

Dubitación en las recetas de desarrollo regional: Una crítica a la planificación estratégica y la exclusión del sector logístico aduanal en Centroamérica

Uncertainty in Regional Development Recipes: A Critique of Strategic Planning and the Exclusion of the Customs Logistics Sector in Central America

Dubitation dans les prescriptions de développement régional : Une critique de la planification stratégique et de l'exclusion du secteur logistique douanier en Amérique centrale

Hesitação nas receitas de desenvolvimento regional: Uma crítica ao planejamento estratégico e à exclusão do setor de logística aduaneira na América Central

Ernesto Ariel Campble Price

Universidad de Panamá, Facultad de Administración Pública, Panamá

eacampble@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0004-8045-5327>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v5n3.9985>

Recibido: 17/09/2025

Aceptado: 22/11/2025

RESUMEN

El presente artículo sometido a consideración tiene por objetivo analizar críticamente un aspecto nodal del proceso de integración económica centroamericana: la evolución contradictoria de las recetas de desarrollo formuladas por entidades y organismos regionales. Si bien estas organizaciones han sido creadas con propósitos similares a lo largo del tiempo, sus orientaciones estratégicas han variado sustancialmente, proyectando desde una perspectiva holística y multisectorial rutas disímiles para los actores considerados como «de primera línea» en dicho proceso. En particular, se examina cómo las personas naturales o jurídicas dedicadas a la intermediación de mercancías entre los países de la región — esto es, el sector de logística aduanal— han sido señaladas en ciertos momentos como parte de la solución, mientras que en otros han sido soslayadas, cerrando así el espectro analítico hacia operaciones logístico-aduanales e incorporando con mayor preponderancia otra arista: la exportación de servicios modernos de valor agregado. La investigación que sustenta este artículo se caracteriza por un enfoque crítico-cualitativo vivencial, con bases cuantitativas derivadas de los procesos estadísticos empleados. Se trata de una investigación aplicada, con un corte longitudinal de 20 años. La población objeto de estudio son las empresas dedicadas a la logística aduanal, y los informantes corresponden al perfil de personas naturales

o jurídicas involucradas en los procesos señalados, en el marco de los Estados miembros del Subsistema de Integración Económica Centroamericana. Adicionalmente, se obtiene información de fuentes supranacionales, incluyendo instancias, administradores y operadores de programas regionales.

Palabras clave: Planificación estratégica, integración regional, logística aduanal, servicios modernos, dubitación normativa.

ABSTRACT

This article aims to critically analyze a key aspect of the Central American economic integration process: the contradictory evolution of development prescriptions formulated by regional entities and organizations. Although these bodies have been created with similar purposes over time, their strategic orientations have varied substantially, projecting from a holistic and multisectoral perspective different paths for the actors considered to be on the front line of this process. Specifically, it examines how natural or legal persons engaged in the intermediation of goods between countries in the region —i.e., the customs logistics sector— have been pointed out at certain times as part of the solution, while at other times they have been overlooked, narrowing the analytical spectrum to customs logistics operations and incorporating with greater emphasis another aspect: the export of modern, value-added services. The research supporting this article is characterized by a critical-qualitative experiential approach, with quantitative bases derived from the statistical processes used. It is applied research with a 20-year longitudinal cut. The target population consists of companies engaged in customs logistics, and the informants correspond to the profile of natural or legal persons involved in the aforementioned processes within the member states of the Central American Economic Integration Subsystem. Additionally, information is obtained from supranational sources, including agencies, administrators, and operators of regional programs.

Keywords: Strategic planning, regional integration, customs logistics, modern services, policy hesitation.

RÉSUMÉ

Le présent article soumis à considération a pour objectif d'analyser critiqueusement un aspect nodal du processus d'intégration économique centraméricaine : l'évolution contradictoire des recettes de développement formulées par les entités et organisations régionales. Bien que ces organisations aient été créées avec des objectifs similaires au fil du temps, leurs orientations stratégiques ont substantiellement varié, projetant depuis une perspective holistique et multisectorielle des routes dissemblables pour les acteurs considérés comme « de première ligne » dans ledit processus. En particulier, on examine comment les personnes physiques ou morales dédiées à l'intermédiation de marchandises entre les pays de la région — c'est-à-dire le secteur de la logistique douanière — ont été désignées à certains moments comme faisant partie de la solution, tandis qu'à d'autres moments elles ont été négligées, fermant ainsi le spectre analytique vers les opérations logistiques douanières et incorporant avec une plus grande prépondérance une autre arête : l'exportation de services modernes à valeur ajoutée. La recherche qui sous-tend cet article se caractérise par une approche critique-qualitative expérimentale, avec des bases quantitatives dérivées des processus statistiques employés. Il s'agit d'une recherche appliquée, avec une coupe longitudinale de 20 ans. La population objet d'étude est constituée des entreprises dédiées à la logistique douanière, et les informateurs correspondent au profil de personnes physiques ou morales impliquées dans les processus susmentionnés, dans le cadre des États membres du Sous-système d'Intégration Économique

