia del Ejecutivo fue alta en el pasado, en los períodos históricos de mayor inestabilidad política, y en la época más reciente también. Los niveles actuales de concentración del poder en la figura del presidente son más altos que en el pasado (PEN-CONARE, 2025a).

En el segundo grupo se sitúan cuatro naciones: República Dominicana, Guatemala, Honduras y Panamá. En estos casos, en los períodos de referencia seleccionados como etapas de fuerte inestabilidad y crispación política, los valores de concentración de poder en el Ejecutivo eran altos y disminuyeron prácticamente a la mitad en los últimos quince años (2008-2023). En otras palabras, se produjo una desacumulación histórica de poder del Ejecutivo, después de uno o varios períodos de una fuerte concentración. No obstante los más bajos niveles, en Guatemala y República Dominicana se registra un leve aumento en este indicador.

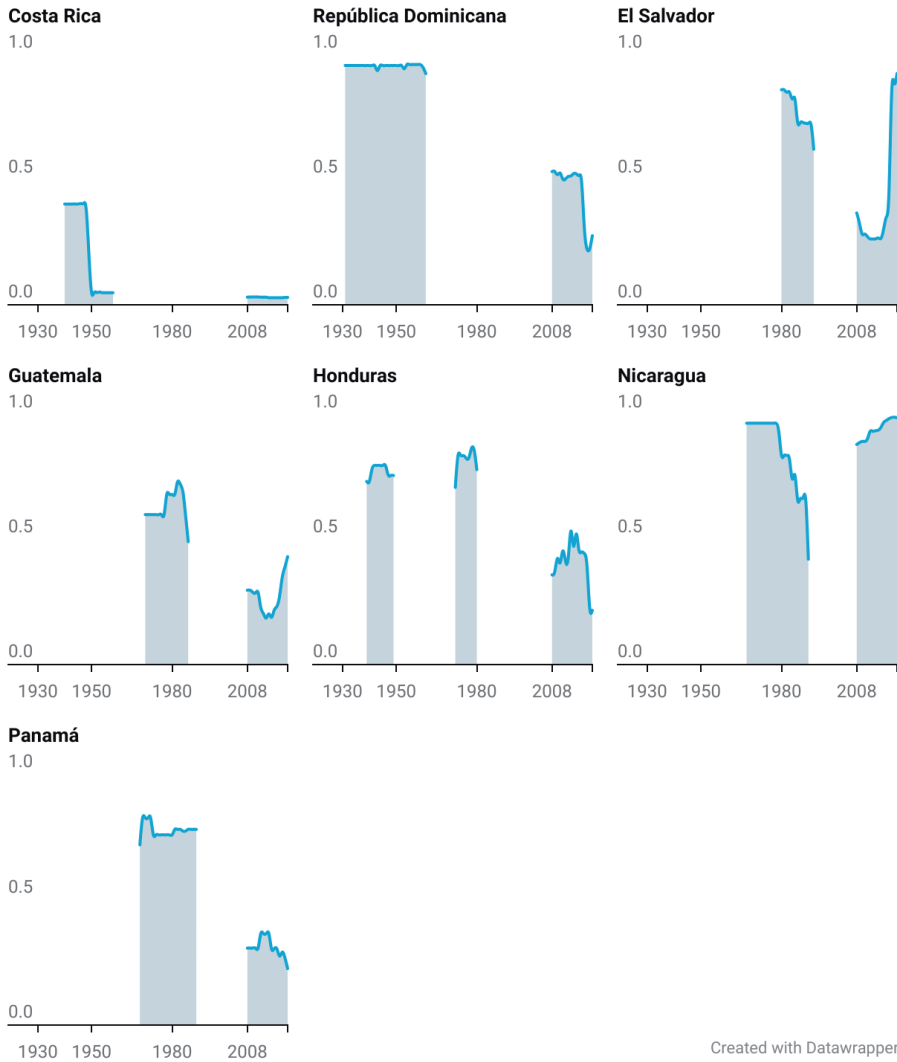
Al último grupo pertenece Costa Rica. Tras un período con una predominancia del Ejecutivo (1940-1958) en niveles intermedios de la escala, los valores actuales son bajos y con pocas fluctuaciones en las últimas décadas.

2.2.2. Fuerte deterioro de la libertad de expresión

Las libertades políticas se refieren al grado en que los individuos pueden expresar sus opiniones por cualquier medio sin temor a represalias del poder político, y tienen la capacidad de organizarse y participar en grupos políticos (Bowman *et al.*, 2005). Estas libertades presentan implicaciones significativas para la convivencia democrática, ya que las sociedades con mayores libertades están en mejor posición para fiscalizar las acciones de las autoridades políticas y expresar su descontento con las decisiones tomadas. Este tipo de rendición de cuentas, como señala O'Donnell (1999), se conoce como "*vertical accountability*"; es decir, el grado en que la ciudadanía tiene el poder de responsabilizar al gobierno ejecutivo.

La libertad de prensa y la libertad de expresión en el mundo afrontan presiones políticas significativas, como indican los informes recientes de Reporteros sin Fronteras (2024), en los que se manifiestan las preocupaciones sobre las debilidades de los Estados de Derecho en asegurar un entorno propicio para un periodismo plural, seguro e independiente. La región CARD no escapa a estas tendencias, aunque con variaciones acordes con el contexto político y social de cada país.

GRÁFICO 3: Región CARD. Índice de concentración de poder en la presidencia^{a/}, 1930-1970



^{a/} Permite medir hasta qué punto los regímenes de la región se caracterizan por un presidencialismo dominante. Evalúa el grado en que el presidente está libre de restricciones de otras instituciones o actores. Puntuaciones más bajas, iguales o cercanas a 0 indican una mejor situación.

Fuente: Alfaro Redondo, 2025; con datos de Varieties of Democracy Institute.

El índice de libertad de expresión de variedades de la democracia de V-DEM estudia la medida en que en un sistema político respeta la libertad de prensa y de los medios de comunicación, la libertad de las personas para discutir asuntos políticos en sus hogares y en la esfera pública, así como la libertad de expresión académica y cultural. La escala del índice varía entre 0 y 1, siendo 1 el valor más alto, el cual se refiere a un pleno respeto por la libertad de expresión. Los valores más bajos o iguales a 0 se refieren a fuertes cuestionamientos o acciones que ponen en peligro la libertad de expresión. El valor intermedio de la escala es 0,5 puntos.

Durante los períodos de inestabilidad política, los valores del índice de libertad de expresión en todos los países de la región CARD eran muy bajos, con excepción de Costa Rica, que obtenía una puntuación intermedia (gráfico 4). Esto denota una situación muy hostil para la expresión de las ideas en esas épocas históricas. La situación cambió positivamente con el paso del tiempo. No obstante, sobresalen diferencias importantes en la magnitud del cambio y en las tendencias recientes.

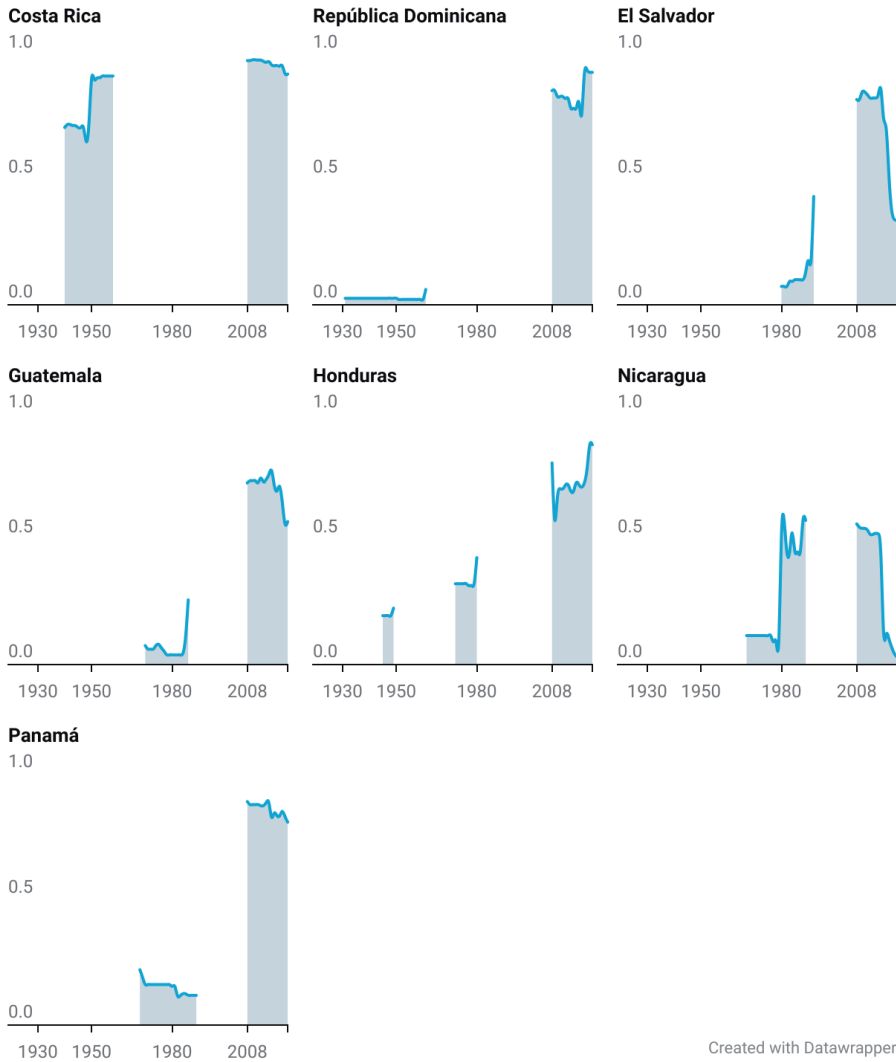
En cuatro de los siete países mejoró de forma considerable la libertad de expresión en relación con las épocas de inestabilidad política del siglo XX. En este grupo se ubican Guatemala, República Dominicana, Honduras y Panamá. Y, aunque en Panamá y, especialmente, Guatemala, se experimentan retrocesos recientes, la magnitud de estos no constituyen un retorno al pasado.

La situación es distinta en Nicaragua y El Salvador. En ambos las mejoras históricas en la libertad de expresión han sido prácticamente borradas. En el caso de Nicaragua existe nula libertad de expresión en la actualidad. La mejora registrada por la democratización parcial de su sistema durante el cambio de siglo había logrado que el sistema político obtuviera niveles intermedios en la escala del índice de libertad de expresión, pero esa mejora se revirtió. Por su parte, en El Salvador, tras un repunte importante posterior a la década de los noventa, en los últimos años se presentó un fuerte deterioro que lo ubica cerca de los niveles de la década del conflicto armado. Sin embargo, a diferencia de Nicaragua, se mantiene algún espacio, aunque reducido, para la libre expresión.

Costa Rica ha mantenido un alto nivel de libertad de expresión en los últimos cincuenta años. Sin embargo, desde 2021 el índice ha reflejado leves disminuciones, particularmente en su dimensión de autocensura de los medios de comunicación⁹. En contraste, Honduras ha mostrado mejoras notables en los últimos años, especialmente

⁹ La autocensura de medios de comunicación implica que, para evitar posibles represalias del poder público, los medios evitan abarcar ciertos temas y posiciones.

GRÁFICO 4: Región CARD. Índice de libertad de expresión^{a/}, 1930-2024



^{a/} Estima en qué medida las personas pueden discutir asuntos políticos. También considera la libertad académica y el grado en que la prensa y los medios de comunicación pueden presentar distintas perspectivas políticas. La escala del índice varía entre 0 y 1, Valores cercanos a uno significan una mejor situación.

Fuente: Alfaro Redondo, 2025; con datos de Varieties of Democracy Institute.

desde 2019, logrando un índice de 0,89 en 2023, una recuperación de 0,20 puntos con respecto a hace cuatro años en esta misma medición. Panamá, aunque ha experimentado altibajos, mantiene una tendencia relativamente estable en las últimas décadas y República Dominicana ha mejorado de forma significativa, con un índice alto de 0,93 en 2023.

Nicaragua presenta niveles bajos y preocupantes de libertad de expresión a lo largo del período, con un valor mínimo de 0,05 en 2023, el más bajo todo el período analizado. El Salvador ha mostrado fluctuaciones significativas. Después del cese de la guerra y la recuperación democrática, evidencia un balance mayormente positivo en el indicador, pero la llegada al poder de Nayib Bukele marca el punto de inflexión y muestra un retroceso significativo hasta alcanzar un nivel comparable con el que tenía a mediados de la década de los ochenta y principios de los noventa. Guatemala ha tenido variaciones notables a lo largo del tiempo, con descensos marcados en las décadas de 1960 y 1970 y una recuperación moderada posterior, situándose en 0,67 en 2023.

La situación de la región CARD contrasta con la evolución histórica y contexto actual de otros países como Canadá, Estados Unidos, Francia y Reino Unido, que han mantenido niveles muy altos de libertad de expresión desde 1970, lo cual se asocia con un entorno sólido y seguro para la libertad de prensa y la libertad de expresión. Chile ha mostrado un aumento gradual en este aspecto desde los años noventa, alcanzando 0,92 en 2023, superando definitivamente las restricciones impuestas por la dictadura de Pinochet. México documenta mejoras desde mediados de la década de 1990, al alcanzar un valor de 0,66 en 2023, aunque aún se encuentra por debajo de otros países de la muestra.

Por la naturaleza y papel de los medios de comunicación en una sociedad, es de esperar que su relación con los gobiernos y el poder político se torne compleja e incluso conflictiva. Una escalada en el conflicto entre ambos actores políticos puede traducirse en escenarios que atentan contra la libertad de expresión y la limitación de las voces críticas.

Según el informe de Reporteros sin Fronteras (2024), Costa Rica experimenta un deterioro debido a las constantes fricciones entre el Ejecutivo y algunos medios de comunicación. En el 2022, el Gobierno sometió a los medios de comunicación y periodistas a ataques verbales y algunas entidades estatales se negaron a proporcionar información de interés público. Como consecuencia, varios medios de comunicación han denunciado ante la Sala Constitucional lo que han considerado limitaciones a la libertad de prensa. En octubre de 2022, una sentencia de este tribunal anuló la orden sanitaria del Gobierno que impedía el uso del "Parque Viva", un terreno destinado

a eventos y que representa una de las principales actividades económicas del medio *La Nación* (Madrigal, 2022).

En Panamá se ha observado un deterioro significativo en la libertad de prensa entre 2021 y 2024, lo cual se ve reflejado en evaluaciones recientes que señalan una situación “problemática”. Aunque la ciudadanía tiene acceso a una amplia variedad de medios de comunicación, persisten casos de intimidación en el ejercicio del periodismo, especialmente al cubrir temas de corrupción (Freedom House, 2024). Un ejemplo notable es el caso del periodista Mauricio Valenzuela, quien tras publicar una serie de reportajes que implicaban a una diputada en funciones, fue acusado de acoso en los tribunales panameños. En 2022, el Ministerio Público desestimó el caso.

Un comportamiento similar se ha reportado en Belice, donde el Gobierno ha acusado a los medios de comunicación de “sensacionalismo” y los periodistas ocasionalmente se enfrentan a intimidaciones o acosos. En este país, las fuentes de financiamiento provienen en gran medida de la publicidad estatal, lo cual ha creado un escenario de alta polarización en el cual los medios han debido mostrar su lealtad a uno de los dos partidos políticos dominantes (Reporteros Sin Fronteras, 2024). Aunque la normativa reitera el derecho a la libertad de expresión, la Constitución permite restricciones bajo situaciones excepcionales (Chacón, 2022).

La situación se torna más adversa en Guatemala y El Salvador. En términos históricos, estos países han tenido problemas para garantizar un ejercicio pleno de la libertad de prensa y libertad de expresión. En tiempos recientes, estos pilares fundamentales de la democracia se han visto transgredidos. Según el indicador de Reporteros sin Fronteras (2024), en estos países el entorno para el periodismo se ha vuelto “difícil”.

En El Salvador, los medios de comunicación se encuentran en una situación complicada desde el ascenso a la presidencia de Nayib Bukele, quien ha adoptado una postura hostil hacia el periodismo que critica su administración. La estrategia del presidente ha consistido en acusar a los medios críticos de su gestión como “enemigos” del pueblo y afines a las élites tradicionales. El 25 de septiembre de 2020, mediante una cadena nacional, la administración Bukele anunció la investigación al periódico digital *El Faro* por supuesto lavado de dinero y evasión de impuestos (Wallace, 2020). Tras encender las alarmas de la comunidad internacional, este medio de comunicación finalmente se vio obligado a trasladar su estructura organizativa a Costa Rica (Arroyo, 2023).

En Guatemala, el deterioro en la libertad de expresión ha implicado agresiones y procesos judiciales arbitrarios. La intimidación y la difamación contra periodistas en el desempeño de su labor ha sido una constante durante los últimos años. Según reporta

la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG), en 2021 se dieron aproximadamente 135 casos de agresiones a periodistas, mientras que 2022 cerró con 117 (Álvarez, 2023). Para 2023, esta organización contabilizó un total de veinte periodistas en el exilio (García, 2024).

En 2022 trascendió ante la opinión pública la detención de José Rubén Zamora, fundador de *El Periódico*, un medio de comunicación especializado en periodismo de investigación, que fue sentenciado a seis años de prisión tras un proceso judicial poco transparente y con irregularidades (Amerise, 2023). En 2023 su condena quedó anulada por apelación; sin embargo, Zamora continúa en prisión a la espera de un nuevo juicio.

Por su parte, Honduras y Nicaragua viven los escenarios más complejos para la libertad de prensa en la región. Actualmente Honduras es uno de los lugares más peligrosos para el periodismo de todo el continente, debido a que el personal de los medios opositores o comunitarios a menudo son víctimas de acoso, campañas de intimidación, amenazas de muerte y agresiones físicas. Las fuerzas de seguridad, especialmente la policía militar y el ejército, son las principales responsables de estos abusos y actos violentos (Reporteros sin Fronteras, 2022).

