

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

14

**ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN
Volumen II**

**Eduardo Bascuñán y John W. Durston
José Ignacio Porras
Eduardo Palma**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.996/Add.1
Febrero de 1997

Este número de la serie titulado "Aspectos sociales de la integración", se presenta en dos volúmenes. El primero de ellos contiene los estudios preparados por Gert Rosenthal, Armando Di Filippo y Rolando Franco de la CEPAL. Los estudios contenidos en este segundo volumen fueron preparados por John W. Durston, de la CEPAL y Eduardo Bascuñán, antropólogo; José Ignacio Porras, investigador asociado de CEPAL y Ph.D. (c) del Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid; y Eduardo Palma del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Las opiniones expresadas en esta publicación, que no ha sido sometida a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	Página
Capítulo I	
GLOBALIZACIÓN, TRATADOS COMERCIALES Y AUTODESARROLLO INDÍGENA EN AMERICA LATINA <i>Eduardo Bascuñán y John Durston</i>	5
Introducción	5
I. INTEGRACIÓN ECONÓMICA, ACUERDOS COMERCIALES Y GLOBALIZACIÓN	6
A. El mercado mundial como nuevo escenario del desarrollo regional y nacional	6
B. Aspectos extraeconómicos de la globalización	7
C. Autodesarrollo indígena en los nuevos escenarios	8
1. El concepto de autodesarrollo indígena	8
2. Pueblos indígenas y modernidad	9
D. La dimensión social de la integración	10
II. IMPLICANCIAS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y DE LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO INDÍGENA	11
A. Implicancias económicas	11
B. Implicancias de la globalización y la integración económica para la identidad indígena	13
C. Aspectos formales de los acuerdos comerciales relevantes al autodesarrollo indígena	16
1. Reservas sobre los productos afectados	17
2. Acuerdos colaterales sobre aspectos no-comerciales ..	17
III. ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA INDÍGENA ..	18
A. Incertidumbre y acción	18
1. Impredicibilidad de los procesos político-económicos ..	18
B. Conocimiento, proposición, negociación y alianzas	19
1. Conocimiento	19

2. Proposición	20
3. Negociación	20
4. Alianzas	21
C. Bemoles de una estrategia económica para comunidades indígenas rurales	23
1. Competitividad de la pequeña empresa indígena	23
2. Viabilidad sin reconversión	24
3. La conservación del medio ambiente como recurso económico	24
D. Alianzas internacionales indígenas en el contexto de los tratados comerciales	25
E. Los enfoques pragmatista y principista en la defensa internacional de los intereses indígenas	26
IV. REFLEXIONES FINALES	26
Capítulo II	
UNA REVISIÓN CRÍTICA A LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	
<i>José Ignacio Porras</i>	29
Introducción	29
I. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA	29
II. EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL	30
III. A MODO DE CONCLUSIÓN	34
Capítulo III	
ACTUALIZAR LAS VARIABLES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA	
<i>Eduardo Palma</i>	37
La actualidad de la integración	37
I. EL CONSENSO ECONÓMICO Y POLÍTICO	38
II. LA DIMENSIÓN SOCIAL BAJO LA PERSPECTIVA INTEGRACIONISTA	40
III. LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD MUTUA	41
IV. ALCANCES FINALES: LA ACTUALIZACIÓN DE LAS VARIABLES	42
Notas	42
BIBLIOGRAFÍA	47

Capítulo I

GLOBALIZACIÓN, TRATADOS COMERCIALES Y AUTODESAROLLO INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA

Eduardo Bascuñán y John W. Durston

Introducción

A lo largo de la década de los 90, se han firmado en América Latina varios acuerdos comerciales entre países de la región y con otras agrupaciones de países de otras regiones. Estos tratados de libre comercio son, en primer lugar, uniones aduaneras que reducen los impuestos cobrados sobre los bienes y servicios importados entre los países firmantes. Como tal, constituyen una faceta más del proceso generalizado de apertura, integración económica y crecimiento basado en la competitividad en un mercado mundial. Éste, a su vez, es uno de varios procesos que conforman la globalización de todas las relaciones —tanto económicas como socioculturales y de comunicación— entre los grupos humanos del mundo, en que la tecnología está contribuyendo a desdibujar las fronteras entre naciones.

La globalización en sus diversas manifestaciones está produciendo profundos cambios en las sociedades contemporáneas, redefiniéndolas en todos los ámbitos. Los pueblos indígenas están entre los afectados, y están preocupados por los desafíos e incertidumbres que les plantea la globalización en general y los pactos de integración en particular. Aquí se pretende analizar las implicancias de la globalización en sus diferentes manifestaciones, con miras a esbozar las líneas básicas de estrategias posibles de los pueblos indígenas para reaccionar apropiada y oportunamente a los desafíos —tanto amenazas como oportunidades— que estos cambios presentan.

La integración al mercado externo contribuye a la volatilidad en las relaciones económicas y aumenta la vulnerabilidad a fluctuaciones internacionales. Pero los tratados y pactos recientes son novedosos en el proceso más amplio de integración económica internacional en la re-reglamentación que implican. Crean nuevas normas para evitar y resolver conflictos y para agilizar el crecimiento del comercio internacional. También suelen incorporar una serie de normas relativas a cuestiones laborales, ambientales y sociales.

En este trabajo se analizarán I.) las relaciones entre los *conceptos y fenómenos* de integración económica, globalización extraeconómica y autodesarrollo indígena; II.) algunas de las *implicancias* que tienen los acuerdos comerciales multilaterales para el autodesarrollo indígena; y III.) las principales opciones de formulación de *estrategias indígenas* frente a estas tendencias.

I. INTEGRACIÓN ECONÓMICA, ACUERDOS COMERCIALES Y GLOBALIZACIÓN

A. EL MERCADO MUNDIAL COMO NUEVO ESCENARIO DEL DESARROLLO REGIONAL Y NACIONAL

El cambio más radical que se está produciendo en el emergente modelo de desarrollo de América Latina post-crisis y post-ajuste, respecto al patrón de las décadas pasadas, es el cambio de economías cerradas y protegidas a economías abiertas. La nueva propuesta de desarrollo para el continente se basa en una integración activa al mercado mundial a través de la potenciación de los factores endógenos del desarrollo (CEPAL, 1990). Esto implica asumir la idea de la *competitividad a nivel mundial*, así como definir un *nuevo rol del Estado-Nación* en este escenario. Este cambio de enfoque está siendo asumido por prácticamente todos los países de la región, con diversos grados de avance en el proceso, pero teniendo en cuenta que "la vinculación económica externa adquiere hoy un significado radicalmente distinto del pretérito, en el contexto de la globalización de la economía" (Rosenthal, 1994a:9).

Lo que la CEPAL ha llamado "regionalismo abierto" está referido a un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente (CEPAL, 1994b).

Este nuevo impulso que se ha dado al proceso de integración económica en América Latina tiene características distintas a los procesos que se gestaron en los años setenta y ochenta. Se basa, principalmente, en agrupaciones subregionales y tratados bilaterales de complementación e integración económica. Además se agregan elementos vinculadores en materia de interconexión infraestructural, facilitación y promoción de las inversiones mutuas y del intercambio de servicios.

Los acuerdos comerciales multilaterales no son contradictorios sino complementarios a los procesos de apertura generalizada. Es mucho menos notorio su aspecto de "bloques", unidos internamente y presentando un frente común cerrado al exterior, de lo que era en los intentos similares de décadas anteriores, ya que siguen proliferando simultáneamente todos los tipos de aperturismo, incluidos los unilaterales, los bilaterales y los acuerdos entre asociaciones de países, e.g. entre la UE y el MERCOSUR.

Pero a diferencia de las manifestaciones bilaterales o unilaterales de apertura aduanera, los acuerdos multilaterales suelen trascender —cada vez más— los límites de lo estrictamente económico. Esta tendencia creciente tiene amplias implicancias para los pueblos indígenas, ya que abre posibilidades estratégicas importantes.

En la creciente consolidación de acuerdos multilaterales emergen algunas tendencias particularmente relevantes para la elaboración de estrategias por parte de los pueblos indígenas: el hecho de que los acuerdos son ahora el resultado de *negociaciones entre varios países*; el hecho de que éstas abarcan también *temas no-comerciales* como la legislación sindical y la protección del medio ambiente; y sobre todo el hecho de que abarcan un escrutinio por parte de cada sociedad nacional de la situación interna de su potencial socio. Estos tratados usualmente involucran, además, referencias cruzadas entre diversos acuerdos bilaterales, regionales y mundiales. Aunque esto no frena la liberalización del comercio, sí la enmarca en reglas y normas de *justicia comercial y extra-comercial*, contenidas en tratados y declaraciones intergubernamentales sobre diversos temas.

Estos aspectos emergentes de la integración son también de relevancia para una eventual estrategia indígena frente a la globalización y la modernización productiva.

B. ASPECTOS EXTRAECONÓMICOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Los aspectos económicos del proceso de globalización se pueden resumir en dos hechos muy claros: 1) *Mundialización de la economía* que produce la universalización de criterios y racionalización de mercados, la idea del crecimiento como un nuevo sentido de la historia social, política, empresarial, debilitamiento del Estado de bienestar social y procesos de integración económica continentales y extracontinentales; y 2) *Revolución tecnológica*, en donde el *conocimiento y la información* ocupan un lugar central. Pero ya no el conocimiento como un valor en sí, sino en las posibilidades de su aplicación en los distintos ámbitos. Este nuevo rol del conocimiento y la técnica modifica el de la educación tradicional.

Un elemento importante a tener en cuenta respecto de esta revolución tecnológica es que las innovaciones basadas en la microelectrónica y los nuevos materiales ponen en tela de juicio las ventajas comparativas tradicionales de los países en desarrollo, basadas en una mano de obra más barata y en sus materias primas (CEPAL/UNESCO, 1992). De aquí la importancia que toma el tema de la *educación* y el progreso técnico.

Para algunos autores los procesos de apertura, privatización y desregulación económica que caracterizan al mundo de hoy no son resultados de una opción de política, producto del triunfo del liberalismo (en un sentido ideológico), sino más bien producto de la presión que ejerce la revolución tecnológica sobre los procesos productivos y en las sociedades en general.

En este escenario la democracia y la economía de mercado se encuentran —quizás paradójicamente— entrelazadas, constituyendo los paradigmas políticos y económicos dominantes sobre los cuales se está generando un nuevo orden internacional. Sin embargo, es importante tener claro que el ordenamiento que está surgiendo dista mucho del Nuevo Orden Económico Internacional reivindicado por la región hace apenas quince años, pero innegablemente anuncia un nuevo orden, en contraste con el que rigió entre 1945 y 1980. Lo que se encuentra aún incipiente es la puesta en práctica de una comunidad de intereses y el respeto al derecho de cada país de afirmar su propia identidad y elegir su camino (Ferrer, 1992). Estos embrionarios aspectos normativos y de acción coordinada y consensuada son precisamente la faceta más novedosa que empieza a aparecer tímidamente en los recientes acuerdos multilaterales.

Lo más importante de estos nuevos procesos es una *re-regulación*, es decir, la configuración de un nuevo tipo de sistema internacional basado en *nuevas normas de uso supra-nacional*. Aunque las normas emergentes son más amigables al mercado que las de otras épocas, de hecho también representan consensos internacionales sobre regulaciones referidas a las relaciones laborales, a las formas de organizar los procesos productivos, a los impactos ambientales, etc. (Di Filippo, 1995).

A estas transformaciones se agrega la *globalización social y cultural*, donde la industria cultural juega un importante papel en la generación de significados, valores y sentidos para la vida de las personas. En el plano social y cultural, la revolución tecnológica ha contribuido a lo que se ha dado en llamar la "desterritorialización" de la cultura y de las identidades. El tema de las identidades y la cultura se proyecta como uno de los temas emergentes y uno de los ejes de la nueva concepción del desarrollo. Algunos ya hablan

de lo que se denomina las *fronteras virtuales*, en donde los conceptos de la distancia y del espacio se rompen, se traspasan y se re-definen.