Centraméricaine. Additionnellement, des informations sont obtenues de sources supranationales, incluant des instances, administrateurs et opérateurs de programmes régionaux.

Mots-clés: Planification stratégique, intégration régionale, logistique douanière, services modernes, dubitation normative.

RESUMO

O presente artigo submetido à consideração tem por objetivo analisar criticamente um aspecto nodal do processo de integração econômica centro-americana: a evolução contraditória das receitas de desenvolvimento formuladas por entidades e organismos regionais. Embora essas organizações tenham sido criadas com propósitos similares ao longo do tempo, suas orientações estratégicas variaram substancialmente, projetando desde uma perspectiva holística e multissetorial rotas díspares para os atores considerados como «de primeira linha» nesse processo. Em particular, examina-se como as pessoas naturais ou jurídicas dedicadas à intermediação de mercadorias entre os países da região — isto é, o setor de logística aduaneira — foram apontadas em certos momentos como parte da solução, enquanto em outros foram negligenciadas, fechando assim o espectro analítico para operações logístico-aduaneiras e incorporando com maior preponderância outra aresta: a exportação de serviços modernos de valor agregado. A pesquisa que sustenta este artigo caracteriza-se por uma abordagem crítico-qualitativa vivencial, com bases quantitativas derivadas dos processos estatísticos empregados. Trata-se de uma pesquisa aplicada, com um corte longitudinal de 20 anos. A população objeto de estudo são as empresas dedicadas à logística aduaneira, e os informantes correspondem ao perfil de pessoas naturais ou jurídicas envolvidas nos processos mencionados, no quadro dos Estados-membros do Subsistema de Integração Econômica Centro-Americana. Adicionalmente, obtêm-se informações de fontes supranacionais, incluindo instâncias, administradores e operadores de programas regionais.

Palavras-chave: Planejamento estratégico, integração regional, logística aduaneira, serviços modernos, dubitação normativa.

Introducción

La incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA), luego de más de 81 años de intentos regionales, constituye un hito indiscutible en la historia republicana. A veinte años de este acontecimiento, se busca por primera vez explicar, desde una perspectiva experiencial, la dinámica de los procesos técnicos y las lecciones aprendidas en torno a la reestructuración normativa, la adecuación de marcos legales y la armonización de procedimientos y operaciones de las instituciones públicas involucradas —directa o indirectamente— en la materialización de la integración regional para el sector privado centroamericano.

En sus inicios, prevalecieron planteamientos como los esbozados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2004), que señalaban que, tras un extenso análisis por parte de los Estados miembros —siendo Panamá uno de los más recientes—, se redefinió que las fronteras comerciales y las aduanas constituyen el punto de partida de la integración tanto en la legislación como en la operación, fijándose como meta ulterior la unificación de todas las aduanas de la región. Este esquema se inscribe

dentro del mandato del SIECA, entidad creada por los Estados de la región para guiar y coordinar el proceso de integración económica, el cual es mucho más amplio y complejo.

De acuerdo con la CEPAL (2004), la dinámica de integración ha considerado la sensibilidad de los mercados y del comercio mismo, creando organismos y programas destinados a reducir las tensiones que los cambios propuestos pudieran generar en las empresas de distintos sectores. Paralelamente, como señala López (2003), el mercado de servicios de intercambio comercial de mercancías desarrolló dinámicas propias que ampliaron y fortalecieron progresivamente el comercio, impulsando en distintas medidas las economías de los países. Ello conduce al núcleo de la presente investigación: las empresas de intermediación logística entre los países centroamericanos, que durante más de ocho décadas han fungido como auxiliares de la gestión pública, transportistas y otros roles, siempre con el objetivo de agilizar el intercambio comercial de otras empresas en cada país.