El fin de una década en el poder del Partido Nacional y la victoria de Xiomara Castro en las elecciones nacionales de 2021 parecen no haber cambiado sustancialmente las condiciones descritas. Aunado a esto, el marco legal es uno de los más débiles de la región para proteger la libertad de prensa y expresión. En 2020 se aprobó un nuevo Código Penal que, según señala el último informe de Reporteros sin Fronteras (2024), contiene artículos contrarios a los estándares internacionales de derechos humanos y representa una amenaza a la libertad de expresión.

El Comité por la Libre Expresión ha denunciado que en los últimos veinte años se han producido al menos 97 asesinatos. En 2023, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos, informó haber registrado 53 casos de agresiones contra periodistas en el cumplimiento de su trabajo (La Tribuna, 2023).

En Nicaragua, desde las protestas de 2018, el gobierno de Ortega ha promulgado una serie de leyes, adoptadas en 2020, que se han utilizado para atacar a grupos opositores y periodistas independientes. Entre ellas se encuentra una ley especial de delitos cibernéticos (Divergentes, 2022), utilizada para condenar al periodista Miguel Mendoza por criticar al Gobierno en redes sociales y difundir noticias falsas, por lo que fue sentenciado a nueve años de prisión (Vílchez, 2023). El periodista, junto con otras seis personas detenidas, fueron posteriormente liberados y expulsados del país.

En 2021, la policía nacional irrumpió sin una orden judicial en las oficinas del diario *La Prensa*, el cual no ha podido publicar una edición impresa desde entonces y sigue bajo ocupación. El director general del periódico, Juan Lorenzo Hollman Chamorro, y su exdirector, Pedro Joaquín Chamorro Barrios, fueron sentenciados a 18 y 20 meses de prisión, respectivamente. Este ataque contra *La Prensa* formó parte de una serie de arrestos de directores de medios y periodistas, a quienes se les acusó sin pruebas de lavado de dinero o traición. Anteriormente, en 2018, los medios *Confidencial* y *100% Noticias* habían sufrido redadas y confiscaciones (Reporteros sin Fronteras, 2023).

Finalmente, en República Dominicana, el ambiente para la libertad de prensa ha sido positivo y estable en los últimos años, una tendencia contraria a la de los países antes mencionados. Un aspecto clave es la ausencia de obstrucciones sistemáticas del Gobierno al ejercicio del periodismo. No obstante, el Código Penal aún contempla el encarcelamiento de periodistas por difamación o calumnia. En 2022, el Ejecutivo nombró una comisión para revisar y actualizar la ley sobre libertad de expresión vigente desde 1960 (Rodríguez, 2024). Esta iniciativa es una señal mayormente positiva, pues busca adaptarse a los estándares internacionales para la protección de las garantías individuales.

Las restricciones a la libertad de prensa coinciden con la promulgación de nuevas leyes y medidas aplicadas por los gobiernos para limitar la organización de la sociedad civil organizarse en partidos políticos, organizaciones de sociedad civil (OSC) y sindicatos. Actualmente, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Honduras, en menor medida, presentan condiciones estables para la organización y acción política (PEN-CONARE, 2025a).

2.3. La democratización tuvo poca capacidad para promover el desarrollo humano

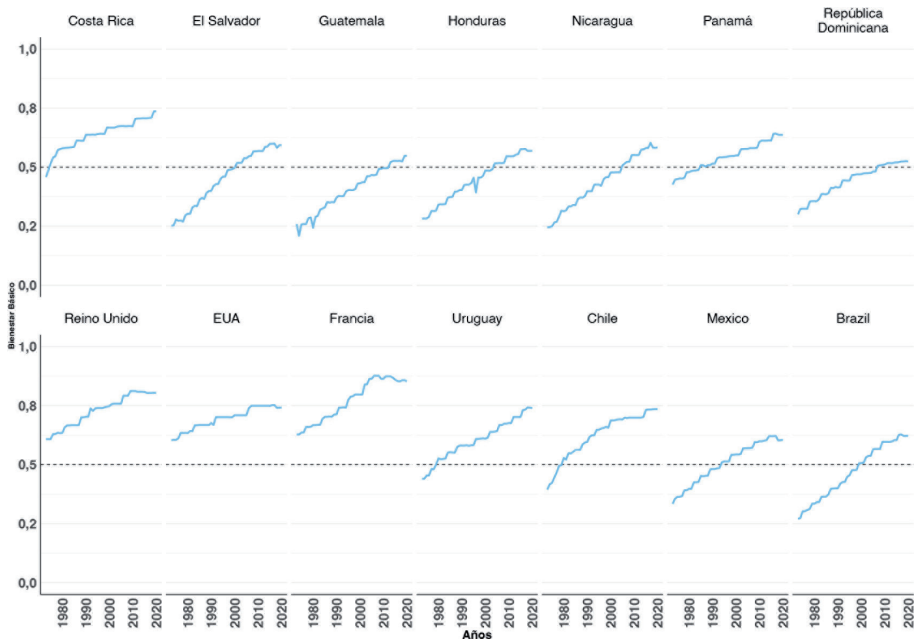
El Estado de la Región se basa en el concepto de desarrollo humano sostenible propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y elaborado teóricamente por Sen (1999 y 2009). Según este enfoque, el desarrollo debe entenderse como un proceso de generación de capacidades y oportunidades de y para la gente, de manera que puedan acrecentarse la libertad y la equidad que disfrutaban las presentes y las futuras generaciones (PNUD, 1994).

Una de las premisas fundamentales de la democracia es la promesa de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Esta cuestión no es trivial, dado que la democracia implica el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, de acuerdo con el

dictum de Abraham Lincoln. Por lo tanto, es importante entender la medida en que la democratización de los sistemas políticos de la región logró mejores sustanciales en las condiciones de vida para su población.

En esta sección se utiliza el Índice de Bienestar Básico de IDEA Internacional para describir de manera general el grado en que los sistemas políticos logran satisfacer las necesidades básicas de la población. Este indicador se basa en datos de desarrollo humano en cada país, como la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la alfabetización, entre otros aspectos clave. Adicionalmente, se consideran otros indicadores relacionados con la desigualdad y el gasto público en salud y educación para acercarse al análisis de cómo los Estados administran y redistribuyen los recursos.

GRÁFICO 5: CARD y países seleccionados. Índice de Bienestar Básico^{a/}, 1980-2023



^{a/} Mide en qué medida las condiciones sociales y materiales básicas sobre las que se basa la democracia están disponibles. Utiliza indicadores de desarrollo humano como esperanza de vida al nacer, tasa de alfabetismo y suministro de calorías por persona por día. Entre más cercano a uno, mayor es el nivel de bienestar.

Fuente: Cortés, 2024; a partir de IDEA Internacional.

Costa Rica y Panamá destacan como los países de la región con los niveles más altos de bienestar para su población, lo cual refleja una capacidad estructural superior para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. En el contexto latinoamericano, Costa Rica presenta niveles similares a los de Uruguay y Chile, países que también son reconocidos por sus democracias liberales que los indicadores internacionales evalúan de forma positiva (gráfico 5). En contraste, República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Honduras presentan niveles persistentemente bajos en la satisfacción de las necesidades de su población en términos comparativos.

En términos generales, Chacón (2022) confirmó las diferencias marcadas entre la inversión del gasto per cápita en materias sociales según el tipo de régimen político en cada nación. Países más democráticos como Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana tienden a realizar inversiones sociales mayores por cada habitante en contraste con los países menos democráticos. No obstante, ninguno de los que experimentaron procesos de democratización de sus sistemas políticos hacia finales del siglo XX lograron mejorar de manera significativa los niveles de bienestar de la población y se ubicaron en el año 2023 en niveles que oscilan entre 227 y 385 dólares por habitante, muy inferiores al del primer bloque de países (676 a 1.392 dólares). Los diversos *Informes sobre el Estado de la Región* han señalado esta incapacidad como una debilidad estructural de dichos procesos y una condición que ha propiciado el descontento ciudadano con la democracia y el surgimiento de actitudes proautoritarias.

3. Escepticismo ciudadano con la democracia liberal y mayor presencia de actitudes autoritarias

Aunque de acuerdo con Martínez y Sánchez-Ancochea (2025), una expansión de las políticas sociales puede tener lugar tanto en democracia como bajo autoritarismos, en democracia la política social suele ser más amplia y transparente, impulsada por elecciones y demandas de los movimientos sociales. En contraste, bajo autoritarismos la política social es más opaca, dirigida a grupos específicos y utilizada como mecanismo de control social.

En el contexto de la insatisfacción crónica de las necesidades de la población, en la región CARD se registró un creciente escepticismo ciudadano hacia la democracia. En el estudio sobre perfiles de apoyo o rechazo a la democracia liberal, amplios contingentes de personas se clasifican como “ambivalentes” o demócratas a medias en la mayoría de los países de la región CARD. Estas personas pueden apoyar la

democracia pero tener bajos niveles de tolerancia y pluralismo, o viceversa (PEN, 2025; 2019). Esto no significa que el escepticismo necesariamente se traduzca en un apoyo ciudadano al autoritarismo político, pues depende de otras características de cada persona, tales como sus rasgos de personalidad y los prejuicios sociales¹⁰.

En estas circunstancias adversas, un interrogante clave es: ¿cuáles son las condiciones para un nuevo empuje a favor de la democracia desde la ciudadanía? La segunda sección de este artículo procura aproximar una respuesta a esta pregunta mediante un estudio de los valores y actitudes políticas de la ciudadanía hacia la democracia y el autoritarismo. Así, mientras que la primera sección desarrolló una perspectiva macro sobre la evolución de los sistemas políticos en la región CARD, esta efectúa un análisis sobre los microfundamentos de esa dinámica a partir de la cultura política.

La respuesta breve a la pregunta es pesimista: en la actualidad parecen existir pocos prospectos para una robusta demanda ciudadana a favor de la democracia basada en valores y actitudes democráticas de la población. Entre las ciudadanías de la región predomina, con importantes variaciones por país, la ampliación de los perfiles políticos que son escépticos o rechazan de forma abierta la democracia liberal. Ciertamente, esta conserva núcleos importantes de apoyo ciudadano, pero en la mayoría de las naciones no son dominantes. Por otra parte, el atractivo del autoritarismo parece estar aumentando en los últimos años (PEN-CONARE, 2025a).

En este acápite se utilizaron las rondas de encuestas de LAPOP de la Universidad de Vanderbilt (Estados Unidos) para varios años, con el fin de indagar sobre las concepciones y apoyos ciudadanos al ejercicio del poder político. Puntualmente, se analiza el apoyo a la democracia, la justificación a cooptaciones de Estado, el apoyo a un líder autoritario y el apoyo a que el presidente limite los partidos de oposición.

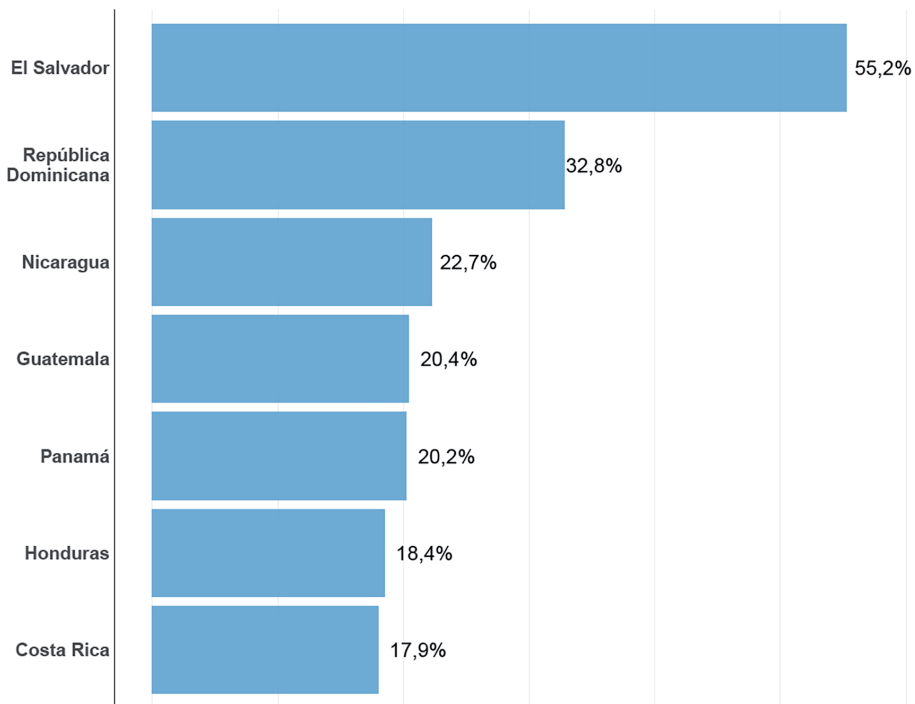
Ante la constatada concentración gradual de poder en el Ejecutivo y la subordinación *de facto* o *de jure* de los otros poderes de la República es una vía hacia un régimen (semi) autoritario experimentado en América Latina, en el 2021, la encuesta LAPOP preguntó:

¹⁰ Más que un régimen político o un estilo de gobierno, trabajos pioneros en materia de comportamiento psicosocial y político argumentaron que el autoritarismo se relaciona con ciertas características cognitivas de las personas (Adorno et al., 1950). Para Altemeyer (1996), el autoritarismo se expresa como un conglomerado de actitudes que se manifiestan en mayor medida en el subconsciente de la población. De acuerdo con este autor, se puede presentar desde tres aspectos centrales: (1) Obediencia hacia la autoridad considerada legítima por la sociedad; (2) Agresión hacia distintos grupos de personas que las autoridades consideran como peligrosos; y (3) Un alto grado de adhesión a las convenciones sociales que se perciben como respaldadas por la sociedad y sus autoridades.

Tener un líder fuerte en el gobierno, incluso si no cumple del todo con las reglas para conseguir resultados, ¿usted diría que es muy bueno, bueno, ni bueno ni malo, malo o muy malo como forma de gobierno para nuestro país?

El Salvador es el país de la región CARD con el mayor respaldo a un líder autoritario que resuelva los problemas¹¹. La proporción de personas que tienen esta posición es casi el doble que en otros países (gráfico 6). Este indicador está asociado, en gran medida, a la popularidad del presidente Nayib Bukele.

GRÁFICO 6: Región CARD. Apoyo de la población a líderes autoritarios, 2021 (porcentajes)



Fuente: Cortés, 2024 con datos del Barómetro de la Américas, de Lapop.

¹¹ Belice no fue evaluado en la ronda de entrevistas de 2021.

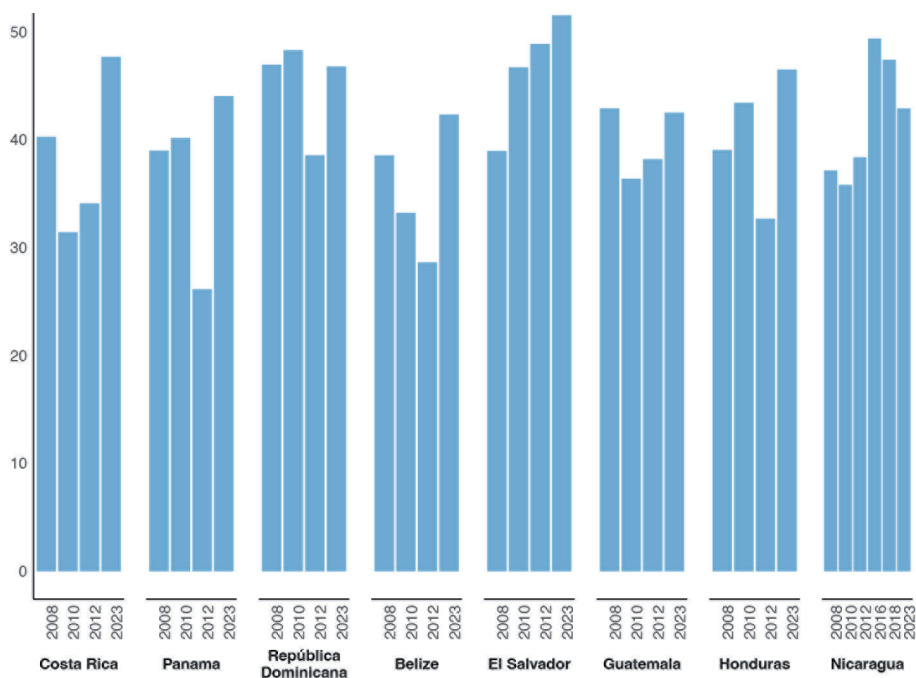
En el otro extremo se encuentran Honduras y Costa Rica, con los porcentajes más bajos de aprobación a líderes autoritarios, inferiores al 20%. Es importante destacar que la República Dominicana presenta un nivel intermedio, pues se sitúa por debajo de El Salvador, pero claramente por encima del resto de países de la región CARD. En términos generales, a pesar del extendido escepticismo ciudadano, no parece haber un apoyo significativo a un “vaciamiento” gradual de las instituciones democráticas vigentes en la región por parte de un líder fuerte.

Paul (2022) exploró los determinantes del apoyo ciudadano al autoritarismo para el conjunto del hemisferio americano. Factores como el nivel educativo, la percepción de las amenazas económicas y la falta de seguridad ciudadana influyen en el aumento de la probabilidad de las personas de respaldar posiciones autoritarias.

Uno de los rasgos de la autocratización de un sistema político es la imposición de restricciones al derecho de la oposición política para realizar un escrutinio público a las acciones gubernamentales y presentar visiones alternativas de gobierno. Para evaluar el apoyo de la población a la propuesta de que el presidente limite la voz de los partidos políticos de oposición, se utilizó un ítem de LAPOP, que en varias rondas de encuestas ha indagado específicamente sobre este tema. El enunciado del ítem es: *“Para el progreso del país es necesario que nuestros presidentes limiten la voz y el voto de los partidos de la oposición. ¿Hasta qué punto está de acuerdo o en desacuerdo?”* Este indicador emplea una escala del 1 al 7, en la que valores más altos representan un mayor grado de acuerdo con el enunciado.

En todos los países, con excepción de Nicaragua, se ha visto un incremento en este indicador desde las primeras mediciones registradas (gráfico 7). Actualmente, los porcentajes más altos de aprobación para que el presidente ejecute acciones que restrinjan a los partidos de oposición se encuentran en El Salvador, Costa Rica y la República Dominicana, con 51%, 47% y 46%, respectivamente. Los demás países están también en niveles cercanos o superiores al 40% de apoyo ciudadano a la censura a la oposición por parte del presidente de la República. En resumen, vastos sectores de la ciudadanía, poco menores a la mitad del total en la mayoría de los países de la región CARD, están de acuerdo en la reducción de las libertades políticas, ciertamente un indicador muy preocupante.

GRÁFICO 7: Región CARD. Apoyo de la población a que el presidente limite la voz de los partidos políticos de oposición (porcentaje)



Fuente: Cortés, 2024 con datos del Barómetro de la Américas, de Lapop.

4. Reflexiones finales

Tal como planea la Sinopsis del Informe Estado de la Región 2025, al finalizar el primer cuarto del siglo XXI, la región CARD se encuentra en la peor y más peligrosa situación desde que dejó atrás los conflictos político-militares a finales de los años ochenta (PEN-CONARE, 2025b). Visto en perspectiva histórica, el proceso de democratización de la región fue incompleto. Ciertamente amplió, en magnitudes desconocidas en la historia centroamericana y dominicana previa, un conjunto de libertades y derechos y permitió la consolidación de las elecciones como el mecanismo de acceso y relevo del poder.

Esta ampliación no se vio acompañada por el fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de derecho, ni de sus capacidades para atender los rezagos históricos en desarrollo humano. Esta democratización parcial tampoco logró responder a las necesidades y expectativas de sociedades que experimentaron, en las décadas recientes, profundas transformaciones. Hoy, vastos segmentos de la ciudadanía de la región, descontentos con los resultados del desarrollo, tienen actitudes ambivalentes con la democracia y favorables a liderazgos autoritarios. En varios países de la región, las élites de poder dominantes utilizan este malestar ciudadano para concitar apoyo para estrategias populistas o autoritarias en la conducción de sus sociedades. Como consecuencia, la región vive, en su conjunto, una tendencia a la autocratización de sus sistemas políticos.

La autocratización política no ocurre en una época de estancamiento económico y social. En los últimos treinta años, la mayoría de los países de la región CARD han diversificado sus aparatos productivos y fortalecido sus vínculos con los mercados internacionales a través del dinamismo del comercio exterior y la atracción de flujos crecientes de turismo, remesas e inversión externa directa. Esto permitió niveles de crecimiento económico moderados pero claramente superiores al promedio de América Latina y el Caribe.

Desde una perspectiva a más largo plazo, al comparar un conjunto de indicadores internacionales recientes sobre la condición de los regímenes políticos con períodos históricos, considerados como antidemocráticos, los retrocesos en varios de los países equiparan la situación actual con las peores épocas del pasado reciente. Es decir, la región centroamericana afronta, de nuevo, una época oscura desde el punto de vista político, y con ello, un panorama pesimista sobre los prospectos de la democracia en el istmo.

En un momento de grandes cambios y transición, pero sobre todo de fuertes presiones políticas, las reservas de apoyo a la democracia de las personas desempeñarán un papel preponderante en la estabilidad regional. El análisis de los datos proporcionados por LAPOP permitió identificar que las actitudes en favor de las prácticas antidemocráticas han aumentado desde principios de la segunda década del siglo XXI. Incluso en quienes expresan algún grado de apoyo al sistema político, bajo ciertas circunstancias estarían dispuestas a ceder ante actitudes contrarias a la democracia. Esto presenta nuevos desafíos para garantizar la legitimidad de las instituciones democráticas.

Por esta razón, es necesario recordar que la democracia no consiste solo en un sistema de gobierno, sino también un medio para promover el desarrollo humano sostenible y el bienestar de las personas. Cuando las instituciones democráticas no dan respuesta

a la necesidades y expectativas de las personas, su legitimidad y apoyo se debilita y propicia el surgimiento de liderazgos políticos que logran capitalizar la frustración y el descontento para acceder al poder, pero que suelen implicar para las sociedades un alejamiento de los principios democráticos.

Frente a los desafíos descritos, las sociedades centroamericanas y la dominicana se encuentran en la disyuntiva entre fortalecer la democracia para la búsqueda de los acuerdos necesarios que mejoren el bienestar de las personas, o profundizar la autocratización de los sistemas políticos y concentrar el poder en líderes fuertes, aunque ello pudiera socavar los cimientos del Estado de Derecho y la tutela de libertades y derechos ciudadanos.

Este panorama adverso para la democracia tiene efectos concretos. La combinación de involuciones y retrocesos políticos, así como el aumento de grupos con posiciones contradictorias con la democracia crea un contexto con alto potencial para conflictos, presagia posturas hostiles contra los sistemas políticos y constituye un caldo de cultivo para la polarización y la confrontación, desatendiendo la resolución de los desafíos nacionales y regionales. En este panorama es difícil, aunque no imposible, imaginar empujes democráticos desde la ciudadanía.

5. Referencias

ADORNO, T.; FRENKEL-BRUNSWIK, E.; LEVINSON, D. y SANFORD, N. (1950). *The authoritarian personality*. Nueva York: Harper & Row.

ALFARO REDONDO, R. (2025). Gráfico 0.7. Contribución realizada para el Séptimo Informe Estado de la Región. PEN, Conare.

ALTEMEYER, B. (1996). *The authoritarian specter*. Cambridge: Harvard University Press.

ÁLVAREZ, A. (2023). "Tercer aniversario de Gobierno: APG denuncia persecución a periodistas y medios de comunicación". *La Hora Guatemala*. https://lahora.gt/nacionales/anaite_alvarez/2023/01/14/tercer-aniversario-de-gobierno-apg-denuncia-persecucion-a-periodistas-y-medios-de-comunicacion/

AMERISE, A. (14 de junio de 2023). "Quién es José Rubén Zamora, el reconocido periodista condenado a 6 años de cárcel en Guatemala tras un polémico juicio", en *BBC Mundo*. <https://bit.ly/4hPA85FArroyo>, 2023

- BBC Mundo. (2021). "Daniel Ortega: el arresto del séptimo precandidato presidencial en Nicaragua". *BBC Mundo*. Londres: 3 de septiembre. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-58417033>
- BOWMAN, K.; LEHOUCQ, F. y MAHONEY, J. (2005). "Measuring political democracy: Case expertise, data adequacy, and Central America", en *Comparative Political Studies* 38(8), 939-970.
- BRATTON, M., VAN DE WALLE, N. (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in a Comparative Perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174657>
- CHACÓN, D. (2022). Panorama político-institucional de Centroamérica y República Dominicana. Documento preparado a solicitud de IDEA Internacional. PEN, Conare.
- COPPEDGE, M., GERRING, J., HENRIK, C., LINDBERG, S., TORELL, J., MARQUARDT, K., MEDZIHORSKY, J., PEMSTEIN, D., FOX, L., GASTALDI, L., PERNES, J., RYDÉN, O., VON RÖMER, J., TZELGOV, E., WANG, Y., y WILSON, S. (2024). *V-Dem Methodology v14*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- CORTÉS, M. (2024). *Análisis del estado de la democracia en Centroamérica y República Dominicana*. Investigación elaborada como insumo para el Séptimo Informe Estado de la Región. San José, Programa Estado de la Nación.
- DAHL, R. A. (1971). *Polyarchy*. Yale University Press.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE EE. UU. (2022). *Designación de la fiscal general María Consuelo Porras Argueta de Porres por participar en hechos significativos de corrupción y consideración de otras designaciones*. Departamento de Estado de EE. UU.
- DIVERGENTES. (2022). "Ley de cibercrimitos: un hacha contra la libertad de expresión", en *Divergentes*. <https://bit.ly/4hVSK3I>
- . (2023). "La sacudida en la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua". *Divergentes*. 1 de noviembre. <https://www.divergentes.com/la-sacudida-en-la-corte-suprema-de-justicia-de-nicaragua/>
- EL HERALDO (2024). "Honduras entre los países con peor libertad de prensa a nivel global". *El Heraldo Honduras*. <https://www.elheraldo.hn/honduras/honduras-entre-paises-peor-libertad-prensa-global-MH17675687>

FLORES, J. (29 de abril de 2024). "Un juez por cada 12,485 habitantes tiene a disposición el Poder Judicial", en *El Heraldo*. <https://bit.ly/432GQAJ>

FREEDOM HOUSE (2024). "Freedom in the World 2024". Freedom House. <https://bit.ly/3XwAmXt>

FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO (2024). "Renovación de la Corte Suprema en el Salvador: una Corte a la medida del Ejecutivo". En: <https://dplf.org/renovacion-de-la-corte-suprema-en-el-salvador-una-corte-a-la-medida-del-ejecutivo/> (consultado en enero 2025).

GARCÍA, J. (03 de mayo de 2024). APG revela que más de 20 periodistas guatemaltecos salieron al exilio, en *Emisoras Unidas*. <https://bit.ly/4i5FysZ>

LA TRIBUNA HONDURAS. (2023). La ONU registra 53 casos de agresiones contra periodistas en Honduras en 2023. *La Tribuna Honduras*. 26 de mayo. <https://www.latribuna.hn/2023/05/26/la-onu-registra-53-casos-de-agresiones-contra-periodistas-en-honduras-en-2023/>

LEVITSKY, S. y WAY, L. (2004). Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo, en *Estudios políticos* 24, 159-176.

MADRIGAL, L. (2022). Sala IV: "Ejecutivo violentó libertad de prensa al ordenar cierre de Parque Viva". *Delfino.cr*. 14 de octubre.

MARTÍNEZ FRANZONI, J.; SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2025). "Entre la espada la pared: la política social en Centroamérica bajo democracias y autoritarismos electorales". Documento elaborado para la Red Iniciativa Centroamérica (Red ICA).

NORD, M., LUNDSTEDT, M.; ALTMAN, D., ANGIOLILLO, F., BORELLA, C., FERNANDES, T., GASTALDI, L., GOOD, A., NATSIKA, N., LINDBERG, S. (2024). *Democracy Report 2024: Democracy Winning and Losing at the Ballot*. V-Dem Institute.

O'DONNELL, G. (1998). "Horizontal accountability in new democracies", en *Journal of Democracy* 9: 112.

—. (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies". En: DIAMOND ET AL., (Eds.).

—. (2007). "Hacia un estado de y para la democracia". En: MARIANI (cord.).

—. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Prometeo libros.

- PAZ, J. (2023). "El Poder Ejecutivo domina el sistema judicial en Nicaragua". *CNN en Español*. 5 de noviembre. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/11/05/poder-ejecutivo-sistema-judicial-nicaragua-orix/>
- PAUL, M. (2022). ¿Quiénes desean un líder autoritario en América Latina y el Caribe?, en *Perspectivas* 155. <https://bit.ly/3QqSD4kPEN> 2021, 2016 y 2011)
- PEN. (2019). *Informe Estado de la Nación 2019*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores. <https://estadonacion.or.cr/informes/>
- PEN-CONARE. (2025a). *Séptimo Informe Estado de la Región: Implicaciones de vivir en democracia: regímenes y cultura política en Centroamérica y República Dominicana. Volumen II*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- . (2025b). *Séptimo Informe Estado de la Región: sinopsis del informe: retos y oportunidades de la adaptación al cambio climático. Volumen III*. Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- REPORTEROS SIN FRONTERAS. (2022). "New Honduran government is dismantling mechanism for protecting journalists". En: <https://bit.ly/41oByy8>
- . (2023). "Nicaragua, perfil de país". En: <https://rsf.org/es/pais/nicaragua>
- . (2024). Índice de Libertad de Prensa. <https://rsf.org/es/clasificacion>
- RODRÍGUEZ, Y. (2024). "Presentan anteproyecto de modificación a la Ley de Libertad de Expresión". En: <https://bit.ly/4gLM8nu>
- SEN, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- . (2009). *The idea of justice*. Cambridge University Press
- THE ECONOMIST. (2024). *Democracy Index 2023: Age of conflict*. Nueva York, Economist Intelligence.
- VÍLCHEZ, D. (2023) "Periodista nicaragüense Miguel Mendoza, sobre su deportación agríndice de su país 'secuestrado'" En: <https://bit.ly/4gQMgHWallace>, 2020

REVISTA DE ESTUDIOS REGIONALES

I.S.S.N.: 0213-7585

2ª EPOCA Septiembre-Diciembre 2024



131

SUMARIO

Eduardo Fernández-Arias, Francisco Rosas y Fernando Lorenzo. Desarrollo del sistema financiero para el sector agropecuario de Uruguay

Sandra Bibiana Becerra Gualdrón, José Luis Cruz Vásquez y Carlos Felipe Gallardo Sánchez. Indicadores ambientales para el turismo sostenible en San Gil - Colombia: El punto de vista de los actores locales a través del método Delphi

Zeynep Karal Önder. Effects of Central Government Expenditures on Internal Migration: The Case of Turkey

Ángel Llanos Castro. Perspectiva politológica de la singularidad de Canarias como ultraperiferia europea

Guillermo Pérez-Elizundia, José Alfredo Delgado-Guzmán y Jesús F. Lampón. Cooperación en el financiamiento: Implicaciones para la cadena de suministro automotriz en México

Manuel Alejandro Cardenete, L. Dary Beltrán y Paula Villegasi. The drought in Andalusia: Analysis of the economic impact and evaluation of the SOS Plan

Diego Sande Veiga. Galician trade relations with the Community of Portuguese-speaking Countries. How to deal with them?

Michelle Taxis Flores, Karla Susana Barrón Arreola y Raúl Carrasco Orozco. Emprendimiento de oportunidad o necesidad en el turismo: El caso de cinco Pueblos Mágicos de México

Sandra Siria y Miguel Laparra. La consideración de la innovación social en servicios sociales en las Comunidades Autónomas de España. Un estudio empírico de las tendencias actuales

María Núñez-Romero, Martín Sevilla Jiménez y José Pires Manso. Cooperación en innovación con centros tecnológicos. Enfoque teórico

Alfonso Ruiz Rubio, Antonio J. Pérez Martínez y Daniel Sánchez Toledano. Movilidad Urbana, Compartida y Mobility As A Service: Revisión bibliométrica

Mª Esther López Vizcaino y Carlos L. Iglesias Patiño. Monitorización de la inversión en Galicia: Una aproximación

Jesús Sánchez Fernández y José Sánchez Maldonado. El sistema de pensiones en España. Situación actual y perspectivas a corto y medio plazo

UNIVERSIDADES DE ANDALUCÍA

ESTUDIOS

Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran angular y en perspectiva

Manuel Montobbio¹

Resumen: Escribe el autor este ensayo a partir de la destilación de su experiencia sobre el terreno sobre la cooperación al desarrollo y la diplomacia del desarrollo, con vocación de aproximación poliédrica y caleidoscópica; de ensayo de respuesta a las preguntas del qué, el cómo y el quiénes, y el para qué del desarrollo. De la idea del desarrollo, de su realización, de su propósito y sentido, mediante un recorrido por el qué del desarrollo, sus paradigmas, ideas y realidad, con la consideración del desarrollo como universal y la universalidad del desarrollo, de la Historia y evolución de la idea del desarrollo y de la interrelación entre desarrollo, globalización y gobernanza global; por su cómo, con la consideración de la política y la acción para el desarrollo; y de su quiénes y para qué, con la consideración de su sentido, objeto y propósito.

Palabras clave: *Desarrollo; desarrollo y universalidad; desarrollo y libertad; desarrollo humano; gobernanza global; cooperación al desarrollo; Objetivos de Desarrollo Sostenible.*

I. Planteamiento, objeto y propósito

Hay palabras, conceptos, ideas y paradigmas que marcan una era, una época, una vida; que se constituyen en *leit motif* de lo que queremos realizar en la Historia y en la vida, lo que queremos ser o llegar a ser. Ideas, ideales que persisten en el tiempo y lo transforman, o que tienen su tiempo y con el tiempo pasan, o se transforman o se sustituyen por otras. Que se constituyen en aspiración, propósito y anhelo colectivo, en algunos casos universal compartido. Al mirar la vista atrás desde una perspectiva occidental, bien podemos señalar las de evangelización o civilización

¹ Diplomático, escritor y Doctor en Ciencias Políticas, manuel.montobbio@yahoo.es

Developments on Development: a wide-angle and perspective approach

Abstract: The author writes this essay based on his distilled experience in the field of development cooperation and development diplomacy, with a multifaceted and kaleidoscopic approach; an essay that attempts to answer the questions of what, how, who, and why of development. It explores the idea of development, its implementation, purpose and meaning, through an analysis of the what of development, its paradigms, ideas and reality, considering development as universal and the universality of development, the history and evolution of the idea of development, and the interrelationship between development, globalisation and global governance. by its how, considering policy and action for development; and its who and why, considering its meaning, object and purpose.

Keywords: *Development; development and universality; development and freedom; human development; global governance; development cooperation; Sustainable Development Goals.*

Développements sur le développement : une approche grand angle et en perspective

Résumé : L'auteur rédige cet essai à partir de la synthèse de son expérience sur le terrain en matière de coopération au développement et de diplomatie du développement, dans une optique polyédrique et kaléidoscopique; il s'agit d'un essai qui tente de répondre aux questions du quoi, du comment, du qui et du pourquoi du développement. Il aborde l'idée du développement, sa réalisation, son objectif et son sens, à travers un parcours sur le quoi du développement, ses paradigmes, ses idées et sa réalité, en considérant le développement comme universel et l'universalité du développement, l'histoire et l'évolution de l'idée du développement et l'interrelation entre développement, mondialisation et gouvernance mondiale; à travers le comment, en considérant la politique et l'action pour le développement; et à travers le qui et le pourquoi, en considérant son sens, son objet et son objectif.

Mots clés : *Développement; développement et universalité; développement et liberté; développement humain; gouvernance mondiale; coopération au développement; objectifs de développement durable.*

—o más recientemente la de modernización, ese término referencial y aspiracional de la teoría sociológica de mis años jóvenes— como ideas fuerza y propósito a realizar en el altar sacrificial de la Historia. Bien podemos considerar las de paz, derechos humanos y desarrollo como el referente fundacional y propositivo del sistema de las Naciones Unidas en que se encarna el orden internacional instaurado tras la Segunda Guerra Mundial.