C. AUTODESARROLLO INDÍGENA EN LOS NUEVOS ESCENARIOS

1. El concepto de autodesarrollo indígena

Los procesos de integración económica y re-reglamentación, y la globalización en general, exigen repensar el desarrollo indígena, para tomar más en cuenta tanto las nuevas amenazas como las nuevas oportunidades que aquéllos introducen. El concepto de autodesarrollo indígena (o "etnodesarrollo") se basa en el reconocimiento del derecho de cada pueblo en un estado multiétnico a definir y gestionar, con un alto grado de autonomía, su propio proceso de desarrollo (CEPAL, 1995). Esto generalmente implica privilegiar el *fortalecimiento de la cultura propia* como un objetivo de igual o mayor prioridad que el de la superación de la pobreza y del logro del bienestar material. Un vigoroso sistema cultural propio permite, a su vez, la mantención y transmisión intergeneracional de la *identidad como pueblo*, la cual es vista como una necesidad básica de las personas y un derecho humano.

El fortalecimiento de la cultura y de la identidad indígenas tiene numerosas facetas, todas imbricadas entre sí. Involucra:

- las instituciones informales de reciprocidad económica y de toma de decisiones comunitarias;
- las normas de conducta y criterios de prestigio;
- las cosmovisiones y los sistemas religiosos;
- la memoria histórica/mítica colectiva; y
- el idioma propio.

Las dudas que existen sobre los efectos de la integración económica internacional en los pueblos indígenas se centran en gran parte en el temor que en el mediano plazo ésta será destructiva de la cultura propia y la identidad como pueblo —cuyo fortalecimiento es justamente el propósito principal del desarrollo indígena. Estos temores son fundados, ya que se puede afectar la cultura por el debilitamiento de la base económica de un pueblo, y también por la introducción agresiva de elementos culturales nuevos, como los patrones internacionales de prestigio basado en el consumo. Sin embargo, la posibilidad de "conservar" una cultura inalterada por medio de la aislación no es grande en el mundo actual. Por ende, pensar la forma de fortalecer la cultura y la identidad indígenas, *en un contexto de rápida globalización* económica y cultural, exige una búsqueda de oportunidades de acción en este nuevo contexto.

Es importante asumir desde el principio que estos procesos plantean tanto *riesgos como oportunidades* de acción para los pueblos indígenas, y el impacto neto dependerá no sólo de la actitud que asuman éstos o los movimientos que logren constituir, sino también de los demás actores de la vida social nacional e internacional, como son los gobiernos, la cooperación internacional, los intelectuales y las organizaciones no gubernamentales ligadas a este y otros temas. Por esta multiplicidad de actores, es imposible prever con exactitud cuáles serán los efectos concretos que producirán los procesos de integración económica en sistemas sociales y económicas que co-evolucionan en forma

compleja. Claro está que aquellos sectores más desposeídos de las herramientas y del conocimiento necesarios estarán más expuestos a los riesgos y menos cercanos a las oportunidades. Y son precisamente los pueblos indígenas uno de los sectores más vulnerables por encontrarse entre la población con los peores índices de carencias en casi todos los ámbitos.

Sin embargo, la manera precisa en que son interdependientes las distintas facetas de un sistema sociocultural no es bien comprendida todavía, al punto de que es difícil evaluar el grado de fragilidad de una cultura indígena específica. Así, por ejemplo, para muchos antropólogos y lingüistas un cambio como el empobrecimiento del idioma indígena, o el cambio de la actividad económica tradicional, llevaría a la destrucción de la cultura correspondiente. Pero otros han señalado los numerosos ejemplos de pueblos que ya han cambiado la base de su economía o incluso perdido la mayor parte de su idioma y sin embargo desarrollan procesos de fortalecimiento de sus culturas e identidades a través de los otros elementos claves mencionados arriba, como las redes de reciprocidad, los ritos que reproducen la memoria colectiva y los diversos símbolos que marcan las fronteras de la identidad como pueblo. En este trabajo se hará sólo una incursión somera en este campo, que exige urgentemente mayor investigación y debate.

El desafío fundamental, entonces, está en hacer una lectura propositiva de los espacios que están siendo creados por estas transformaciones de fin de siglo. También implica re-formular las ideas actualmente vigentes sobre el autodesarrollo indígena en el contexto del cambio que está sufriendo el concepto de Estado. Sólo en el ámbito de una respuesta "proactiva" —activa y propositiva— será posible pensar en el autodesarrollo de los pueblos indígenas del continente hacia el siglo veintiuno.

2. Pueblos indígenas y modernidad

Renato Ortiz (1995) afirma que éste es un momento de transición, en donde la consolidación de un *sistema mundial*, incluida la mundialización de la cultura, modifica la situación histórica del continente. ¿Y de qué forma la modifica? Primero, en que la idea del Estado-Nación como entidad homogénea se quiebra. Esto hace que *el nivel nacional pierda fuerza y se vea cada vez más tensionado por los niveles local y mundial*. La globalización tiende a minar la identificación entre cultura y nación, y por eso las fronteras nacionales ya no logran contener los diversos movimientos identitarios existentes a su interior. La fuerza que adquieren los discursos ecológicos y étnicos son prueba de ello.

En tal sentido, la modernidad se ha desligado del devenir del Estado y hoy los dos no corren paralelos como hasta hace un tiempo, cuando el agente modernizador por excelencia era el Estado. Esto tiene importantes consecuencias, puesto que abre mayores posibilidades para el desarrollo de las identidades de los pueblos indígenas, debilitadas ya las presiones de homogeneización en torno a una sola identidad nacional, con una sola cultura compartida, idénticamente por todos.

Calderón et al. (1994) hablan del tejido intercultural como fuerza de la modernidad. Con esto se refieren a la posibilidad de una compenetración intercultural o "asimilación activa" de la cultura de la modernidad desde el acervo histórico-cultural propio. Este concepto expresa tanto la idea de *permeabilidad entre culturas* como la idea de coexistencia de *distintas temporalidades históricas*. Por tanto, la verdadera modernidad sería la capacidad de integrar dinámicamente la diversidad cultural en un orden societal compartido. El tejido intercultural es, al mismo tiempo, *nuestra* forma de ser modernos y de resistir los excesos de la carga homogeneizadora de la modernización. Lo anterior implica repensar

el contenido de la ciudadanía, a partir de la coexistencia progresiva de identidades étnico culturales distintas. Aquí quedan delineados los espacios y las opciones para el futuro, dentro y fuera de las fronteras del viejo Estado-Nación.

Además, la apertura —o la disolución para algunos— de las fronteras materiales abre interesantes posibilidades a los muchos pueblos indígenas que ocupan territorios de frontera. Abre la oportunidad histórica de rearticulación e integración de los propios pueblos indígenas, fragmentados por la constitución de los Estados nacionales a partir de las guerras de independencia.

D. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN

Hasta hace poco los procesos de integración económica estaban referidos casi exclusivamente a la apertura de mercados, es decir, a la baja o supresión de barreras aduaneras. Sin embargo, hoy los aspectos sociales son parte de la discusión y las negociaciones. Según Cornejo (1995), los diversos intentos de integración social en América Latina reflejarían un movimiento social que busca convertirse en eje articulador de la identidad y progreso social de la región. Estos aspectos están relacionados con la política social: migraciones, leyes laborales, salud, educación, cultura, etc.

Esta tendencia es común a diversos tipos de acuerdos económicos multilaterales. Por un lado, el NAFTA tiene los Acuerdos Complementarios referidos a normas laborales y medioambientales, que ponen el énfasis en el cumplimiento cabal de las respectivas legislaciones nacionales correspondientes. La Unión Europea, por su parte, tiene extensos y numerosos instrumentos formales, como la Carta Social de Europa, con una larga lista de sectores vulnerables que requieren de políticas especiales para generar mayor equidad en el contexto de la integración económica europea (Frohmann y Romaguera, 1996). Con el resurgimiento de las identidades étnicas, religiosas y regionales, la UE también ha creado un Comité de Regiones para tratar estas necesidades especiales.

El tratado del MERCOSUR, por su parte, define a la integración cultural como un medio para acompañar el proceso de integración económica y dar respuesta a la demanda de nuevos modelos de integración, así como crear relaciones de mutuo interés entre los sectores de educación y producción. A nivel regional, en el marco de la ALADI y en coordinación con otros esquemas de integración subregional se ha avanzado en decisiones para crear un mercado común de bienes culturales y educativos.

Sin embargo, según Cornejo (1995), uno de los principales obstáculos al proyecto de la integración social en la región es la ausencia de una definición estratégica integrada para los aspectos sociales en la integración, que identifique áreas y actores que le den contexto y contenido, y que la plantee como un proyecto de naturaleza política.

Es importante mencionar que, a pesar de esto, la sociedad civil ha ido construyendo y consolidando distintas formas de integración social, en distintos temas, las cuales tienen un carácter profundo y duradero. Las migraciones entran en este ámbito de las corrientes de integración no oficiales.

A nivel oficial, de Estado, la esencia misma de las relaciones entre países cambia a partir de la formación de pactos comerciales. Desde una perspectiva estratégica, cuando el vecino pasa de la categoría de potencial rival a la de "socio", su desarrollo y fortalecimiento pasa de ser preocupante a ser positivo para los intereses propios. Este cambio de orientación, en una era en que los nacionalismos siguen siendo un fenómeno sicosocial y comunicacional importante, permea y altera —para mejor— las relaciones interpersonales e intergrupales, entre los pueblos involucrados (CELARE, 1996).

Respecto a las migraciones, Kratochwil (1995) afirma que éstas variarán y crecerán en la medida que se ascienda en la institucionalización de la integración. Las políticas migratorias están muy vinculadas al desarrollo social y a los derechos humanos, ya que a través de ellas se dan señales y se ponen en marcha normas y acciones que afectan los mercados de trabajo, el sistema educativo, los servicios sociales, la ciencia y la tecnología, la seguridad pública, etc., en los estados partes y en terceros países. Aunque un factor importante que ha motivado los desplazamientos en las últimas décadas ha sido la violencia política y la economía de narcóticos en la región, otros factores, como desempleo y subempleo, escasa seguridad social, trabajo informal, polivalencia de destrezas, alta proporción de jóvenes, comunidad de lengua y cultura también son elementos que hacen que exista una *masa disponible* en la subregión, que se moviliza ante cualquier señal de atracción y/o rechazo.

El tema de las migraciones está relacionado al tema de las leyes laborales. Según la teoría económica tradicional, el aumento del comercio de bienes puede, bajo ciertas condiciones, inhibir los flujos migratorios. La ausencia de oportunidades de comercio provocaría un aumento de las migraciones, así como de las posibilidades de tensión social. Pero también es posible que junto con la tendencia descrita se den otros fenómenos estacionales, como las migraciones transfronterizas vinculadas a los períodos de cosecha en países vecinos, que adquieren creciente importancia en América Latina en su conjunto. En este caso, la reglamentación de las condiciones de trabajo se torna un punto muy relevante y de difícil negociación, sobre todo en contextos de integración en los que se contempla un eventual acuerdo sobre la libre circulación de trabajadores, como en el caso del MERCOSUR (CEPAL, 1994a).

II. IMPLICANCIAS DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES Y DE LA GLOBALIZACIÓN PARA EL DESARROLLO INDÍGENA

A. IMPLICANCIAS ECONÓMICAS

Los posibles impactos económicos de la integración económica internacional son relevantes no sólo para el objetivo de mejorar el nivel de vida material, sino también para la supervivencia como cultura y la mantención de la identidad étnica. Más de un sistema cultural indígena ha desaparecido por el debilitamiento de su base material: por sequía prolongada, por la usurpación de tierras fértiles y la marginalización en laderas erosionadas, etc. Por lo contrario, el fortalecimiento de esta base material permite —aunque ciertamente no garantiza— la realización del objetivo del autodesarrollo indígena de fortalecer la cultura y la identidad propias.

Los impactos económicos esperables de la apertura e integración económicas son esencialmente similares a los de las otras reformas de liberalización, y de los cambios más amplios en el escenario del desarrollo global, esbozados arriba. Estos impactos exigen ser más competitivos, objetivo a lograrse mediante mejoras en la eficiencia y por la incorporación de los adelantos de la tecnología en los procesos productivos y de comercialización.

En cada caso concreto de reducción de barreras, el impacto en la población indígena varía en función del sector de ocupación y de los grados de protección en esos sectores: donde más protegidos han estado, más impacto negativo habrá en las empresas afectadas. Donde más barreras protectoras han habido en el otro país "socio", más oportunidades a exportar y a crecer se abrirán para las empresas correspondientes.

En varios países latinoamericanos, alrededor de la mitad —o más— de los indígenas residen ya en áreas urbanas y se dedican a actividades productivas distintas a la agricultura. Esto es un terreno problemático y casi ignorado por los investigadores. La estructura ocupacional no-agrícola es sesgada por sexo al interior de la población indígena: los hombres indígenas urbanos trabajan en la construcción y en diversos servicios y ramas comerciales; las mujeres en las industrias textil y de confección, y especialmente en el servicio doméstico. *Grosso modo*, se puede especular que los empleos asalariados y de cuenta propia en rubros como el textil y el de confecciones de ropa serán con frecuencia impactados negativamente por la integración internacional, cuando han sido protegidos por barreras aduaneras, que comúnmente datan de la era de auge de políticas públicas de sustitución de importaciones. En cambio, en la medida en que un país tenga éxito en la nueva estrategia de "crecimiento hacia afuera", el aumento general de la demanda podría estimular el empleo, el ingreso y la rentabilidad tanto de grandes empresas como de microempresas indígenas en rubros como la construcción y los servicios domésticos y personales diversos.

Sin duda el sector agrícola es uno de los más sensibles al tema del NAFTA y del MERCOSUR. En el caso de México debieron celebrarse dos acuerdos bilaterales agrícolas: EE.UU.-México y Canadá-México, que se anexaron al tratado general, los cuales consideran las diferencias de los agricultores de esos países y se estipulan medidas de excepción para los cultivos producidos por campesinos pobres, en gran parte indígenas. De aquí la *importancia de una buena negociación* en este tema. Pero a pesar de esta negociación, hay datos que señalan el enorme daño producido a los pequeños agricultores en México.

Aún en los países en que la mayoría de la población indígena vive en ciudades, la reproducción de la cultura y de la identidad pasa por los lazos psicológicos y simbólicos que se mantienen con las comunidades rurales de origen. Crecientemente, estos lazos son también muy concretos, facilitados por el desarrollo de la telefonía rural y los servicios de transporte en las áreas rurales. En diversos países se notan aumentos en la frecuencia de las visitas que realizan los indígenas de residencia urbana a sus familiares rurales, e incluso de la migración de regreso, en el caso de mujeres que regresan a casarse o a criar sus hijos (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996), y de hombres indígenas que destinan ahorros logrados en la construcción a la compra de terreno y a una vuelta a la actividad agrícola.

En todo caso, es en las comunidades indígenas rurales donde se mantienen más intactas los sistemas culturales e institucionales que son la base de la perpetuación de la identidad indígena, rural y urbana. La base material de estos sistemas es, evidentemente, una variada combinación del cultivo de granos básicos, la silvicultura, la pesca y la ganadería especializada. Particularmente en el caso de los granos básicos (maíz, papa y trigo, principalmente), la coincidencia en el tiempo de la apertura aduanera y la desmantelación de los sistemas de apoyo y protección a los pequeños agricultores ya ha significado un duro golpe a aquellos campesinos indígenas que producen principalmente para el mercado.

En toda América Latina se observan actualmente casos de una involución de la agricultura indígena: la producción para el autoconsumo crece, y la venta al mercado baja en respuesta a la pérdida de competitividad de los campesinos, carentes de las herramientas y los accesos necesarios para aprovechar la tecnología, el crédito y las prácticas empresariales modernos. Al mismo tiempo, algunos campesinos indígenas más afortunados en la posesión de recursos materiales y de conocimiento, sí aprovecha las oportunidades que surgen con la dinamización de los mercados nacional e internacional o que se presentan a través de agencias gubernamentales, intergubernamentales o no-gubernamentales de desarrollo rural.

Es probable que uno de los efectos más comunes de la celebración de tratados de libre comercio sea de intensificar este proceso de diferenciación entre una minoría de campesinos indígenas que desarrollan una alta capacidad competitiva, y la mayoría que combinan autoconsumo con empleo extrapredial. Para la mayoría de las familias indígenas de comunidades rurales, el predio familiar cumple crecientemente funciones de residencia y de autoalimentación basadas en el pluricultivo. En el hogar nuclear y la red de parentesco extendida se desarrollan estrategias de subsistencia diversificadas, que incorporan cada vez más el empleo extrapredial y asalariado. La misma función de residencia del predio también se diversifica: permanente para abuelos y niños; cíclico para adultos activos. Los ahorros de los migrantes son invertidos cada vez menos en actividades productivas, y crecientemente en mejorar la calidad de vida, en la construcción del hogar y en los artefactos de uso doméstico.

En resumen, la estrategia diversificada de hogar extendida constituye una de varias formas posibles de mantener viva la familia y la comunidad rurales, frente a los impactos negativos de la liberación del comercio internacional y la liberalización de la política estatal interna. Mal que mal, es una alternativa al éxodo a las ciudades y la desintegración comunitaria que también se dan. La estrategia de la migración temporal o cíclica encierra el costo del sacrificio necesario de varias actividades culturales y de sociabilidad asociadas a los cultivos tradicionales ahora drásticamente reducidos (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996).

B. IMPLICANCIAS DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA PARA LA IDENTIDAD INDÍGENA

La identidad se refiere a los términos por medio de los cuales un individuo se describe a sí mismo; se relaciona a la autoimagen y la imagen que los demás tienen de uno. La identidad nos confronta con el tema de lo propio y lo ajeno, con lo interior y lo exterior, con el tema del "otro". Para la constitución del yo, para el establecimiento de relaciones objetales, para la constitución del "sí mismo" o para la imagen especular, *el otro es central*. En tanto, la identidad étnica, es decir, la identidad que comparte un grupo o población históricamente constituido, implica un *sentido personal de lealtad* hacia el grupo que constituye una cultura. Esta forma de identidad social se basa en un sentimiento de pertenencia y reconocimiento, en donde la diferencia con otros grupos (o culturas) se torna importante.

Una interrogante que siempre ha estado en el debate es si los procesos de globalización implican o no una homogeneización social y cultural y, por tanto, la eliminación de las identidades y las diferencias. Al respecto, hay bastantes evidencias que señalan que los intentos de homogeneización en torno a la idea de la nación unitaria de décadas anteriores ha fracasado rotundamente. Y una de las mejores evidencias es el resurgimiento del tema étnico no sólo en el continente, sino en todo el mundo. Al respecto F. Ballón se pregunta:

"..... ¿por qué se produce tan marcada discordancia entre los mecanismos de homogeneización y el efecto realmente acontecido?, ¿se trata efectivamente de una contradicción fundamental entre la extensión del mercado y la pervivencia de los grupos étnicos?" (Revista Andina, 1991:346).

Una constatación se impone, al parecer, y es que "la tendencia a la universalización de los procesos económicos y políticos, también se ha caracterizado porque en él los movimientos sociales más importantes muestran un sello común: la búsqueda de la distinción y la diferenciación" (Portal, 1991:3). *A medida que crece la integración económica al mercado, más necesidad tienen los grupos de acentuar sus diferencias sociales*, tanto reales como simbólicas. Por tanto, definir el concepto de identidad en el contexto mundial actual "implica un esfuerzo por comprender las prácticas simbólicas de la identidad más que como rasgos descriptivos inmóviles, como elementos relativos a una red de relaciones sociales en movimiento" (ibid:4).

Huntington, en tanto, señala que "*la creciente interacción entre individuos de distintas civilizaciones profundiza la conciencia cultural y la percepción de las diferencias entre culturas* [y por otro lado] los procesos de modernización económica de tipo occidental disocian a las personas de su identidad cultural y exacerban el papel de las religiones como referentes de identidad" (citado por Hopenhayn, 1994:3). Una característica fundamental de este fin de siglo es la constatación del desplazamiento del eje de los conflictos de la ideología a la cultura, tal como lo señalara Huntington (ibid).

Si la identidad social está referida al sentimiento de pertenencia y reconocimiento con un determinado grupo social, la etnicidad se refiere al grado en que un individuo se identifica con un grupo étnico o en que el grupo lo identifica a éste. ¹ Al contrario de lo que piensan muchos (que la etnicidad es producto del aislamiento y una reliquia anacrónica en un mundo cada vez más comunicado) Falomir Parker (1991) afirma que "*la importancia contemporánea de lo étnico también es una de las manifestaciones de la universalización*" (p.9). Los procesos de integración económica y de globalización *han provocado una respuesta* de revitalización cultural plasmada en el movimiento de revalorización étnica que está alcanzando a la gran mayoría de los pueblos indígenas de América Latina. Por lo tanto, estos procesos no debieran leerse simplemente como una amenaza en sí para las identidades étnicas. *Globalización y diferenciación se desarrollan paralelamente en un doble juego de poder y re-elaboración constante*, en un movimiento dialéctico. ²

Pero hoy la etnicidad se re-define. En tal sentido Czarny (1994) plantea que las "fronteras culturales" son espacios de movimiento, sitios complejos de producción cultural creativa, en donde se redefinen constantemente los límites entre uno y otro grupo en contacto. Barth (1976) distinguía los límites que definen al grupo, por un lado, del contenido cultural que estos límites encierran, planteando la importancia de enfocar el primer aspecto. De esta forma él afirma:

".... las fronteras étnicas son conservadas en cada caso por un conjunto de rasgos culturales. [...] Sin embargo, gran parte del contenido cultural que en un momento dado es asociado con una comunidad humana no está restringido por estos límites; puede variar, puede ser aprendido y modificarse sin guardar ninguna relación crítica con la conservación de los límites del grupo étnico" (Barth, p.48).

Si asumimos esta noción flexible, móvil y cambiante de la identidad se torna más fácil y más promisorio abordar el tema de la identidad en la perspectiva de la globalización. Los pueblos indígenas han mostrado a lo largo de su historia una increíble capacidad de adaptación y de asimilación de contenidos occidentales, no sin perder algo o mucho de su cultura original en el proceso. El problema de fondo no es el cambio cultural en sí, inherente a todas las sociedades humanas, modernas o tradicionales, sino cuando estos cambios son impuestos a un ritmo más rápido al que es capaz de asimilar y recontextualizar un sistema social. Y éste sí es un peligro para sociedades cuya pauta del tiempo

y del cambio es muy distinta a la de la sociedad occidental. Según Aguado y Portal (1991) "las identificaciones sociales se construyen a partir de la manera particular en que cada grupo social logra espaciar y definir el ritmo de sus prácticas colectivas, significándolas y recreándolas [por eso] la reproducción cultural de los grupos subalternos y su subordinación a la clase hegemónica son posibles en función del uso, la organización y el control que se ejerce sobre el tiempo y el espacio social" (p.37/38).

La relación entre identidad y globalización es, entonces, una relación de poder entre un grupo étnico, la sociedad mayor, el mercado y el Estado, donde cada cual intenta ubicar su interpretación. Hay un doble movimiento entre la apropiación étnica externa como negocio y aquélla que hace el propio grupo para reforzar su propia identidad étnica. "Esta dinámica se basa en la reapropiación local de la autodefinition de la identidad étnica, identidad que subsiste en contraste con las diversas identidades indígenas promovidas por los foráneos" (Stephen, 1990:151).

Sin embargo, las respuestas que han dado los diversos grupos étnicos o pueblos indígenas del continente a los procesos de modernización y globalización en nuestro continente son muy disímiles, en contenido como en formas. F. Ballón es certero con la siguiente afirmación: "*La variedad de opciones que surgen al calor del quehacer de la conciencia cultural de la realidad se hace praxis generando una gran diversidad y riqueza de organizaciones y planteamientos*" (Revista Andina, 1991:347). Efectivamente, no todos han tenido la misma fuerza o han desarrollado con el mismo éxito estrategias para hacer frente a estos procesos. Un elemento importante para comprender estas distintas respuestas de los pueblos indígenas hacia los procesos de integración es su historia particular en relación a la sociedad nacional y en relación a sí mismo.³ Este es un elemento que habría que tener en cuenta para abordar el tema, puesto que marca y limita las posibles respuestas y estrategias que adopta un grupo frente a un hecho concreto en un momento determinado.

Stephen (1990) analiza cuatro casos en donde la autogestión y el éxito empresarial están vinculados con el reforzamiento interno de la identidad cultural local y étnica. El autor descubre dos ejes comunes a los cuatro casos: 1) una similitud histórica de circunstancias económicas, referida a la conservación de bases significativas de tierras, a la producción comercial para la venta desde el siglo XVII ó XVIII y a una historia de mercado y distribución controlada localmente a través de las redes locales y regionales; y 2) "*el mantenimiento y reproducción de instituciones no capitalistas de intercambio, tales como la de bienes recíprocos y de trabajo, altos niveles de participación en los tradicionales sistemas de gobierno comunitario, el mantenimiento de intensos ciclos ceremoniales y la reinversión en obras públicas y empresas comunitarias*" (p.150). La principal conclusión de Stephen es que "*estas condiciones únicas no pueden imponerse, sólo heredarse*", es decir, están en la historia misma de cada pueblo (p.151).

Cada pueblo indígena tiene en su memoria, en su historia misma una relación definida con respecto a la sociedad mayor dominante, con respecto al Estado. Y en base a esta historia se plasma, define y determina la actitud, la capacidad y las estrategias para hacer frente a la sociedad mayor y a los desafíos del presente. Es esta misma historia la que puede proveer los *recursos* necesarios, los cuales pueden ser reforzados, ignorados o reprimidos, dependiendo de cada caso.⁴

Hoy las tecnologías comunicacionales, junto al desarrollo de las industrias culturales, permiten traspasar fácilmente las fronteras materiales, y así las identidades se ven expuestas a un constante flujo y bombardeo de información, de visiones de mundo, de costumbres y tradiciones.⁵ El mestizaje cultural y la "desterritorialización" son cada vez más intensos e imposibles de contener. De aquí que el comentario de Ortiz (1995): "La mundialidad se encuentra 'dentro' de nosotros" (p.23). Estos acontecimientos son los que

nos obligan a replantearnos el tema de la identidad, sus límites y sus elementos más básicos.

Pero por otro lado, las tecnologías que han llegado a América Latina en los años más recientes encierran el potencial de superar la mera recepción pasiva de mensajes culturales, de dejar de ser simplemente objetos del "bombardeo" y de empezar a ejercer la *selectividad* en la recepción y el *protagonismo* en la generación de mensajes. La televisión satelital empezó este proceso, ampliando el abanico de alternativas de información y entretenimiento. Esto permitió una mayor posibilidad de elección de los mensajes culturales que se desea recibir, posibilidad condicionada por la existencia de una real diversidad de ofertas en el medio (Durston, 1993).

Esta tendencia se acelera con el surgimiento del Internet —no controlado (todavía) por ninguna empresa ni sector de interés— con su doble función de correo electrónico internacional de bajo costo y de la propagación al orbe de los más diversos discursos en la World Wide Web (WWW). Las posibilidades técnicas, inéditas hasta ahora, de *interactividad* a través de esta "telaraña mundial" abren una puerta grande para que los pueblos indígenas sean *productores* de mensajes culturales al mundo entero. El uso que hizo el movimiento indígena Zapatista de Chiapas y sus simpatizantes a través del globo del correo electrónico y de WWW tuvo un impacto importante en la evolución misma del Internet; las fronteras del Estado mexicano; mostró la *necesidad* del ligazón entre lo global y la infinidad de actores sociales locales como el eslabón básico de las relaciones sociales emergentes; y contribuyó, en gran medida, a la transición desde una confrontación violenta local a un diálogo nacional e internacional.

Evidentemente, estas nuevas posibilidades exigen a los pueblos indígenas desarrollar nuevas capacidades: frente a la diversificación de los mensajes culturales accesibles, la capacidad de *selección crítica*; frente a la oportunidad para ser productor de sus propios mensajes al mundo, la capacidad de *expresarse en los lenguajes y en las técnicas de los nuevos medios de comunicación*.

C. ASPECTOS FORMALES DE LOS ACUERDOS COMERCIALES RELEVANTES AL AUTODESARROLLO INDÍGENA

Más allá de sus impactos a través de la reducción de barreras aduaneras proteccionistas, los tratados de integración tienen aspectos específicos que tienen especial relevancia para las diversas facetas del autodesarrollo indígena. Por un lado, los términos en que se redactan estos convenios pueden variar en función del debate internacional más amplio, como la discusión aún inconclusa sobre los *derechos de propiedad intelectual*. En este contexto, la cuestión de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sobre sus tradiciones, sus semillas de cultivo, sus conocimientos medicinales y su propio germoplasma, siguen siendo de los temas abiertos en la discusión sobre los aspectos legales de los derechos de propiedad intelectual que deben quedar explicitados en los acuerdos comerciales específicos y en los convenios normativos a ser acordados a nivel mundial.

Otros dos tipos de aspectos relevantes de los acuerdos comerciales son a) Las reservas que pueden ser introducidas para mantener la protección aduanera para ciertos productos; y b) los acuerdos colaterales a los tratados sobre temas extraeconómicos como el medio ambiente.

1. Reservas sobre los productos afectados

Las reservas están referidas a disposiciones especiales que limitan la vigencia de un tratado en ciertas áreas económicas, las cuales quedan fuera de éste. México mantuvo reservas en el NAFTA en todo el área de los medios de comunicación, como el hecho de exigir el uso del idioma español en radio y televisión (incluyendo el cable). En telecomunicaciones limitan las inversiones, en el sentido que éstas sean mayoritariamente mexicanas. Hay ciertas excepciones a los servicios legales (abogados) (Anexo I-46), a la prestación de servicios médicos (Anexo I-43), a los servicios religiosos (Anexo I-53). Otras excepciones muy específicas como que la tripulación de los ferrocarriles debe ser mexicana (Anexo I-64), o que los trabajadores portuarios deben ser mexicanos (Anexo I-80) intenta proteger a estos sectores y demuestran la capacidad que puede tener un sector social para influir en el tratado (Biggs, 1995). De implicancia similar son las posibilidades de postergar la reducción de gravámenes protectoras de productos "sensibles" como los granos básicos.

2. Acuerdos colaterales sobre aspectos no-comerciales

El impacto de la reducción de las barreras aduaneras sobre otros aspectos como el medio ambiente, que combina preocupaciones del bien común de la población con aquellos relacionados con los costos de producción generados por las normas legales, lleva a la creación de acuerdos colaterales y hasta de instituciones nuevas para implementarlos. Su efectividad, por otro lado, es a menudo un tema de evaluación no resuelto.

El NAFTA, por ejemplo, significó para México una mayor presión para legislar en torno a la temática del medio ambiente. En términos generales el NAFTA no propone una reglamentación ambiental común como tampoco somete a negociación la normativa ambiental interna de cada país. Sí, en cambio, permite establecer una política comercial en la cual se puede limitar el comercio internacional en función del cumplimiento de los objetivos ambientales nacionales de cada parte. Por lo tanto el problema estaría, en parte, en la capacidad que tenga la legislación nacional para reglamentar sobre el tema, cosa que aún no está definida en muchos países de la región.

Entre las diversas críticas de los ambientalistas al texto anexo hay tres puntos en común: 1) en el NAFTA no se prevén medidas concretas para concretar los planteamientos que se refieren al medio ambiente; 2) el artículo sobre las inversiones solamente aconseja y no exige que ninguna parte deberá relajar sus normas ambientales para atraer inversión; 3) respecto a las normas sanitarias y fitosanitarias éstas no eliminarían la posibilidad de condenar leyes ambientales estrictas como barreras injustificadas al comercio internacional (Janecki, 1995).

Un ejemplo diferente de acuerdo colateral extraeconómico es el de la institucionalidad creada por el Grupo Andino para ocuparse de los aspectos culturales y educativos de la integración: el Convenio Sectorial Andrés Bello, con Secretaría Ejecutiva Permanente (la SECAB) en Bogotá. Su cometido actual (1995) es de desarrollar los recursos humanos de la región, como complemento de los acuerdos económicos o comerciales. Se ocupa, entre otros temas, de la interculturalidad, la convivencia cultural y la tolerancia (León Oliveros, 1995).

El MERCOSUR, al igual que los ejemplos precedentes, crea una institucionalidad extraeconómica formal a través de acuerdos complementarios o "Protocolos Adicionales". En este caso, se dio un carácter participativo a la gestión de los acuerdos, mediante un

Foro Consultivo Económico-Social, que realiza recomendaciones a las entidades ejecutoras del MERCOSUR.

III. ELEMENTOS BÁSICOS PARA UNA ESTRATEGIA INDÍGENA

Es evidente que los procesos de integración económica y globalización exigen respuestas de los pueblos que quieren actuar para prevenir los posibles efectos negativos y para aprovechar los beneficios que pueden surgir de los cambios ya en marcha o esperables.

A. INCERTIDUMBRE Y ACCIÓN

1. Impredicibilidad de los procesos político-económicos

La definición de estas respuestas se complejiza por el hecho de que las implicancias de la integración económica exploradas arriba son sólo algunas entre múltiples posibles escenarios futuros. Tal como se insinúa en la introducción de este trabajo, la razón de la imposibilidad fundamental de predecir con algún detalle cuales serán los efectos de los acuerdos comerciales en los pueblos indígenas radica en el hecho de que el cambio en las condiciones de sistemas complejos (mercados, sociedades) desencadena una multitud de ajustes en las estrategias de millones de personas y empresas. La co-evolución de estas estrategias es lo que genera nuevas estructuras, nuevos estadios de sistemas más o menos estables.

Esta impredicibilidad tiene, sin embargo, la cualidad de abrir posibilidades de influir en esta compleja co-evolución. Para los pueblos indígenas, ciertamente, gran parte de este proceso está fuera de su influencia, por ser ellos una pequeña y atomizada parte de la oferta y la demanda económicas. Pero una parte sumamente importante de las influencias determinantes de las futuras reglas del juego se ejercen no en la arena del mercado sino en la arena de la política pública, por aquellos grupos socio-económicos constituidos en actores políticos eficaces. La tendencia reciente a la proliferación de acuerdos comerciales multinacionales crea un clima especialmente propicio para este tipo de participación ciudadana en la cristalización de las reglas y prácticas del juego futuro, tanto en el terreno nacional como el internacional.

Dos experiencias recientes, en el tema álgido de los precios de los granos básicos cultivados en comunidades indígenas, ilustran estos puntos. Cuando México entró al NAFTA, se predijo correctamente que la gradual reducción de la protección para los productores de maíz sería desastrosa para el campesinado. Pero un cambio económico-político posterior, fuera del contexto del NAFTA y fuera de la influencia de los agricultores, cambió (de manera no intencional) esta situación para mejor: la fuerte devaluación del peso devolvió un grado de competitividad a una parte de los campesinos productores de maíz, al aumentar el costo del maíz importado en el mercado nacional.

La otra experiencia, también de un grano básico cultivado por campesinos indígenas, es un ejemplo de cambios producidos por los mismos actores sociales afectados, en el ámbito político de las negociaciones de un tratado comercial. La negociación de asociación de Chile con el MERCOSUR arrojó, en su primera ronda, una rápida reducción de la barrera arancelaria de aquél país para el trigo doméstico. La movilización rápida y

dramática de la Sociedad Nacional de Agricultura (de productores grandes pero con participación campesina e indígena), llevó a una re-negociación y a la celebración de un acuerdo que otorgó 15 años de protección al trigo chileno, de gran importancia en la economía rural del pueblo mapuche y la promesa de 500 millones de dólares en apoyo técnico y crediticio a los agricultores.

Por otro lado, tampoco es posible predecir las respuestas de los mismos pueblos indígenas a estos procesos. Hoy en día las identidades indígenas se nos presentan polivalentes, ambiguas, subjetivas e incluso contradictorias. Sin embargo, la historia nos enseña que los pueblos indígenas, en determinadas circunstancias y bajo ciertas premisas, son capaces de dar *respuestas* en donde, efectivamente, se combina la cultura propia y el conocimiento universal, la tradición y la innovación, la continuidad y el cambio. La magnitud de los cambios que se avecinan a fin del milenio plantea *desafíos* a los pueblos indígenas muy distintos de aquéllos que han enfrentado hasta ahora. Los actuales procesos de globalización y de integración económica son irreversibles, pero sí influenciados por los pueblos indígenas constituidos en actores sociales con estrategias adecuadas a esos desafíos.

B. CONOCIMIENTO, PROPOSICIÓN, NEGOCIACIÓN Y ALIANZAS

Al momento de plantear la necesidad de una *estrategia* de los pueblos indígenas en torno a los procesos de integración y globalización que hoy vive América Latina, cobran importancia cuatro elementos de una estrategia de este tipo: *conocimiento; proposición; negociación y alianzas*. Estos cuatro conceptos señalan, precisamente, el cruce entre cultura indígena y cultura no indígena. Es aquí donde puede darse una relación interétnica democratizadora, en base al acceso al conocimiento (información), a la generación de propuestas, a la negociación y también en base a las alianzas con otros actores sociales.

1. Conocimiento

Uno de los principales desafíos es entender las nuevas condiciones de la competitividad en la economía moderna, y aprender a operar de acuerdo a ellas. El conocimiento, concebido como el acceso a la información y el manejo de las herramientas de análisis, hoy día es un recurso importante para la integración y la construcción de cualquier propuesta de cualquier sector social. Sin información se hace difícil, por no decir imposible, vincularse exitosamente con los actores claves del proceso de desarrollo, como son el Estado, los organismos internacionales, las ONGs y otras organizaciones como los partidos políticos o las organizaciones de empresarios. Es importante recalcar que hoy en día la base material de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de relaciones productivas, sino también en el acervo y el uso del conocimiento, de la información y la comunicación (Calderón et. al., 1994).

Los pueblos indígenas tienen el derecho de acceder a éste y otros tipos de mensajes y conocimientos disponibles en el sistema comunicacional global: "protegerles" mediante la aislación es negarles este derecho, en el peor estilo del viejo indigenismo paternalista. La necesidad mayor es de darles acceso a las herramientas y conocimientos que permiten tomar decisiones informadas en su propio beneficio y en el de sus culturas.

Hace ya varios lustros que se ha venido señalando que uno de los principales problemas de los pueblos indígenas era el acceso limitado a la información y al conoci-

miento claro de los cambios tecnológicos, crediticios y comerciales que pudieran favorecerlos (Durston, 1980). Una de las características del contexto actual es que el "conocimiento no puede ser mantenido como propiedad exclusiva", éste "está disponible para todos" (Durston, 1993). Por ende, se mejora el acceso de los países del sur a la información acerca de temas como la educación, los programas de alfabetización, la salud, la tecnología apropiada, el medio ambiente, etc.

El acceso al conocimiento y la información, como el primer paso de una estrategia indígena frente al tema de la integración económica, está ligado, ineludiblemente, a las alianzas estratégicas que tengan los pueblos indígenas con otros sectores de la sociedad nacional e internacional, sobre todo con aquellas ONGs que estén conectadas a estas redes de información computacional. Una de las ventajas de las redes de computadoras es su carácter democrático. En un debate electrónico, la opinión de una institución global grande cuenta lo mismo que la de un pequeño grupo de base. Por tal razón, hoy día, *más que constituir más movimientos, quizás la tarea más urgente sea la constitución de redes de información*, por ser éste uno de los puntos estratégicos en la nueva coyuntura mundial.

2. Proposición

La capacidad de generar propuestas depende, en parte, del análisis que se haga en torno a un tema o una coyuntura. La desinformación es lo que lleva, en cierta medida, a levantar discursos retóricos y catastrofistas. También son importantes para la formulación de propuestas el grado de organización y articulación que tengan con otro tipo de organizaciones, nacionales y/o internacionales, la capacidad de sus líderes y el nivel educacional de su población en general. En tal sentido se torna relevante el acceso que tengan las nuevas generaciones a la educación técnica y superior.

Es la construcción de una propuesta la que permite la movilización de la población en torno a una estrategia. Los pueblos indígenas tienen una rica experiencia de organización tradicional en torno a la defensa de sus recursos y su identidad. Además, la viabilidad de la propuesta es fundamental para poder pasar a la siguiente etapa que sería la negociación. La viabilidad no significa, como muchos piensan, subordinar aspiraciones legítimas a la simple voluntad del Estado o de cualquier otro interlocutor, sino que supone saber *qué, cómo y cuándo proponer*.

La formulación de políticas indígenas en este contexto debiera contemplar (u orientarse a) el fortalecimiento de la competitividad de empresas indígenas asociativas, especialmente en la agricultura, y el fortalecimiento de la cultura propia, que en el contexto de este trabajo implica seleccionar los elementos positivos de la globalización de la comunicación y el aumento de la diversidad de los mensajes culturales que se presentan a los pueblos indígenas.

3. Negociación

En contraste con el etnodesarrollo confrontacional de décadas pasadas, hoy el discurso del autodesarrollo indígena plantea cada vez más que el camino a seguir está en la vía política transigente y en la negociación paso a paso (CEPAL, 1995). Es precisamente a través de esta vía que los actores sociales pueden encontrar caminos para su legitimación.

Una estrategia tendiente a la negociación frente a los acuerdos de integración económica multilateral (NAFTA, MERCOSUR, UE, APEC, etc.), requiere actuar simultáneamente en tres terrenos: 1. la discusión de los términos del acuerdo mismo y sus anexos y acuerdos paralelos; 2. el reconocimiento explícito de otros acuerdos relacionados con los derechos indígenas; ⁶ y 3. el *lobbying*, o concientización directa de congresistas y funcionarios para la aprobación de legislación y de políticas gubernamentales para potenciar y salvaguardar la participación de los pueblos indígenas en los beneficios de la integración económica internacional. Esto implica establecer compromisos para apoyar a productores indígenas en su esfuerzo por desarrollar productos de mayor valor agregado: programas de fomento a la microempresa y a la agroindustria asociativa indígena por un lado, y por otro, la capacidad de negociación nacional.

Pero la negociación necesita también de un discurso, y éste surge de la combinación de una propuesta clara con la experiencia organizacional que pueda tener cada grupo. Tal como lo plantea Czarny (1994) en relación a un grupo de mujeres mazahuas en Ciudad de México: la organización "les ha dado una experiencia de organización propia y un aprendizaje del discurso para la negociación" y ha permitido la reafirmación de su identidad étnica en los nuevos contextos sociales (p.29).

La negociación significa el reconocimiento de ambos sectores, pero principalmente el reconocimiento del grupo indígena como un actor importante, con propuestas de acción concretas y viables políticamente. En esta etapa se tornan relevantes las alianzas que puedan generar los grupos indígenas con otros sectores de la sociedad nacional e internacional comprometidos en la lucha de los pueblos indígenas.

4. Alianzas

Este punto cruza los tres anteriores, ya que el acceso a alianzas estratégicas puede permitir desde el principio el acceso a la información, la generación de propuestas y de políticas coherentes y bien fundamentadas y el éxito de una negociación a través del "lobby". Por lo tanto, las alianzas deben estar presentes desde el principio de la estrategia elegida en torno al proceso de desarrollo indígena en el contexto de la integración económica internacional.

Hoy día se presenta un clima muy favorable para las alianzas entre diversos sectores que pueden tener intereses comunes. El clima favorable se debe, primero a la globalización de las comunicaciones que permite la interacción y la disponibilidad de la información en el momento, y segundo, por la relativa disolución de las fronteras nacionales y la conformación de grupos mundiales en torno a ciertos temas. La conformación de alianzas estratégicas está estrechamente unida a la negociación, puesto que la mayor parte de los movimientos indígenas del continente por sí solos tienen una exigua capacidad de influir en estas definiciones. Como actores sociales débiles, necesitan aliarse con otros actores sociales para hacer escuchar sus voces frente a los gobiernos, organismos internacionales o las instituciones de financiamiento de los grandes proyectos de desarrollo (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.).

En el plano *nacional*, la capacidad de influir puede estar dirigida, a un trabajo de convencimiento indirecto de los congresistas, desarrollando una campaña de concientización de la opinión pública (debate, media, movilización). En tanto, en el plano *internacional* pueden fomentarse alianzas con los pueblos indígenas de otros países del hemisferio. Hay mucho que aprender de otras experiencias frente a desafíos parecidos —de la experiencia productiva forestal, pesquera y artesanal y del *lobby* indígena en USA y Canadá, las

experiencias de las industrias propias del turismo "etno cultural" de los curnas de Panamá, o las experiencias de la relación conflictiva con empresas extractivas y la defensa de su medio ambiente de los shuar de Ecuador.

EJES Y DIMENSIONES DE ESTRATEGIAS INDÍGENAS EN LA GLOBALIZACIÓN

TIEMPO	Corto plazo		Mediano plazo	
ESPACIO	Nacional	Internacional	Nacional	Internacional
Conocimiento	Temas del debate sobre tratados bajo discusión	Acceso a tecnología comunicacional; internet. Conocer ideas actores extranj.	Adquirir capacidades básicas de productividad y competitividad	Intereses complementarios potenciales aliados temas ambientales, propiedad intelectual
Propuesta	Condicionar apoyo a acuerdos	Expresar intereses complementarios con otros países	Programas para aumentar productividad, fortalec. cultura indígena	Redacción acuerdos multilaterales, vigilancia su cumplimiento
Alianzas	Organiz. agricultores, derechos humanos, partidos políticos	Mov. ind., sindical, ambiental internacionales; organismos intergubernamentales	Mov. nacional ambiental, sindical	Fortalecer alianzas ya establecidas
Negociación	Condicionar aceptación acuerdos: compensación daños, capacitación, apoyo product.	Fiscalización legislación nacional; redac. textos de acuerdos complementarios	Lugar de des. econ. indígena en estrategia crecimiento nacional	Espacio político indígena en foros internacionales

Fuente: Basada en Durston (1995), Capítulo III.

En resumen, *conocimiento*, *propuesta*, *negociación* y *alianzas* son cuatro ejes importantes en los cuales puede basarse la estrategia de los pueblos indígenas frente a los procesos de integración económica y globalización comunicacional que se están dando hoy en todo el orbe. El cuadro siguiente sintetiza e ilustra algunos de estos puntos, ordenados según la dimensión *temporal* (corto y mediano plazos) y *espacial* (contextos nacional e internacional).

En las páginas siguientes, se pretende desarrollar en dos de estos aspectos, en los espacios nacional e internacional. El tema elegido en el primer caso es el de la estrategia económica rural, mientras que en el segundo se trata de las alianzas con actores sociales de otros países.

C. BEMOLES DE UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA PARA COMUNIDADES INDÍGENAS RURALES

1. Competitividad de la micro empresa indígena

La promoción de la microempresa indígena ya ha dado resultados en diversos pueblos indígenas del continente. En el medio urbano éstas pueden abarcar rubros en que ya existen microempresas potenciables. Sin embargo, aunque numéricamente minoritaria, la población indígena que vive en áreas rurales o pequeños poblados reúne tanto la mayor pobreza extrema como la mayor presencia vigente de la cultura propia: el idioma, las instituciones de reciprocidad social, las creencias y prácticas religiosas y ceremoniales, los conocimientos medicinales y las técnicas productivas propias. Por ende, el potencial económico del sector agrícola no-tradicional en los escenarios de integración económica internacional es una oportunidad que puede ser aprovechada para fortalecer la base material de la comunidad indígena rural, superando la situación de expulsión de jóvenes que migran en forma permanente a la ciudad por la baja calidad de vida rural y las inadecuadas oportunidades de trabajo productivo.

Las comunidades rurales indígenas pueden parecer estar lejos de esta posibilidad de producir alta calidad, siendo su principal actividad la agropecuaria seguida por la artesanía tradicional. Pero hay que tener cuidado en calificar a los productos agrícolas como de bajo valor. Una veta promisoría es la de ciertas ramas de la agroindustria en que pueden participar pequeñas empresas campesinas indígenas. Estudios de la CEPAL y de la FAO sugieren que estas ramas o rubros no son muchos, pero existen. Deben reunir las condiciones de no exigir economías de escala, de integrar cultivos o productos campesinos al cual se agrega valor, de ser de demanda creciente y de moderado riesgo (Schejtman, 1995).

También podemos encontrar valiosas experiencias económicas en torno a la artesanía. Es importante, en estos casos, contar con certificación y control de autenticidad (como en el caso de las artesanías de los Navajo, Pueblo, Hopi e Inuit de Norteamérica), y tener buenos circuitos de comercialización.⁷ También productos semiartesanales como muebles de maderas nativas pueden incorporar diseño y calidad que les otorga alto valor.

Para que estos potenciales se conviertan en realidad, es necesario que el Estado invierta en capacitación y en crear las condiciones en comunidades pobres que les permitan cumplir con las exigencias y aprovechar las oportunidades actuales, en los términos esbozados arriba. Lograr esto implica la creación de un gran programa de cobertura masiva y la institución de mecanismos y procedimientos ágiles para implementar rápidamente lo presupuestado, en el espíritu de un estado moderno. Todo esto requiere la disposición y la capacidad de proposición de los propios involucrados.

Las alternativas de producción asociativa en comunidades rurales indígenas son parte de una estrategia de fortalecimiento cultural en el cambiante mundo actual. Esta continuidad cultural debe combinarse con respuestas a la necesidad de *profesionalización de la gestión* de la empresa campesina asociativa (Cayota, 1995). El problema de la empresa asociativa campesina indígena no es tanto su tamaño o su falta de capital, sino la falta de conocimientos profesionales de la gestión de empresas. No todos los campesinos indígenas pueden convertirse en gerentes profesionales; de hecho, si lo hicieran se pondría en peligro el objetivo central de la reproducción de la cultura propia. Hay una necesidad de contar con unos pocos profesionales, probablemente asalariados; éste puede ser un papel para los jóvenes indígenas que lograron aprovechar una mayor

oportunidad educacional, y una opción que les permite, a la vez, realizar su potencial de ingreso y a la vez mantener el contacto con su medio y su cultura.