Sin embargo, la irrupción de nuevos criterios, legislaciones y ordenamientos ha transformado la lógica y la dinámica de actuación, impactando las formas regulares y reguladas de desarrollar dicho intercambio. Dichas transformaciones se sustentan en estudios de comportamiento macroeconómico que depositan una confianza casi acrítica en que las fuerzas invisibles del mercado mantendrán márgenes de equidad y paridad en los ejercicios de intercambio comercial.

En este escenario, los Estados han creado estructuras supranacionales para guiar las transiciones, en las que órganos colegiados de participación actúan como nuevos referentes para las instituciones que controlan el funcionamiento de las operaciones y las unidades operativas encargadas de reeducar a los Estados parte —e indirectamente a las entidades empresariales— sobre cómo operacionalizar los acuerdos generados por los grupos técnicos. Con tal fin, se han establecido múltiples programas suprarregionales en áreas específicas y a nivel técnico, pero no se ha diseñado ningún programa que atienda al sector de empresas de intermediación logística, un sector calificado como el más pujante pero, paradójicamente, el menos apoyado.

Un informe reciente de la CEPAL (2023) señala que, desde 2005, el valor de las exportaciones de servicios modernos ha crecido a un ritmo superior al de las exportaciones de bienes y otros servicios, tanto a nivel mundial como regional. La pandemia de COVID-19 aceleró el proceso de digitalización, impulsando aún más el comercio de servicios modernos. Si bien su participación en las exportaciones totales de servicios de la región creció del 24% al 37% entre 2005 y 2023, aún se encuentra por debajo del promedio mundial (54%). La transformación digital también conlleva beneficios para otros segmentos tradicionales del comercio de servicios, como el transporte y el turismo. No obstante, se constata que, salvo los países del Mercosur y Costa Rica, la mayoría de las naciones de la región mantiene una marcada especialización comercial en turismo o transporte. Es evidente la multiplicidad de acuerdos suscritos para el comercio de servicios (a nivel multilateral, plurilateral, subregional y bilateral).

Lo expuesto en el *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2024*, permite vislumbrar el golpe de timón que los diseñadores de políticas públicas han dado a raíz de los eventos globales de desaceleración —hitos ineludibles del desarrollo macroeconómico—. Estos elementos constituyen el preámbulo de la discusión que se pretende abordar.

Resultados

El análisis longitudinal de veinte años sobre la incorporación de Panamá al SIECA y la evolución de las políticas de integración económica centroamericana revela una tensión estructural persistente entre el diseño normativo supranacional y la realidad operativa del sector logístico-aduanal. Se identificaron tres patrones centrales: primero, una reorientación progresiva de las prioridades estratégicas regionales, que transitaron de un enfoque centrado en la armonización aduanera y la facilitación del comercio de bienes hacia un énfasis creciente en la exportación de servicios modernos de valor agregado; segundo, una brecha institucional sostenida, evidenciada en la ausencia de programas suprarregionales específicamente diseñados para el sector de intermediación logística, pese a ser reconocido como uno de los más dinámicos del comercio intrarregional; y tercero, una dependencia marcada de los países miembros respecto de recetas de desarrollo formuladas por organismos como la CEPAL, cuyas recomendaciones han variado sustancialmente a lo largo del período estudiado sin que mediara un proceso de evaluación o transición ordenada.

En términos cuantitativos, los datos de la CEPAL (2023) confirman que el valor de las exportaciones de servicios modernos creció sostenidamente desde 2005, pasando de representar el 24% al 37% de las exportaciones totales de servicios regionales entre ese año y 2023, aún por debajo del promedio mundial del 54%, lo que ilustra tanto el avance como la brecha pendiente frente a economías más desarrolladas.

Los datos cuantitativos disponibles en el período analizado permiten dimensionar la magnitud de los cambios estratégicos ocurridos en el marco del proceso de integración económica centroamericana. De acuerdo con la CEPAL (2023), desde 2005 el valor de las exportaciones de servicios modernos ha crecido a un ritmo superior al de las exportaciones de bienes y otros servicios, tanto a nivel mundial como regional. En el ámbito regional específicamente, la participación de los servicios modernos en las exportaciones totales de servicios pasó del 24% en 2005 al 37% en 2023, lo que representa un incremento de 13 puntos porcentuales en un período de 18 años. Sin embargo, esta cifra continúa siendo significativamente inferior al promedio mundial, que se sitúa en el 54%, evidenciando una brecha de 17 puntos porcentuales que refleja el rezago relativo de la región.