Y si las de paz y derechos humanos suponen, en su versión negativa, un deber de abstención por parte de los Estados, de no violación de ésta y de éstos —aunque en

su versión positiva supongan un deber de acción, de construcción; pues la paz, los derechos humanos y el desarrollo son un proceso, y están siempre en construcción—, la de desarrollo implica un llamamiento a la acción: es una idea que llama a su realización. Una idea objeto, en su encarnación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030, del contrato social de la humanidad, hoja de ruta y universal compartido. Puede haber otros universales, como la democracia, compartidos —al menos en el discurso—, por buena parte de la humanidad, mas no toda, pues buena parte considera también otras fuentes y referentes de legitimidad y organización política. Puede el desarrollo ser cuestionado en su concreción en los ODS o en otras propuestas o formulaciones, discutida su esencia y significado y sus vías de realización; mas no la idea misma del desarrollo, que se erige en el gran paradigma y universal compartido, aspiración y anhelo común del tiempo interesante que vivimos.

Definidor de nuestro tiempo, nuestra era; y, al menos en mi caso, de nuestra trayectoria, argumento de la esperanza que nos mueve y motiva e intentamos realizar, hilo conductor y referente de nuestro caminar. Nos dice Llorenç Villalonga en boca de su Don Toni en *Bearn* que la primera mitad de la vida es para vivirla, y la segunda para reflexionar sobre lo vivido: al volver la vista atrás y reflexionar sobre lo vivido, se me hace presente el desarrollo entre las ideas, anhelos y propósitos que guiaron mi formación y vocación, y entre las ideas fuerza que han sido y son referente y propósito de mi quehacer como diplomático y mi reflexión académica y ensayística. Nos decía Max Weber que en las ciencias sociales los juicios de valor no son necesariamente un problema, sino el no explicitarlos. No pretende ser éste un ensayo meramente académico y conceptual, sino de compartir la reflexión, el explicar y explicarme los desarrollos del desarrollo, mirando hacia atrás y hacia delante, a partir de lo vivido y lo pensado.

A partir de la preocupación y solidaridad con el entonces llamado Tercer Mundo de la adolescencia y la juventud, de los estudios de ciencias económicas y sociales, y una vocación diplomática que se planteaba como una de sus motivaciones fundamentales conocer, comprender y aprehender el mundo —y otras sociedades, otras realidades, otros estados—, tuve la fortuna, tras ingresar en la carrera diplomática en 1987, de que mi primer destino fuera el gabinete del secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, y de vivir desde dentro —mientras me dedicaba a la las políticas de cooperación al desarrollo de las entonces Comunidades Europeas, la cooperación con América Latina y la negociaciones de IV Convenio de Lomé con los países de África, Caribe y Pacífico— esa etapa fundacional de lo que hoy se conoce como el sistema de la cooperación española, con la creación de la AECI (posteriormente AECID), de la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la secretaría de Estado, y de la subdirección general de Coordinación de Políticas Comunitarias de Cooperación

(SGCPCC), de preparar desde el gabinete en esos ámbitos la primera presidencia española de la Comunidad Europea en el primer semestre de 1989, y de participar —una vez aprobada esa reforma fundacional en diciembre de 1988, destinado en la recién creada SDGCPCC y en comisión de servicio en Bruselas— como delegado español en los grupos de trabajo del Consejo Cooperación al Desarrollo, América Latina y ad hoc negociaciones ACP-CEE durante ésta.

Finalizada la presidencia, el 1 de noviembre de 1989 fui el primer funcionario que tomó posesión de un puesto en la OPE (cuyas funciones asumió posteriormente la dirección general de Políticas de Desarrollo, DGPOIDES), con el reto de poner en marcha la planificación y diseño de políticas de la cooperación española; etapa de la que recuerdo especialmente, por un lado, la participación como observador en el CAD de la OCDE, y una primera visita a París con la misión de conocer qué tendría que hacer España, ahora que contaba con una secretaria de Estado de Cooperación Internacional y estaba poniendo las bases institucionales y de medios para desarrollar su política de cooperación al desarrollo, para presentar su candidatura y llegar a ser miembro del CAD; y, por otro, la elaboración, como respuesta bilateral al Procedimiento para la Paz en Centroamérica Esquipulas II y a la cooperación de la Comunidad Europea en el Proceso San José con Centroamérica —que en San José V, celebrado en San Pedro Sula en febrero de 1989 bajo presidencia española de ésta, había definido el paquete de cooperación con el que contribuir a la puesta en práctica de Esquipulas II— y al Plan Económico de Cooperación de las Naciones Unidas para Centroamérica, elaborado con igual propósito, en los que había estado implicado, del Plan Español de Cooperación con Centroamérica, primer ejercicio de planificación con vocación de contribución a la realización de una paz que significara desarrollo.

Esa implicación en la respuesta de cooperación de la Comunidad Europea, de las Naciones Unidas y de la Cooperación Española a Esquipulas II en la construcción de la paz en Centroamérica, me llevó a solicitar como destino la segunda jefatura de la embajada de España en El Salvador, que desempeñé entre el verano de 1990 y el de 1992, teniendo ocasión de vivir el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz —del que España era miembro del Grupo de Amigos del secretario general de las Naciones Unidas— y los primeros meses de su ejecución. Estaba ahí, *where the action is*, donde pasaban las cosas y se decidía la guerra y la paz, sí, y también en el mundo en desarrollo, reto en sí mismo, y de que la paz en negociación significara desarrollo, de contribuir desde nuestra cooperación a su realización, de conocer de primera mano sus proyectos, y la acción y la diplomacia de la cooperación, sus actores e instrumentos, sobre el terreno.

Y si bien al terminar la experiencia salvadoreña necesitaba digerirla, asimilarla, poner distancia, y a ese anhelo, y especialmente a una antigua curiosidad por conocer al otro, vivir Oriente, respondió mi destino como segunda jefatura en Yakarta, al llegar tras éste a México en el verano de 1994 difícilmente podía encontrarme con otro reto profesional y personal más ilusionante que el de vivir el proceso de negociación de la paz en Guatemala, entonces recientemente iniciado, desde el otro lado, representando a España en el Grupo de Amigos del Proceso —ya que las negociaciones tenían lugar en México— y como interlocutor con la URNG. Tras haber vivido intensamente la negociación y todos sus avatares, pude vivir una tercera y definitiva paz en Centroamérica con la firma de los Acuerdos de Paz de Guatemala en diciembre de 1996, y no dudé en solicitar poco después en el concurso de provisión de puestos la segunda jefatura de la embajada en Guatemala para ocuparme desde el verano de 1997 de la ejecución de los acuerdos sobre el terreno desempeñando ese puesto y el de consejero de Cooperación. Fui asimismo miembro, en representación de la comunidad internacional, de la Comisión Especial de Incorporación establecida por el Acuerdo de Bases para la Incorporación de la URNG a la legalidad, lo que me dio no sólo la oportunidad de participar en la interpretación y conducción de ese proceso transformador, en la articulación de esa alquimia y en la concertación entre donantes para la ejecución de los acuerdos de Paz, sino al tiempo en la dinámica general de las 17 comisiones creadas por éstos, coordinadas por la Comisión de Acompañamiento, y vivir así desde dentro la institucionalidad y la construcción de la paz.

Si a lo largo de esa trayectoria de implicación de los procesos de paz en Centroamérica el desarrollo se conformaba al tiempo como aspiración en sí misma y componente esencial y definidor de la paz, y era objeto de la acción diplomática para la paz y de nuestra cooperación al desarrollo, durante mi destino en Yakarta entre 1992 y 1994, el desarrollo era al tiempo el gran objetivo y fuente de legitimidad de las políticas del gobierno y de la vida política en general, y el presidente Suharto era denominado en la narrativa oficial *Bapak Pembangunan*, Padre del Desarrollo, y así se presentaba a sí mismo al poner en valor los 25 años que habían seguido a su traumático acceso al poder (Montobbio 2009 y 2010b). Unos 25 años cuya retórica recordaba de algún modo a los 25 años de paz del franquismo, de ese desarrollismo que algunos teóricos habían utilizado como justificativo de autoritarismos tecnocráticos a superar como fruto del desarrollo mismo. Retórica, y realidad del desarrollo de una economía que crecía ininterrumpidamente al siete por cien —y ha seguido creciendo—, que se manifestaba a ojos vista, y que planteaba otro tipo de relación bilateral, basado en el interés de importantes empresas españolas en participar en éste, en algunos casos en una cooperación industrial de mutuo interés (como CASA y Nurtanio en la fábrica de aviones de Bandung); en otros, con la financiación de créditos preferenciales del Fondo de Ayuda al Desarrollo.

De regreso de Guatemala a Madrid, tuve la fortuna de que entre 1999 y 2000 ése fuera un regreso a la OPE, esta vez como subdirector general jefe de ésta, en un momento crucial para el desarrollo del sistema de la cooperación española, pues la entrada en vigor de la Ley Internacional de Cooperación para el Desarrollo de 1998 implicaba (Montobbio 1999) la puesta en marcha de sus estructuras institucionales (como el Consejo de Cooperación al Desarrollo, la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional) y del Plan Director, para cuya elaboración se dieron los primeros pasos, al tiempo que impulsábamos las evaluaciones de la Cooperación Española y el diseño de sus primeras estrategias o planes país, y gestionábamos nuestra participación en el CAD de la OCDE, constituyendo una satisfacción vivir en primera persona el camino recorrido desde que nos planteamos la candidatura a ser miembros de éste y representar a España en su reunión anual de alto nivel.

Seguiré a esa etapa de dirección de la OPE otra como director del gabinete del secretario de Estado de Asuntos Exteriores entre 2000 y 2002, en una etapa fundacional de la secretaría de Estado, entonces de nueva creación, en la que el desarrollo y la cooperación al desarrollo se contemplaban en el marco más amplio de la conducción de la política exterior y la aportación de España a la gobernanza global y al orden internacional, en el plano bilateral y en el multilateral, y de nuestra participación en la Unión Europea, marcada por la preparación y ejercicio de la presidencia española el primer semestre de 2002. El diseño y ejecución del primer Plan Marco Asia-Pacífico, con componentes como la promoción de la triangulación España/Europa-América Latina-Asia Pacífico (Montobbio 2004; Bustelo y Sotillo 2002), o el relanzamiento del Proceso de Barcelona con el Plan de Acción de Valencia (Montobbio 2002) durante nuestra presidencia UE 2002 constituyen, entre otros, ejemplos de ello.

Si bien tras ésta mi responsabilidad como embajador en misión especial para el Fórum Universal de las Culturas me permitió articular la vinculación de éste, además de con la UNESCO, con las organizaciones internacionales de desarrollo y su campaña sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y entre 2004 y 2006 como miembro —a invitación de su director Juan Pablo de Laiglesia— del Grupo de Trabajo para la reforma de la AECL, pude contribuir al proceso para ésta, que tuvo su expresión simbólica en el añadido de la D de desarrollo a su denominación y siglas, mi destino como primer embajador de España residente en Tirana el verano de 2006 me planteó de nuevo el reto y la oportunidad de promover desde el terreno la cooperación al desarrollo de España.

La relación con Albania era un papel en blanco en el que, además de la puesta en marcha de la Embajada, estaba todo por hacer (Montobbio 2011). Los instrumentos

de la cooperación española previstos en la Ley de Cooperación estaban ya en pleno funcionamiento, entre ellos la planificación por país, habiendo calificado el Plan Director entonces vigente a Albania como País de Actuación Especial, condición que compartía en los Balcanes con Bosnia Herzegovina, disponiendo la AECID de una Oficina Técnica de Cooperación regional con sede en Sarajevo y una antena en Tirana. Se planteaba así el reto de elaborar el Plan de Actuación Especial de la Cooperación Española para Albania, con prioridades temáticas y sectoriales que contribuyeran al proceso de transformación que se planteaba tras el entonces recién suscrito Acuerdo de Estabilización y Asociación con la UE, primer paso en el proceso de acercamiento y convergencia con ésta, como hicimos a tiempo para obtener la dotación presupuestaria para su ejecución a través de la Antena, a lo que se añadía la canalización a Albania de 29 millones de euros de su programa de microcréditos.

Esa cooperación bilateral llevada a cabo por la AECID, especialmente en ámbitos de reforma de la justicia y del Estado de Derecho, dio a conocer, en ese período fundacional de nuestras relaciones, en Albania a una España comprometida con su desarrollo, con una experiencia de su propia transición y transformación de especial valor e interés, y que constituyó la base para nuestra aportación, en mucha mayor dimensión, a través de la UE y del sistema de las Naciones Unidas. De la UE, a través de “twinings” de instituciones españolas, y posteriormente de la adjudicación a España, en una implicación que culminó con la adjudicación a España del liderazgo de EULEX, la misión de la UE en el sector justicia. Del sistema de las Naciones Unidas, a través de los proyectos financiados por el Fondo España–NNUU para los ODM. Facilitado por el hecho de que uno de los objetivos horizontales de éste era apoyar el programa “one UN” en los ocho países piloto en los que se implementaba, de los que Albania era el único en Europa, además de sus ejes temáticos para la consecución de los ODM, junto a la Coordinadora Residente y las agencias de las Naciones Unidas se obtuvo financiación por el Fondo de proyectos por valor de 23 millones de euros, haciendo de España el mayor contribuyente al sistema de las Naciones Unidas en Albania, con un papel especialmente relevante para el avance en ésta en la consecución de los ODM (Montobbio 2010c).

Más recientemente, el destino otorgó de nuevo la ocasión de hacer del desarrollo objeto de mi quehacer diplomático, en este caso en la diplomacia multilateral, como embajador representante permanente de España en el Consejo de Europa entre agosto de 2018 y febrero de 2023, y posteriormente como delegado permanente adjunto de España ante la OCDE. En el CdE, planteando en el plano conceptual la consideración del desarrollo como complemento necesario de los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia que promueve para construir Europa, y en el operativo su contribución a los ODS, como quedará reflejado en diferentes documentos y en la declaración de

jefes de Estado y de gobierno del CdE en Reikiavik a través de la promoción de los derechos humanos, como España y desde la presidencia del Grupo de Relatores de Relaciones Exteriores del Comité de Ministros y del Comité Ejecutivo del Centro para la Interdependencia Global y la Solidaridad / Centro Norte Sur del CdE, con sede en Lisboa. Y también como miembro por parte de España del Governing Board del Banco de desarrollo del CdE, CEB, con sede en París, ocasión única de conocer desde dentro el funcionamiento de un banco de desarrollo (Montobbio 2025). En la OCDE, por esa Desencial y definidora de ésta, a tener presente, desde luego, en su quehacer respecto a la política de cooperación al desarrollo, pero igualmente en la orientación de todas las mejores políticas para mejores vidas que la OCDE se propone, y en sus relaciones exteriores y globales en una coyuntura en que afrontamos el reto de convergencia de las agendas climática y de desarrollo, y en general de seguir haciendo del desarrollo prioridad compartida del sistema internacional y la gobernanza global.

Ha sido así el desarrollo objeto de mi dedicación y argumento de mi esperanza en mi trayectoria diplomática, mas no solo: también en la trayectoria académica y ensayística que, a partir de mi tesis doctoral en ciencias políticas sobre transición política y proceso de paz en El Salvador, he venido desarrollando. Parteaguas referencial en ella, por lo que comporta de sistematización de lo pensado hasta entonces, entre otras cuestiones sobre el desarrollo como idea cimiento y paradigma para la gobernanza global junto a la paz, la democracia y la cultura, constituye mi libro *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global* (2008); mas también buena parte de lo escrito y publicado a lo largo de ésta, a lo que me iré refiriendo cuando resulte oportuno.

Se escribe así este ensayo a partir de la destilación de esa experiencia sobre el terreno de la cooperación al desarrollo y de la diplomacia del desarrollo y de la reflexión acometida sobre éste a lo largo de mi dedicación académica y ensayística; y se escribe con ánimo mayéutico y gran angular, con vocación de aproximación poliédrica y caleidoscópica, de ensayo de respuesta a las preguntas del qué, el cómo y el quiénes y el para qué del desarrollo. De la idea del desarrollo, de su realización, de su propósito y sentido.

2. ¿Qué? Paradigmas, ideas y realidad del desarrollo

2.1. Del desarrollo como universal y de la universalidad del desarrollo

Necesita la vida en sociedad de universales compartidos, necesita la sociedad internacional de universales internacionalmente compartidos, como los necesita el funcionamiento del sistema internacional y la gobernanza global en la era de la globalización, más que nunca en esta nave espacial Tierra en la que viajamos todos. Conviven en el funcionamiento del sistema internacional las dinámicas de la confrontación y de la cooperación, y llama el desarrollo a la cooperación. Siempre ha estado ahí la geopolítica; y frente a la pulsión hacia la visión del todo y su interés, la de uno mismo, frente a la aproximación al funcionamiento del sistema internacional en clave de gobernanza global, su aproximación en clave geopolítica. Mas ahora especialmente, cuando se afirma la perspectiva del uno primero frente a la del conjunto, la de los actores frente al sistema, el corto plazo frente al largo plazo, los juegos de suma cero frente a los de suma positiva, del nosotros frente o contra los otros.

Puede cuestionarse el qué, el cómo, el quiénes o el para qué del desarrollo; mas vivimos todos ese debate en el seno de su paradigma. Pues difícilmente o poco se cuestiona la idea misma del desarrollo, como decíamos objeto del gran contrato social de la humanidad. Proponía en mi libro *Salir del Callejón del Gato* asumir la identidad concibiéndonos, a nosotros mismos y al otro, de alguna manera como radios con diferentes emisoras o frecuencias. Algunas de las sintonías que captemos estarán en el mismo idioma, o emitirán programas de interés común, y formaremos un nosotros con aquellos que puedan comunicarse o recibir esa frecuencia. Aquellos en unos casos unos y en otros otros, frecuencias o sintonías generalmente conformadoras de nosotros particulares en el nosotros global. Sin embargo, junto a ellas, entre ellas, al menos una frecuencia global, una emisora común, sintonía que podamos captar todos, para la comunicación de la humanidad común para la común navegación en la nave espacial Tierra destino futuro. Con una programación, también, a definir y construir en común. Necesidad y reto de construirla, de aprender a sintonizarla, a escucharla, a comprenderla, a comunicarse en ella, a utilizarla. Necesitamos sintonizar, emitir, programar y dotar de contenido a Radio Humanidad, y para ello se constituye el desarrollo en paradigma sintonizador y al tiempo programa y objeto.