2. Viabilidad sin reconversión

Sin embargo, las políticas orientadas a hacer a los campesinos indígenas más competitivos no sólo enfrentan un desafío en la grave brecha de posibilidades que sufren la mayoría de éstos en cuanto a su limitado acceso real al conocimiento técnico occidental y al financiamiento. A pesar del cambio permanente en todo sistema socio-económico y cultural, la distancia entre muchas de las formas de vida indígenas rurales en la región y las conductas que se pretende que adopten es enorme. Por ende, "reconvertir la agricultura [en comunidades indígenas] implica cambios muy profundos en la vida social, en la sociabilidad y también en los mundos simbólicos..." (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996:3).

Los movimientos indígenas, y los gobiernos mismos, deben asumir la posibilidad de que, para muchos supuestos beneficiarios, la estrategia más efectiva sea otra: la de una multiplicidad de actividades productivas en el hogar, en que la producción agropecuaria se orienta principalmente a satisfacer las necesidades de autoconsumo, y los ingresos monetarios vienen de la venta de fuerza de trabajo fuera del predio en las más diversas ramas productivas (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996). Tal como se señaló arriba, ésta es una estrategia que ya siguen un gran número de familias indígenas rurales.

Estos hechos no implican que el apoyo al potencial de competitividad de muchas empresas campesinas sea un equívoco. Al contrario, la tradición indígena de policultivo flexible les hace, en la práctica, más adaptables a nuevas técnicas de lo que son muchos agricultores grandes de monocultivo. Sin embargo, los paradigmas hasta ahora centrados en aumentar la productividad del campesinado para el mercado en el sector agropecuario deben integrar una mayor sensibilidad a estas estrategias diversificadas, fortaleciéndolas en vez de promover una única alternativa altamente exigente, que es la de competir con los productores más eficientes en el mercado mundializado (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996). Deben apoyar también la producción para autoconsumo, el mejoramiento de la calidad de vida rural, y la creación de fuentes no-agrícolas de ingreso en los casos en que no hay mejores opciones viables. En el último análisis, hecha esta corrección de rumbo, los dos enfoques pueden no ser antagónicos —si se acepta que lo paradigmático es la estrategia diversificada. En esta óptica la producción altamente eficiente y competitiva se concentraría en nichos especializados (incluidos los no-agrícolas, como la venta de artesanías hospedaje y servicios alimentarios para turistas dentro de las áreas indígenas), dentro de esa estrategia diversificada y flexible. Vale la pena subrayar que —paradójicamente— estas últimas actividades "requerirán para su éxito que *no exista* reconversión productiva sino que por el contrario que se ofrezca a la visita los *productos tradicionales* del campo" (SUR Profesionales Consultores Ltda., 1996:4).

3. La conservación del medio ambiente como recurso económico

Otro elemento posible en una estrategia diversificada para las comunidades indígenas rurales frente a las nuevas tendencias es el papel que éstas pueden desempeñar en el desarrollo económicamente sustentable. Hoy día, al parecer, "empieza a delinearse una

estrategia en la cual la autonomía cultural de las comunidades y la autogestión de sus recursos ambientales, además de aliviar la pobreza; sientan las bases para un desarrollo endógeno sustentable" (Leff, 1995:227). *El medio ambiente se convierte en uno de los principales recursos y en una de las bases del desarrollo de los pueblos indígenas:*

"El ambiente, a través de la articulación de procesos ecológicos, culturales y sociales hace emerger un potencial productivo hasta ahora despreciado por las políticas económicas dominantes. Surge allí una nueva fuente de productividad ecotecnológica proveniente de la articulación de procesos ecológicos que generan la producción y regeneración de los recursos naturales; de la innovación de tecnologías productivas y sustentables que amalgaman las prácticas tradicionales con la ciencia moderna; de la energía social contenida en la organización productiva de las comunidades; de los estilos culturales que definen la percepción de los recursos y las necesidades de cada comunidad" (Leff, 1995:231-232).

Esta es una de las bases para poder pensar en una posible inserción de los pueblos indígenas en los procesos de integración económica internacional. El desafío a la imaginación es el diseño de mecanismos de cobranza mediante programas nacionales y acuerdos internacionales por el trabajo realizado por parte de comunidades indígenas para recuperar y conservar el ecosistema natural, en beneficio de todo el mundo. ⁸

D. ALIANZAS INTERNACIONALES INDÍGENAS EN EL CONTEXTO DE LOS TRATADOS COMERCIALES

Como se mencionó anteriormente, los aspectos extra-económicos que se han introducido en las negociaciones de tratados comerciales abre posibilidades inéditas de alianzas internacionales para los pueblos indígenas de la región. Este fenómeno es demasiado reciente para haber recibido ya todo el análisis que merece. En sus comienzos, el mismo NAFTA, por ejemplo, era concebido como un tratado estrictamente comercial, pero las presiones de diversos actores sociales afectados obligaron a ampliar el tratado a temas laborales y ambientales (Frohmann y Romaguera, 1996).

En ambos casos, las presiones mencionadas referían directamente a las condiciones definientes de protección en el país "socio" menos desarrollado. De esta manera, en forma rápida se produjo un apoyo binacional a los incipientes movimientos ecologista y laboral independiente en México. Como se ha señalado, "estos aliados pueden ofrecer a menudo ayuda valiosa en materia de conocimiento político y difusión de información por sus redes, lo que puede inhibir reacciones violentas y fomentar la solidaridad, incluso a nivel internacional" (Dirven, 1993:76).

Un primer paso para profundizar el análisis del lugar de los aliados internacionales en una estrategia indígena frente a los pactos de libre comercio es distinguir entre *alianzas estratégicas* y *alianzas tácticas*. Las primeras implican una *identidad esencial* de intereses de largo plazo entre los aliados; las alianzas tácticas surgen de *coincidencias coyunturales* de intereses.

Contrario a las apariencias y a la retórica, la alianza internacional entre sindicatos de países desarrollados y en desarrollo tiene más de táctico que de esencial. Los primeros se motivan principalmente por el temor de pérdida de empleos o de niveles salariales ante la posibilidad de re-ubicación de procesos productivos en países más pobres. De allí las acusaciones de "dumping social" hacia las empresas que se aprovecharían de los bajos

niveles de sueldos y leyes sociales débiles en los países más pobres.⁹ En resumen, las alianzas internacionales sindicales presentan una mezcla de rivalidad y de causa común.

En contraste, las alianzas ecologistas producidas en el contexto de las negociaciones de tratados comerciales sí responden a un mismo interés en diferentes países —si bien el apoyo de sus demandas desde otros sectores puede tener más que ver con los costos de la protección ambiental y la manera en que ellos afectan la competitividad. Pero a diferencia de los sindicatos de trabajadores, los ecologistas no son usualmente los principales afectados directos por los procesos internacionales que pretenden modificar.

El potencial de las alianzas *entre pueblos indígenas* de diversos países yace en el hecho de que ellas combinan las fortalezas de las alianzas sindicales con las ecologistas: ellos son a la vez los principales afectados por los procesos de globalización y modernización productiva, y sus intereses son esencialmente idénticos entre pueblos indígenas de diferentes países. La calidad de aliados que se crea entre países socios es mucho más fuerte cuando se trata de grupos marginados que padecen problemas especiales que no comparten con otros actores locales, especialmente cuando la naturaleza de la exclusión de los pueblos indígenas es casi idéntica en los diversos contextos nacionales del hemisferio.

E. LOS ENFOQUES PRAGMATISTA Y PRINCIPISTA EN LA DEFENSA INTERNACIONAL DE LOS INTERESES INDÍGENAS

Una definición importante en las estrategias a elaborar en el plano internacional guarda relación con las maneras más eficaces de institucionalizar normativas que resguarden los intereses de los pueblos indígenas, en los acuerdos internacionales mismos. Para los propósitos del autodesarrollo indígena, parecen valiosos tanto el enfoque de las declaraciones normativas supranacionales (UE) como el de la pragmática fiscalización de las legislaciones nacionales (NAFTA).

Las ventajas de este último enfoque está en el hecho de que en la práctica los gobiernos no siempre dan plena legitimidad a los convenios promovidos por organismos internacionales, mientras que sí están obligados a respetar sus propias legislaciones nacionales. Este enfoque, se dice, refleja mejor la idiosincrasia de cada sociedad nacional, mientras que en la región —y especialmente en relación a los derechos de los pueblos indígenas— suele haber brechas entre la normativa y la práctica que pueden ser reducidos si los acuerdos internacionales llevan a “examinar las prácticas con mayor detenimiento y fiscalización” (Frohmann y Romaguera, 1996).

En este último caso, evidentemente, depende de los pueblos indígenas mismos que, primero, se legislen garantías de sus derechos y, segundo, que se lleve a cabo tal fiscalización. Si esto se realiza, los tratados comerciales pueden ser un apoyo importante al autodesarrollo indígena concebido como un proceso de fortalecimiento cultural y también material.

IV. REFLEXIONES FINALES

Estas sugerencias sobre opciones de estrategias indígenas frente a los tratados comerciales y a la globalización en general no deben tomarse como recetas. Se ofrecen sólo como ejemplos del tipo de análisis que es necesario realizar, para estimular la discusión al interior de los grupos indígenas organizados y entre otros analistas.

Lo que sí se puede recomendar con seguridad es que todos los grupos indígenas preocupados por estos desafíos del futuro se decidan a apropiarse de la técnica de "planificación estratégica". Mediante esta técnica, ampliamente difundida entre organizaciones de todo tipo, los mismos protagonistas identifican sus debilidades y fortalezas, resumen las amenazas y oportunidades en el medio que les rodea, analizan las relaciones entre estas cuatro categorías, y en base a este análisis, diseñan sus estrategias.

A lo largo de este trabajo se ha intentado acercarse a un fenómeno complejo, cuales son los procesos de globalización e integración económica que se están dando en el continente y su relación con los pueblos indígenas. Esto ha llevado a exponer algunas reflexiones sobre las alternativas de estrategia de los mismos afectados. Este esfuerzo está lejos de agotarse en el presente trabajo. Un concepto que merece una futura atención más detenida es el de un desarrollo *culturalmente sustentable* (Durstun, 1997), que permitiría avances económicos sin destruir la diversidad cultural. Es, en esencia, el enfoque que hace factible el desarrollo indígena, y que ha sido desarrollado y difundido en diferentes partes del mundo. Esta idea empieza a cobrar fuerza como un principio paralelo al de la sustentabilidad ambiental, y comienza a ser tema de posibles acuerdos internacionales que condicionarán, en el mediano plazo, las reglas de juego de la integración comercial. Por otra parte, hay en marcha un debate sobre borradores de acuerdos internacionales en apoyo al desarrollo culturalmente sustentable, relativos a formas de proteger la propiedad intelectual de los pueblos indígenas, de conocimientos colectivos en los campos de la medicina, la agricultura e incluso la herencia genética humana.

Por último, se torna necesario la investigación y el debate amplios en todos los espacios indígenas sobre la amplia gama de temas esbozados aquí, lo cual tendría el efecto de fortalecer y de analizar críticamente las posiciones divergentes sobre el significado de la integración económica internacional para el autodesarrollo indígena. De este análisis crítico pueden emerger propuestas propias fundadas en la lógica cultural de cada pueblo, tanto profesional como de base, y que lleven a soluciones propias a sus problemas, definidos por sus propios objetivos principales, y sus propias expresiones de lo que debe ser el desarrollo indígena en el emergente contexto global.

Capítulo II

UNA REVISIÓN CRÍTICA A LA TEORÍA DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

José Ignacio Porras

Introducción

En su sentido literal, el concepto de integración hace referencia a diferentes elementos que pasan a formar parte de un todo. Pero la claridad de esta definición se desvanece al ser aplicada a las diferentes dimensiones de la realidad social. Después de cuatro décadas de definir y redefinir modelos y teorías, el estudio de la integración regional sigue sin generar los resultados esperados. Una situación que, en gran parte, está ligada a la grave confusión terminológica sobre la que se trabaja. Por este motivo, es primordial revisar lo obtenido hasta el momento y realizar un esfuerzo de clarificación conceptual. Más aún, cuando el auge de los proyectos integracionistas desde principios de los noventa —principalmente en América Latina—, ha extendido su uso a los más variados ámbitos.

El objetivo de este artículo no es tanto ofrecer una definición del concepto integración, sino entregar algunas herramientas para quien emprenda tan compleja empresa. Se trata de extraer, centrándonos en los aspectos políticos, algunas conclusiones a partir de los conocimientos acumulados. Para ello, en primer lugar, se introducirá el tratamiento del fenómeno de la integración en la Ciencia Política, para pasar, posteriormente, a revisar críticamente los postulados de las diferentes escuelas de la integración regional a la luz de las experiencias integracionistas en América Latina.

I. LA INTEGRACIÓN POLÍTICA

El estudio de la integración atraviesa las áreas en que tradicionalmente se divide la Ciencia Política y es un objeto relevante tanto para los estudiosos del ámbito local —la construcción del Estado-Nación— como para los del internacional —la integración regional.

Hobbes, el primer gran teórico de la integración política, adelantó las dos teorías básicas que explican el proceso por el que los hombres proceden a transferir sus derechos a un nuevo poder soberano, el Estado. El primero al que llamó de creación del "Estado por Institución", se daba cuando unos hombres o grupo de hombres realizaban un contrato por el cual cedían todos sus poderes naturales a algún hombre o asamblea de hombres. El segundo, la creación de un "Estado por Adquisición", se daba cuando un hombre o grupo de hombres conquistaban y sometían a los habitantes de un territorio.¹⁰

Una vez consolidado su poder, el Estado busca crear una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales que viven en su territorio con el fin

de que se sientan parte de una misma comunidad política o nación. Una segunda etapa en la construcción del Estado-Nación que es muy bien resumida en la famosa frase de Massimo D'Azeglio "Hecha la Italia hay que hacer a los italianos".

La búsqueda de este consenso mínimo sobre algunos valores fundamentales adquiere una relevancia especial en la medida en que se amplía el número de actores que participan en el sistema político y, por tanto, crece la probabilidad de conflictos. Pero hoy, un Estado concebido y desarrollado en la época de la industrialización como ente formal, soberano y autónomo, se ve desbordado por las demandas de una sociedad post-industrial. Una sociedad plural que defiende la diferenciación y la globalización como valores propios. Por esta razón, parece necesario una reforma de las estructuras del antiguo Estado-Nación que pase por la transferencia de soberanía hacia nuevos entes políticos tanto en el ámbito local —descentralización— como internacional —integración regional.

II. EL ESTUDIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

El fenómeno de la integración regional aparece, tras la 2ª Guerra Mundial,¹¹ desbordando el marco teórico sobre el que se sustentaba el estudio de las relaciones internacionales. Ante la carencia de instrumental analítico, algunos autores optaron por aplicarle el cuerpo teórico acumulado en el estudio de la construcción del Estado-Nación.¹² Pero esta opción parece bastante cuestionable.

Aunque existen similitudes entre los procesos de integración política a nivel nacional y más allá de él, no se puede obviar la diferente naturaleza de ambos fenómenos, tanto en el proceso como en la condición final. El proceso de integración regional, a diferencia de la mayoría de casos de construcción de Estados-Nación, se sustenta en la voluntad política de las diversas unidades y no en el uso de la fuerza por una de ellas. Por otro lado, no es previsible que el resultado del proceso de integración regional sea una entidad política con atributos de soberanía similares a los propios del Estado-Nación.

A partir de este hecho, el interés teórico está centrado en la explicación de cómo y por qué estos entes formales, soberanos y autónomos renuncian a ser totalmente soberanos; cómo y por qué voluntariamente se mezclan con sus vecinos perdiendo atributos factuales de soberanía, al mismo tiempo que adquieren nuevas técnicas para resolver conflictos entre sí (Haas, 1972).

Cuatro son, básicamente, las escuelas que han intentado responder a las cuestiones planteadas: los funcionalistas clásicos; los neofuncionalistas; los realistas y los federalistas. Sus coincidencias son importantes al determinar las condiciones que resultan más favorables para que se inicie un proceso de integración regional. No así, tanto en la explicación del proceso y condición, como en la identificación de las fuerzas que intervienen en éste.

La extensión de las transacciones entre las diferentes unidades de un sistema regional o subregional es la variable cuantitativa que, según la mayoría de autores, permite prever un posible proceso de integración regional (véase Schmitter, 1977). Sin embargo, cabe preguntarse en que medida todo tipo de transacción es relevante. A pesar del fenómeno de globalización en que vive inmerso el mundo, los índices del comercio exterior de muchos países son hoy menores que en el siglo pasado. Este contradictorio hecho sólo se puede explicar a partir de la distinción cualitativa de las transacciones.

En este sentido, la comunicación social entre grupos e individuos de diferentes unidades nacionales sería un tipo de transacción de primer orden, generadora de la percepción de complementariedad necesaria para una futura integración.

Aunque pudiera creerse que estos flujos transaccionales son más fáciles en un sistema donde se da una unidad cultural y lingüística, algunos casos cuestionan esta creencia. El más paradigmático es el de América Latina.

A pesar de compartir similares rasgos culturales, en América Latina, a diferencia de Europa Occidental, la ausencia de homogeneidades regionales en la estructura social y económica opera contra algunas de las tendencias fundamentales que están implicadas en la integración económica y política (Haas, 1966:31). Además, la conciencia nacionalista generada en el interior de los Estados latinoamericanos durante todo el siglo XX ha llevado a acentuar los aspectos diferenciadores frente a los comunes.¹³

Otro punto de importancia es tanto el tamaño del área a ser integrada como la de las propias unidades nacionales involucradas en el proceso.

La experiencia enseña que pretender la creación de un único sistema económico, y más aún político, en una extensa área geográfica es un objetivo utópico. En cambio, como en los últimos tiempos ha demostrado el caso latinoamericano, la organización de sistemas subregionales y la vinculación dinámica entre éstos puede ser un camino viable hacia la integración (Valdés, 1974:269). Por otro lado, la existencia de Estados hegemónicos en un sistema, apunta Haas, puede hacer dudar a los Estados menores de incorporarse a un proyecto integracionista por temor a ver amenazados sus intereses (Haas, 1972). En algunos casos, empero, como sucede en el MERCOSUR, los Estados menores —Uruguay y Paraguay— pueden percibir la integración como la única fórmula posible para preservar estos intereses ante el proceso puesto en marcha por el "área central" del sistema subregional —Brasil y Argentina.

En relación a los condicionantes externos a la región, el auge de los esfuerzos integracionistas tras el final de la "Guerra Fría" parece evidenciar una relación entre la integración regional y la distensión o la ausencia de conflictos en el sistema internacional. Sin embargo, como también apunta Haas, "un contrasistema regional puede ser la fuerza extrarregional que explica la integración o la desintegración" (Haas, 1972:103). De hecho, es difícil entender los primeros pasos de la integración europea si no se atiende al papel jugado por la región dentro del sistema bipolar creado tras el final de la 2ª Guerra Mundial.

Los condicionantes externos adquieren una especial relevancia en el caso de los países en desarrollo, ya que el intento de controlar la influencia exterior sobre su economía y su política es uno de los principales motivos que determinaran el inicio de un proceso de integración. Basta recordar, como ejemplo, los objetivos perseguidos por el proyecto integracionista "cepalino".

La democracia es, para algunos autores, una condición necesaria para que pueda darse un proceso de integración regional. Así, en opinión de Dooner y Fernández, un proceso de integración, por su necesaria permanencia en el tiempo, exige una estabilidad en el mediano plazo no sólo de los gobiernos, sino que, más importante, de la adhesión de éstos a los postulados integracionistas básicos. Esta estabilidad de la "respuesta social" a la integración sólo es posible en un contexto democrático donde el libre juego político tiende a impedir discontinuidades abruptas (Dooner y Fernández, 1982:36). Pero entonces, ¿cómo podemos explicar la convivencia que durante muchos años se dio entre sistemas democráticos y autoritarios en el Mercado Común Centro Americano (MCCA) o la vocación integracionista del régimen de Velasco Alvarado en Perú?. Una posible respuesta sería la continuidad que se observa en la acción exterior de los Estados, más allá de los cambios de régimen político.¹⁴ En definitiva, podría decirse que la democracia es deseable para un proceso de integración regional, pero no necesaria.

Estos condicionantes conducen a la interdependencia, entendida como la situación en la que los actores perciben como necesario buscar soluciones colectivas a problemas percibidos como colectivos.

Mitrany, creador de la teoría funcionalista clásica, considera que la interdependencia es provocada por la incapacidad de los Estados-Nación para resolver los "problemas técnicos" ¹⁵ generados por el crecimiento geométrico del sistema gubernamental. Para resolverlos, los Estados establecen redes de cooperación buscando solucionar los problemas técnicos que son percibidos como prioritarios. Pero la búsqueda de soluciones colectivas no queda limitada a estos sectores. Por el contrario, según expone en su "Doctrina de la Ramificación", la colaboración funcional en un sector genera la necesidad de colaboración funcional en otros (Mitrany, 1966:97).

El resultado final será la intensificación y profundización de la cooperación internacional, básicamente gubernamental, lo que reorientará al sistema internacional desde unas relaciones de poder basadas en el uso de la fuerza a un sistema basado en el consenso general para la resolución de conflictos (Mitrany, 1948:359). Es decir, la estrategia básica que propone el autor para el mantenimiento de la paz mundial es cambiar el foco de las relaciones internacionales desde elementos políticos de conflicto a "problemas técnicos" que no generen controversia.

A pesar de la influencia de Mitrany sobre posteriores autores y el propio Jean Monnet, no podemos decir que su obra sea realmente una teoría de integración. No describe, ni explica, ni predice ningún impacto estructural en el sistema regional o subregional. De hecho, se puede decir que Mitrany sólo pretendió ofrecer una fórmula de preservación de la paz, inspirada en el idealismo kantiano, a un mundo devastado por la guerra.

La principal revisión crítica del funcionalismo clásico la llevaron a cabo todo un grupo de autores, en su mayoría profesores universitarios en los Estados Unidos, que darían lugar a la escuela neofuncionalista. Su miembro más conocido es Haas, de la Universidad de California-Berkeley.

Asumiendo el funcionalismo y el pragmatismo como punto de partida de su análisis, Haas considera que el motor de un proceso de integración es la percepción de intereses, dentro de un contexto funcional, por los actores involucrados. Así, por ejemplo, la integración europea sólo fue posible porque cada uno de los seis Estados miembros, por razones nacionales particulares, y no por un claro propósito común, halló posible y deseable embarcarse en la integración económica a través de instituciones supranacionales (Haas, 1966:17).

Retoma la idea de Mitrany de que es en el ámbito económico donde se encuentran las condiciones más favorables para que se produzca la integración. ¹⁶ Sin embargo, los neofuncionalistas no creen, como sucedía con el funcionalismo clásico, que basta la exclusiva participación de los actores gubernamentales para el inicio y sostenimiento de un proceso de integración regional. La integración sólo será exitosa en la medida que se involucren todos aquellos grupos que dentro de una sociedad tengan intereses en el sector que va a ser integrado (Haas, 1966:67). De hecho, otorgan al Estado un rol pasivo, reconociendo en los grupos de interés a los principales conductores.

La extensión y profundización de la integración regional se produce, en palabras de Haas, como consecuencia de "the expansive logic of sector integration" (Haas, 1958:48).

La relación funcional entre los diferentes sectores económicos lleva a que un grupo de interés, que se siente perjudicado por la no inclusión de su sector en el proceso, presione al gobierno para que se produzca su integración en un futuro próximo. Por ejemplo, Haas vio que el rápido éxito alcanzado por la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) amplió el número de sus apoyos y alentó las propuestas para ampliar los sectores integrados —Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA) (Haas, 1966:375).

La explicación incremental que da Haas, sintetizada con el concepto de "spillover" o desbordamiento, es una reformulación de la "Doctrina de la Ramificación" de Mitrany, de la que se diferencia en dos aspectos.

En primer lugar, los neofuncionalistas creen que se produce una gradual politización de las propuestas de los actores que inicialmente podrían considerarse técnicas o no controvertidas. En la medida en que la lógica expansiva de la integración obliga a ampliar el espectro de los medios considerados apropiados para la consecución de los objetivos iniciales, se tiende a penetrar en aquellos campos donde la elección política se hace imprescindible (Haas y Schmitter, 1964:707).

