

# Integración Regional y Gobernabilidad Democrática en Centroamérica: Notas para un debate

No resulta difícil convertir al debate sobre integración y gobernabilidad democrática en Centroamérica en una oportunidad para valorar, con nuevos ojos, el desarrollo histórico de la región durante las últimas dos décadas. En efecto, tras superar la profunda crisis político-militar de los años 1980, Centroamérica inició un proceso de notables aunque muy dificultosos procesos de normalización política que, estrictamente hablando, han estado todos ellos vinculados a dos conceptos: el de la gobernabilidad democrática como eje articulador de la refundación nacional en el Istmo, y el de la integración regional como propuesta para su consolidación y vinculación con el mundo en el mediano y largo plazo.

Luis Guillermo Solís Rivera (\*)

***Pero, ¿cuál gobernabilidad y cuál integración? Conviene entonces iniciar este documento con un mínimo recordatorio teórico.***

La gobernabilidad es el punto en donde se intersectan dos variables esenciales de un régimen político: el buen gobierno y la legitimidad de donde emanan sus mandatos. Evidentemente puede haber gobernabilidad (e ingobernabilidad) en democracia o fuera de ella, pero la gobernabilidad en democracia conlleva niveles de obligatoriedad mayores pues hay que presuponerla inclusiva, respetuosa del Estado de Derecho, y sobre todo sustentada en un sólido aparato institucional y legal que, perfectible sin duda, debe guardar ciertas condiciones mínimas de partida (como las elecciones libres y limpias o el respeto de los Derechos Humanos) sin las cuales resulta imposible garantizarla.

En el caso centroamericano, por su historia y desarrollo reciente, la “gobernabilidad” a la que se aspire no puede ser otra que la democrática. Valga decir, una en donde la eficacia administrativa del Estado pero también y más importante todavía, la calidad del mandato po-

pular legítimo, expresado en la vigencia y efectivo funcionamiento de un régimen de Derecho, esté garantizada.

La integración, por su lado, es el proceso mediante el cual dos o más Estados Nacionales resuelven trasladar de manera progresiva, potestades propias de su soberanía a entidades de naturaleza supranacional. La integración no conlleva la disolución de las unidades políticas que en ella participan, pero sí el establecimiento de grados crecientes de unión política, armonización económica y articulación cultural. En el caso particular de Centroamérica, la integración a la que se alude es de dos tipos: la formal, representada por las instituciones, normativa y convenciones que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA); y la “informal”, que se expresa en múltiples iniciativas de naturaleza privada que se desarrollan en los más diversos ámbitos de la vida regional.

Para los efectos de este artículo, se entenderá principalmente a la integración regional como la representada por el SICA y sus instituciones.

## DEMOCRACIA E INTEGRACIÓN EN CENTROAMÉRICA

La existencia de un régimen democrático es condición esencial para la constitución de un proceso de integración moderno y eficiente. Obviamente pueden producirse ejercicios de unión o anexión política sin democracia. De hecho, la experiencia centroamericana con la integración durante la primera mitad del siglo XIX y de manera intermitente a partir de entonces y hasta la creación del SICA en 1991, estuvo signada por el militarismo y la autocracia. No obstante ello, las cuatro condiciones básicas de la democracia moderna son indispensables para la existencia de una integración real, a saber: Elecciones libres, limpias y periódicas. Multipartidismo efectivo. Existencia de un Estado de Derecho funcional. Respeto de todos los Derechos Humanos.

Para los efectos de este análisis, si bien los regímenes políticos centroamericanos (y más allá de ellos, los sistemas de dominación del área) adolezcan de algunas de esas características, en todos los países del área se cumplen –con altibajos e imperfecciones– dichas condiciones o al menos existen expresiones de las mismas en el ordenamiento legal.

En ese sentido, habría que afirmar que en Centroamérica el relanzamiento del proceso de integración tras la firma del Protocolo de Tegucigalpa que creó al SICA (1991), se produjo como parte de un esfuerzo explícito por consolidar los procesos de paz derivados del Procedimiento para el establecimiento de la paz firme y duradera en Centroamérica Esquipulas II, 1987). También formó parte de un ejercicio para afianzar a las frágiles democracias del área, en ese entonces fracturadas tras más de diez años de guerra, y amenazadas por innumerables disfunciones sociológicas y políticas.

¿En qué sentido ayudaría la integración a las democracias centroamericanas? Al menos en tres sentidos generales: a) fortaleciendo los procesos de institucionalización en todos los órdenes de la “cosa pública”; b) generando sinergias virtuosas entre los países del área; y c) estableciendo regímenes internacionales armónicos con el nuevo contexto político, en especial en temas como el de las políticas de seguridad pública, en donde las Fuerzas Arma-

das por ejemplo, debían someterse a la tutela y control civil.