Paradigma, concepto contenedor de otros conceptos, otros paradigmas. Pues desarrollo significa, implica y comprende paz. Y democracia. Y cultura y aceptación de la diversidad cultural. Y, a su vez, la paz, la democracia y la cultura significan, implican y comprenden el desarrollo. Se interrelacionan y retroalimentan las ideas-cimiento en

que puede sostenerse la gobernanza global y la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra destino futuro. Y resultan fundamentales para esa interrelación, esa retroalimentación, las ideas-cemento que las relacionan y aglutinan (Montobbio 2008). Son paradigmas, conceptos que evolucionan y se transforman, que vamos transformando en nuestro pensar y nuestro hacer, y están siempre en construcción. Pueden avanzar, y pueden retroceder. No son unidireccionales. Tienen sentido —dirección, significado, sentimiento— y les damos sentido. Tiene el desarrollo sus desarrollos.

Cabe preguntarse, *a sensu contrario*, por el escenario alternativo, en el que el desarrollo no fuera paradigma ni objetivo compartido. Sus fundamentales consecuencias serían sobre el desarrollo mismo; mas también más allá: de pérdida de este universal, y en buena medida de pérdida de la universalidad. Pues si no el del desarrollo, ¿qué otro paradigma podemos compartir? ¿Sería sustituido acaso por otro, en una metamorfosis tal vez de maduración y superación? ¿O acaso por la ausencia de universales en un mundo confrontado y fraccionado, una nave espacial Tierra sin destino futuro, tal vez destino colapso? Tal es lo que está en juego en la universalidad del desarrollo y en el desarrollo como universal, especialmente en estos tiempos de política de las emociones y del primero yo, de razón de la fuerza frente a la fuerza de la razón, de pulsión fragmentadora y razón geopolítica en el funcionamiento del sistema internacional.

2.2. Desarrollo: Historia, evolución y desarrollo de una idea

Como estudiante de Ciencias Económicas en la Universidad de Barcelona en la primera mitad de los años ochenta, recuerdo haberme examinado en Historia Económica I sobre las etapas del crecimiento de Rostow, y en Política Económica II sobre la gestión de una economía nacional alternativamente conforme a la economía de mercado o a la economía planificada, en línea con los planes quinquenales soviéticos; haber hecho un trabajo para Estructura Económica Internacional sobre el libro de Dudley Seers (ed.) *La Europa subdesarrollada. Estudios sobre las relaciones centro-periferia* (1981); escuchado en Política Económica de España las explicaciones de Fabián Estapé y Antón Costas sobre el Plan de Estabilización de 1959 y los posteriores planes de desarrollo, que habían hecho que España fuera con Japón la economía con mayor crecimiento en la década de los sesenta; o aprendido en Teoría Sociológica con Carlota Solé las teorías y los problemas de la modernización, y también leer con Alfons Barceló en Dinámica Económica el pionero y visionario ensayo de Keneth Boulding *The Economics of the Coming Spaceship Earth* (1966).

Parecía la Historia mostrarnos la inexorable evolución de las economías a través de las etapas de Rostow —del feudalismo al mercantilismo, y de ahí al capitalismo

de la Revolución Industrial, hecha o por hacer, y de ahí tal vez a alternativas como las que mostraban los países del socialismo realmente existente—, como en una escalera cuyos peldaños debíamos subir en la senda del desarrollo, de manera que los que tenían mejores indicadores en éste mostraban hoy lo que podíamos ser mañana, si gestionábamos y transformábamos la economía, el Estado y la sociedad adecuadamente. Y evidentemente estudiábamos las teorías de la dependencia y centro-periferia de Raúl Prébisch y Carlos Henrique Cardoso y otros economistas de la CEPAL, y el eje Norte-Sur se conformaba en clave explicativa de la estructura económica internacional y el funcionamiento y la agenda de las organizaciones económicas internacionales, como después, en el temario de acceso a la carrera diplomática, se configuraría, junto al Este-Oeste de la Guerra Fría, en eje estructurador del funcionamiento y dinámicas del sistema internacional.

El mundo se dividía en desarrollados y subdesarrollados, que posteriormente se denominarían, ya en la segunda parte de los ochenta, países en vías de desarrollo. Recuerdo en este sentido que uno de mis primeros puestos en el ministerio fue el de “jefe de área América Latina y Países en Vías de Desarrollo”, y que la línea de cooperación de la Comunidad Europea con América Latina y Asia se denominaba PVD-ALA. Se identificaba el desarrollo fundamentalmente con el crecimiento económico y con la modernización sociológica. Nosotros estábamos en desarrollo, consiguiendo desarrollarnos, y no por casualidad se habían llamado planes de desarrollo el conjunto de políticas que nos habían llevado a ello, y constituía un reto fundamental de los economistas contribuir a culminarlo y consolidarlo. La respuesta a la crisis del petróleo de 1973, tras la que nada volvió a ser del todo igual, trajo el concepto de ajuste estructural como nuevo paradigma, enfatizando la estabilidad de los cuadros macroeconómicos y la preocupación por el crecimiento por encima de la redistribución.

Al ingresar en la carrera diplomática en 1987 y comenzar mi andadura en el ministerio de Asuntos Exteriores, esos primeros destinos en la secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica —creada en 1985 tras el ingreso de España en las Comunidades Europeas, en paralelo a la integración en éste del hasta entonces ministerio para las Comunidades Europeas como secretaría de Estado—, me situaron ante una política de cooperación al desarrollo en construcción en sus planteamientos e instrumentos. Aunque los viejos del lugar recordaban que en 1981 España había recibido su último crédito como país en desarrollo, nuestra propia evolución con la consolidación democrática y el ingreso en la Comunidad Europea, con su importante política de cooperación al desarrollo a la que, vía presupuesto o contribución del Fondo Europeo de Desarrollo, teníamos necesariamente que contribuir, requería del desarrollo de nuestra cooperación al desarrollo.

Éramos, quisiéramoslo o no, donantes a través de la Comunidad Europea, y se nos planteaba el reto de crear y desarrollar nuestra propia cooperación bilateral a partir de la institucionalidad e instrumentos hasta entonces existentes y dotarnos de nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo conforme a los criterios establecidos por el CAD de la OCDE. En aquel otoño de 1987, las unidades que existían en el ministerio respondían a un concepto de cooperación internacional entendida como colaboración técnica o cultural de mutuo interés más que como cooperación para el desarrollo en una relación donante-receptor, y así se reflejaba en los nombres de las unidades que formaban entonces la secretaría de Estado, como la dirección general de Cooperación Técnica Internacional, el Instituto de Cooperación Iberoamericana (antes de Cultura Hispánica) o el Hispano Árabe de Cultura. Muestra de la voluntad de transformación ya entonces existente —que culminaría con la creación de la AECI y la OPE en diciembre de 1988— es que a Mila Hernando y a mí —los dos diplomáticos de nuestra promoción destinados en la secretaría de Estado, ella en la dirección general de CTI y yo en el gabinete del secretario de Estado — nos indicaron que, además de la formación de la Escuela Diplomática, teníamos que hacer el curso para técnicos de cooperación al desarrollo que estaban impartiendo en el ICI expertos de la GTZ alemana, pues los diplomáticos teníamos que saber de lo que hablábamos, qué era y cómo se diseñaba y ejecutaba un proyecto de cooperación para el desarrollo, cuál era el objeto en definitiva de la Cooperación Española que nos proponíamos crear.

En esos tres destinos consecutivos en la secretaría de Estado, entre el otoño de 1987 y el verano de 1990, desde Madrid y desde Bruselas el desarrollo pasó a ser el objeto de ese sistema y esa política española de cooperación al desarrollo cuyas bases conceptuales, institucionales y operativas estábamos poniendo en pie, así como de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo y sus expresiones geográficas que negociábamos en Bruselas, o los estándares a cumplir ante la OCDE o las Naciones Unidas. Y en la sustancia, tiempo en que poco a poco dejó de ser desarrollo económico para metamorfosearse en desarrollo humano, o la gobernabilidad se abrió paso como objeto del desarrollo.

Tiene cada época sus palabras, sustantivos o adjetivos que se hacen presentes en el referente y el imaginario colectivo o en las ciencias sociales, que les otorgan un nuevo significado o sentido, y pareciera como si no pudiera de otra manera concebirse. Como si ese sustantivo no pudiera concebirse sin ese adjetivo o en relación con ese otro sustantivo, o ese verbo ser necesariamente transitivo o intransitivo. Y bien pudiera esta consideración lingüística constituirse en clave explicativa e hilo conductor de la evolución de la idea, el paradigma del desarrollo desde entonces.

Así, asistimos en los años noventa, mientras estaba destinado sucesivamente en San Salvador, Yakarta, México y Guatemala, por un lado, a esa progresiva

conceptualización y afirmación del desarrollo como desarrollo humano —para lo que los informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y el Índice de Desarrollo Humano (los indicadores y la cuantificación son determinantes en ciencias sociales de la tangibilidad, comparación y operativización de los conceptos) desempeñaron un papel decisivo —y a la relación entre desarrollo y gobernabilidad (así denominada entonces, para después mutar en gobernanza), con la consecuente afirmación de ésta como componente esencial del desarrollo— como muestra, de hecho, el Fondo España-PNUD para la Gobernabilidad en Centroamérica de mi época en Guatemala. Por otro, a la emergencia, al calor del fin de la Guerra Fría tras la caída del muro de Berlín y la proclamación del fin de la Historia por Fukuyama, del “consenso de Washington” como un conjunto de medidas basadas en la apertura de mercados, liberalización de intercambios, privatizaciones y adelgazamiento del Estado como receta universal y doctrina compartida para la promoción del crecimiento, la estabilidad y el desarrollo; y al de la revolución tecnológica de la sociedad de la información, a la globalización económica.

Tiempos, también, de la que vino a conocerse como la tercera ola de democratizaciones y su teorización y conceptualización en esta rama de la ciencia política que vino a conocerse como la transitología y su manual de instrucciones, como bien tuve ocasión de vivir en México con la reforma electoral y la creación del Instituto Federal Electoral por los transitólogos mexicanos —académicos que compartían el haber hecho su tesis doctoral con Juan José Linz en Yale sobre cómo hacer una transición a la democracia— que llevó a las primeras elecciones competitivas en julio de 1997 y a la transición democrática (Montobbio 2014). Hubo un día, a mediados de la década de los noventa, en el que el camino hacia el desarrollo y la democracia en la era de la globalización respondía al recetario universal de los manuales de instrucciones del consenso de Washington y la transitología, aplicables en cualquier lugar y en cualquier cultura.

Y sin embargo no era así. Como nos ha mostrado, sobre todo, la realidad. Como nos mostró, en relación con la cultura, el Informe de Desarrollo Humano de 2004, dedicado a Cultura y Desarrollo, que viví muy especialmente como embajador en misión especial para el Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004, sin olvidar la tesis del choque de civilizaciones de Huntington. El desarrollo no implicaba la evolución hacia una única cultura o cosmovisión civilizacional: la diversidad cultural, la identidad cultural, la vivencia y desarrollo de la propia cultura, eran parte intrínseca del desarrollo y de la riqueza y condición humana, fuente y objeto de desarrollo.

Si esa relación del desarrollo con la gobernabilidad (después gobernanza, o gobernanza democrática) —y con el Estado de Derecho y la democracia— y con la cultura enriquecían y marcaban la evolución conceptual del desarrollo, especialmente

fundacional y referencial es su relación con la libertad a partir del libro de Amartya Sen *Desarrollo y libertad* (2000), que para mí marca un parteaguas. Desarrollo como libertad, como proceso de expansión progresiva de las libertades de que disfrutaban los seres humanos fruto del incremento de sus capacidades, y la pobreza como privación de capacidades. Paradigma a la luz del cual la libertad se configura como fin primordial y medio principal para el desarrollo; el mercado como resultado al tiempo que medio para el ejercicio de la libertad a complementar desde el Estado con la creación de oportunidades para la equidad y justicia social; la democracia como parte esencial del desarrollo, tanto por su importancia directa en la vida humana relacionada con las capacidades básicas —entre las que procede incluir las de participación política y social—, como por su papel instrumental para la expresión de las demandas de atención política y su papel constructivo en la conceptualización de las necesidades; la justicia responde a la expansión de las libertades sobre la base de la información, y no a la mera suma de la maximización de las utilidades de los individuos; las libertades aparecen al tiempo como fin y medio esencial para el desarrollo; y el empoderamiento y agencia de las mujeres como factor esencial para el cambio social.

La libertad individual se configura así como compromiso social, pues las capacidades de las personas dependen de la naturaleza de las instituciones sociales, responsabilidad del Estado y de la sociedad. Y los derechos humanos, como componentes esenciales de y para el desarrollo. La diferencia entre el análisis del desarrollo centrado en el PIB per cápita y el que centra su atención en la libertad de las personas se debe para Sen (2000: 348-349) a dos razones bastante distintas, relacionadas, respectivamente, con el ‘aspecto de los procesos’ y el ‘aspecto de las oportunidades’ de la libertad: mientras el primero nos lleva a considerar que, dado que la libertad se refiere tanto a los procesos de toma de decisiones como a las oportunidades para lograr resultados valorados, no podemos limitarnos a interesarnos sólo por los resultados, por lo que algunos procesos como la participación en las decisiones políticas y la elección social no pueden considerarse como medios para lograr el desarrollo, sino como partes constitutivas de los fines mismos del desarrollo.

El segundo nos lleva a considerar que los niveles de renta suelen ser un indicador insuficiente sobre algunas cuestiones tan importantes como la libertad para vivir muchos años o la capacidad para escapar a la morbilidad evitable o la oportunidad de tener un empleo que merezca la pena o para vivir en una comunidad pacífica y libre de delincuencia. Aspectos de los procesos y de las oportunidades, tanto por su importancia intrínseca como derivada, que nos llevan de centrar el énfasis en el capital humano —que “tiende a centrar la atención en la agencia de los seres humanos para aumentar las posibilidades de producción” (Sen 2000: 350)— a hacerlo en las capacidades humanas, y su relevancia directa para el bienestar y la libertad de los individuos e indirecta al

influir en el cambio social y en la producción económica. Pensar el desarrollo es, así y sí, pensar la libertad. Y en ese pensamiento por su relevancia no quiero dejar de destacar en estos años las aportaciones de Acemoglu y Robinson sobre la construcción social de la libertad a través del corredor estrecho (2019; Montobbio 2020), y la de Timothy Snyder sobre la concepción positiva de la libertad frente a la negativa en su esencial *On Freedom* (2024) (véase asimismo Montobbio 2015).

Los años noventa nos trajeron también, con el deshielo de la Guerra Fría, la oportunidad de concertar en el sistema de las Naciones Unidas sobre los bienes públicos globales y las grandes cuestiones determinantes de la viabilidad y el futuro de la humanidad y del planeta, en definitiva del desarrollo. Así, a la Conferencia sobre Medioambiente en Río de Janeiro en 1992 seguirán la de Derechos Humanos en Viena en 1993, la de la Mujer en Pekín en 1995, y la de Cohesión y Desarrollo Social en Copenhague en 1996, en un proceso que culminará en la Cumbre del Milenio en el año 2000, que reunió a todos los jefes de Estado y de gobierno del mundo para establecer los Objetivos de Desarrollo del Milenio como contrato social y hoja de ruta compartida de la humanidad.

Todavía distinguiendo entre países desarrollados y en desarrollo y planteados como objetivos a alcanzar por los segundos, su revisión en una nueva Cumbre en 2015 dio paso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a alcanzar por todos los Estados, y la Agenda 2030. La realidad y la conciencia del cambio climático y el calentamiento global y la necesidad de la transición ecológica llevó en la COP21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático al Acuerdo de París como gran contrato social para el futuro del planeta. Disponemos así de un gran contrato social para el futuro de la humanidad y de un gran contrato social para el futuro del planeta, con sus respectivas agendas y hojas de ruta; y se nos plantea, de cara a 2030 y más allá, el reto de su convergencia en un único contrato social y agenda y hoja de ruta, que asuma que la humanidad y el planeta son elementos definitorios y esenciales del nosotros que somos y queremos ser, no dicotómicos sino necesariamente complementarios e interrelacionados. Constituye esa convergencia el mayor reto de futuro que afrontamos, y al tiempo la mayor esperanza.

Al hilo de esta evolución sobre el qué del desarrollo en los sustantivos con los que se relaciona (gobernanza, cultura, libertad, paz) y los adjetivos con los que se cualifica (económico, humano, sostenible, en definitiva holístico), bien podemos señalar la que se desprende de su conjugación como verbo, pues en definitiva la gran transformación paradigmática que implica el paso de los ODM a los ODS es en de la transitividad a la intransitividad del desarrollo: de la asunción de que unos estamos desarrollados y otros en desarrollo, y los desarrollados tienen la obligación civilizacional y moral de ayudar

y contribuir al desarrollo de los otros; a la de que todos estamos mal desarrollados y por ello en desarrollo, que, como nos señalara hace ya veinte años Ha-Joon Chang (2004), alguien retiró la escalera, y no es posible que otros recorran el camino por nosotros recorrido, y sobre todo no es viable la humanidad y el planeta con los niveles de consumo y contaminación que tenemos hoy los considerados desarrollados, y por ello desarrollar es, ante todo, desarrollarse.

Desarrollo es autodesarrollo, y es partenariado para el desarrollo, como reflejan, por ejemplo, los cambios denominativos, instrumentales e institucionales, de la Unión Europea. Igualmente, no podemos dejar de señalar, frente a la tradicional visión centro-periferia, que, como señalo en mi libro *Ideas chinas*, el (re)ascenso global de China tiene una dimensión económica y geopolítica y al tiempo una paradigmática, cultural y civilizacional; y conlleva necesariamente el paso de un mundo centro-periferia a un mundo policéntrico, que necesariamente hay que pensar y repensar, para cuya comprensión y aprehensión no nos sirven los mapas conceptuales de los que hasta ahora disponemos (Montobbio 2017). Y en ese mundo policéntrico, uno de los centros definidores, no sólo económico sino también de modelo y de emanación de ideas, es, necesariamente, China. Lo que nos plantea el reto de repensar en común la universalidad común. Y el de pensar en común el desarrollo para y en un mundo policéntrico.

