

## La integración centroamericana en tiempos de crisis

Lic. Rubén E. Nájera

El siglo XX, no solo su corta historia sino seguramente buena parte del anterior, estuvo jaloneado por más de una crisis. La crisis de la bolsa resuena como la más auténtica poseedora del nombre. Para Hobsbawm no existe, por supuesto, una definición seria de crisis, pero es claro que donde y cuando ocurren son una manifestación de los desequilibrios del sistema (Hobsbawm, 1996, pág. 403 ss.).

Conforme avanzó el siglo, el abuso del término se extendió a cualquier tipo de fenómeno (normalmente expresión de inestabilidad y desequilibrios) pero pasó de tener la cualidad de la temporalidad, el sentido de transición, para transformarse en la fórmula de una condición duradera. La crisis, que por definición de diccionario debiera ser breve (momento de decisión, punto de inflexión, dice el *Oxford Encyclopedic Dictionary*), de pronto se volvió un estado permanente de las cosas.

La explicación está seguramente en su fácil polisemia: la crisis no está condicionada por ningún contexto, la crisis es impredecible, la crisis no constituye explicación, pero la sustituye cómodamente, la crisis es un recurso socorrido del discurso político. También lo es de la burocracia.

La integración económica centroamericana está históricamente entreverada con un buen número de crisis. Está claro, precisamente, que el concepto y su práctica se dan en el marco del desarrollo económico; la asociatividad política de la Organización de Estados de Centroamérica -Odeca- nunca se definió a sí misma como integración (Nájera, 2019). La integración económica es producto del contexto de la postguerra, surge como

un experimento para la reconstrucción latinoamericana y avanza veinte años en su formulación e implementación antes de tropezarse con su primera crisis: la llamada guerra entre El Salvador y Honduras de 1969. La guerra dura cien días, tiempo suficientemente corto para definirla como crisis, pero se instala y deja el proceso, con el retiro de Honduras de la zona de libre comercio, en crisis “permanente”.

En sentido estricto, según lo asumen los expertos, la situación corrobora la tesis de Hobsbawm. El proceso equivalente europeo había basado el método de integración en una premisa básica: la de que todas las partes debieran ser homogéneas para garantizar la igualdad de oportunidades; en términos prácticos, esto exigía iguales niveles de desarrollo y políticas públicas equivalentes. En el caso centroamericano este principio del Método Spaak se traduce en la homogeneidad que da el subdesarrollo de la región, pero las desigualdades se subsanan bajo la figura de las ventajas comparativas (Ducci & Olivi, 1970). A cinco años de iniciada la zona de libre comercio era claro que los beneficios del proceso tendían a distribuirse desigualmente; diez años después, el Estudio de la Década indicaba que, en efecto, las políticas sociales (o de desarrollo) eran necesarias para garantizar la equidad en la distribución de beneficios (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1974).

El hecho es que el discurso de las crisis se instaló en los documentos y argumentos de la burocracia regional. En 1979 una crisis interna, el colapso de la Cámara de Compensación Centroamericana, cerró una década que diversos documentos de la Secretaría Permanente del Tratado de Integración Económica Centroamericana parafraseaban de forma paradigmática: los

problemas del proceso de integración se consideran el resultado de crisis externas e internas; las externas hacen referencia al contexto internacional pero, más específicamente, a las crisis recurrentes de los precios del petróleo y a la crisis del pago de la deuda detonada por la moratoria mexicana durante los setenta; las internas requieren más eufemismos para no herir las susceptibilidades de los gobiernos de la época y, entonces como ahora, se referían a conflictos políticos o internos de los países, sin tipificar el tipo de fenómenos que involucraban la revolución sandinista, la insurgencia y contrainsurgencia guatemalteca y salvadoreña y el rol hondureño y panameño (Panamá no era parte de la integración) en relación con la participación indirecta estadounidense (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, 1990).

Esta taxonomía de crisis encubría la intención de esterilizar el principio de la integración económica, tal como se había hecho en los sesenta. De alguna forma, pese a las crecientes objeciones al modelo económico (la sustitución de importaciones), la expectativa de la burocracia siempre fue revalidar la naturaleza no política del proceso como un hecho estrictamente técnico.

Tras otra década de crisis permanente, es otra crisis, la del “socialismo real”, la que permitirá desentramar el proceso de integración centroamericana, no sin pérdidas y sí con un ejercicio de reinención *sui generis*. Del proceso de Esquipulas surge una nueva construcción que recurre al concepto de integración pero lo despoja del método, la política económica, para convertirlo en una estructura institucional que recupera los fallidos mecanismos de la Odeca, también despojada de su sentido asociativo (Nájera, 2019). La integración que resulta, por definición legal, se resume en una zona de libre comercio sin política industrial (sin sustitución de importaciones) y en conjunto de instituciones comunes, algunas nuevas, cuyo sentido inicial es evitar que la situación de conflicto generalizado de los ochenta se repita.