Habría que señalar, no obstante lo anterior, que hay en Centroamérica un ejemplo que podría desdeñarse semejante presunción. En efecto, Costa Rica sigue siendo la democracia más antigua de la región y sin embargo también ha sido el país más renuente –junto con Panamá– a la noción integradora desde la independencia misma en 1821. Esta situación, si bien es excepcional y resulta de especificidades locales, constituye un factor que habría que ponderar a la hora de asociar, en el área, a la integración con la democracia electoral. De hecho, el ejemplo costarricense resultaría atípico incluso en el caso de la experiencia europea. Allí, como se sabe, la integración surge indisolublemente asociada con la idea democrática y, en algunos casos (España y Grecia), incluso la precede.

Lo anterior no demerita ni socava la tesis del “beneficio cruzado” que se establece entre integración y democracia. Sin embargo, sí indicaría que la integración no puede verse como un fin en sí misma ni como una pre-condición para la vida en democracia, la cual puede alcanzarse sin integración o –como sustentarían algunos– a pesar de ella.

## DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

Puede afirmarse que hablar de “democracia” en la época actual, conlleva la admisión de un concepto que ha mucho dejó de limitarse a las variables electorales. En efecto, casi sin excepción se entiende que la democracia “moderna” apela a un conjunto de factores entre los cuales, como ya se indicó, los electorales son muy importantes pero no únicos. En ese sentido hay consenso en cuanto a que “esa” democracia, la actual, ha de ser casi un sinónimo de “desarrollo humano”; valga decir, un estado en donde la persona y las personas viven idealmente libres de temor y de necesidad, regidos por un marco normativo e institucional que garantiza el ejercicio de todos sus derechos en un ambiente de paz y estabilidad.

No obstante lo anterior, el sobre énfasis que se concede a la naturaleza “holística” de la democracia moderna ha hecho que durante los últimos años se descuide (por no decir que se descarte) la suprema importancia que tienen

ciertos “rituales democráticos” para el adecuado funcionamiento de la sociedad pluralista. En otras palabras que, obnubilados por el contenido del concepto, se hayan desmerecidos las formas que –en el caso de la democracia occidental- constituyen un prerrequisito para que ésta sea legítima y en consecuencia permita una efectiva convivencia democrática.

Específicamente habría que mencionar, como ejemplos, factores tales como el electoral, hoy sustituido por la llamada “democracia de la calle”; la separación de poderes, hoy socavada por la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros; y el respeto a la opinión de las minorías, sustituido por la “dictadura” de las mayorías.

Habría que decir, a este respecto, que se vuelve urgente restituir los equilibrios republicanos, forma de gobierno que han adoptado todos los gobiernos centroamericanos y que se encuentra en franca crisis en esta primera década del siglo XXI. Más aún, si ello no se lograra es probable que los países del área puedan retornar a momentos ya superados, en donde prevalece una “ficción democrática” fácilmente manipulable por gobiernos más o menos autoritarios según los casos, pero vestidos todos ellos con ropajes de muy dudosa legitimidad.

Ello requeriría, como mínimo: restituir los “pesos y contrapesos” institucionales contenidos en todas las constituciones de la región; una diferenciación clara entre el bien público y el interés privado; el fortalecimiento de los entes de contraloría social (incluyendo el respeto a la libertad de expresión y de prensa) y la escrupulosa observancia electoral internacional.

La gobernabilidad democrática en Centroamérica está amenazada, eso está claro. Pero esas amenazas no son sólo exógenas (por ejemplo aquellas derivadas del crimen organizado transnacional). También y principalmente son endógenas, resultantes de graves disfunciones estructurales, históricas y culturales entre las que se pueden citar el clientelismo, la corrupción pública y privada, el centralismo autoritario y el predominio de estructuras patriarcales y excluyentes que continúan marginando a amplios sectores de las poblaciones del Istmo, a las que se impide el ejercicio pleno de sus respectivas ciudadanías.

Peor aún, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, cuando prácticamente toda la región estaba bajo el dominio de dictaduras militares, en este caso ello ocurre bajo la égida de regímenes formalmente democráticos, lo cual constituye un factor aún más desorientador que puede evitar la atención de dichos procesos de degradación política.

## **LOS DESAFÍOS EMERGENTES PARA LA INTEGRACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN CENTROAMÉRICA**

En la parte final del acápite anterior, se hizo una referencia a las amenazas a la gobernabilidad democrática en Centroamérica. Con respecto a las amenazas exógenas, al crimen organizado transnacional habría que agregar las crisis financieras globales, los efectos crecientes del cambio climático y –tras la firma del Tratado de Libre Comercio- una excesiva dependencia de los mercados de los EEUU. Estas amenazas, como se ha repetido insistentemente, podrían ser si no eliminadas al menos neutralizadas por medio de políticas de integración regional o al menos por medio de una mayor armonización de las políticas nacionales; todas ellas, dicho sea de paso, incapaces en sí mismas de enfrentar con éxito los grandes desafíos emergentes ya mencionados.

