



Desafíos de la integración regional en el siglo XXI: Encuentros y desencuentros en la construcción de una Centroamérica unida.

Johnathan Ordóñez Gaitán
Nicaragua



En este artículo comparto algunas preocupaciones sobre los desafíos que enfrentará Centroamérica en el mediano y largo plazo. Para ello, me enfoco en dos grandes retos que la región debe enfrentar próximamente. El primero es la paradoja de la cooperación desde una óptica regional. El segundo es la lucha contra el cambio climático, que supone desarrollar planes de contingencia en una de las regiones más afectadas por el calentamiento global. Estos dos retos implican que los centroamericanos debemos responder con la acción colectiva frente a problemas comunes.

* * *

Como estudioso de la política como disciplina científica, busco encontrar respuestas a preguntas difíciles sobre la democracia, el desarrollo y el progreso humano. Esto ya lo he asumido más como un reto personal que como un reto profesional. Confieso, sin embargo, que soy siempre escéptico del cambio que puedan generar solo algunos jóvenes realmente preocupados por el devenir de Centroamérica. Para mí, es un verdadero honor compartir estas inquietudes en voz alta con otros jóvenes muchísimo más talentosos que yo, dentro del proyecto “La región que viene: Una mirada a Centroamérica”. Confío, contra todo pronóstico, que la suma de esas voces críticas, informadas y, sobre todo, comprometidas con el desarrollo de la región, son pasos concretos e importantes.

Mis deudas intelectuales y profesionales debo reconocer son muchas. Desde mis padres, que nunca dejaron de apoyarme y que siempre esperaban ansiosos mi regreso a Nicaragua después de mis viajes de formación en el extranjero, hasta mis docentes universitarios, que con muchísima paciencia me dedicaron su valioso tiempo para escucharme, corregirme y, sobre todo, alentarme en cualquier proyecto personal o profesional que asumía. Un momento crucial en mi vida académica durante los últimos diez años fue el encuentro con la obra del guatemalteco Rubén Nájera Contreras, uno de los más importantes pensadores de la integración centroamericana de los últimos años. Su pensamiento crítico sobre Centroamérica me ayudó a encauzar mis preocupaciones intelectuales sobre la región. El trabajo de Rubén se ha convertido, desde entonces, en el fantasma que ronda cada palabra que escribo sobre la integración centroamericana.

Lo que comparto a continuación son algunas reflexiones sobre el futuro de Centroamérica a partir de mi experiencia de trabajo en la región. Las personas mencionadas en este artículo no son, de ninguna manera, responsables de los eventuales errores o imprecisiones que puedan existir dentro del mismo. Todos esos errores son míos.

En efecto, hace años confundí, en una presentación que hacía a mis entonces alumnos de Ciencias Políticas de la Universidad de Milán, el origen del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Caí, sin darme cuenta, en la trampa del burócrata: llamé sistema a un conjunto de instituciones de ámbito regional que, solo por estar agrupados bajo dicha nomenclatura, asumía una naturaleza y funciones institucionalmente coordinadas y políticamente coherentes. El objetivo del presente artículo es tratar de remediar ese error. Este ensayo articula algunas reflexiones sobre la integración centroamericana y el reto de la institucionalidad regional en el bienestar social y económico de Centroamérica para los próximos años. Estas reflexiones incluyen dos temas que, asumo, son los que la región (con o sin un abordaje sistémico) deberá enfocarse para resolver los problemas de gobernabilidad, desempleo y, sobre todo, el gran problema ambiental a raíz del cambio climático.

El primer problema que encuentro es un problema conceptual de la cooperación regional. Los centroamericanos dimos por entendido que al integrar instituciones también integraríamos visiones colectivas de desarrollo y prosperidad. Temo que nos equivocamos. Pensamos que la institucionalidad regional podría mejorar la forma en que los Estados se relacionan y cooperan frente a problemas comunes. Esta premisa solo es cierta bajo una lógica idealista de las relaciones internacionales, donde la cooperación sustituye al conflicto, y donde la integración regional dicta el quehacer institucional de los Estados miembros. Sin embargo, existen supuestos (tanto teóricos como empíricos) donde la no cooperación entre los Estados (que no necesariamente significa conflicto) trae mejores resultados que la cooperación. Esta es conocida como la "paradoja de la cooperación" en algunos modelos formales dentro de las Ciencias Políticas (Olson, 1971; Osborne, 1994).

