

Para una crítica de la razón integradora. Cinco proposiciones para la discusión

RUBÉN ZAMORA

Politólogo y Diputado. Ex Candidato a la Presidencia de El Salvador

I. INUTIL DISCUTIR LA NECESIDAD DE LA INTEGRACION REGIONAL

Argumentar la necesidad de la Integración Centroamericana no tiene sentido; en un mundo en proceso de globalización, su necesidad es de tal manera evidente, que perdemos el tiempo dedicándonos a ello; pero argumentar que porqué es necesaria se convertirá en una realidad, es algo completamente diferente. En el mundo contemporáneo se han esfumado aquellas certezas de la “necesidad histórica” que, en décadas pasadas, orientaron mucho la acción pública; una de las grandes lecciones que el último cuarto del siglo nos deja —en muchos casos y para muchos dolorosamente aprendida— es precisamente que la relación entre “necesidad histórica” (concebida a partir del entendimiento del proceso histórico) y “realización histórica”, es problemática y adolece de un grado de aleatoriedad que pocas veces asumimos. Lo que el análisis de la “necesidad histórica” nos proporciona es una probabilidad o, más exactamente, la plausibilidad de construir en la realidad lo que la razón descubre como necesario.

II. NECESIDAD DE DISCUTIR LA “RAZON” DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Por el contrario, preguntarse por la “razón histórica” de la integración regional tiene sentido, en la

medida que aquí nos situamos más allá de la necesidad objetiva y buscamos descubrir la lógica interna del fenómeno integracionista en su concreción histórica. La integración regional busca tener su propia “razón” en el sentido de que, como fenómeno social, necesita explicitar (hacer inteligible) (i) su contextualidad, (ii) su causalidad y (iii) su finalidad. Como instrumento de acción social, es decir, con capacidad de movilizar voluntades colectivas y tener un impacto en la conducta social, la integración centroamericana debe ser interrogada por su razón de ser, no sólo porque pueden existir otras alternativas, sino porque aunque no existieran, (“integración o muerte”), este simple hecho no es garantía de que la integración tendrá éxito, tal como lo postulamos en la primera proposición.

El problema de un eslogan como “*INTEGRACIÓN O MUERTE*” es que no lo asumimos como alternativa real, sino como artificio retórico que nos permite absolutizar la parte positiva; cuando la amarga realidad es que, en muchos casos, se trata de una verdadera alternativa y “*la muerte*” es la más alta probabilidad. En otras palabras, lo que se plantea es que la integración, por muy bondadosa que sea en sí misma, no se justifica o no da razón de sí, si no es a partir de las tres dimensiones que hemos planteado arriba.

La pregunta por la contextualidad hace referencia a la coherencia y funcionalidad que debe existir entre el proyecto integracionista y sus condiciones sociales, tanto regionales como extra-regionales; un proyecto integrador desligado o contradictorio con ellas se vuelve no viable, independientemente de su valor intrínseco. La causalidad apunta a las fuerzas sociales que la pueden convertir en realidad, en la medida que la asumen como la expresión de sus intereses; en otras palabras, apunta al descubrimiento de los intereses de grupos sociales, o de constelaciones de ellos, que le apuestan al proyecto integracionista. En la medida que sea posible enlazar una complejidad de intereses sociales en torno al esquema de integración, y que esta configuración de grupos sea dominante en la sociedad, será realizable este proyecto y tendrá capacidad de concretarse.

Finalmente, la razón integradora debe expresar su finalidad, la imagen de futuro (utopía) que el proyecto implica, pues en términos de la acción social, especialmente de carácter político, sin un imaginario movilizado no es posible romper con las inercias sociales, ni con las resistencias que todo proyecto nuevo genera. Lo que a continuación se plantea son algunas reflexiones en torno a estos tres componentes de lo que he dado en llamar “razón integradora”.

III. EL ANÁLISIS DE LA RAZÓN INTEGRADORA EMPIEZA POR UNA CRÍTICA DE LA NOCIÓN DE CONTINUIDAD DEL PROCESO REGIONAL

La contextualidad del actual proceso de integración es lo primero que una crítica de la razón integradora debe plantearse, y esto en una doble dimensión, porque no basta preguntarse si, en las actuales condiciones de las sociedades centro-americanas, es viable implementar un proceso integracionista, sino que debemos plantearnos si la continuidad del proceso integrador, que en mayor o menor medida se postula a partir de sus

inicios, es o no válida. Veamos primero esta segunda cuestión.

El segundo interrogante me parece importante porque, probablemente, una de las dificultades más serias que el proceso integrador centroamericano enfrenta para entenderse a sí mismo, es su propia historia; ésta suele ser pensada en términos de una continuidad, desde sus inicios en los años cincuenta hasta ahora. Y, si bien se reconocen las interrupciones que este proceso ha tenido, éstas son atribuidas a fenómenos extra-integracionistas (la guerra entre El Salvador y Honduras, la revolución sandinista, las guerras civiles de los ochenta, etc.) y de ahí los esfuerzos por “retomar”, “relanzar” la integración. El pensamiento integrador tiene enormes dificultades para dar cuenta del quiebre que significó la crisis de la integración a lo largo de las décadas de los setenta y ochenta y, más bien, operamos como un par de viejos amigos a quienes las circunstancias de la vida separó por 24 años y, al re-encontrarse, reasumen su amistad como el día en que se vieron por última vez. El problema de estos reencuentros es que, si se trata de renovar amistades, pueden funcionar muy bien, pero, si se trata de retomar una convivencia marital y familiar, por lo general suelen terminar en fracasos, pues ambos han cambiado demasiado a lo largo de la ausencia; para bien o para mal, la integración se parece más a un matrimonio que a una amistad.

Lo que esta línea de pensamiento no puede concebir es la posibilidad de que, entre la vieja y la nueva integración, hay un cambio tan radical en el contexto que es, a todas luces, imposible sostener una continuidad que no sea más que nominal; el punto de partida para la crítica de la razón integradora es, entonces, tratar de situar el nivel de discontinuidad que el proceso plantea, para tomar conciencia de que estamos abocados en algo “diferente”; aún más, en aspectos fundamentales,

el proceso actual de integración presenta signos contrarios a los que predominaron en las décadas anteriores. Podemos señalar, al menos, cuatro grandes diferencias entre ambos procesos:

- a. La vieja integración se hizo para desarrollar un mercado interno de productos elaborados que permitiera generar un tipo de desarrollo económico “hacia dentro” e, incluso, se llegó a plantear la etapa de producción regional con las llamadas industrias de integración. Hoy este esquema de desarrollo no sólo está invalidado, sino que predomina una concepción de desarrollo que, en muchos de sus aspectos, es su antípoda; hoy se trata de impulsar un desarrollo en función de la integración al mercado mundial, el centro del desarrollo actual no es más la economía nacional, sino la globalización.
- b. La vieja integración se sustentó en un pacto social, en el que se reconocía la primacía de los intereses agro-exportadores (la oligarquía) y, a la par de ellos, se intentó generar un mercado para productos elaborados cuyos destinatarios eran, principalmente, los consumidores urbanos. Es más, se puede argumentar que, en términos socio-políticos, el esquema integracionista de los 50 era un “complot” de intelectuales y tecnócratas modernizantes, por introducir en nuestros países un desarrollo capitalista que la fuerza oligárquica bloqueaba sistemáticamente; este “dualismo” socio-económico, consagrado por el viejo esquema integrador del área, ya no tiene sentido. En primer lugar, porque es cada vez más evidente el predominio de los sectores urbanos sobre los rurales; en segundo lugar, porque la agricultura ha dejado de ser el eje de acumulación de nuestras sociedades; y, finalmente, porque los sectores sociales, vinculados a la propiedad de la tierra, han visto su poder seriamente debili-

tado e incluso drásticamente recortado (El Salvador y Nicaragua); en otras palabras, la vieja integración se asentaba en un pacto social que ya no tiene sentido objetivo (sería Guatemala la excepción?).

- c. La vieja integración contó con el Estado como su instrumento fundamental, no sólo para hacer las políticas públicas integradoras sino, en un sentido más profundo, el Estado asumió la tarea de “sustituir” a la burguesía en su esfuerzo por generar el desarrollo capitalista. Por ello el intervencionismo estatal, que se desarrolla coetáneamente con la vieja integración, encuentra en la razón integradora una de sus justificaciones más importantes, y por ello es que la voluntad estatal de integrarse, aunque siempre con graves limitaciones, presentaba un carácter más decidido. Hoy, por el contrario, el Estado se encuentra mucho más limitado en sus funciones: con la nueva integración vemos desarrollarse un proceso, no de expansión estatal, sino de reducción del mismo y la justificación de la actividad estatal se centra mucho más en su problemática interna (la ideología de la reducción del Estado de raigambre neoliberal) que en esquemas de integración. Precisamente en esta debilidad de los estados centroamericanos y en la pérdida de un horizonte de acción de los mismos, es que podemos encontrar la paradoja que tantos le han enrostrado a los actuales procesos integradores, y es que la distancia entre las declaraciones de los jefes de estado y las resoluciones que adoptan, con las realidades de su implementación, es más y más grande; en otras palabras, el perro entre más pequeño más ladra.
- d. Finalmente, el esquema de la vieja integración postulaba una íntima relación entre la integración misma y los esfuerzos por el desarrollo nacional de un mercado interno. En ese sentido,

el imaginario a que esta apelaba –no importa con cuanta fidelidad– vinculaba las necesidades del consumidor concreto con el proyecto integracionista; hoy, por el contrario, el esquema integrador, en la medida que está vinculado al imaginario de la globalización, tiene una relación abstracta con los intereses nacionales y con las necesidades del sujeto concreto consumidor o productor.

- e. El problema se complica aun más, porque, independientemente de todas estas diferencias, hay una continuidad del proceso y esta está representada por la tecnocracia y la intelectualidad integracionista, ubicada en el aparato institucional de la integración. Señalo esto como una complicación, en la medida que aquellos que deben asumir la reflexión sobre el proceso y su relación con los cambios históricos, tienen una tendencia –propia de todos los ejercicios burocráticos– a ignorar el cambio y enfatizar las continuidades.

IV. LA CONTEXTUALIDAD NOS EMPUJA A RE-HACER LA RAZON DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Lo anterior nos permite plantear decididamente la pregunta por la contextualidad de la actual integración. El punto de partida para nuestra reflexión, en torno a esta pregunta, debe ser la toma de conciencia que los países de nuestra región, aun cuando de una manera muy desigual, han sufrido en estos últimos 40 años un proceso de cambios estructurales, de tal magnitud, que difícilmente encontraremos precedentes históricos de igual envergadura.

Para efectos de estas reflexiones, baste con enunciar algunos de los más importantes. En primer lugar, hay que señalar el fenómeno de la urbanización porque, cuando se lanzó la vieja integración, todos los países del área eran predominantemente

rurales, mientras que hoy, con excepción de Guatemala, todos los países centroamericanos presentan un patrón de distribución poblacional predominantemente urbano.

En segundo lugar, tenemos el fenómeno de la dislocación del eje de acumulación de las economías nacionales. La vieja integración se asentó sobre un eje de acumulación claramente definido: la agricultura de exportación. Era de tal naturaleza central esta forma de producción que fue capaz de definir las exclusiones del mercado común del área. Hoy, el cuadro no es claro, la agricultura de exportación sufre de un agotamiento que muchos consideran irreversible y, en general, el sector agrícola ha sido sobrepasado por otros sectores de la vida económica. En la mayoría de los 5 países la producción agrícola es menos del 20% del PIB: El Salvador (11,5%), Costa Rica (15,0%), Honduras (18,5%) y Guatemala (20,0%), lo cual apunta a un mundo productivo muy diferente al de mediados del pasado siglo, cuando llegó a ser hasta un 45%. El área se encuentra enfrascada en una búsqueda de nuevos ejes de acumulación, sobre los cuales asentar su desarrollo, proceso en el cual maquilas y remesas parecieran jugar un rol cada vez más importante, sobre todo por la debilidad práctica de las alternativas de sustitución.

En el ámbito de la estructura de clases, hay que insistir en que la homogeneidad que la clase dominante presentaba hace 50 años no existe más; el proceso original fue presidido por las oligarquías agro-exportadoras que controlaban el poder de los estados Centroamericanos (Costa Rica era la excepción), y fueron ellas, en última instancia, quienes se constituyeron en la fuente de su coherencia, así como de sus problemas estructurales. Pretender actuar como si la misma constelación de clases se encontrara al timón de nuestras sociedades, implica un total desconocimiento de nuestra realidad pues, además del proceso mismo de

sustitución de importaciones que generó relativos cambios en la composición de los sectores dominantes, en Nicaragua y en El Salvador las reformas agrarias y las guerras, así como el declive de la agricultura, prácticamente han sacado del escenario a este grupo social. Paralelamente, en el ámbito de las clases trabajadoras, se observa un fenómeno de similares proporciones, en la medida que, tanto la clase obrera urbana como los trabajadores del campo, han sufrido un proceso de aguda des-asalarización, engrosando las filas del llamado sector informal o de los inmigrantes/emigrantes. Podemos afirmar que, si la vieja integración fue un importante instrumento para la constitución de una clase obrera urbana en varios de nuestros países, hoy el fenómeno es todo lo contrario: lo que estamos viviendo es una desestructuración del obrerismo como clase social. En otras palabras, quienes condujeron el viejo proceso integrador o se suponía serían sus herederos, ya no conducen o se encuentran sometidos a un proceso de desintegración social.

Finalmente, a nivel del régimen político, la Centroamérica de hace medio siglo vivió el florecimiento de los regímenes militares con pretensiones desarrollistas (de nuevo la excepción: Costa Rica). La posibilidad de generar cambios, tecnológicamente orientados y controlados, coincidía con el tipo de régimen que predominaba en el área; por el contrario, a lo que hemos asistido en la última década del siglo recién pasado, es a la vuelta de los militares a sus cuarteles y a la apertura de procesos de democratización en nuestros países; las exigencias de transparencia, “accountability”, y participación ciudadana son hoy más fuertes que antes y la existencia de medios de comunicación, con mayores márgenes de acción, también plantea un panorama diferente.

Como si lo anterior no fuera poco, hay que enmarcar todos los cambios anteriores en la impor-

tante transformación que el contexto mundial ha experimentado en el mismo período. Dos son los fenómenos que dominan este panorama: por un lado, el fin de la guerra fría, que deja a los EEUU como potencia hegemónica absoluta en el campo militar y que, al mismo tiempo, ha significado un reordenamiento del bloque socialista de proporciones que aun no terminamos de dimensionar. El otro hecho fundamental es el proceso de globalización, que en el ámbito económico ha venido a dominar este campo, en la medida que, por primera vez en la historia de la humanidad, un sistema económico tiene no sólo la pretensión sino que esta implementando su universalidad (el capitalismo, al igual que el socialismo, son los primeros modelos económicos universales; durante la guerra fría, ninguno pudo realizar a plenitud esta pretensión), y logra en mayor o menor medida someter a su dinámica a prácticamente todo el mundo (el ejemplo más dramático de esto es el reciente ingreso de la República China a la OMC).

V. LA NUEVA INTEGRACIÓN ENFRENTA UN DILEMA HISTÓRICO

Es, pues, claro que el contexto de la integración es completamente diferente a lo que se nos plantea hace medio siglo. Cualquiera que eche una mirada al panorama de la integración centroamericana en la post-guerra, se va a encontrar con enormes paradojas: nunca había habido un nivel tan alto y frecuente de comunicación entre presidentes y funcionarios de alto nivel como en los últimos 8 años, pero es muy difícil descubrir cuáles son los resultados concretos y tangibles en términos de la integración del istmo. Nunca se han tomado tantas resoluciones, al más alto nivel, ni se han aprobado tantos planes como en los últimos años, pero, de nuevo, son muy difíciles de encontrar el cumplimiento de las resoluciones o la implementación de los planes; nunca se ha hablado tan fuertemente de integración y no se encuentra otro período de nuestra moderna historia en el que se

hayan acumulado tantos conflictos fronterizos entre nuestros países.

Estas paradojas son indicativas de la existencia de un profundo dilema histórico que el proceso integracionista enfrenta en nuestra área y que, en definitiva, se podría enunciar diciendo que la integración o continúa desarrollándose en la forma actual, en la que cada vez más va a ser reducida a un instrumento burocrático, o se levanta a un plano superior, en el cual se enlace con el problema central de nuestras sociedades, cual es el encontrar su visión de futuro y una constelación de fuerzas que lo pueda realizar. En otras palabras, el dilema de la integración es aceptar su papel actual de modesto instrumento para que nuestros gobernantes vayan capeando, en lo posible, los temporales de la historia, con pequeños y frágiles logros, con mucha retórica y espléndidos aparatos burocráticos; o, por el contrario, tratar de ubicarse con una visión de largo plazo, siendo parte de una nueva oferta de región en la que, sin evadir la incorporación a la globalización, lo hagamos desde un esfuerzo regional que sea coherente e instrumental a un desarrollo sostenible.

Una interpretación de estas paradojas es afirmar que se trata de un cínico juego de apariencias y que los gobiernos centroamericanos pretenden jugar a su globalización en pequeña escala, porque, simplemente, esa es la moda. Preferiría avanzar una hipótesis diferente, afirmando que nuestros países se encuentran pasando por un período de tales cambios estructurales, que la percepción del futuro se vuelve muy difícil.

Lo anterior se suma el problema de fondo, cual es que todos estos cambios se están dando sin que aparezca un sujeto histórico que los asuma y los conduzca políticamente. Aquí, de nuevo, la comparación con el viejo esfuerzo integracionista es clara: en aquel momento, a la voluntad de un im-

portante grupo de tecnócratas e intelectuales que percibieron la integración como un horizonte de modernización, se juntó la voluntad de los militares desarrollistas, que también encontraron en la integración un instrumento útil para introducir reformas sin alterar las coordenadas del poder oligárquico y, con la esperanza, tanto de los intelectuales como de los militares, de que el proceso mismo iría transformando a los oligarcas en burgueses industriales, que los campesinos se irían convirtiendo en obreros manufactureros y que la clase media crecería sustancialmente. Por equivocado, ingenuo o pretencioso que fuera este esquema, era en todo caso una visión del futuro para Centroamérica y estaba impulsado por una constelación de fuerzas políticas sociales que podían establecer una estrategia y tratar de implementarla.

Hoy, desgraciadamente, el panorama no da para tanto. La visión, que nuestros gobernantes proyectan, es la de una Centroamérica integrada a la globalización, porque no hay otra alternativa y porque es un mundo globalizado en el que nuestros problemas se van a resolver. Mientras tanto nos conformamos con las maquilas y nos concentramos en defender la estadía de nuestros compatriotas en EEUU porque es de ellos que viene el sustento. Por otra parte, tampoco se ve aparecer una constelación de fuerzas que pueda impulsar el proyecto. Nuestros gobernantes, cada vez más, interiorizan la dependencia del exterior y el desarrollo nacional cada vez es más pensado, a partir de elementos externos a la región, como la inversión extranjera y las remesas y, por otro lado, los tecnócratas no sólo están incapacitados para proporcionar una perspectiva más amplia, sino que se convierten en los agentes más importantes de la implementación del proyecto globalizador en su versión más cruda (un buen ejemplo de esto es la política arancelaria seguida por el gobierno de El Salvador a lo largo de los años noventa). En este sentido, lo que podríamos llamar la falta de serie-

dad y profundidad del nuevo esfuerzo integrador, tiene que ver con la falta de visión de futuro, con la incapacidad de re-contextuar seriamente el instrumento y con la debilidad de las fuerzas sociales que lo impulsan.

La conclusión de estas reflexiones no puede menos que asustarnos o anonadarnos: simplemente hay que repensar y recrear Centroamérica para darles sentido y viabilidad a nuestros pueblos. Es obvio que ya no podemos hacer una integración para generar un desarrollo industrial autónomo o sustitutivo de importaciones; pero es igualmente obvio que sería un histórico error orientar el proyecto integrador para la globalización, con la ciega esperanza que ésta ya va a resolver los problemas. Por tanto, la tarea de la integración es crear las mejores condiciones para su desarrollo, lim-

piando los obstáculos que puedan entorpecer su marcha. Creo que el nudo gordiano de la integración –y en definitiva del desarrollo de nuestros pueblos– se encuentra en la relación que adoptemos con la globalización, sobre todo porque cada vez más se convierte en el dato fundamental del quehacer económico y cultural.

Si buscamos un posicionamiento frente al problema que evada tanto la entrega crítica como el rechazo voluntarista, es posible pensar la razón de la integración centroamericana como un instrumento fundamental para negociar la integración a la globalización; es decir, se trata de un proceso integrador que busque aumentar la capacidad negociadora de nuestros países que, más que pensar en la rebaja de tarifas aduaneras, piense y sea el instrumento de nuestra negociación con el exterior. •