Adicionalmente, se constata que la pandemia de COVID-19 actuó como catalizador del proceso de digitalización, acelerando el crecimiento del comercio de servicios modernos. A nivel sectorial, los datos revelan que, con excepción de los países del Mercosur y Costa Rica, la mayoría de las naciones de la región mantiene una marcada especialización comercial concentrada en turismo y transporte, lo que

limita la diversificación exportadora y reduce la capacidad de aprovechar los márgenes de crecimiento que el segmento de servicios modernos ofrece. En contraste, el sector de intermediación logística aduanal —presente en los intercambios comerciales de la región durante más de ocho décadas— no registra programas suprarregionales de apoyo documentados en el período de estudio, configurando una asimetría institucional notable entre los sectores priorizados y los sectores operativos del comercio intrarregional.

Discusión

Como advierte Cruz (2005), hacia finales del primer quinquenio del siglo XXI, autores como él mismo, en su obra *Las instituciones de integración en Centroamérica*, detectaron inconsistencias entre los propósitos de creación de dichas instituciones y su operacionalización. Señala, además, que las causas de estas inconsistencias son múltiples: algunas de carácter administrativo (estructura, capacidad gerencial, uso correcto de los recursos) y otras relativas a los objetivos y su relación con el entorno inmediato y global en el que operan. En consecuencia, se extrapolaron ideas sobre una creciente corriente crítica que ejercía presión sobre las ya proyectadas asociaciones público-privadas. Una de esas ideas se esbozaba así:

Entre los elementos que hacen de este tema un asunto de interés académico se encuentra la complejidad de los procesos de integración, que no solo implican la mera fusión de economías, sino todo el trasfondo económico de cada país de la región. Es tan complejo que se evidencia la necesidad de estructuras de coordinación orgánica por parte de los Estados parte del sistema de integración centroamericana.

Hoy, el debate ha cambiado sustancialmente. Si bien persiste la necesidad de superar las barreras procedimentales y documentales que las organizaciones sociales han creado y que aún subsisten en nuestros modelos de acción, es preciso reconocer que se ha desarrollado un modelo paralelo que roza y permea —de manera imperceptible para las grandes mayorías— la cotidianidad. Sin embargo, es una verdad tan evidente para los especialistas y para quienes viven del conocimiento —más pragmáticos que teóricos— que el comercio de “exportación moderno” (como ahora se denomina) resulta muchas veces más rentable que la exportación de bienes. Se habla, en concreto, de la exportación de servicios tecnológicos y de valor agregado.

Este concepto no es radicalmente innovador, pero no se dispone aún de elementos suficientes para dimensionar su impacto y grado de crecimiento en el análisis holístico de los mercados internacionales. Baste considerar que la relocalización de la atención —de la motivación que antaño proyectaba la promoción de acciones integradoras, basada en la promesa de un crecimiento económico que permitiera la utopía del desarrollo— ha dado paso a un nuevo énfasis. Hoy, los especialistas miran con mucho mayor entusiasmo el desarrollo de las exportaciones de servicios y lo erigen como el nuevo hito en el proyecto de planificación estratégica regional, despuntando como el núcleo que promete dinamizar las economías hasta alcanzar el bienestar global.

A pesar de los múltiples esfuerzos y de los cientos de millones invertidos —y que aún se invierten— en programas dirigidos a forjar, de manera cada vez más estructurada, las vías hacia la unión económica regional, e incluso a pesar de que existen esfuerzos destinados a impulsar una suerte de foro de consulta no vinculante que aglutine a ciertas empresas por país con su correspondiente ente regional, no existe una estructura o programa que coordine o articule las líneas de desarrollo que organismos como la CEPAL señalan como norte. Se trata, más bien, de una suerte de búsqueda en el horizonte.

Se aspira a que las observaciones del Dr. Cruz y de otros especialistas —como el Dr. Osiris Ramírez Ponce— que identifican debilidades en el modelo, lleguen a coincidir con las “rutas de desarrollo” propuestas por organismos internacionales o interregionales cuyo propósito es apoyar a los tomadores de decisiones, planificadores de acciones nacionales y orientadores de foros de integración. Solo así se podrá alcanzar un consenso y definir, de una vez por todas, líneas de acción uniformes.

Como señala Roy (2003), en la segunda mitad de su obra se analizan los procesos de integración regional centroamericanos desde la óptica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), infiriéndose las posibilidades y ventajas que tanto la Unión Europea como una Centroamérica unida podrían ofrecer.