Comporta el qué del desarrollo su idea, su concepción, mas también su medición, los indicadores utilizados para aprehenderlos. En el desarrollo mismo, sentido en el que junto a la medición del desarrollo humano procede destacar las iniciativas “Beyond GDP”; y en la ayuda al desarrollo y la financiación para éste, en que junto a la Ayuda Oficial al Desarrollo se abren paso otros referentes como TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development).

2.3. Desarrollo, globalización y gobernanza global

2.3.1. Del desarrollo y los nuevos retos y transiciones múltiples

Globalización y desarrollo, globalización del desarrollo: reto de la era de la globalización de la sociedad de la información y la digitalización, que encuentra su expresión transformadora más reciente en el desarrollo de la Inteligencia Artificial. Era de la globalización en la que estamos todos —querámoslo o no, seamos o no conscientes de ello— viajando en la nave espacial Tierra destino futuro, en la que todo está interrelacionado, y afrontamos el reto de su navegabilidad y navegación, de la supervivencia y vivencia de la humanidad y del planeta. Era en la que, junto a

los del desarrollo, afrontamos los retos que se nos plantean en el ámbito del cambio climático y la degradación medioambiental y de la biodiversidad; de la demografía y la sociedad, en particular de las desigualdades —socioeconómicas, de género, identitarias, multiseccionales— entre los Estados y sociedades, y en el seno de los Estados y sociedades, con la disminución relativa, como nos explica Piketty, del peso del trabajo frente al capital en la conformación total de la renta que conlleva la emergencia, así como la evolución demográfica y la emergencia y decadencia de las clases medias según los casos; de la digitalización y el desarrollo de la Inteligencia Artificial, promoviendo el desarrollo de ésta centrado en las personas y respetuoso con los derechos humanos, la conformación del orden internacional y la gobernanza de la IA y la transición digital.

Transiciones múltiples al desarrollo, ecológica o verde, demográfica y social, y digital para cuya realización nos encontramos ante un shock de oferta, pues requieren, para mantenernos en los niveles de viabilidad y bienestar, de una inversión extraordinaria hoy para que las generaciones venideras sigan disfrutando, viviendo como nosotros la vida y el planeta, como se ha planteado en la IV Conferencia de las Naciones Unidas de Financiación para el Desarrollo en Sevilla. Requiere el desarrollo de esas transiciones múltiples, simultáneas e interrelacionadas, esas necesidades y demanda extraordinaria de una oferta, una financiación extraordinaria, y para ello no basta con la financiación que hasta ahora lo hecho posible, en la medida en que ha resultado posible: de ahí la trascendencia y relevancia del “Compromiso de Sevilla” y su realización.

2.3.2. De su reflejo en los consensos y compromisos internacionales para el desarrollo

Compromiso de Sevilla que marca un diagnóstico, una agenda —la de los recursos nacionales, la inversión y financiación empresarial nacional e internacional, la cooperación internacional para el desarrollo y la eficacia del desarrollo, el comercio internacional como motor de desarrollo, la deuda y su sostenibilidad, y la arquitectura financiera internacional y otras cuestiones sistémicas como elementos fundamentales y definidores de ésta— y una institucionalidad y hoja de ruta para su realización. Como ha señalado reiteradamente España como anfitriona, Sevilla empieza en Sevilla: se nos plantea ahora el reto de hacer de ésta punto de inflexión y parteaguas transformador en el camino del desarrollo.

Compromiso de Sevilla e institucionalidad para su realización que se incorporan al conjunto de consensos y compromisos e institucionalidades en que se encarna el desarrollo como idea compartida y proyecto a realizar, desde la Carta, convenios

y agencias del sistema de las Naciones Unidas —algunas referidas al desarrollo en su conjunto, otras en relación a un ámbito (ONUDI) u otro fenómeno relacionado (UNCTAD), todas a la paz— y consensos globales como los de los ODS, la COPS o el Pacto del Futuro, a la OCDE y su Comité de Ayuda al Desarrollo u otras organizaciones internacionales o mecanismos de concertación como el G7, el G20 o los BRICS.

2.3.3. Del eje Norte-Sur al Sur Global y la articulación del sistema internacional

La constitución del Movimiento de los No Alineados, la descolonización y la crisis del petróleo pueden considerarse, junto al propio sistema de las Naciones Unidas y la conceptualización y afirmación del desarrollo como aspiración compartida de la humanidad, como elementos y claves explicativas de la emergencia, frente y junto a la tensión Este-Oeste, del eje Norte-Sur como eje estructurador del sistema internacional de la Guerra Fría. Si bien el deshielo de ésta dio lugar a la dinámica de cumbres que culminaron con los ODM, los ODS y la COPS y la evolución conceptual del desarrollo en los sentidos apuntados, y pareciera que la desaparición del eje Este-Oeste y la globalización de la sociedad de la información hubiera conllevado la del eje Norte-Sur en una convergencia superadora, la pulsión y dinámica geopolítica que caracteriza el tiempo que vivimos y sus vientos se refleja en la emergencia de un nuevo polo o actor del sistema internacional con la referencia y el asentamiento en la narrativa, más allá de la organización o articulación operativa, del denominado Sur Global, que pareciera implicar o sugerir un Norte Global con el que ninguno nos identificamos.

Y, así, lo que tuviera su expresión en la solidaridad Norte-Sur con las campañas Norte-Sur de las Naciones Unidas —que en Europa da lugar al Centro Norte-Sur del Consejo de Europa— parece regresar como afirmación y expresión de actoría global desde el Sur Global y reivindicación de otra institucionalidad y orden internacional, en el qué en el quiénes y en el cómo. El desarrollo pasa así de alguna manera del qué al quiénes, de la agenda a la actoría internacional, y lo hace con vocación o pulsión geopolítica en el quiénes, de reivindicación substantiva del desarrollo en el qué.

3. ¿Cómo? Política y acción para el desarrollo

¿Cómo trasladar el paradigma, la idea del desarrollo del papel a la realidad, del pensamiento a la acción? Se plantea en los hechos tal reto en diferentes planos y acciones, como los de:

—*La cooperación al desarrollo y la Ayuda Oficial al Desarrollo.* Tanto por la supresión de USAID como por el recorte de presupuestos de numerosos donantes, que ha supuesto este año la mayor caída de AOD en las últimas décadas (de momento, en torno a un tercio), como por el cuestionamiento conceptual de los términos y modalidades en que se ha venido planteando, se encuentran la cooperación al desarrollo y la AOD en una encrucijada, de búsqueda de sentido y narrativa, y de modalidades e instrumentos para su realización, como nos muestra el proceso de reflexión que se está llevando a cabo en el CAD de la OCDE² y el estado de la cuestión en el sistema de las Naciones Unidas.

—*La coherencia de políticas y el desarrollo como paradigma y objetivo horizontal de todas las políticas públicas.* Tiene su origen el planteamiento de la problemática de la coherencia de políticas en el artículo seminal de Álvaro de Soto y Graciana del Castillo “Obstacles to peacebuilding”, publicado en 1994 en *Foreign Policy*, en el que quien había sido el representante del secretario general de las Naciones Unidas planteaba que constituía un obstáculo para la ejecución de los acuerdos de paz que otras organizaciones y actores internacionales plantearan respecto a El Salvador otras agendas, como la de ajuste estructural. Su cumplimiento hacía imposible el de los acuerdos de paz, por lo que reclamaba que, cuando un país se encontrara en un proceso de paz, el conjunto de la agenda y la acción de todos los actores internacionales y nacionales relevantes fueran coherentes con los compromisos y hoja de ruta para la construcción de la paz y, lejos de obstaculizarla, contribuyera a la misma.

Su planteamiento llevó a la plena incorporación de la coherencia de políticas en el pensamiento y la acción de las Naciones Unidas en otros procesos, como se vio en la negociación de los acuerdos de paz de Guatemala (que tuvo ocasión de vivir durante su negociación destinado en México y durante su ejecución en Guatemala); y condujo, también, al planteamiento de la coherencia de políticas no sólo en relación a la paz, sino también al desarrollo.

Como quedó ya en el artículo 4 de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de 1998, y se planteó en el CAD a finales de los años noventa y principios de siglo, en un proceso de reflexión al que tuve ocasión de contribuir con un documento de trabajo sobre coherencia de políticas y construcción de la paz basado en el análisis comparado de los procesos salvadoreño y guatemalteco, origen de mi capítulo en el libro colectivo *Financiación al desarrollo y coherencia de políticas de los donantes* (Montobbio 2003), con el que desde España se intentaba contribuir a la reflexión y el

² Para una aproximación a las cuestiones planteadas, véase OECD DCD/DAC(2025)6 “Towards a new understanding of official development assistance?”

debate entonces incipiente. Se ha desarrollado desde entonces una amplia doctrina sobre coherencia de políticas, reflejada sistemáticamente en el cómo del desarrollo —por ejemplo, en los exámenes nacionales para el cumplimiento de los ODS— y sus marcos normativos, que, en el fondo, implica la asunción del desarrollo, de los ODS, como paradigma y objetivo horizontal de todas las políticas públicas, entre ellas, desde luego, la de cooperación al desarrollo.

La diplomacia del desarrollo y la institucionalidad del desarrollo. Afrontando el reto de la formación de consensos y compromisos, y el de la institucionalidad y la gobernanza, interna e internacional con especial atención a las organizaciones internacionales relevantes. Sobre el desarrollo, pero también y al tiempo sobre los demás ejes estructuradores de la agenda internacional —como la paz y la seguridad, como el cambio climático y la sostenibilidad medioambiental— y las transiciones múltiples que afrontamos para la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra destino futuro. Afrontando, especialmente, el reto de la convergencia de las agendas, contrato social y hojas de ruta del desarrollo y del cambio climático.

4. ¿Quiénes y para qué? Del sujeto, sentido y propósito del desarrollo

4.1. Del quiénes, del nosotros y del yo del desarrollo

Tendemos, al hablar de desarrollo, a concebirlo como objeto y, al fijar la atención en el objeto, a olvidar al sujeto. Cuando sin éste no hay desarrollo. Cuando éste es, también, desarrollo. Cuando para éste es el desarrollo. Para el quiénes el qué. Para el nosotros, y para el yo. Del nosotros, y del yo. Pues en definitiva la asunción y concepción del nosotros y del yo es, al tiempo, fruto y expresión del desarrollo, y determinante de éste y su sentido.

Nos = otros: implica, en su formulación en español, el nosotros la identificación con los otros, el sujeto colectivo que con ellos conformamos, la alquimia que hace del ellos nosotros. Nosotros de la humanidad y del planeta. Asunción, frente a las cosmovisiones civilizacionales —espejos cóncavos y convexos en los que nos contemplamos— que nos construyen como un nosotros frente o contra los otros, del nosotros que somos todos viajando destino futuro en la nave espacial Tierra. Deconstrucción de esos espejos que nos llevan a veces a la pseudoespeciación y demonización del otro, y búsqueda de la salida.

Nosotros conformados por identidades colectivas: bien podríamos concebirnos, siguiendo la metáfora antes utilizada, a nosotros mismos y a los otros, de alguna manera como radios con diferentes emisoras o frecuencias. Algunas de las sintonías que capturemos estarán en el mismo idioma, o emitirán programas de interés común, y formaremos un nosotros con aquellos que puedan comunicarse o recibir esa frecuencia. Aquellos en unos casos unos y en otros otros, frecuencias o sintonías generalmente conformadoras de nosotros particulares en el nosotros global. Sin embargo, junto a ellas, entre ellas, al menos una frecuencia global, una emisora común, sintonía que podamos captar todos, para la comunicación de la humanidad común para la común navegación en la nave espacial Tierra destino futuro. Con una programación, también, a definir y construir en común. Necesidad y reto de construirla, de programarla y emitirla, de aprender a sintonizarla, a escucharla, a comprenderla, a comunicarse en ella, a utilizarla. Reto, en definitiva, de sintonía, de recepción y emisión de Radio Humanidad³.

Tiene también el nosotros su expresión política en Occidente determinada por la *polis* en la que desde *La República* de Platón y la *Política* de Aristóteles conceptual y paradigmáticamente vivimos. Implica la *polis* necesariamente otras *polis*, y con ello la distinción entre política interior y exterior, entre sociedad nacional y sociedad internacional, entre el nosotros particular y el nosotros global, y la identificación tradicional entre contrato social hacia dentro y estado de naturaleza hacia fuera. No vive sin embargo la tradición china en la *polis*, sino en la *Tianxia* que Confucio, Mencio, Mozi, Xunzi o Huanfeizi concibieron como la unidad de gobierno natural de los seres humanos. *Tianxia*: todo bajo el cielo, seres que bajo él habitamos.

Lo que tiene como corolario que la labor y reto del pensamiento y la acción política sea la de superar los gobiernos o unidades políticas territoriales para desde ellas construir o contribuir al gobierno de todo bajo el cielo, y el orden natural de las cosas fuera la existencia de un gobierno mundial junto y sobre los gobiernos territoriales. Del mundo, como refleja el proceso de búsqueda y propuesta para la reformulación de la Teoría de las Relaciones Internacionales que ha tenido lugar en China y que explico en mi libro *Ideas chinas*, al que remito al lector interesado. Reto de no plantearnos la *Tianxia* y la *polis* como contrapuestas (Montobbio 2021), sino complementarias para la asunción y construcción política del nosotros de la humanidad y el planeta, el nosotros que refleja nuestra común condición humana y nuestra apuesta por la vida, el nosotros que programa, emite, sintoniza y escucha Radio Humanidad.

³ Para una visión poética del mensaje de la locutora de Radio Humanidad ante los retos de la pandemia del COVID-19, invito al lector interesado a leer mi poema "Radio Humanidad": <https://manuelmontobbio.net/actualidad/radio-humanidad>

Humanidad compartida por hombres y mujeres: el quiénes del desarrollo es el de las mujeres, y el de la asunción de esa humanidad compartida. La historia de la humanidad es, general y mayoritariamente, una historia de hombres para hombres, en la que, en prácticamente todas las civilizaciones hasta fecha muy reciente, la mujer ha sido relegada a una posición secundaria y dependiente. En esta época de cambios y cambio de época, las mujeres se configuran en su emergencia y protagonismo al tiempo en signo y actores clave, en el plano de la cultura, en el del desarrollo y en el de la política. En el de la cultura, pues si bien tiene una expresión social, jurídica y política, esa posición diferenciada de la mujer que se constituye en línea definitiva de fractura y factor de diferenciación entre las civilizaciones, esa imagen o concepción de la mujer —de las mujeres y los hombres y sus respectivos roles—, aunque construida sobre una diferencia biológica, es, en lo fundamental, una construcción cultural, un arquetipo o paradigma presente en el imaginario colectivo de cada cultura o *Weltanschauung*. Su superación requiere, además de medidas políticas o jurídicas, de un cambio de paradigma, una ruptura de arquetipos, una reconfiguración del imaginario colectivo.

En el del desarrollo, pues, como señala Amartya Sen (2000), la agencia de las mujeres se constituye en factor clave para el desarrollo, al incorporar a la capacidad productiva una fuerza laboral antes ausente, así como por la disminución de la natalidad que supone la educación y trabajo y cuanto conlleva la asunción progresiva de su agencia por las mujeres. En el de la democracia, pues difícilmente puede hablarse de tal respecto a cualquier sistema político que excluya o inhiba la plena participación o niegue la plena ciudadanía, en la teoría y en la práctica, a la mitad de la población. Cambio de paradigma, para las mujeres y para los hombres, que pasa no sólo por la plena agencia de las mujeres, sino también por la asunción de lo de masculino y femenino que hay en cada uno. Lo que supone, frente a una cultura de los hombres, no tanto la afirmación de una cultura de las mujeres como una feminización de la cultura. Pues si la era del avance del llanero solitario, de los nosotros frente a los otros, responde a una cultura de lo masculino, la de la navegación de la nave espacial Tierra requiere de sentido matricial, de intuición además de razón, de escucha además de acción, de valores femeninos, cultura de lo femenino, feminización de la cultura. El futuro es mujer.

Somos, como nos decía María Zambrano, un individuo que se anhela y cultiva en persona, se desarrolla en persona: el desarrollo es, también, personal, y tiene su sujeto en el yo. Quizá por eso se llenen las librerías de secciones de libros de desarrollo personal, y en determinados ámbitos tenga la palabra desarrollo sobre todo esa acepción. Requiere el desarrollo de la evolución, de la maduración, de la transformación del individuo en persona. Pues no podemos ser del todo personas sin considerar también personas a los demás seres humanos, como no puede ser del todo

el alma si no es en otra alma. Como personas y para ser personas programamos, emitimos, sintonizamos y escuchamos Radio Humanidad.

4.2. *Del desarrollo como maduración y del sentido de la vida*

Nos decía también María Zambrano que la juventud es la edad del yo que se afirma frente al otro, y la madurez la del que se afirma frente a sí mismo: el desarrollo es, individual y colectivamente, un reto de madurez. De maduración. Implica la lógica del ser frente a la del tener, la del juego de suma positiva frente al de suma cero, la del astronauta en la nave espacial frente a la del cowboy en el *Far West*, la del nosotros somos todos frente a la del nosotros frente o contra los otros, la del nada depende de uno frente a la del como si todo dependiera de uno. El desarrollo puede ser un concepto de origen económico, y también sociológico y político. En su fin y sentido es filosófico, pues si la filosofía es amor a la sabiduría, es desde la sabiduría y en la sabiduría que realizamos el desarrollo.

Somos expresión de la vida y su fluir. Como nos dice el *I Ching*, “la vida engendra la vida / nunca habrá fin...”. Participar en ese engendrar de la vida, en el ciclo de la vida, contribuir al devenir realidad de toda su potencialidad, constituye en definitiva el sentido —significado, dirección, sentimiento— del desarrollo. Desarrollo es vida. Desarrollar(se), vivir.

4.3. *Del alma*

Somos un anhelo, una búsqueda del alma; y encuentra en esa búsqueda la vida su sentido y su camino. Su desarrollo. Alma individual, alma colectiva, alma universal: alma. Hilo conductor y retroalimentación entre ellas.