La “nueva” integración iniciará su primera década, la última del siglo, con otra crisis, esta vez existencial. El Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, había sido creado para garantizar la solución “autóctona” de conflictos regionales, pero entra en una paradoja inmediata: suspendidos los conflictos, su subsistencia requiere otra razón de ser; la integración económica, ahora en el contexto de la globalización, encuentra pronto su propio rumbo pero la necesidad de legitimidad burocrática del Sistema va a encontrar su primera expresión en 1996-97 (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL; Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1998). La crisis existencial es forzosamente una crisis burocrática que intenta traducirse en una reforma institucional; los planes de reforma no tienen mayor consecuencia, el nuevo diseño, como otros que serán recurrentes en los años subsecuentes (ya en el siglo XXI) no logra tomar forma.

A lo largo de las tres últimas décadas, la integración centroamericana (tal vez acertadamente designada por los mismos burócratas regionales como “la institucionalidad”) ha permanecido inamovible, actuando en un limbo que puede designarse como el del *país n+1*, donde *n* define a los países miembros. Esto es, la integración es complemento; la regionalidad ocurre en un ámbito en el que no interfiere con los países y sus políticas que han tendido a diferenciarse nacionalmente; paradójicamente, por supuesto, el reclamo social alude, cuando lo hace, al distanciamiento de la integración.

En el ámbito de la integración económica la zona de libre comercio subsiste y probablemente constituye el esfuerzo de su tipo más longevo y más continuo del mundo en desarrollo. En ausencia de otras políticas económicas comunes de los países miembros, la participación de esta zona en el comercio regional es, en general, estática y ha significado, consistentemente, una cuarta parte del comercio total. Los impactos de las crisis financieras internacionales, la de 1997 y la de 2009 fueron

diferentes, pero nunca tuvieron la intensidad de las crisis de los setenta.

En la era de la globalización, la zona de libre comercio (el mercado interno) tiende a entenderse también como un complemento para la participación en el mercado global; es el efecto amortiguador: si el mercado global va mal, el mercado interno regional absorbe el golpe. Al parecer hubo algún efecto de este tipo en 1997, pero la principal explicación del poco impacto en la región fue que la participación de Centroamérica en los mercados financieros internacionales era muy limitada. En 2009-10, sin embargo, la hipótesis no se demostró y el comercio intrarregional no compensó la baja en el mercado internacional; es decir, la integración económica no demostró ser “anticíclica” (Baroni, 2008) (Baroni, 2009).

Durante este período la integración guardó poca relación con las crisis políticas de la región que, en efecto, fueron nacionales. El criterio de que en un proceso de integración difícilmente una crisis es asépticamente nacional no se ha aplicado y probablemente la naturaleza intergubernamental del proceso, que requiere el consenso, no lo permite. Por lo menos cuatro crisis políticas de país se han dado en estos treinta años: en 1993 y 2015, en Guatemala; en 2009 en Honduras; en 2018 en Nicaragua. Las cuatro afectaban los estados de derecho de los países y la permanencia de la democracia; en dos casos por lo menos, temas comerciales, fronterizos y de aduanas estuvieron involucrados. En ninguno de ellos el sentido original del proceso de integración como mediador en los conflictos, como garante de soluciones autóctonas, se ejerció, ni sistémica ni individualmente.

Si alguna crisis es global es la de la pandemia, que probablemente acabará con la globalización o por lo menos la dejará maltrecha. Como se repite *ad libitum*, se trata de una crisis sin precedentes, pero una vez más no hay mucha claridad de a qué tipo de crisis nos referimos: es una crisis sanitaria, obviamente; pero es también una crisis científico-tecnológica (de los sistemas de investigación y desarrollo); es una crisis de la

capacidad de los estados; finalmente, acaso derivará en una crisis económica global.

Pero lo relevante para nuestro argumento es qué tipo de crisis será para el proceso de integración. Por lo menos hay dos respuestas ilustrativas:

- 1) Será una crisis de políticas comunes, puesto que la paradoja del *país n+1* ha generado un Sistema con políticas regionales que, en general, no son comunes, sólo pertinentes para la burocracia (la institucionalidad). O más exactamente, tal vez será una crisis de la ausencia de políticas comunes.
- 2) Será una crisis de instituciones aparentemente consolidadas que tendrán que reconstituirse, como ya ha sido el caso con el régimen centroamericano de tránsito internacional de carga, una institución poco obvia pero indisociable del funcionamiento de la zona de libre comercio

En estos sentidos focalizados, bajo el principio de las doctrinas del *shock* (del oportunismo), esta podría ser una ocasión para retomar los procesos de reforma, aunque bajo una perspectiva diferente. Si de algo estamos seguros con los impactos de esta crisis es que el funcionamiento de los sistemas multilaterales (el de Naciones Unidas, el panamericano, el centroamericano) ha dado un salto metodológico bajo el acicate de las tecnologías de la información. No será un salto homogéneo ni hegemónico, pero alterará la dinámica de las relaciones más allá de la crisis.

La integración centroamericana y sus reinversiones han surgido de las crisis y por lo tanto son expresión de diversas inestabilidades que acaso explican su dinámica (o su estatismo): las que le son propias por su naturaleza peculiar, las que se derivan de su relación con los estados de los que es producto (una suerte de isomorfismo, agudizado por la paradoja del *país n+1*) y las que genera como sistema. Entender las relaciones permitirá, si no suprimir las inestabilidades, al menos empezar a controlarlas.