Aunque suena muy paradójico, actuar colectivamente—i.e., dentro de una lógica institucional regional—no necesariamente traerá efectos positivos para Centroamérica. Como se dijo anteriormente, desde hace tiempo muchos académicos han planteado el "problema de la cooperación" en términos de medios no óptimos para el desarrollo, y esta es una premisa que la institucionalidad regional deberá evaluar muy seriamente. En muchos casos, la integración regional asume una faceta de cooperación intergubernamental; es decir, los gobiernos de los países prefieren cooperar entre ellos que apostar a la creación de organismos supranacionales. Pero, aun así, el rol de las instituciones regionales es, en el mejor de los casos, ambiguo, y muchas veces funcionan como meras cajas de resonancia de las políticas internas de los Estados miembros. A este fenómeno se le conoce como isomorfismos institucionales; en otras palabras, la institucionalidad regional adquiere las mismas formas que la institucionalidad nacional de los Estados que la conforman (Briseño, 2018).

Ya instalado el SICA como única propuesta de integración regional de los últimos 30 años, aparecieron algunas inconsistencias. Nájera (2019) registra, al menos, tres importantes: la primera tiene que ver con la cantidad de instituciones y su capacidad de articulación. La actual estructura del SICA crea una compleja red institucional de órganos, secretarías e instituciones especializadas con muchos niveles y con diversas capacidades operativas. El actuar programático de la institucionalidad regional se ve, pues, comprometido a veces por la insuficiente capacidad de coordinación entre las subsecretarías dentro y fuera del Sistema, y por la dificultad de articular efectivamente las agendas de desarrollos nacionales de los países con una agenda regional y sectorial de integración. El reto acá es buscar una institucionalidad más compacta y eficiente, tal y como se instruyó en la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA en el 2018 a través de la Transformación Funcional del SICA (SICA, 2018). En vista de lo anterior, creo que no necesitamos más instituciones sino mejores instituciones.

La segunda inconsistencia tiene que ver con la racionalidad del sistema. La guerra centroamericana de los ochenta empujó varias iniciativas regionales como catalizadores de la paz; sin embargo, una vez terminados los conflictos, la *raison d'être* del sistema empezó a cuestionarse. El vacío existencial del SICA sería rápidamente llenado por propuestas teóricas de la época (regionalismo abierto, nuevos regionalismos, etc.), pero quedarían todavía pendientes diálogos importantes sobre el devenir institucional de Centroamérica frente a nuevos esquemas de cooperación e integración. Esto último abrió la puerta a una confusión conceptual importante: Centroamérica no tenía claro si la institucionalidad regional operaba dentro de un proceso clásico de integración lineal (como sucedía en Europa), o bajo marcos más amplios de relaciones internacionales en los cuales la integración es solo un medio y no un fin en sí mismo. Este tema, incluso en la actualidad, queda abierto al debate.

La tercera inconsistencia, y probablemente la más importante, es la organicidad del Sistema. A treinta años de fundación del SICA, la institucionalidad regional necesita una mejor relación funcional de sus elementos. La región necesita una dinámica operativa más articulada, tanto a nivel nacional como regional. La naturaleza de las relaciones entre los estados miembros, y la forma en que se han configurado en los años postconflicto, han inducido a restringir la capacidad de maniobra que tiene la región de definir su propio proceso de integración. Reconozco que la burocracia regional es una realidad y una necesidad, pero movilizarla en un sentido más coherente es uno de los más grandes retos de cualquier iniciativa de este tipo.

Como decía en la introducción, este ensayo se encarga de expresar dos problemas muy importantes de los que Centroamérica deberá de tratar en las próximas décadas. El primero, el de la paradoja de la cooperación regional, ya fue brevemente discutido en las líneas anteriores. El siguiente problema del que me gustaría hablar un poco es un solo problema con dos caras distintas: la lucha contra el cambio climático y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El reto del cambio climático implica desarrollar planes de contingencia en una de las regiones más afectadas del planeta por el calentamiento global. Por un lado, la urgencia climática llama a los países de la región a unir esfuerzos para hacer políticas públicas regionales capaces de enfrentar las consecuencias del calentamiento global. De hecho, son muchas las voces que advierten las catastróficas consecuencias del cambio climático en la producción de alimentos y en la salud de las personas (sobre todo las más vulnerables) en la región (FAO, 2020).

La agenda de desarrollo sostenible "Centroamérica 2030" se convertirá, por lo tanto, en la nueva meta para el desarrollo económico y social de la región. Sin

embargo, los múltiples problemas políticos, económicos y sociales que existen a nivel nacional (que provoca muchas veces descoordinación en las prioridades a nivel regional) hace que la cooperación regional sea accidentada o, in extremis, contraproducente para el bienestar social de los centroamericanos. La concepción de los ODS, que ha sido abarcada desde la política, ha colisionado con la realidad material, técnica y geográfica de la región, haciendo que la capacidad de respuesta de los países, desde un punto de vista de la política o política pública, sea limitada. Esta disyuntiva de tratar los temas solo desde el punto de vista de la política regional (politics) y no desde la política pública (policy) ha representado otro reto que la región necesita enfrentar.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 3 de cada 10 centroamericanos vive con USD 2.00 al día, solo la mitad de los centroamericanos tiene suministro de agua no contaminada, y de esa mitad que cuenta con agua, el 70% aproximadamente recibe agua sin problemas de interrupciones en el servicio (BID, 2018). El panorama de educación no es tampoco alentador: solo 6 de cada 10 centroamericanos tuvo acceso a la educación secundaria, y solo 4 de cada 10 centroamericanos tuvo acceso a internet (BID, 2018). Lo anterior significa que, en el contexto de la pandemia provocada por la COVID-19 y el teletrabajo, fuimos muy pocos los centroamericanos que contamos con servicios de internet y que pudimos realizar labores desde casa. A esto hay que agregarle la profunda recesión económica que tendrá el mundo a partir del 2021, y cuyos efectos ya se pueden ver en los niveles de crecimiento económico de nuestros países. Estos datos expresan la vulnerabilidad social y económica de Centroamérica, sin mencionar los ya conocidos problemas de corrupción, crimen organizado, tráfico de drogas, inestabilidad política y social, etc.

Centroamérica necesita un cambio generacional importante en la actualidad si quiere enfrentar los problemas arriba mencionados en las próximas dos décadas. Necesitamos, de manera urgente, un cambio cultural en la forma de hacer política. Sin embargo, y sin ánimos de ser excesivamente negativo, estos cambios necesitan de un imaginario colectivo regional que aún no existe. Y aunque pertenezco a una "nueva generación" de postconflicto, pero que ha vivido dentro de una cultura política socializada en el fracaso. Aunque hemos experimentado con modelos socialistas, con neoliberalismos de distintos tipos, con dictaduras militares, con gobiernos liberales y conservadores, el cambio en Centroamérica sigue fracasando en sacar a su gente de la pobreza. Literalmente, hemos intentado casi de todo y el cambio real parece ser marginal. Recientemente mi país, Nicaragua, estuvo a punto de sufrir otra guerra civil en abril del 2018, y el futuro es incierto con las consecuencias económicas que dejará la pandemia del coronavirus. A pesar de esto, creo que el cambio sí es posible en mi país y en mi región. Creo que mi generación es una generación extremadamente talentosa y con capacidad real de incidencia.

A propósito del bicentenario de independencia de la región, y de los 30 años de la creación del SICA, tenemos la responsabilidad histórica de comenzar estos cambios. Al igual que yo, existen muchísimas personas con mucho compromiso y talento que han dedicado toda su vida profesional y académica a Centroamérica y su gente. Mi compromiso empezó muy joven, desde ensayos cortos que escribía acerca del SICA en mis años de estudiante universitario de pregrado, hasta mi trabajo en proyectos de desarrollo local en las fronteras de Centroamérica durante mis estudios doctorales. A través de este importante proyecto “La Región que viene”, que recopila la visión de jóvenes líderes centroamericanos, hago el llamado a la presente y futura generación de centroamericanos a seguir construyendo una región capaz de resolver las necesidades inmediatas de su población; hago el llamado a una generación que sea capaz de asumir con responsabilidad los retos de un mundo globalizado; que sea capaz de posicionarse frente a los problemas de desempleo, desigualdad y pobreza de nuestra región; en fin, que sea capaz de reinventarse, las veces que sean necesarias, para hacer de Centroamérica una región donde valga la pena vivir. Con esa idea de cambio se han escrito muchos artículos. Con esa idea se escribió este.

Referencias:

BID (2018): El Grupo BID en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/EL_Gru-po_BID_en_el_Istmo_Centro_ameri-cano_y_la_Rep%C3%BAblica_Dominicana_Informe_de_actividades_2018_es_es.pdf.

Briseño, J. (2018). Las Teorías de la Integración Regional: Más allá del eurocentrismo. Universidad Cooperativa de Colombia. Centro de Pensamiento Global.

FAO (2020). El Cambio Climático y tu alimentación: 10 datos. Tomado de: <http://www.fao.org/news/story/es/item/356925/icode/> Fecha de consulta: 21 de octubre de 2020

Nájera, R. (2019). La institucionalidad entrópica de la integración centroamericana y el problema de su gobernanza. La Integración Centroamericana y la Globalización Mundial. Call for Papers 2019. SICA/SIECA/BCIE.

Osborne, M. & Rubinstein, A. (1994). A Course in Game Theory. Cambridge, MA. MIT, p.14 ISBN 9780262150415

Olson, M. (1971). The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. Harvard University Press.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press

SICA (2018). Mandatos del Pilar: Fortalecimiento de la Institucionalidad Regional. Sistema de Integración Centroamericano, SICA. Tomado de: https://www.sica.int/pilares/mandatos_25_1.html