Es la nuestra, como nos decía Simone Weil en *L'énracinement*, un alma arraigada. Pues todos estamos arraigados en vertical al tiempo de nuestros padres, nuestros antepasados; y en horizontal con nuestros coetáneos, nuestros conciudadanos, con quienes hablan nuestro idioma y comparten nuestra cultura, nuestras identidades colectivas y el tiempo de nuestra común aventura y condición humana, con quienes compartimos nuestros espacios públicos, nuestras ciudades y nuestros mares, nuestras plazas y calles, nuestra época, nuestra contemporánea. Con quienes somos nosotros, con quienes compartimos nuestra alma colectiva. No es así la búsqueda del alma abstracta, conceptual; sino a través de sus manifestaciones, búsqueda del origen a través de sus raíces. Se orientan las raíces del alma hacia el alma colectiva, y las de ésta hacia la común alma universal, y son sus ramas raíces que en el cielo buscan la luz

del alma universal de la que todos somos parte y al mismo tiempo reflejo, iluminación, en la que se hunden y de la que se alimentan. Cielo en el que, buscando esa luz, se encuentran las almas colectivas de las diferentes civilizaciones y culturas en que está enraizada el alma universal y la ha desarrollado la humanidad.

Nos decía también que, más que derechos humanos, tenemos obligaciones humanas de cuidado de nuestra alma, nuestra dignidad humana. Y nos señalaba en *La Iliada* o el poema de la fuerza que el ejercicio de ésta destruye tanto el alma de quien la sufre como el alma de quien la ejerce. Forma parte el desarrollo de los derechos humanos, y forma parte de las obligaciones humanas. Obligación de cuidar el alma, de hacer posible su manifestación y florecimiento, de no dañarla en el otro y en uno mismo, de realizar nuestra dignidad humana: desarrollo.

Es la de Radio Humanidad sintonía y emisión del alma.

4.4. Del para qué

Para la dignidad humana, para los derechos que son al tiempo obligaciones humanas, para la libertad positiva.

Para que en nuestra búsqueda se pueda manifestar y desvelar el alma, y lleguemos a ser lo que podemos llegar a ser.

Para la vida.

Para que algún día lleguemos a estar tan desarrollados que no tengamos que preocuparnos y ocuparnos del desarrollo, devenido obviedad y redundancia; y con curiosidad antropológica de subdesarrollos pasados leamos ensayos como éste.

5. Referencias

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2019). *The Narrow corridor. States, societies and the Fate of Liberty*, Penguin.

BOULDING, K. (1996). *The Economics of the Coming Spaceship Earth*.

BUSTELO, P. y SOTILLO, J. Á. (eds.) (2002). *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-Asia Pacífico-América Latina*, Madrid, Libros de la Catarata.

CHANG, H.-J. (2004). *Retirar la escalera. La estrategia de desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid, Los libros de la Catarata/IUDC.

MONTOBBIO, M. (2025). "Construyendo Europa desde el Consejo de Europa: aportaciones españolas", Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, 27 de mayo <https://www.realinstitutoelcano.org/documento-de-trabajo/construyendo-europa-desde-el-consejo-de-europa-aportaciones-espanyolas/>

—. (2021). "Teoría de las Relaciones Internacionales. *Polis, Tianxia*", en *La maleta de Port Bou*, 44, enero-febrero.

—. (2020). "Estado, poder y libertad. Lecciones e implicaciones del camino por el corredor estrecho", Documento de Trabajo 19/2020, Real Instituto Elcano, octubre http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt19-2020-montobbio-estado-poder-y-libertad

—. (2017). *Ideas chinas. El ascenso global de China y la Teoría de las Relaciones internacionales*, Barcelona, Icaria/Real Instituto Elcano.

—. (2015). *Búnkeres*, Barcelona, Icaria.

—. (2014). "La vida mexicana de Juan José Linz", *Revista de Estudios Políticos*, número especial 166 "Homenaje a Juan José Linz (1926-2013)", octubre-diciembre.

—. (2011). "Albania-España: una catálisis transformadora", en *Foreign Policy edición española*, mayo.

—. (2010c). "Misión cumplida: Planteamiento y desarrollo de la Cooperación Española en Albania", en AECID VV.AA., 1995:-2010: *15 años de Cooperación Española en los Balcanes*, Madrid, AECID.

—. (2010b). "Indonesia: construcción nacional y gobernanza democrática", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 89-90.

—. (2009). *Indonesia en transformación*, Barcelona, Documentos CIDOB, serie Asia, nº 24.

—. (2008). *Salir del Callejón del Gato. La deconstrucción de Oriente y Occidente y la gobernanza global*, Barcelona, Icaria.

- . (2004). *Triangulando la triangulación España/Europa-América Latina-Asia Pacífico*, Barcelona, documentos CIDOB, serie Asia, nº 8.
 - . (2003). “Coherencia de políticas y construcción de la paz”, en J. A. ALONSO y V. FITZGERALD (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Madrid, Libros de la Catarata.
 - . (2002). “La Presidencia española del Consejo de la Unión Europea 2002 y el relanzamiento del Proceso de Barcelona”, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y Estratégicas, Madrid, octubre.
 - . (1999). “Reflexiones en torno a las implicaciones y retos de la Ley de Cooperación”, en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 5.
- SEN, A. (2000) *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.

BIBLIOGRAFÍA

Autor: Alexander Segovia. Miembro del Consejo Consultivo del Informe Estado de la Región e investigador de la Universidad Loyola Andalucía.

RECENSIÓN

Séptimo Informe Estado de la Región sobre el desarrollo humano sostenible de Centroamérica y República Dominicana. Volúmenes I, II y III. Programa Estado de la Nación. San José, C.R.: CONARE - PEN, 2025.

Centroamérica es una región constituida por siete países (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) que comparten fuertes vínculos históricos, geográficos, sociales, económicos y ambientales. Además de compartir territorios, ecosistemas y mar territorial, están profundamente entrelazados por dinámicas económicas, sociales, ambientales y políticas que trascienden sus fronteras y que, en menor o mayor medida, los influyen recíprocamente a todos.

Desde 1960 esta región apostó por la acción conjunta para generar un espacio económico común que permitiera ampliar la escala productiva más allá de sus mercados internos mediante la creación del

Mercado Común Centroamericano, y en 1991 creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como plataforma para fortalecer la coordinación entre los Estados y avanzar hacia la construcción de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En el 2013 el alcance regional de esta iniciativa se amplió geográficamente mediante la incorporación de República Dominicana.

Hoy “la región SICA” está conformada por un territorio continental de aproximadamente 600 mil kilómetros cuadrados, muy similar al de Francia; cuenta con una población de cerca de 65 millones de habitantes –cerca de la mitad de la que tiene México y 30% de la de Brasil–. Las economías de los ocho países en el 2024 eran de 429 mil millones de dólares equivalentes al 79% del PIB de Argentina y al 7% del de América Latina y el Caribe.

Centroamérica y República Dominicana constituyen hoy el principal corredor

migratorio del hemisferio por el cual transitan miles de personas desde América del Sur y el Caribe, así como desde otros continentes (Asia y África) en su camino hacia los Estados Unidos. Este territorio, con una posición estratégica, ubicado en una de las principales encrucijadas del comercio mundial, es señalado como uno de los más vulnerables a sufrir los efectos del cambio climático, un fenómeno que agudiza los altos niveles de riesgo y vulnerabilidad de la región y amenaza sus ecosistemas y rica biodiversidad. Los efectos del cambio climático ya son visibles en actividades como la agricultura, la generación de energía hidroeléctrica y la mayor vulnerabilidad social.

Consciente de estas dinámicas y de la importancia de la coordinación y acción regional para enfrentar estos retos y aprovechar las oportunidades compartidas entre los países, en 1996 surge el Estado de la Región, una iniciativa académica del Estado de la Nación, un programa de investigación de las universidades estatales de Costa Rica reunidas en el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Además de recopilar, sistematizar y producir información, el Estado de la Región ha conformado redes de investigación y consulta con la participación de organizaciones, universidades y centros académicos en los países para dar seguimiento al desarrollo humano sostenible y el proceso de integración regional de Centroamérica y República Dominicana y publica periódicamente

el Informe Estado de la Región, cuya séptima y última edición fue presentada en abril de este año. Además del CONARE, su elaboración fue apoyada financieramente por el Rockefeller Brothers Fund y la Unión Europea mediante la iniciativa Global Gateway.

Los Informes no son una fotografía de la realidad, sino una documentación selectiva de procesos, basada en decenas de estudios e investigaciones que procura identificar desafíos y posibilidades de acción conjunta entre las sociedades y gobiernos. Cerca de 700 personas de todos los países de la región participaron directamente en la preparación del Informe 2025 desde el proceso inicial de consulta para definir el temario y la agenda de investigación, la recolección de información y la preparación de 27 estudios en profundidad sobre diversos temas, hasta la revisión y discusión de informes de avance y los borradores de la publicación.

Esta metodología participativa de preparación y difusión de los Informes parte de la conciencia y respeto de la pluralidad social, económica, política, étnica y cultural del Istmo. No obstante, el pluralismo no significa neutralidad. Frente a los procesos de autocratización política que han llevado, a al menos dos países a la instauración de dictaduras y a mayores tensiones internas, los Informes reivindican la democracia y el desarrollo humano sostenible como marco de referencia para el análisis y como aspiración al evaluar

el desempeño social, económico, ambiental y político.

El órgano de acompañamiento técnico y social de todo el proceso de investigación es, por excelencia, el Consejo Consultivo del Informe. Se conformó antes de iniciar el proceso y estuvo integrado por 36 destacadas personas de todos los países de la región. Su función fue conducir sustantivamente la iniciativa: seleccionar y definir temas y abordajes, participar en los talleres de consulta y hacer comentarios y recomendaciones sobre los resultados de las investigaciones y los capítulos finales.

El Informe Estado de la Región 2025 adoptó una forma distinta a los seis informes previos ya que su publicación se realizó en volúmenes. El primero, titulado “Perfil educativo y competencias para impulsar el desarrollo”, fue publicado en agosto del 2024 y estudió el tema de educación y formación técnica profesional. Además del análisis de la creación de empleo y la caracterización de la población económicamente activa y su inserción laboral, el documento ofrece un panorama general sobre la educación y formación técnica profesional como herramienta para elevar el bajo nivel educativo de la población y para mejorar su inserción y productividad laboral.

El segundo, presentado en marzo del 2025, se dedicó al tema “Implicaciones de vivir en democracia: regímenes y sistemas políticos” y abordó, desde una perspectiva de largo plazo, la

autocratización de los sistemas políticos de la región y la cultura política y posiciones de la población sobre el autoritarismo y la democracia en la región.

El tercer y último volumen incluye la sinopsis y el panorama regional de las tendencias sociales, económicas, ambientales, políticas y del proceso de integración regional desde la publicación del anterior Informe en el 2021, así como un capítulo especial sobre adaptación al cambio climático que analiza la variabilidad de las precipitaciones y temperatura en el largo plazo y presenta escenarios prospectivos a nivel municipal para distintos periodos, desde el año 2020 hasta el 2099. También comprende una sistematización y caracterización de experiencias y casos de adaptación al cambio climático en la región, de políticas públicas, acciones regionales y buenas prácticas internacionales en esta materia.

El Informe busca presentar un panorama regional lo más documentado posible, que contrarreste la cultura de poca transparencia y rendición de cuentas sobre lo que Centroamérica es y aspira a ser. Algunos de los países producen muchos datos que no son comparables, difíciles de obtener, sin controles de calidad y desactualizados, que además no suelen estar disponibles de manera oportuna, abierta y pública.

La difusión de resultados del *Estado de la Región* es el mecanismo que permite

promover el análisis y discusión sobre los contenidos del Informe con aquellos sectores que pueden apropiarse de ellos y utilizarlos como insumo para sus procesos de toma de decisiones y diseño de estrategias o políticas públicas. La estrategia comprende el diseño y publicación de nuevos productos (vídeos, animaciones digitales y documentos electrónicos) y otros recursos como las conferencias virtuales, el *email marketing* y las redes sociales (Facebook, Twitter y YouTube) para divulgar contenidos en formatos atractivos y adecuados a las necesidades de las distintas audiencias. Los textos completos del Informe 2025, las series estadísticas y los estudios preparados como insumo para su elaboración están disponibles en el sitio Web <https://estadonacion.or.cr/?informes=informe-2025>.

Finalmente, cabe destacar que el Informe Estado de la Región es un esfuerzo consciente de sus limitaciones. La primera de ellas es que el análisis de la región, como unidad, es disparejo en diversas áreas, debido a que la información es relativamente escasa, especialmente en Belice, El Salvador y, sobre todo, en Nicaragua. En los dos últimos casos, las barreras para acceder a los datos fueron un efecto de los procesos de autocratización de sus sistemas políticos.

En segundo lugar, la mayoría de las investigaciones se basa en el procesamiento de fuentes secundarias, es decir, en la compilación, verificación y contraste de estadísticas o estudios académicos y técnicos existentes de previo. No fue posible, dadas las restricciones de tiempo y recursos, apoyarse en investigación primaria en todos los temas, salvo en algunos casos.

En tercer lugar, la pandemia por Covid-2019 en 2021-2022 obligó a modificar la estrategia de consulta. Se realizaron pocos talleres y reuniones presenciales para la discusión de documentos de trabajo, lo cual se subsanó con la lectura crítica de los documentos y algunas sesiones virtuales.

Finalmente, no todos los asuntos de interés fueron analizados con la misma profundidad, debido a la escasez o ausencia de información, las limitaciones de recursos y debido a que algunos de ellos ya habían sido abordados con detalle en ediciones previas.

Pese a estas limitaciones, el Informe Estado de la Región busca, en un contexto político complejo, estimular la participación ciudadana informada y la libre deliberación sobre los asuntos públicos y fortalecer el diálogo y la cooperación regional.

ÍNDICE GENERAL VOLUMEN 80 (2025)

ÍNDICE DE AUTORES

ARRIBA RIVAS, C., ESTEPA MOHEDANO, L., IBÁÑEZ, E.: <i>Mediciones del impacto en el desarrollo de actitudes sociales y cívicas en programas de aprendizaje-servicio</i>	217
DE MANUEL JEREZ, E., GONZÁLEZ-ARRIERO, C., DONADEI, M.: <i>Construyendo la comunidad energética Torreblanca Ilumina desde el aprendizaje-servicio.....</i>	29
DONADEI, M., GONZÁLEZ-ARRIERO, C., DE MANUEL JEREZ, E.: <i>Construyendo una red de aprendizaje-servicio de apoyo a los municipios en transición ecosocial</i>	47
HERVÁS-TORRES, M., AYLLÓN-SALAS, P.: <i>Evaluación de la satisfacción del alumnado universitario en el Programa de Aprendizaje-Servicio y mentoría Huelva Educa</i>	79
LOZANO MAS, M. Y.: <i>Trabajar la igualdad de género desde la didáctica de las ciencias sociales: experiencia en el grado de Educación Primaria de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria</i>	99
LUNA SERRETA, M. J.: <i>La paz, condición y medio para un desarrollo humano, integral y sostenible.....</i>	285
MARCIA-FUENTES. J. A., RUIZ-CARDONA, J., SOSA, L.: <i>Formulación de un sucedáneo de chocolate fortificado con pulpa de carao (Cassia grandis) como anti-anémico de bajo costo para la región centroamericana.....</i>	175
MONTOBBO, M.: <i>Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran angular y en perspectiva.....</i>	367
MORA, A.: <i>Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos</i>	333
MORALES RIVAS, O. D., LÓPEZ GUTIÉRREZ, G. J.: <i>Efectos de los acuerdos comerciales en la subalimentación en la Región Centroamericana.....</i>	149
MORENO LÓPEZ, M. B., SIBÓN MACARRO, T. G.: <i>Proyecto Aprendizaje y Servicio Universitario «La Lectura viene a Cuenta», Asociación de Familiares de Alzheimer y Universidad de Cádiz y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos</i>	13

PEZZINI, E.: <i>El solidarismo cristiano, una de las fuentes del cooperativismo.....</i>	243
QUESADA-ROMÁN, A.: <i>Cambio global en América Central: desafíos socioambientales y oportunidades para la cooperación regional</i>	193
SANTOS-CARRILLO, F.: <i>Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para después de las crisis.....</i>	307
VARGAS SALDARRIAGA, D. L., MAROLLA GAJARDO, J.: <i>Representaciones sociales de género, interseccionalidad y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.....</i>	119

ÍNDICE DE TEMAS

Desarrollo sostenible

DONADEI, M., GONZÁLEZ-ARRIERO, C., DE MANUEL JEREZ, E.: <i>Construyendo una red de aprendizaje-servicio de apoyo a los municipios en transición ecosocial</i>	47
QUESADA-ROMÁN, A.: <i>Cambio global en América Central: desafíos socioambientales y oportunidades para la cooperación regional</i>	193

Economía y Política económica

MARCIA-FUENTES, J. A., RUIZ-CARDONA, J., SOSA, L.: <i>Formulación de un sucedáneo de chocolate fortificado con pulpa de carao (Cassia grandis) como anti-anémico de bajo costo para la región centroamericana.....</i>	175
MORALES RIVAS, O. D., LÓPEZ GUTIÉRREZ, G. J.: <i>Efectos de los acuerdos comerciales en la subalimentación en la Región Centroamericana.....</i>	149
PEZZINI, E.: <i>El solidarismo cristiano, una de las fuentes del cooperativismo.....</i>	243

Inclusión y Género

LOZANO MAS, M. Y.: <i>Trabajar la igualdad de género desde la didáctica de las ciencias sociales: experiencia en el grado de Educación Primaria de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria</i>	99
VARGAS SALDARRIAGA, D. L., MAROLLA GAJARDO, J.: <i>Representaciones sociales de género, interseccionalidad y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos.....</i>	119

Institucionalidad y Política Internacional

LUNA SERRETA, M. J.: <i>La paz, condición y medio para un desarrollo humano, integral y sostenible</i>	285
MONTOBBIO, M.: <i>Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran angular y en perspectiva</i>	367
MORA, A.: <i>Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos</i>	333
SANTOS-CARRILLO, F.: <i>Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para después de las crisis</i>	307