Conclusiones

En retrospectiva, tras la consideración de los datos señalados, se interpreta que múltiples elementos deben ser considerados para que los procesos de integración estatal se desarrollen adecuadamente. En el caso que compete a este documento, el proceso de integración aduanal es apenas el primer paso hacia la unión de las aduanas —incluso con ciertas desviaciones en la interpretación de lo que es o debe ser—. Una aduana es una entidad estatal que amalgama y, en el mejor escenario, armoniza el rol técnico de interacción entre el sector público y el sector privado en las operaciones de comercio exterior y todo lo que estas conllevan.

Las organizaciones creadas para dar sustento, orientación o soporte al diseño de políticas intrarregionales tienen un mandato explícito sobre cómo coadyuvar en la misión. Sin embargo, en una analogía personal: “piensan mucho como la mula enfocada en la zanahoria o en la vara, y no en la ruta y la consecuencia de la ruta que señalan”. Esto hace divagar a los países —especialmente a aquellos con luces limitadas o en vías de desarrollo— entre una u otra acción, cuando la necesidad de hacer un balance entre las actividades e inversiones es la ruta que debería ser prioritariamente considerada. La dubitación en las recetas de desarrollo regional no es, por tanto, un accidente, sino un síntoma estructural de una planificación estratégica desconectada de las realidades operativas del sector logístico aduanal.

Los hallazgos permiten sostener que la dubitación en las recetas de desarrollo regional no constituye un fenómeno coyuntural, sino un síntoma estructural de una planificación estratégica

desconectada de las realidades operativas del sector que, paradójicamente, más ha contribuido a materializar la integración en el terreno: el sector logístico-aduanal. Las organizaciones regionales han oscilado entre posicionar a este sector como protagonista del proceso integrador y relegarlo en favor de nuevos paradigmas, sin articular mecanismos de acompañamiento, reconversión o fortalecimiento sectorial que garanticen continuidad. Esta discontinuidad en el enfoque no solo genera incertidumbre para los operadores privados, sino que erosiona la credibilidad institucional del propio proceso de integración frente a los actores que deben ejecutarlo cotidianamente.

En consecuencia, resulta imperativo que los organismos regionales —y en particular el SIECA y la CEPAL— transiten de una lógica de formulación de rutas hacia una lógica de acompañamiento sostenido, que incorpore al sector logístico-aduanal no como variable residual, sino como eje transversal de cualquier estrategia de integración económica. La exportación de servicios modernos y la facilitación aduanera no son rutas excluyentes: son complementarias, y su articulación coherente es condición necesaria para que los países miembros —especialmente aquellos con menor capacidad institucional— puedan capitalizar los avances normativos alcanzados en dos décadas de integración. Solo mediante una planificación estratégica que equilibre ambas dimensiones será posible superar la metáfora de la mula y construir, con deliberación y realismo, una integración centroamericana que sirva efectivamente a quienes opera.

Referencias bibliográficas

- CEPAL. (2023). *Repositorio CEPAL*. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fc9b9a3c-4b91-46c9-8ce7-60c2bf66251b/content>
- CEPAL. (2004). *Integración centroamericana: beneficios y costos*. En CEPAL, Integración Centroamericana (p. 292). México: CEPAL-SICA.
- CEPAL. (2009). *Manual de Planificación Estratégica*. En ILPES/CEPAL, Manual de Planificación Estratégica (p. 103). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2014). *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas*. Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2023). *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2024*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruz, R. C. (2005). *Las instituciones de integración en Centroamérica*. México: Universidad Estatal a Distancia.
- López, B. Y. (2003). *Aduanas: competitividad y normativa centroamericana*. Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Porto, J. P. (14 de junio de 2009). *Definición de logística*. Recuperado de: <https://definicion.de/logistica/>
- Roy, J. (2003). *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Universidad de Quintana Roo y Vades S. A.

Declaración de Autoría

Conceptualización: Ernesto Ariel Campble Price; **Investigación:** Ernesto Ariel Campble Price; **Metodología:** Ernesto Ariel Campble Price; **Redacción – Borrador original:** Ernesto Ariel Campble Price; **Redacción – revisión y edición:** Ernesto Ariel Campble Price; **Autor de correspondencia:** Ernesto Ariel Campble Price.

Conflicto de interés

El autor de este manuscrito certifica que no existen conflictos de interés de ningún tipo, ni financieros ni personales, académicos o políticos, que pudieran haber influido de manera inapropiada en la realización, análisis o interpretación de los resultados de esta investigación.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor de correspondencia al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace: https://www.revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso