

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R. 1480  
29 de diciembre de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LIBRE COMERCIO, INTEGRACION ECONOMICA  
Y LOS PUEBLOS INDIGENAS SURANDINOS

Este trabajo fue preparado por la División de Desarrollo Social.

No ha sido sometido a revisión editorial.

94-12-1707

## INDICE

|  | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| INTRODUCCION . . . . .   | 1             |
| I. TRANSFORMACIONES ACTUALES EN LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA . . . . .       | 1             |
| 1. Integración comercial después de la crisis de la deuda . . . . .                        | 1             |
| 2. Integración extrarregional . . . . .  | 3             |
| 3. Competir en el nuevo mercado mundial . . . . .  | 4             |
| II. PERSPECTIVAS DE INTEGRACION Y DE DESARROLLO ECONOMICO EN LA REGION SURANDINA . . . . . | 5             |
| 1. La difícil integración económica surandina . . . . .                                    | 5             |
| 2. Minería, principal rubro de inversión extranjera . . . . .                              | 7             |
| 3. Integración, inversión y pobreza . . . . .  | 8             |
| III. ETNODESARROLLO Y COMPETITIVIDAD INDIGENA . . . . .                                    | 9             |
| 1. Etnodesarrollo y Competitividad . . . . .   | 9             |
| 2. El poder moderno del conocimiento . . . . .   | 10            |
| 3. Líneas básicas de una respuesta indígena al libre comercio . . . . .                    | 12            |
| IV. RECURSOS HUMANOS INDIGENAS: IDIOMA, RESIDENCIA Y EDUCACION . . . . .                   | 14            |
| 1. La urbanización de los jóvenes indígenas . . . . .                                      | 14            |
| 2. Niveles indígenas de educación formal . . . . .   | 14            |
| V. INCOGNITAS DEL FUTURO DE LA INTEGRACION SURANDINA . . . . .                             | 14            |
| NOTAS . . . . .  | 16            |
| BIBLIOGRAFIA . . . . .   | 18            |

## INTRODUCCION

Este trabajo explora, en primer lugar, algunos aspectos básicos de los procesos recientes de apertura e integración comercial en América Latina y de la globalización de las relaciones económicas.

En segundo lugar, pasa revista a las perspectivas de integración y desarrollo económicos de la región surandina (sur de Perú, norte de Chile, oeste de Bolivia, noroeste de Argentina). Enumera, además, algunos de los posibles impactos de estos cambios en la población indígena de la región.

En tercer lugar, se analizan algunos de los desafíos y oportunidades para la población indígena que surgen de las nuevas condiciones de la competitividad global, y las posibles respuestas de los pueblos indígenas surandinos frente a los tratados de libre comercio. Se analiza la posibilidad de fortalecer la identidad cultural propia en los nuevos contextos de modernización y modernidad. Se presentan algunos datos empíricos para evaluar el proceso de urbanización y las tendencias educativas entre la población de jóvenes adultos que hablan quechua o aymara.

Con base en estos antecedentes, se discute, en cuarto lugar, el papel de la capacitación para aumentar la competitividad de los pueblos indígenas, la importancia de recuperar a los jóvenes indígenas de residencia urbana, y el papel de la negociación entre actores sociales multiétnicos. El artículo termina con una breve reflexión en torno a distintos conceptos de frontera y la importancia de la integración indígena internacional de hecho, que existe desde hace tiempo en la región.

### I. TRANSFORMACIONES ACTUALES EN LA INTEGRACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

#### 1. Integración comercial después de la crisis de la deuda

En los últimos años ha habido una seguidilla de acuerdos comerciales internacionales en América Latina, no sólo subregionales, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (Estados Unidos, Canadá y México) o el del Mercosur (Brasil, Uruguay y Argentina) sino también bilaterales: entre Chile y Argentina, Chile y Bolivia, Argentina y Perú, Argentina y Bolivia, Bolivia y Perú, y otra veintena entre estos países y otros latinoamericanos (CEPAL 1992a, 1994a). Lo que es más, todo parece indicar que dentro de pocos años habrá desaparecido la mayor parte

de las barreras comerciales entre todos (o casi todos) estos países.

Esta integración comercial ha implicado la interacción entre dos fenómenos: la reducción generalizada de reglamentos y obstáculos al libre comercio entre países; y la creación de acuerdos formales entre dos o más países con tratos preferenciales frente a las demás naciones. La propuesta de la CEPAL de fomentar un "Regionalismo Abierto" busca una complementariedad entre ambos fenómenos, que favorezca el desarrollo con equidad alimentado por el comercio internacional, que aumente la competitividad de los países latinoamericanos y que genere mecanismos de defensa de la región frente a eventuales presiones proteccionistas de países extrarregionales (CEPAL 1994a: 8).

Hace más de un cuarto de siglo que se vienen realizando esfuerzos serios en pro de la integración latinoamericana, con el Pacto Andino, la ALALC —ahora ALADI— y varias otras organizaciones. ¿Por qué este rápido avance se logra sólo ahora, y en gran parte al margen de estas organizaciones pro-integración? 1/

Bajo los múltiples pero limitados acuerdos de la era que termina con la crisis de la deuda externa (1982), el comercio intrarregional creció gradualmente, pero nunca superó el 14% del comercio exterior total de la región. Con la crisis, este comercio cayó en 40% en sólo dos años, la misma proporción que el comercio total —o sea, que pese a todos los acuerdos, no hubo preferencia hacia el comercio entre los países latinoamericanos. Ese nivel máximo de menos del 14% sólo se volvió a alcanzar nuevamente en 1991.

La protección frente la competencia desde el exterior y las subvenciones a los empresarios predominaron en la región durante los últimos 30 ó 40 años. Estas prácticas presentaban una dificultad para la integración: la cantidad y complejidad de las leyes y disposiciones administrativas —junto con las presiones en contra del cambio por los intereses creados por estas protecciones y subvenciones— impidieron avanzar mucho en las negociaciones de integración.

Con la crisis de la deuda que explotó en agosto del 1982, ya no había recursos financieros para importar insumos necesarios para la producción ni para subvenciones —ni producción, ni consumo, ni bienestar— sin desatar procesos hiperinflacionarios. La región pasó así de recibir grandes flujos de crédito a un flujo negativo de capital del orden de 25 mil millones de dólares netos cada año (CEPAL 1992d). La banca presionaba para que los países se pusieran en condiciones de seguir pagando los intereses de sus deudas mediante la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y fiscales, la reducción de la inflación, la creación de climas atractivos a la inversión y el establecimiento de las condiciones para —cumplidas estas precondiciones— volver a recibir créditos

para desarrollarse. En este contexto, la única forma factible de obtener divisas era aumentar las exportaciones.

En los ochenta y principios de los noventa, varios países de la región encontraron que, a medida que avanzaban en estos cambios, era más simple negociar acuerdos comerciales precisamente entre países que habían tenido que abandonar subvenciones y barreras proteccionistas. Por otro lado, la proliferación de acuerdos bilaterales en vez de regionales deriva de que resultaba más fácil negociar las diferencias restantes entre dos países cada vez, aunque esto generaba una situación regional algo caótica, aspecto que empieza ahora a concentrar la preocupación de estadistas y planificadores.

Los requisitos para establecer acuerdos bilaterales no son pocos ni pequeños: ambos gobiernos tienen que seguir políticas económicas relativamente similares en todos los aspectos para que sus respectivos productos y servicios puedan competir en igualdad de condiciones. Lógicamente, también tienen que emparejar aranceles hacia fuera. A diferencia de los esfuerzos integracionistas del pasado, esto se está haciendo en forma pareja para casi todos los productos a niveles de alrededor de 10% o menos. Así lo promueven los organismos financieros internacionales, y se acepta porque los gobiernos quieren lograr mejores acuerdos comerciales con otros países que ofrecen mercados grandes para muchos productos nacionales (CEPAL 1992a).

## 2. Integración extrarregional

A mediano plazo, los gobiernos de la región buscan la integración regional **dentro de** una integración hemisférica y, en último término (si llegara a darse una reducción del proteccionismo entre los tres grandes bloques comerciales liderados por Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea), al mercado internacional. Para la empresa o el país que se atreve a competir con todos, los mercados grandes y la posibilidad de asociarse con los poseedores de tecnología y conocimiento de esos mercados hace muy atractiva la integración extrarregional. De hecho, parece probable que incluso la masiva integración intrarregional que se prevé para los próximos años no cambiará el predominio del comercio extrarregional, simplemente porque el mercado mundial es muchas veces más grande que el mercado regional y, por tanto, ofrece más posibilidades. Los recientes acuerdos logrados en la "Ronda Uruguay" en el marco del GATT constituyen avances multilaterales notables en la línea de la progresiva liberalización del comercio mundial.

### 3. Competir en el nuevo mercado mundial

Las posibilidades de aumentar las exportaciones de los países latinoamericanos son la principal explicación del interés compartido por los gobiernos de la región por aumentar su capacidad de competir en el emergente mercado globalizado. Pero esta competencia presenta exigencias que condicionan las políticas económicas a ser aplicadas dentro de esta estrategia (CEPAL 1992b).

Primero, las tecnologías de información hacen posible (y, por ende, necesario) que los países respondan con mayor rapidez a cambios de la demanda en el mercado mundial.

Segundo, se han desarrollado grandes redes productivas mundiales como resultado de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas multinacionales y de sus alianzas estratégicas con empresas nacionales de distintos países.

Tercero, las innovaciones basadas en la microelectrónica y en los nuevos materiales están aminorando la ventaja comparativa tradicional de los países en desarrollo basada en la mano de obra barata y en materias primas naturales (CEPAL 1992b).

Todo lo anterior hace que se haya constituido ya un solo gran mercado mundial, mucho más competitivo, y que las formas de competir con éxito hayan cambiado. Por otro lado, la manera tradicional de ordenar las relaciones económicas intrarregionales básicamente mediante reglas aplicadas en las fronteras, normas de aduana, restricciones de importaciones, etc., empiezan a perder relevancia frente a otras que determinan la competitividad internacional, como la política macroeconómica y las normas de calidad (CEPAL 1992b: 48).

Sin embargo, es igualmente cierto que las complementariedades potenciales entre los países latinoamericanos no son triviales. Hay varios cientos de millones de consumidores potenciales pero más importantes son las posibilidades de combinar recursos materiales, energía, bienes de capital e intermedios para la producción, y agregar valor a las exportaciones a otras regiones.

Tres hechos son fundamentales para analizar estas tendencias de libre comercio: primero, la inexorable tendencia mundial a la reducción de las barreras al libre comercio internacional; segundo, la creciente contribución del comercio exterior al proceso de desarrollo económico de América Latina; y tercero, el emergente potencial del comercio entre los países de la región, que creció a más de 20% anual en los primeros años de esta década (CEPAL 1994d: 34), proceso que según algunos especialistas va a intensificarse y profundizarse durante lo que resta del siglo veinte.

## II. PERSPECTIVAS DE INTEGRACIÓN Y DE DESARROLLO ECONOMICO EN LA REGION SURANDINA

### 1. La difícil integración económica surandina

¿Qué significan estas tendencias latinoamericanas y mundiales para la integración comercial surandina? Contrariamente a lo que se podría imaginar, en este caso, ellas no garantizan la rápida integración comercial: no habrá, en el corto plazo, un "Mercado Común Surandino". Según especialistas de la CEPAL, es probable que las negociaciones en marcha entre Chile y los miembros de Mercosur prosperen, y que aquel país ingrese en los próximos años —mediante una u otra fórmula— al Mercosur en los próximos años. También es posible que Bolivia siga un camino similar. Pero entre los cuatro países de la región surandina, no habrá presumiblemente un acuerdo de mercado común, del tipo Pacto Andino o Mercosur, sino acuerdos bilaterales de reducción de barreras aduaneras. El acuerdo firmado entre Chile y Bolivia en abril de 1993 marcó un cambio importante en las relaciones entre ambos países que actualmente avanzan en acuerdos y acercamientos de diverso tipo, buscando maneras de equilibrar los flujos de venta e inversión que hasta ahora han beneficiado más a empresas chilenas.

En otras palabras, la integración comercial de todos los países surandinos probablemente tomará más tiempo que la que se está dando entre pares de países. El profundo proceso de reestructuración, apertura económica y privatización que lleva adelante Perú, lo hará más aceptable como clima de mercado para acuerdos bilaterales pero, pese a la recuperación del crecimiento económico, su ajuste estructural está todavía por completarse y los graves daños que han sufrido tanto su industria (antes protegida) como su economía, significan que la reestructuración productiva y comercial tomará algún tiempo. Su reincorporación al Pacto Andino puede acelerar el proceso de integración al comercio regional (CEPAL 1994c).

Es probable, entonces, que los avances en la integración surandina se expresen principalmente a través de acuerdos bilaterales de libre comercio y tránsito, y de zonas francas fronterizas; y mediante la agilización de los controles, la reducción de las múltiples inspecciones y de las trabas burocráticas para el transporte fronterizo.

Algunos expertos ven un papel especial, a largo plazo, para Bolivia: reasumir su antiguo rol de "país-puente" entre el norte y el sur, entre el Pacífico y el Atlántico, entre la cordillera y la Amazonia. Reencontrarse con su secular vocación de nexo regional implica una gran inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones y el desarrollo de una economía de servicios modernos, incluidas la informática, la comunicación electrónica y

servicios financieros, que se añadirían a la exportación de recursos naturales y productos agropecuarios.

Dos aspectos condicionantes de la integración física en la región surandina, con el resto del mundo, guardan relación con el transporte marítimo en el Atlántico y en el Pacífico. Por un lado, está el proyecto de la hidrovía del Río Paraná (se prevé una inversión de 800 millones de dólares), que conectará el este de Bolivia al Mercosur y al resto del mundo. Por otro lado, un importante condicionante de la integración por el lado Pacífico es la transformación actualmente en marcha de la tecnología del transporte marítimo. Se está imponiendo el uso de grandes contenedores y grandes barcos de carga cuya eficiencia depende de la existencia de puertos mecanizados que puedan completar sus cargas con la mayor rapidez posible. Cada hora innecesaria en puerto representa una pérdida significativa para propietarios de los super-barcos de las principales empresas navieras. En consecuencia, es probable que las inversiones necesarias se realicen en sólo uno o a lo más dos de los actuales puertos rivales del norte de Chile y el sur del Perú. Maximizar el flujo de productos por algunos puertos seleccionados para llenar estos barcos sin demoras implica, por ejemplo, la conveniencia de aumentar el volumen de productos argentinos, brasileños y bolivianos que salen por algún puerto del norte chileno o del sur peruano, como parte de una estrategia aplicada por estos últimos países para no quedar marginados del emergente circuito principal del transporte marítimo mundial, incluido el enorme mercado asiático.

Los ministros de transporte de la región anuncian periódicamente (Reunión de Ministros... 1992) sus propuestas para la realización de "corredores" de transporte terrestre en la región surandina: por ejemplo, entre La Paz e Ilo; entre La Paz y Matarani; entre La Paz y Antofagasta; entre La Paz y Salta; entre Uyuni y Antofagasta; entre Arica y Tacna; entre Iquique y Oruro; entre Antofagasta y Jujuy, etc. Sin embargo, la concreción de estas declaraciones depende, por una parte, de los acuerdos de tipo económico y político con otros países importantes del continente, particularmente Brasil, para construir las ansiadas carreteras interoceánicas. Por otra parte, la viabilidad de una red de carreteras regionales y locales también depende de las inversiones productivas que ocurren en la misma región surandina. Las señales y hechos recientes al respecto indican un aceleramiento de la realización de este viejo anhelo de integración física por carretera, con la apertura de nuevas rutas viales entre Chile y Bolivia y la pavimentación de otras. El rompimiento del tradicional aislamiento y la abreviación de los tiempos de viaje vehicular tendrán importantes impactos en la vida de los pueblos cercanos a estas rutas.

En la próxima década, cabe esperar inversiones productivas en la región surandina (en aquellas zonas libres de conflicto armado) en diversos rubros: minería, construcción, gasoductos y oleoductos,

riego, agricultura de exportación, pesca, energía eléctrica, transporte, turismo, etc. Una implicancia importante de los proyectos de inversión productiva es que exigen el desarrollo casi simultáneo de sistemas de infraestructura de energía, de servicios, comercio, comunicaciones y transporte.

## 2. Minería, principal rubro de inversión extranjera

En este momento la minería es, en términos del valor de las probables inversiones, el principal rubro económico de la región surandina. En el período 1994-2000 se invertirán más de 10 mil millones de dólares en minería en América Latina (Sánchez-Albavera 1994), con varios miles de millones destinados a expandir o a abrir yacimientos mineros en la región surandina, la mayoría de los cuales ya están en desarrollo. En Chile, en el período 1986-1992, 3 mil 500 millones de dólares entraron al país por inversiones en minería. En el período 1992-1994 se esperaba que por lo menos dos mil millones más 2/ serían invertidos en minería en Chile (Revista Minera: 1992).

Estas cifras astronómicas se traducen en proyectos específicos también millonarios. En el Norte Grande de Chile se desarrollarán minas de cobre, plata, oro, yodo, nitrato de sodio, litio, potasio y azufre, y de sodio y bórax en diversos salares (CEPAL 1991b; Revista Minera 1992). En el noroeste argentino se extraerá cobre en diversas zonas fronterizas todavía bajo prospección, que ahora pueden ser desarrolladas con la participación del capital y de la tecnología de empresas chilenas, gracias a cambios en las viejas restricciones argentinas. En el sur de Perú hay proyectos para oro en Madre de Dios y en Puno; de uranio, estaño, plata, tungsteno y magnesio en Puno; y de cobre en Cuzco, Apurímac y Arequipa (CEPAL 1991c). En el oeste de Bolivia se desarrollan proyectos de extracción de plata, especialmente en Oruro; de oro, cobre, plomo, estaño y zinc en varias zonas en prospección en La Paz, Oruro, Potosí y Tarija; y de litio, bórax, nitratos, etc. en Potosí y Tarija y especialmente en el Salar de Uyuni (CEPAL 1991d).

La gran minería tiene impactos estimulantes importantes en las economías regionales, justamente a través de todos sus requerimientos de insumos y las oportunidades de crear valor agregado. Por ejemplo, la construcción de refinerías de metal, una vez en producción y dotadas con poder comprador, estimula posteriormente el desarrollo circundante de la pequeña y mediana minería algo más intensiva en el uso de mano de obra.

La creación de mayor valor agregado a partir de la minería también puede estimular eslabonamientos, incluso más allá de las fronteras. La propuesta de un gran complejo minero-industrial integrado de fertilizantes es especialmente relevante para la integración de los países surandinos. Combinando nitratos, sodio,

potasio, y azufre para ácido sulfúrico —todos disponibles en el área donde se juntan Perú, Bolivia y Chile, se podría abaratar los costos de la producción agropecuaria en los cuatro países. Otro ejemplo de desarrollo trans-fronterizo de grandes implicancias para el desarrollo surandino es la propuesta técnicamente factible de bombear agua desde el Lago Titicaca a tierras peruanas y del Río Desaguadero, o de napas freáticas bolivianas, hacia el norte de Chile <sup>3/</sup>. El tema del agua —un bien escaso en el sur andino, y vital para la supervivencia de las comunidades rurales indígenas— es central a la futura relación entre crecimiento económico (especialmente en la minería) y el bienestar de la población de la región.

### 3. Integración, inversión y pobreza

¿Cual será el impacto en la población de la región surandina de estos procesos probables de inversión y comercialización? Obviamente, se crearán nuevas fuentes de trabajo y oportunidades de mercado. Es probable que los beneficiarios vengan de fuera de la región o pertenezcan ya a los estratos socioeconómicos favorecidos de los centros urbanos de la región surandina. En términos de la reducción de la extrema pobreza, actualmente concentrada en la población indígena de la región, habrá oportunidades de empleo para trabajadores manuales en la construcción, la minería y los servicios personales.

Los efectos sociales indirectos de los proyectos de integración e inversión, por lo demás, serán muy fuertes y no siempre positivos para estos sectores. El principal rubro de inversión, la gran minería, es una actividad esencialmente de enclave, a pesar de los eslabonamientos mencionados, y una parte muy pequeña de las utilidades quedarán en el área de extracción. Y la minería y los crecientes centros de asentamiento humano asociados a ella exigirán grandes cantidades de agua y de energía eléctrica.

La búsqueda de empleo fuera de la comunidad rural estimulará desarraigo; habrá, con toda probabilidad, tendencias hacia la proletarización y la mayor diferenciación social con relaciones de reciprocidad cada vez más desiguales. La construcción de las principales carreteras por unas rutas y no por otras, junto con la mayor vigilancia fronteriza, alterarán el sistema regional secular de lugares centrales y redes de caminos de carga animal. Es posible que el desarrollo infraestructural se vea acompañado también por un aumento del narcotráfico en la puna y precordillera —que ya impacta fuertemente en la economía y la sociedad indígenas— con su conocida secuela represiva. Pero, por otra parte, queda por verse si la reducción de barreras comerciales en las fronteras ofrecerá oportunidades importantes para la población indígena pobre; de inmediato, puede tener incluso un efecto negativo en el

"contrabando hormiga" tanto de productos menores de consumo como de drogas ilícitas, que es actualmente una importante fuente de ingreso para muchas familias indígenas de zonas fronterizas.

Sin embargo, también es cierto que, en líneas más positivas, facilitará el microcomercio tradicional interzonal por nuevas y más rápidas vías y llevará a que surjan servicios públicos, médicos y otros, más accesibles para la población rural indígena pobre. El turismo, "exportación" de servicios que trae divisas, está siendo promovido a través del mejoramiento de las carreteras y de inversiones concentradas en las playas, pero crece fuertemente también en relación a los atractivos de la naturaleza cordillerana y desértica, de la arqueología y de las mismas culturas indígenas actuales que nos ocupan aquí. Con un manejo adecuado de las oportunidades y peligros de este especial mercado, el turismo puede ser un aporte al fortalecimiento de la base material de las comunidades y culturas indígenas.

Las actividades y proyectos descritos responden, en el fondo, a una particular valorización del espacio surandino, desde la perspectiva de la ciudad, compartida por burguesías nacionales y empresas multinacionales, primando la motivación de lucro. No es, por lo general, una visión orientada a beneficiar a la población indígena campesina de la región, ni mucho menos preocupada por los valores culturales surandinos.

Pero otros cambios, aquellos relacionados con las exigencias de la competitividad nacional en la nueva economía globalizada, tendrán efectos aún más profundos en la región y significarán retos y también oportunidades para los pueblos indígenas surandinos.

### III. ETNODESARROLLO Y COMPETITIVIDAD INDIGENA

#### 1. Etnodesarrollo y competitividad

Si se entiende por etnodesarrollo **"ampliar y consolidar los ámbitos de la cultura propia mediante el fortalecimiento de la capacidad autónoma de decisión de una sociedad culturalmente diferenciada para guiar su propio desarrollo"** (UNESCO/FLACSO 1982), puede aplicarse este concepto en el contexto de la globalización y liberalización económica que, guste o no, constituye un dato de la realidad no fácilmente modificable. Aunque la relación entre identidad étnica, cultura y desarrollo es compleja (véase Durston y Muñoz 1994), aquí corresponde destacar sólo dos aspectos: el etnodesarrollo implica el fortalecimiento de un actor social indígena en un contexto interétnico nacional e internacional; y **"ampliar...los ámbitos de la cultura propia"** involucra (entre otras medidas) la apropiación e incorporación de conocimientos de otras culturas, para fortalecer la capacidad autónoma de decisión.

Para desarrollarse rápidamente en este fin de siglo, cada país tiene que competir en el mercado mundial que ha emergido en los últimos años. Y para competir, hay que tener tecnología moderna e instituciones ágiles, de rápida reacción y gran flexibilidad (CEPAL 1992b). Hay que tener, además, una fuerza de trabajo a la vez calificada y motivada.

Vale la pena subrayar aquí el surgimiento del consenso actual en el sentido de que, para ser competitivo internacionalmente, la alta productividad y la motivación no sólo son necesarias a nivel de empresa o de enclave, sino en el sistema nacional que debe ser económica y socialmente "moderno". Esto significa que todos los grupos y sectores estén involucrados y se sientan involucrados en el desarrollo nacional. Es necesario lograr cierto grado de equidad que asegure tanto la estabilidad sociopolítica a largo plazo como una alta motivación en el trabajo y en el quehacer cívico. Por ende, evitar la exclusión del reparto de los beneficios del desarrollo y de la toma democrática de decisiones sobre el estilo de desarrollo a seguir es una condición necesaria de la transformación económica requerida actualmente en América Latina (CEPAL 1992b).

Los nuevos requisitos de la competitividad entre países implica, por ende, corregir las inequidades que han sufrido los pueblos autóctonos dentro de cada Estado nacional. Pero, por otro lado, estos mismos principios sistémicos pueden ser adoptados como orientación estratégica por un pueblo indígena y hasta por una comunidad. Estas también tienen que competir, económica y políticamente, con otros actores sociales dentro de un mismo territorio y Estado.

## 2. El poder moderno del conocimiento

Hoy más que nunca el **conocimiento**, en el sentido de información y aprendizaje de códigos (como la lectura avanzada y el método científico) constituye un medio poderoso que permite apropiarse constantemente de cada vez más conocimiento (Toffler 1991; CEPAL 1992c). Por esta razón, una prioridad del proyecto propio de los pueblos indígenas es obtener más educación para sus hijos.

No es efectivo que adquirir tecnología y educación formal signifique, para un pueblo indígena o latinoamericano, homogenizarse inevitablemente en la cultura europea o norteamericana. Al contrario, éste es un pensamiento anticuado y un ideal caduco. La modernidad es la valoración y el fortalecimiento de la diversidad; es la perspectiva que ha estado impulsando el movimiento ecológico mundial, y en la cada vez más rápida difusión de la comprensión de la validez de diversas culturas distintas de la propia (Durstun 1993).

En el mundo económico, esta valorización de la diversidad —tanto genética como cultural— se expresa de una forma algo diferente relacionada con la percepción de la diversidad como un **recurso valioso** y, sobre todo, como fuente de ganancia en el capitalismo moderno. Hoy es posible satisfacer gustos y demandas muy especializadas en pequeños nichos del mercado mundial. Si hay una demanda para la música andina, por ejemplo, habrá capital para que alguna empresa satisfaga esa demanda y logre utilidades. Lo que manda en este contexto, es el poder de compra, la demanda **efectiva**; si la hay para las expresiones de alguna cultura o subcultura, ésta prosperará.

Por otra parte, los principios y los medios de la competitividad moderna se aplican no sólo en la economía; la competitividad sistémica es también parte de la esencia de un movimiento sociopolítico exitoso. Incluso donde el sistema dominante persiste en pretender asimilar a la población indígena, tal como señala Javier Albó, la castellanización, la profesionalización y la penetración de los medios masivos de comunicación tienen en gran parte un efecto de búmeran: como recursos y como vehículos de una mayor concientización están conduciendo a una revalorización de la cultura propia y "a una mayor audacia y globalidad de las ahora llamadas naciones indias en sus planteamientos" (Albó 1991: 330-331).

En suma, la educación universal, en este contexto, exige que —por un lado— todas las personas de una etnia aprendan su propia historia, las técnicas tradicionales de manejo del ecosistema local, su medicina natural, su religión; pero también, que sepan leer bien, que sepan analizar críticamente el mensaje televisivo y radial sobre economía, política y cultura. Significa, asimismo, que muchos jóvenes indígenas vayan a la universidad, para servir después a sus comunidades y movimientos con análisis profesionales y conocimientos técnicos de ingeniería genética, etc., etc. Significa que estudien su propia historia, no para repetir una sola verdad definitiva, aprendida, sino para desarrollar sus propias hipótesis cada vez más nuevas, fundadas en datos nuevos, sobre la historia y la cultura de su propia etnia. Significa que la nueva generación indígena, junto con una profunda valorización de su propia identidad y tradición, comprenda los cambios científico-tecnológicos, económicos y políticos del mundo en que su pueblo tiene que vivir.

Otra aplicación importante del conocimiento, entonces, es el análisis de problemas propios para proponer soluciones propias y presentarlas como proyectos a las fuentes de financiamiento. Esto requiere también del perfeccionamiento de una destreza que hasta hace poco no se estudiaba: **la negociación**.

Las técnicas de la negociación han sido estudiadas en diferentes contextos, en diversas partes del mundo. Aunque cada cultura tiene sus propias formas de negociación, los principios

abstractos, presentados en forma didáctica, forman un conjunto de habilidades que se puede aprender. Puesto que cada pueblo y cada comunidad indígena compite -y tiene que convivir- con otros actores sociales, estas habilidades pueden ser muy valiosos para negociar mejor con la comunidad de al lado, para negociar derechos de agua con empresas o sectores sociales no indígenas, para negociar derechos compartidos a un territorio y a los minerales allí existentes, o para mejorar alianzas y plataformas políticas con otras fuerzas indígenas y no indígenas.

### 3. Líneas básicas de una respuesta indígena al libre comercio

Los impactos sobre los pueblos indígenas que provocaron los tratados de libre comercio entre los cuatro países de la región surandina, entre éstos y otros países vecinos, y especialmente los firmados con países industrializados, variarán según el país, la comunidad y la familia. Los precios actuales de algunos cultivos sufrirán más por la pérdida de protección de la competencia internacional que otros; algunos rubros recibirán obviamente más inversión extranjera; algunos productos indígenas encontrarán mercados extranjeros gracias a la liberalización comercial y otros, no. Las exigencias de cambio y adaptabilidad son grandes y diversas, pero hay algunas acciones genéricas que pueden ser la base de una estrategia para aprovechar las oportunidades y limitar los daños de tales cambios.

#### a) Mantener parte de la protección

Los tratados de libre comercio nunca implican abolir los aranceles a cero de un día para otro. De acuerdo a sus prioridades, cada país negocia la mantención de barreras protectoras para ciertos productos a determinados niveles porcentuales, por uno, cinco o diez años, o por un periodo indefinido. Los pueblos indígenas pueden argumentar ante sus respectivos gobiernos nacionales las importantes razones sociales que justifican tal protección para sus productos más importantes.

#### b) Compensar o contrarrestar los impactos negativos

Gran parte del enorme programa de solidaridad llevado a cabo por el gobierno mexicano en beneficio de campesinos minifundistas está pensado para ayudarles a sobrevivir al impacto que el TLC tendría en el precio de los granos básicos que cultivan; además de varios años más de protección arancelaria (por sí sola insuficiente), hay crédito barato, capacitación, apoyo a la microempresa y a la empresa comunitaria, inversión en infraestructura social, etc. Tal tipo de programa puede ser objeto de una demanda indígena frente a los actores sociales que más se beneficiarán de un tratado de libre comercio.

c) Solicitar una negociación más firme de las condiciones del acuerdo

Muchos gobiernos latinoamericanos han hecho concesiones a las demandas de los bloques comerciales existentes, previas a la negociación de acuerdos, con la esperanza de ser los primeros en ser admitidos. Se puede pedir que estas concesiones sean incluidas en la negociación exigiendo que las otras partes también hagan concesiones —en este caso, para salvaguardar el bienestar y la supervivencia cultural de los pueblos indígenas surandinos.

d) Desarrollar estrategias de exportación

Es bastante difícil prever las demandas que surgirán en los mercados que se abren a través de la liberalización del comercio, para productos actuales o potenciales de los pueblos indígenas. Ellos pueden ser tanto agrícolas y forestales como artesanales, y abarcar rubros nuevos insospechados. Hay que tener información sobre estos mercados en constante cambio y propuestas para aprovecharlos 4/.

e) Establecer lazos con "aliados naturales" en otros países

La integración comercial puede ser acompañada por integración en otros ámbitos, constituyéndose alianzas con capacidad de influir en la determinación de las políticas públicas en los países que se integran. Los aliados naturales son los movimientos sindicales afectados por la competencia de bajos salarios y falta de garantías sociales en el tercer mundo (véase al respecto Corporación Mancomunal 1994); los pueblos indígenas de otros países; y, en menor grado, los movimientos ecologistas e indigenistas y los bancos internacionales de desarrollo. 5/ En particular, los pueblos indígenas de Estados Unidos y Canadá están empezando a jugar un fuerte rol de apoyo a sus hermanos del sur, inclusive en el campo del comercio internacional. Tampoco debe descuidarse el potencial de las alianzas entre organizaciones indígenas y ONG's de apoyo dentro de los cuatro países de la región surandina 6/.

f) Capacitarse

En este contexto, se trata de capacitación en el análisis de los mismos procesos de integración comercial internacional; en el estudio de mercados y el diseño de productos y su comercialización; y en destrezas de gestión de microempresas o empresas comunitarias y de habilidades productivas nuevas. En todos los casos, se trata fundamentalmente de la apropiación de elementos de otras culturas y de otros conocimientos para adaptarlas a la cultura propia, fortaleciendo su base material y su capacidad de adaptación al cambio 7/.

#### IV. RECURSOS HUMANOS INDIGENAS: IDIOMA, RESIDENCIA Y EDUCACION

La información de censos y encuestas de hogares nacionales, con todos las advertencias del caso sobre la calidad de la información y sobre su interpretación, puede ser útil para la evaluación y el análisis de las fortalezas y carencias de los recursos humanos de los pueblos indígenas surandinos, y su potencial competitivo en la economía globalizada.

##### 1. La urbanización de los jóvenes indígenas

Según datos del censo de Perú (CELADE 1992), ya en 1982 aproximadamente 48% de los jóvenes adultos (de 15 a 29 años) que hablaban quechua vivían en las zonas urbanas (véase también Gráfico 1). Es decir, ahora se puede postular que más o menos 60% de los jóvenes quechua-hablantes del Perú viven en las ciudades. En Bolivia, en 1988, en la población urbana de 5 años y más que hablaba quechua o aymara, estaban fuertemente representados 8/ los jóvenes adultos. Y los resultados preliminares del censo boliviano de 1992 sugieren que ha habido un fuerte éxodo rural de la sierra y la puna hacia las ciudades.

##### 2. Niveles indígenas de educación formal

Según datos de la encuesta de hogares de Bolivia de 1988 (CELADE 1992), de todos los hombres de 5 años y más que hablaban aymara, 44% tenían algún nivel de educación post-primaria (intermedia, secundaria o universitaria). Entre las mujeres de habla aymara la cifra correspondiente era menos de 24%, lo que parece revelar una subutilización de un recurso valioso por parte del pueblo aymara. Y en el caso de todas las personas urbanas en Bolivia de habla quechua, más de la mitad tenía educación post-primaria, igualando en éste a los que sólo hablaban castellano.

Estas cifras indican, en primer lugar, que la problemática indígena no es solo una problemática rural y campesina. Una gran parte de esa población, sobre todo en la nueva generación, ya no es campesina, sino que reside en zonas urbanas y desempeña actividades no agrícolas.

En segundo lugar, la población indígena —también principalmente entre los adultos jóvenes— ya no es analfabeta. Gran parte de ellos tienen herramientas educativas suficientes para seguir un proceso sostenido de aprendizaje permanente y para participar plenamente en el análisis de cuestiones que van más allá del quehacer del medio local.

Si bien parece fuera de discusión la importancia de la comunidad rural para la manutención de la identidad y el mejoramiento del bienestar indígenas, estos datos indican que esa comunidad no puede prescindir de sus hijos educados que están en la ciudad, ni dejar que se rompan sus lazos con ellos. Queda por verse si puede ofrecer alternativas materiales reales para estos jóvenes en caso que algunos de ellos se sientan fuertemente comprometidos con sus medios sociales de origen.

#### V. INCOGNITAS DEL FUTURO DE LA INTEGRACION SURANDINA

Los ritmos y tiempos de la integración surandina en lo que resta del milenio son sumamente inciertos. Además de los obstáculos económicos reseñados arriba, la memoria no tan lejana de conflictos armados, sigue siendo obstáculo serio a la integración entre estos cuatro países. Pero la tendencia mundial parece inexorable en este aspecto. En la óptica moderna, las fronteras ya no son concebidas como barreras protectoras de la utilización exclusiva del territorio nacional, frente a vecinos percibidos como potenciales enemigos. Crecientemente, muchos de los principales actores sociales, económicos y políticos de Argentina, Bolivia, Chile y Perú consideran razonables y atractivas la perspectiva de alianzas económicas "sin fronteras".

Con la integración comercial entre países algunas empresas se ven afectadas al perder protección y subvenciones, pero cada país como un todo puede esperar beneficios, derivados de complementariedades de recursos naturales, capitales y conocimientos, y de sinergias con países vecinos para mejorar colectivamente su competitividad internacional.

Si esta visión es optimista y algo futurista en el contexto surandino, hay también una integración real, ya existente: la integración cultural, social y económica de las naciones aymara y quechua, que atraviesa las barreras fronterizas de los cuatro Estados. Aunque sea a nivel puramente simbólico, estas realidades territorialmente compartidas e integradas son precursoras de la integración surandina oficial y "formal". Lo serán cada vez más en la medida en que los movimientos indígenas, como parte de movimientos regionalistas más amplios, cobren fuerza, y en la medida en que sus capacidades productivas y de demanda económica efectiva vayan aumentando.

Notas

1/ Actualmente, tanto ALADI como los otros organismos de integración regional y subregional están jugando papeles cada vez más fuertes en el "regionalismo abierto" latinoamericano. Véase CEPAL 1994b, 1994c y 1994d.

2/ Según algunas estimaciones, la inversión total en minería en Chile en los próximos años, sumando inversión nacional programada con las solicitudes de inversión extranjera aprobadas, podría superar los 10 mil millones de dólares.

3/ La planificación del desarrollo presenta retos especiales cuando se trata de una región fraccionada en dos o más territorios nacionales, sobre todo cuando hay una historia de conflictos entre los países vecinos. Una experiencia relevante, aunque en escala micro en relación a la región surandina, es el "Plan Trifinio" para desarrollar las zonas fronterizas de Guatemala, El Salvador y Honduras. Este proyecto cuenta con un fuerte apoyo de la Comunidad Europea y se puso en marcha a mediados de 1992.

4/ Véase al respecto el Informe Final del "Indigenous Trade and Development Round Table" organizado por el PNUD y la APIKAN Indigenous Network de Ottawa, Canadá (Washington, D.C., 11 de octubre de 1994), documento actualmente en redacción.