Por su parte, entre las amenazas endógenas podrían señalarse la corrupción, el centralismo y la tradición autoritaria. Sin embargo la mayor de todas sigue siendo, aunque ello se disimule con indicadores que demostrarían una reducción sistemática de los índices de pobreza en toda la región, la mala distribución de la riqueza. O lo que es lo mismo, la continuación de los patrones de exclusión social y falta de oportunidades que hacen de Centroamérica una de las subregiones más inequitativas de América Latina. Mientras ello prevalezca, ni la democracia ni la integración serán suficientes para garantizar la gobernabilidad en el mediano y el largo plazo.

Habría que señalar, sin embargo, que la integración regional también se encuentra amenazada. Aunque la naturaleza de las amenazas que la acechan sea fundamentalmente diferente de la que experimentan los países miembros del SICA, la situación no es alentadora ni permite vislumbrar salidas rápidas y eficaces. En efec-

to, la integración centroamericana sigue siendo institucionalmente débil, financieramente frágil y políticamente inestable. Todo ello en un contexto que, al igual que el latinoamericano y caribeño, se ve tensado por una creciente polarización ideológica que se manifiesta en la explosión de crisis binacionales de gran calado que impactan de manera directa y negativa, los procesos de integración de toda el área.

## EN CONCLUSIÓN

Puesta en perspectiva, es fácil constatar que el advenimiento de la democracia y de la integración contemporánea en Centroamérica forma parte de un mismo proceso histórico acaecido a partir de la firma de los acuerdos de Esquipulas II. Aunque ello no sea cierto en lo que toca al Parlamento Centroamericano, cuyo acuerdo constitutivo se firmó en 1986 y fue puesto en ejecución en 1988 por razones que no vienen a cuento en este momento, el Protocolo de Tegucigalpa se firmó en 1991, como derivación conceptual y política del Plan de Paz y con el fin, entre otros, de fortalecerlo.

Si ello se admitiera como cierto, también habría que concluir que la gobernabilidad democrática (la consecuencia más directa del gradual proceso de normalización política experimentado por Centroamérica después de 1990), constituye otro elemento que ha condicionado y ha sido condicionado, por el desarrollo de la integración centroamericana. Ello se evidenciaría en la firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en la suscripción del Tratado de Integración Social y más todavía, en la adopción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, todos instrumentos diseñados con el fin de “anclar” la democracia regional en sus diversas modalidades nacionales.

Más allá de estos vínculos, sin embargo, Centroamérica ha experimentado a lo largo de los últimos 15 años una serie de fenómenos políticos que dejan grandes dudas sobre la consistencia de sus regímenes democráticos. De éstos, y de la capacidad real del sistema de integración regional para apuntalarlos. Se podrían señalar varios ejemplos de ellos, siendo quizá el más vívido el de Guatemala, un país virtualmente sitiado y territorialmente escindido por el crimen organizado. Ese y el de Honduras, que contra todo pronóstico sufrió un insólito golpe de Estado en julio de 2009 que se convirtió en un trágico recordatorio de la fragilidad democrática en la región.

La pregunta que habría que hacerse, entonces, es si la integración y la gobernabilidad democrática en Centroamérica, siendo como son parte de un mismo “continuum” histórico, continuarán caminando por el mismo camino de aquí para adelante. O si más bien, como pareciera indicar la evidencia empírica, más bien se separarán y discurrirán por sendas que podrían llevarlos a una extinción temprana. Si ello ocurriera, estaríamos a las puertas de una etapa de nueva violencia y desestructuración institucional de proporciones inimaginables; de una etapa que recordaría más al pasado que se quiere olvidar, que al futuro que se avizoraba a finales del siglo pasado, a pocos años de haber concluido las guerras fratricidas en el área.

Lo que sí hay que decir, sin embargo, es que la responsabilidad final de la gobernabilidad democrática en Centroamérica (y de la integración regional) seguirá siendo principalmente de los Estados Naciones que la conforman. De las partes, no del conjunto...aunque la teoría proponga lo contrario.

(\*) Secretaría General Iberoamericana Oficina Regional para Centroamérica (Panamá)

Ponencia presentada en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Ciudad de Panamá, 15 al 18 de Junio de 2009 y modificado para su publicación el 19 de Agosto de 2009.



FLACSO Secretaría General  
Tel. 506+2253-0082 / Fax. 506+2234-6696  
Apdo. Postal 5429-1000 San José, Costa Rica  
flacsosg@flacso.org

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)