Universidad, Educación y Desarrollo

ARRIBA RIVAS, C., ESTEPA MOHEDANO, L., IBÁÑEZ, E.: <i>Mediciones del impacto en el desarrollo de actitudes sociales y cívicas en programas de aprendizaje-servicio</i> 217	217
DE MANUEL JEREZ, E., GONZÁLEZ-ARRIERO, C., DONADEI, M.: <i>Construyendo la comunidad energética Torreblanca Ilumina desde el aprendizaje-servicio</i>	29
HERVÁS-TORRES, M., AYLLÓN-SALAS, P.: <i>Evaluación de la satisfacción del alumnado universitario en el Programa de Aprendizaje-Servicio y mentoría Huelva Educa</i> 79	79
MORENO LÓPEZ, M. B., SIBÓN MACARRO, T. G.: <i>Proyecto Aprendizaje y Servicio Universitario «La Lectura viene a Cuenta», Asociación de Familiares de Alzheimer y Universidad de Cádiz y autoritarismo en Centroamérica y República Dominicana: tensiones y riesgos</i>	13

BIBLIOGRAFÍA (Recensiones y Reseñas)

CONSEJO NACIONAL DE RECTORES (CONARE), PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2025), <i>Séptimo Informe Estado de la Región sobre el desarrollo humano sostenible de Centroamérica y República Dominicana</i> [SEGOVIA, A.].....	393
---	-----

75
anni
insieme

aggiornamenti
scoprire legami in un
mondo che cambia **sociali**

a
S



10 ● 2025

Global Sumud Flotilla:
la società civile in azione

«Da vicino nessuno è normale».
Viaggio nel disagio mentale

75
anni
insieme

aggiornamenti
scoprire legami in un
mondo che cambia **sociali**

a
S



11 ● 2025

Dilexi te: l'amore per i poveri
da Francesco a Leone XIV

Giovani detenuti, quando la
rieducazione fa la differenza

REVUE **projet**

COMPRENDRE POUR AGIR

N° 408

octobre-novembre 2025

écologie

migrations

justice sociale

démocratie


**La société civile
en première ligne**

**Une enquête inédite
avant les municipales
et la présidentielle**

**Numéro
spécial**





editorial 
SALTERRAE

MARIA DOLORS OLLER SALA

Tejiendo vínculos para construir la casa común

Una mirada, desde la fe cristiana, a la crisis migratoria y de los refugiados

184 pp.
P.V.P.: 14,90 €

Un libro que plantea la situación actual de la inmigración y de los refugiados en Europa y que ofrece un camino de soluciones reales y verdaderamente humanas, que pasa por la puesta en práctica de la espiritualidad de Jesús. Una guía de análisis, propuestas de acciones y valores que cuenta con un epílogo escrito por el propio papa Francisco.

editorial 
SALTERRAE

BARTOLOMEO SORGE

Introducción a la Doctrina Social de la Iglesia

Nueva edición revisada y aumentada

480 pp.
P.V.P.: 19,90 €

Una síntesis imprescindible para comprender la capacidad de denuncia y diálogo de la Doctrina Social de la Iglesia ante algunos retos que plantea el mundo contemporáneo—Terrorismo, laicidad, ecología, crisis económica—, especialmente gracias al nuevo empuje impulsado por el papa Francisco a algunas intuiciones planteadas en el Concilio Vaticano II.

PRESENCIA SOCIAL

BARTOLOMEO SORGE

INTRODUCCIÓN A LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA

Nueva edición revisada y aumentada

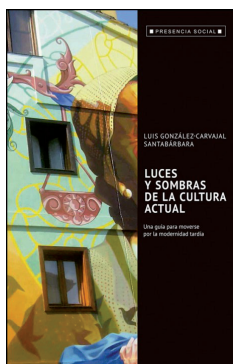
Editoriales de Revista de Fomento Social de 1991 a 2018

TÍTULO	AÑO	Nº	TÍTULO	AÑO	Nº
La guerra del golfo, ¿ha terminado?	1991	182	La política económica del gobierno popular: España, ¿va bien?	1998	211
Elecciones municipales y autonómicas	1991	183	La crisis financiera mundial	1998	212
<i>Centesimus Annus</i>	1991	183	La solidaridad interterritorial en cuestión	1999	213
El resurgir de los nacionalismos	1991	184	Las elecciones del 13 de junio: ¿qué modelo de democracia?	1999	214
1992: escuchar a América latina	1992	185	¿Es posible la "tercera vía"?	1999	215
Después de Maastricht: más Europa	1992	186	Empresa y sociedad: interrogantes éticos	2000	217
El plan de convergencia	1992	187	Globalización integradora vs. globalización excluyente	2000	218
Se acabó el 92: hora de balances	1992	188	En torno a la crisis de <i>Manos Unidas</i>	2000	219
Tormenta monetaria sobre Europa	1992	188	Las jornadas sociales de la Compañía de Jesús	2000	220
La década de gobierno socialista: un balance político	1993	189	La enseñanza de iniciativa social. Razones y desafíos	2001	221
La década de gobierno socialista: un balance económico	1993	190	Las cajas de ahorros bajo la presión política, económica y social	2001	222
Mercado y solidaridad a propósito del acuerdo del GATT	1994	193	La Política Agraria Común europea en un mundo globalizado	2001	223
El empleo en España	1994	194	Migraciones y globalización: los derechos humanos como marca de referencia	2001	224
Modernización de la administración y función pública	1994	195	Familia y trabajo	2002	225
Las dos batallas del 0,7%: solidaridad y desarrollo	1994	196	Nuevas tecnologías y cambio económico: interrogantes a propósito de la segunda modernización andaluza	2002	226
Elecciones municipales en un contexto de crisis e incertidumbre	1995	197	De Río (1992) a Johannesburgo (2002): éxito o fracaso de la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible	2002	227
Crisis y futuro del Estado del bienestar	1995	198	Vivir en la sociedad de consumo	2002	228
De cumbre a cumbre	1995	199	Acción política y comportamiento de los católicos en España	2003	229
Un instrumento para la promoción de la justicia	1995	200	Economía mundial: bajo el signo de la incertidumbre	2003	230
Elecciones del 3 de marzo	1996	201	La economía española durante el gobierno de Aznar: la expansión diferente	2003	231
Medios de comunicación social en una sociedad democrática	1996	202	Sociedad de la información, ¿sociedad de la comunicación?: aportaciones para la reflexión	2003	232
El reto de la pobreza	1996	203	Dos días de marzo	2004	233
Las migraciones: problema o síntoma	1996	204	Financiación autonómica: un reto para el nuevo gobierno	2004	233
La moneda única: ¿merece la pena? Y después, ¿qué?	1997	205	La enseñanza de la religión en la escuela. Una solución posible	2004	234
Enseñar y aprender en la universidad	1997	206			
El fútbol como síntoma	1997	207			
La ética empresarial: ¿necesidad, utilidad o pretexto?	1997	208			
Reparto del tiempo de trabajo y lucha contra el desempleo	1998	210			

TÍTULO	AÑO	Nº
De nuevo el petróleo	2004	235
Más allá de la Constitución: Europa entre raíces cristianas y laicidad	2004	236
Desarrollo económico y social: teorías, propuestas, responsabilidades	2005	237
Tercera edad: entre oportunidad y dependencia	2005	238
Una reflexión sobre la construcción del espacio de educación superior	2005	239
La vivienda en España: un mercado imperfecto e injusto	2005	240
La <i>Revista de Fomento Social</i> cumple 60 años	2006	241
La financiación de la Unión Europea: los límites de una ambición	2006	242
El nuevo momento de Latinoamérica	2006	243
La responsabilidad social de la empresa: ¿el coste de tener conciencia?	2006	244
Las ofertas públicas de adquisición. Una valoración	2007	245
Ciudadanía y educación: desafíos, incógnitas, posibilidades	2007	246
La política económica del gobierno Zapatero, continuidad, cambio, nuevas incógnitas	2007	247
Claves para comprender la crisis financiera internacional	2007	248
La Constitución Europea renace de sus cenizas: el Tratado de Lisboa	2008	249
El malestar de la política	2008	250
El hambre, ¿tsunami silencioso?	2008	251
La cooperación con el desarrollo en tiempos de crisis. El caso español	2009	253
La pequeña empresa ante la crisis: entre el apoyo y el compromiso	2009	254
Libertad religiosa en España. ¿Hacia un nuevo modelo normativo?	2009	255
"La ilusión de la identidad": el actual debate europeo	2010	257
"Ser hermanos más allá de la globalización". El desarrollo humano integral en <i>Caritas in Veritate</i>	2010	258
La crisis del euro	2010	260
"Vivir de otra manera". Una ética para la sostenibilidad	2011	261

TÍTULO	AÑO	Nº
El futuro de la Política Agraria Común europea: nuevas perspectivas	2011	262
De la retórica de la competitividad a la economía tutelada. La política económica del segundo gobierno Zapatero (2008-2011)	2011	264
Un sistema de Economía social de mercado para una Europa solidaria, responsable y productiva	2012	265
Sentido de la formación ética en la universidad	2012	266
La Política de la Unión Monetaria Europea (UME) y sus consecuencias para España	2012	268
Regeneración ética y compromiso político para una sociedad democrática avanzada	2013	269-270
Crisis económica y derechos sociales irreductibles. Valor de la dignidad humana como criterio para los derechos sociales	2013	271
El "ideal realista" europeo. Lo que está en juego en las elecciones al Parlamento europeo	2013	272
Orden político mundial: dos escenarios y algunas propuestas	2014	273-274
Universidad y liderazgo de servicio	2014	275
Revivificar una comunidad de memoria y progreso. El papa Francisco en el Parlamento europeo	2014	276
La democracia al servicio de todos, integrante del bien común	2015	277
Una revisión de los escenarios actuales de América Latina	2015	278
Política económica del gobierno de España 2011-2015: estabilidad lograda, fractura persistente	2015	279-280
España y Cataluña: la reconstrucción de un pacto	2016	281
Puertas abiertas / puertas cerradas: los refugiados ponen en evidencia a Europa	2016	283-284
Los discursos del odio: una amenaza a la construcción democrática de la tolerancia	2017	285
¡Europa!, a pesar de todo. Una estrategia realista	2017	286
Las reformas laborales: ¡algo más que mercado!	2018	289

editorial 
SALTERRAE



LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL
SANTABÁBARA

Luces y sombras de la cultura actual

Una guía para moverse por la modernidad tardía

232 pp.
P.V.P.: 14,95 €

Una visión global, cara y amena de la realidad actual desde la perspectiva cristiana. El autor desgrena los rasgos característicos de la cultura actual y descubre sus luces y sombras: la mentalidad científico-técnica, la secularización, las ansias de emancipación, del individualismo, la tolerancia, la mentalidad capitalista-burguesa, la e en el progreso, la erótica del cambio y la postmodernidad.

■ PRESENCIA SOCIAL ■

LUIS GONZÁLEZ-CARVAJAL
SANTABÁBARA

**LUCES
Y SOMBRAS
DE LA CULTURA
ACTUAL**

Una guía para moverse
por la modernidad tardía

editorial 
SALTERRAE

FRANCISCO PLEITE
GUADAMILLAS
Europa entre el miedo y la hospitalidad

136 pp.
P.V.P.: 9,90 €

FRANCISCO PLEITE
GUADAMILLAS

**EUROPA
ENTRE EL MIEDO
Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector
que se enriquecerá
seriamente con este libro»

Antonio Garrigues Walker

■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE
GUADAMILLAS
**EUROPA
ENTRE EL MIEDO
Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector
que se enriquecerá
seriamente con este libro»
Antonio Garrigues Walker

■ PRESENCIA SOCIAL ■

FRANCISCO PLEITE
GUADAMILLAS

**EUROPA
ENTRE EL MIEDO
Y LA HOSPITALIDAD**

«Dé por seguro el lector
que se enriquecerá
seriamente con este libro»

Antonio Garrigues Walker



JULIO L. MARTÍNEZ, S. J. (ed.)
La cultura del encuentro
Desafío e interpelación a Europa

272 pp.
P.V.P.: 14,90 €

El rector de la Universidad Pontificia Comillas llama a "la cultura del encuentro" comprendida como aquella que está capacitada para derribar todos los muros que aún dividen el mundo... "Donde hay muro, hay cerrazón de corazón". Inspirado en las palabras del papa ante el Congreso de los Estados Unidos—"es mi deber construir puentes y ayudar en lo posible a que todos los hombres y mujeres puedan hacerlo"—. Partiendo de los cuatro principios que orientan en el *Evangelii gaudium* hacia la convivencia social y la construcción de un pueblo donde las diferencias se acercan en un proyecto común: "el tiempo es superior al espacio", "la unidad prevalece sobre el conflicto", "la realidad es más importante que la idea" y "el todo es superior a la parte".



JULIO L. MARTÍNEZ, SJ

LA CULTURA DEL ENCUENTRO

Desafío e interpelación para Europa

La **Revista de Fomento Social (RFS)** en la red:

<https://revistas.uloyola.es/rfs/index>

En la *Revista de Fomento Social* desde 1997 hemos ido renovando el acceso en línea a nuestra producción científica. El acceso a todos los contenidos, índices, resúmenes y palabras clave, editoriales, estudios, notas y documentos y otros textos publicados en *RFS* ha ido teniendo progresivamente un acceso libre desde el mismo momento de la aparición y distribución de cada número en papel.

Estamos procediendo a una renovación técnica de nuestra web, por lo que temporalmente todos nuestros artículos podrán obtenerse dirigiendo un correo electrónico a revistadefomentosocial@uloyola.es o al responsable de la web fcortes@uloyola.es.

Actualmente están disponibles electrónicamente todos los contenidos de *RFS* desde 1967, aunque también podrán ser solicitados por el mismo procedimiento indicado los originales anteriores desde 1946 hasta 1966.

A todos los lectores registrados se les seguirá enviando un correo electrónico con el aviso de la aparición de cada nuevo número para que puedan acceder a todos los contenidos del mismo.

RFS



NORMAS DE PUBLICACIÓN

La Revista de Fomento Social admite artículos y notas originales en español en inglés y en francés que no hayan sido publicados en otra revista. Los manuscritos, cuya extensión máxima no excederá de 60.000 caracteres con espacios para los artículos y 40.000 para las notas, se enviarán directamente a la web de la Revista (<https://revistas.uloyola.es/rfs/index>), a través del sistema OJS.

La Revista de Fomento Social acusará recibo de los trabajos que se le cursen. Los trabajos recibidos son sometidos de una manera anónima a dos procesos, al menos, de evaluación externa. Teniendo en cuenta los informes emitidos por los evaluadores. El consejo de redacción de la Revista decidirá sobre la aceptación de los trabajos.

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

- El envío no ha sido publicado previamente ni está siendo sometido a consideración por ninguna otra revista (o se ha proporcionado una explicación al respecto en los Comentarios al editor/a).
- El archivo de envío está en formato OpenOffice, Microsoft Word, RTF o WordPerfect.
- Siempre que sea posible, se proporcionan direcciones URL para las referencias.
- El texto tiene interlineado sencillo; 12 puntos de tamaño de fuente; se utiliza cursiva en lugar de subrayado (excepto en las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas se encuentran colocadas en los lugares del texto apropiados, en vez de al final.
- El texto se adhiere a los requisitos estilísticos y bibliográficos resumidos en las Directrices del autor/a, que aparecen en la web de la Revista.

Directrices para autores/as

Se recomienda la siguiente organización del texto:

1. **ENCABEZAMIENTO.** Constituido por:
 - Título: Claro, corto y conciso. No más de 40 caracteres incluyendo espacios.
 - Nombre completo del autor o autores.
 - Dirección completa de la institución a la que pertenecen.
 - Dirección mail de contacto, indicando cuál de los autores es el autor de correspondencia.
 - ORCID ID del autor o autores.
2. **RESUMEN.** Debe ser lo suficientemente informativo para permitir al lector identificar el contenido e interés del trabajo y poder decidir sobre su lectura. No debe sobrepasar las 150 palabras.
3. **PALABRAS CLAVE.** Máximo de siete, sugeridas por el autor; podrán ser modificadas o complementadas por el consejo de redacción.
4. **AGRADECIMIENTOS.** En caso de incluir agradecimientos, estos irán como primera nota a pie de página.
5. **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.** Al final del trabajo. Las referencias se ordenarán por orden alfabético del autor, o primer autor si son varios. Para distintos trabajos de un mismo autor o autores se tendrá en cuenta el orden cronológico según año de publicación. Si en un mismo año hay más de un trabajo de un mismo autor o autores, se añadirá a continuación del año una letra que permita identificar la referencia (por ejemplo, 2006a; 2006b).
El criterio de presentación de referencias será APA 7^o edición.
6. **NOTAS A PIE DE PÁGINA.** Las referencias bibliográficas se harán citando la inicial del nombre y el apellido del autor (en versalitas), el año (entre paréntesis) y, en su caso, las páginas de referencia.
7. **CUADROS Y FIGURAS.** Se numerarán correlativamente y de forma independiente, tendrán un breve título e indicarán sus fuentes. Las figuras se presentarán en forma apta para su reproducción directa.
8. **ABREVIATURAS.** El uso de abreviaturas ahorra espacio, pero el artículo pierde facilidad de lectura si aquél es excesivo. Cuando por necesidad haya que utilizarlas se definirán cuando se citen por primera vez.

Para asegurar el anonimato, la primera página debe ser independiente del resto del artículo. En las demás páginas no debe aparecer ni el nombre, ni la dirección ni otros datos que permitan o faciliten conocer la identidad del autor o autores. Se pide a los autores que en la redacción del artículo cuiden el anonimato, no haciendo referencias a la propia persona o a las propias publicaciones que permitan su identificación.



Universidad
LOYOLA

RFS

<https://revistas.uoyola.es/rfs/index>

sumario

**NÚMERO ESPECIAL: POLÍTICA Y DESARROLLO
(Parte I)**

La paz, condición y medio para un desarrollo humano,
integral y sostenible, **MARÍA JESÚS LUNA SERRETA**

Regionalismo y Desarrollo en América Latina: Desafíos para
después de las crisis, **FRANCISCO SANTOS-CARRILLO**

Democracia y autoritarismo en Centroamérica y República
Dominicana: tensiones y riesgos, **ALBERTO MORA**

Desarrollos sobre el Desarrollo: una aproximación en gran
angular y en perspectiva, **MANUEL MONTOBBIO**