5/ Por un lado, los sindicatos de los Estados Unidos y en menor grado de Europa están preocupados de que los tratados de libre comercio con países más pobres no lleguen a constituir una suerte de "dumping social" en que los bajos costos de la mano de obra se deben en parte a la ausencia de sindicatos y de beneficios sociales mínimos. Apoyan, entonces, el fortalecimiento de los sindicatos en América Latina y el otorgamiento de seguros sociales, condiciones estrictas de salubridad y seguridad en el trabajo, etc., en parte para disminuir la brecha en el costo de mano de obra. De manera algo similar, los ecologistas están preocupados de que las empresas internacionales no se beneficien de reglas más permisivas en los países en desarrollo, causando daños impunemente en el medio ambiente de esos países que serían fuertemente sancionados en sus países de origen. El movimiento indígena a nivel mundial promueve el principio de que los pueblos indígenas pueden manejar con más cuidado conservacionista los medios naturales en los cuales muchos de ellos viven. Los bancos internacionales de desarrollo son sensibles a todas estas demandas y posiciones, y varios de ellos han desarrollado políticas al respecto.

6/ Un ejemplo surandino es la relación de interconexión e intercambio entre el Taller de Estudios Regionales de Arica, Chile, AGRUCO de Bolivia y el Centro Bartolomé de las Casas del Cuzco, Perú, en el terreno de la educación intercultural.

7/ La capacitación de personas y comunidades indígenas en una habilidad particular -el diseño y la gestión de proyectos de desarrollo social- fue un tema de debate y consenso en el "Tercer

Taller Interagencial sobre Pueblos Indígenas y Desarrollo en América Latina", auspiciado por el Banco Mundial y el Fondo Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, realizado en octubre de 1994 en Cochabamba, Bolivia. Este mismo subtema de capacitación está siendo tratado en cursos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

8/ En los datos se nota una presencia de niños de habla indígena menor a la esperable; esto puede deberse, en parte, a la alta mortalidad infantil y juvenil (la probabilidad de morir antes de cumplir dos años es el doble entre los hijos de madres de habla indígena que entre los hijos de madres que sólo hablan español; González 1981.), y a la pérdida de la lengua original, fundamentalmente en la niñez (Véase CELADE 1988: 17). Aquí sólo se ha señalado el dato de la fuerte presencia de jóvenes adultos en la población urbana que sí habla quechua o aymara; si sus hijos pequeños ya no lo hablan, si ellos mismos son principalmente migrantes temporales o permanentes o nacidos en las áreas urbanas, son todos temas importantes a investigar en el futuro.

## BIBLIOGRAFIA

- Albo, Javier (1991), "El retorno del indio", Revista Andina Año 9 No. 2, diciembre, págs 299-345.
- Bonfil, Guillermo et al. (1982), América Latina: Etnodesarrollo y Etnocidio, Editorial FLACSO, Costa Rica.
- CELADE (1992), "Información censal sobre pueblos indígenas," Boletín Demográfico No. 50.
- CEPAL (1991a), Transformación Productiva con Equidad, Santiago de Chile, S.91.II.G.1.
- \_\_\_\_\_ (1991b), "La minería en Chile," Santiago de Chile, LC/R.1020.
- \_\_\_\_\_ (1991c), "La minería en Perú," Santiago de Chile, LC/R.1024.
- \_\_\_\_\_ (1991d), "La minería en Bolivia", Santiago de Chile, LC/R.1016.
- \_\_\_\_\_ (1992a), "Panorama reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe," Santiago de Chile, LC/R.1189.
- \_\_\_\_\_ (1992b), Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado, Santiago de Chile, LC/G.1071.
- \_\_\_\_\_ (1992c), Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad. Santiago de Chile, LC/G.1702.
- \_\_\_\_\_ (1992d), Postwar transfers of resources abroad by Latin America, Cuaderno de la CEPAL No. 67, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994a), El Regionalismo Abierto: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad, Santiago de Chile, LC/G.1801.
- \_\_\_\_\_ (1994b), "Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, LC/R.13481.
- \_\_\_\_\_ (1994c), "La nueva integración regional en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", Santiago de Chile, LC/R.1403.

- \_\_\_\_\_ (1994d), "El dinamismo reciente del comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)", Santiago de Chile, LC/R.1436.
- Corporación Mancomunal (1994), "TLC con USA y sus impactos posibles en los trabajadores temporeros agrícolas", preparado para la Fundación Interamericana, junio, mecanografiado.
- Durston, John (1993), "Los pueblos indígenas y la modernidad", Revista de la CEPAL 51 (diciembre), páginas 89-100.
- Durston, John Y Muñoz, Bernardo (1994), "El etnodesarrollo de cara al siglo XXI", División de Desarrollo Social, CEPAL, documento de discusión interna.
- González, Gerardo, et al. (1981), Análisis de la fecundidad diferencial, CELADE, Santiago de Chile.
- Reunión de Ministros de Transporte...de América del Sur (1992), "Inventario de proyectos de infraestructura de transportes para la integración de América de Sur de prioridad para los países," copia xerox.
- Sánchez-Albavera, Fernando (1994), "Las reformas y los desafíos de la globalización", ponencia al Seminario Regional sobre la Modernización de la Legislación Minera en América Latina y el Caribe, La Habana, 14-16 de noviembre.
- Toffler, Alvin (1991), Power Shift: knowledge, wealth and violence at the edge of the 21st century, Bantam Books, New York.
- UNESCO/FLACSO (1982), "Declaración de San José sobre Etnodesarrollo y Etnocidio en América Latina", en Bonfil et al. (1982).