En segundo lugar, dan una especial importancia a la institucionalización del proceso de integración. Sólo cuando las relaciones entre Estados se plasman en una institución específica, formal y multilateral, pueden aparecer nuevas propiedades sistémicas (Schmitter, 1989:109).

A la luz de este último punto se debe entender la definición que da Haas sobre integración política como el proceso a través del cual los actores políticos transferirían su lealtad y sus expectativas hacia una nueva autoridad o comunidad superpuesta a las existentes (Estados nacionales) (Haas, 1966:70). En otras palabras, en la medida que las nuevas autoridades supranacionales satisfagan las demandas que se les formulen conseguirán, por un lado, ampliar los ámbitos de soberanía cedidos por los Estados y, por otro, crear una base social en la región que legitime su existencia.

En este sentido, los neofuncionalistas conciben una especie de comunidad política como condición final de la integración regional. Sin embargo, el énfasis de su análisis teórico en el proceso contrasta con el escaso interés en delimitar una necesaria variable dependiente.¹⁷

Los postulados del neofuncionalismo sufrieron su primer gran revés como consecuencia de la evolución que tomaba la integración europea. La exitosa resistencia de De Gaulle a aumentar el grado de supranacionalidad en las Comunidades Europeas,¹⁸ puso en entredicho la supuesta lógica expansiva de la integración. Ante tal situación, el propio Haas tuvo que revisar su idea del "spillover" y aceptar que la explicación del proceso de integración por desbordamiento era muy contingente a la acción de los "héroes nacionales" (Haas, 1972:130).

La crisis del neofuncionalismo dejó espacio a los postulados de la escuela realista.

El realismo y el neorrealismo político han sido el paradigma dominante de las relaciones internacionales desde su aparición como disciplina en la época de entreguerras.¹⁹

La política internacional es entendida por los realistas como una relación entre actores estatales que se basa en el objetivo de acumular poder. Desde este mismo enfoque, se entiende que la integración regional no sería mucho más que una estrategia de los Estados para aumentar su poder, es decir, su autonomía internacional, su seguridad militar, su influencia diplomática y su prestigio dentro del sistema regional o subregional.²⁰

Para los realistas, el proceso de integración regional sólo puede explicarse mediante el análisis de las respuestas de los Estados-Nación frente a los insumos del entorno. Ante un determinado contexto internacional, se produce una convergencia de las prioridades políticas de los Estados. Esta convergencia será determinante en el avance o estancamiento de un proceso de integración regional (Moravcsik, 1991:23-25).²¹ Así, por ejemplo, los realistas consideran que en épocas de prosperidad económica, los Estados son más favorables a avanzar en la profundización de la integración. En resumen, definen el proceso de integración regional como una estrategia de sobrevivencia frente a la amenaza de la internacionalización (Hoffman, 1982:37).

Dos claras objeciones pueden hacerse a estas tesis. En primer lugar, la experiencia europea demuestra que el avance de la integración no va siempre ligado al crecimiento

económico.²² En segundo lugar, la relación entre internacionalización e integración regional no es clara. Son varios los autores que argumentan que la internacionalización ha contribuido al crecimiento de las burocracias nacionales.²³

Concibiendo a la integración regional como un matrimonio de conveniencia, que dura mientras los intereses de los cónyuges sean satisfechos, los realistas no prevén que puedan producirse cambios estructurales profundos en el sistema regional o subregional. Las instituciones de la integración son meramente instrumentales, manteniéndose los Estados como principales y únicas estructuras de poder (Hoffman, 1982:25).

La teoría realista se obstina en explicar la integración regional desde la misma perspectiva analítica que utiliza para la cooperación internacional, cuando va mucho más allá de ella. La prueba la da el dato de que en 1991 las instituciones comunitarias introdujeron en el "corpus normativo" de Francia más regulaciones que las creadas por las autoridades nacionales.²⁴

En total oposición a los planteamientos realistas está la escuela federalista, liderada por Friederich.²⁵ Su interés es el seguimiento y la observación de los modelos de integración federal. Cercano a este federalismo teórico, hay un federalismo activista interesado en desarrollar una teoría de la acción de una federación regional, no sólo en el ámbito europeo, donde los movimientos federalistas tuvieron un papel destacado en los primeros momentos de la integración,²⁶ sino también en África y en algunos países asiáticos.

Siguiendo el modelo del federalismo clásico,²⁷ esta escuela entiende que la integración regional es un proceso que se da a través de la cesión automática de soberanía por los Estados según negociaciones similares a los que se dan entre las autoridades nacionales y subnacionales en un Estado Federal. La condición final de este proceso será la constitución de una unión federal. Dado el especial énfasis que ponen en los aspectos políticos, se preocupan por la transferencia de soberanía desde los Estados a las instituciones supranacionales, la democratización del proceso o la correcta división de poderes entre autoridades supranacionales y estatales. Además, evalúan el éxito o el fracaso de los procesos de integración según tiendan o no a la creación de un gobierno central.

Ningún caso conocido de integración regional permite sostener la teoría federalista. Si bien pueden encontrarse rasgos similares al modelo federalista clásico, no hay indicios de que a corto o medio plazo se establezcan autoridades supranacionales asumiendo competencias propias del Estado como la defensa o el orden público. Buena prueba de ello es la Unión Europea, donde hay muchas dificultades para consolidar la Política Europea de Seguridad y Cooperación (PESC) como instrumento, meramente, de coordinación en la acción exterior.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Kaiser (1972) calificó al estudio de la integración regional como una preteoría que no había superado la fase precopernicana. Hoy, a pesar del tiempo transcurrido, no cabe hacer un juicio muy diferente.²⁸

Ninguna escuela es capaz de generar una teoría que pueda describir lo que sucede, explicar por qué ocurren las etapas, y predecir resultados futuros. Y lo que es peor, no parece que sean capaces de ofrecer alternativas que cubran sus antiguas carencias teóricas. En este sentido, sólo la escuela neofuncionalista ha sabido realizar una revisión crítica de sus antiguos postulados. Buena prueba de ello es la actitud autocrítica del propio Haas²⁹ o los nuevos postulados neofuncionalistas.³⁰ Sin embargo, a pesar de dicho esfuerzo, se está lejos de una verdadera teoría de la integración regional.

Dada esta situación, cabe preguntarse, ¿cuáles son los avances que se requieren para que el estudio de la integración regional adquiera status científico? Hay tres caminos básicos que deben seguirse.

En primer lugar, frente al énfasis que ponen las diferentes escuelas en el rol de un único actor o grupo de factores como claves para explicar la integración regional, debe buscarse un análisis donde los Estados miembros, las instituciones supranacionales y los grupos de interés sean vistos como operando dentro de una estructura que restringe y permite su actuación.

En segundo lugar, no será posible obtener generalizaciones empíricamente verdaderas hasta que no se avance en el análisis comparativo de los diferentes procesos de integración regional. Hasta el momento, la mayor parte del conocimiento sobre el fenómeno se restringe a la Unión Europea, y es difícilmente exportable a otros casos donde las similitudes con el modelo piloto de la integración europea son escasas.

Finalmente, es imprescindible hallar una variable dependiente. Como apunta Haas, "la clarificación de lo que proponemos explicar y/o predecir representaría un gran paso en el camino que conduce a una teoría integrada de integración regional" (Haas, 1972:117).

Y ante la falta de una teoría de la integración regional ¿para qué puede servir el conocimiento acumulado hasta el momento?. Su principal utilidad es contar con toda una serie de generalizaciones empíricas, potencialmente cruciales.

Esta lista de variables independientes, sistemáticamente investigadas, permite, por un lado, distinguir el fenómeno de la integración regional de otros —cooperación regional, sistemas o subsistemas regionales en un sistema global y regionalismo—³¹ y por otro, para guiar futuras investigaciones.

Las generalizaciones empíricas de carácter más universal son las siguientes:

1. La integración regional no se produce como consecuencia de motivos altruistas o de búsqueda del bien común. Su punto de partida se encuentra en el cálculo de recompensas que esperan obtener los actores involucrados en él. Pero este postulado racionalista no implica, como señala Schmitter, plena información ni la capacidad para procesarla, la ausencia de factores estructurales y normativos que restringen la elección, la capacidad para predecir plenamente las consecuencias de las propias acciones o de las acciones de los otros, ni la imaginación ilimitada por parte de los actores (Schmitter, 1977:6).

2. La intensificación de las redes de cooperación en un sistema o subsistema regional, como consecuencia de una creciente percepción de interdependencia entre sus miembros, abre el camino hacia una futura integración al aumentar el grado de confianza mutua y generar una cierta conciencia regional.

3. El ámbito de la economía es, por razones funcionales, el que más probablemente llevará el liderazgo en un proceso de integración. Pero los estrechos vínculos entre objetivos económicos y políticos obliga a que no se puedan tratar éstos más que como un "continuum". Por este motivo, cualquier proceso hacia una integración económica implica cuestiones políticas, aunque sus actores no las hubieran previsto en el momento constitutivo.

4. No existe una lógica expansiva de la integración regional. Podría admitirse que ésta se da en algunas áreas, pero no en aquellos sectores que por su propia naturaleza —como política exterior o defensa— tocan los nervios sensibles de la soberanía del Estado.

5. No se puede hablar de un único actor conductor del proceso de integración regional. Dependiendo del contexto, Estados, grupos de interés y entidades supranacionales alternarán su influencia en el ritmo que se da a la integración.³²

6. La institucionalización del proceso es un paso indispensable hacia la integración política. La existencia de una entidad supranacional conduce a que los actores nacionales dejen de identificar su bienestar enteramente con el de su propio gobierno y transfieran parte de su lealtad a esta nueva institución.

7. No existe una variable dependiente única para todos los procesos de integración regional. Pueden haber diferentes resultados finales al proceso, dependiendo de condicionantes estructurales, temporales o de la propia motivación de los actores que lo pusieron en marcha.

Capítulo III

ACTUALIZAR LAS VARIABLES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Eduardo Palma

La actualidad de la integración

Se intenta replantear aquí el tema de la integración latinoamericana en sus múltiples dimensiones. La integración aparece de nuevo en la agenda de los gobiernos y las sociedades después de haber perdido durante décadas prioridad e importancia y, más aún, haber sido desleída de tal manera que llegó a ser simplemente la interdependencia bilateral o multilateral entre los países de la región. El MERCOSUR y, muy especialmente, su Declaración sobre Compromiso Democrático, ha reabierto el análisis más allá de los enfoques exclusivamente económicos.

Hay dos dimensiones identificadas y reconocidas en el proceso de integración: la económica, a través de sus múltiples enfoques de orden comercial, industrial, físico, financiero, tecnológico etc. , y la política aunque de un modo más impreciso y general. Sin embargo, hay otras dos menos analizadas: la social, con especial referencia al volumen y calidad de los intercambios de personas y bienes y servicios entre los países del sistema en gestación; la última alude a la seguridad mutua entre países que han decidido iniciar el proceso de integración.

Es obvio que las dimensiones social y de seguridad provienen de una literatura noratlántica acerca de los avatares de la integración europea, desde la Europa de los Seis hasta la actual etapa definida por el Tratado de Maastrich. En verdad, no hay en estas líneas ninguna pretensión de originalidad; sin embargo, cabe definir una posición con respecto a la teoría de la integración. Las experiencias de integración y desintegración a lo más proveen de cierto aparato conceptual de alcance intermedio, para recurrir a una expresión feliz de las ciencias sociales.

Por cierto que la acumulación de análisis más conocidos está referida a la experiencia europea. Del proceso en Europa hay una lección fundamental: el pacto fundante entre Alemania y Francia para aportar en común el carbón y acero.

El proceso de integración alude a la conformación de un nuevo sistema político, económico y social. Como todo proceso, tiene un momento inicial y un impulso hacia el nuevo futuro en virtud del proyecto que lo sustenta. Lo anterior es obvio. Sin embargo, los sucesivos fracasos de la retórica integracionista latinoamericana han provocado un efecto perverso: la disolución del discurso integracionista. En otras palabras, en las últimas décadas, se ha desdibujado la naturaleza de la integración. Con propósitos psicológicos de autorresignación se ha equiparado la integración con la interdependencia, el intercambio, la complementación y la cooperación económicas y más, en general, con los acuerdos entre países, tanto multilaterales como bilaterales. Por cierto que toda la red de acuerdos

alcanzados en la segunda mitad de los años setenta y los ochenta son un progreso, sin que por ello se trate de procesos integracionistas. Tal vez el eco de la retórica de los sesenta aún se prolonga como reconocimiento a los empeños emprendidos. Por su parte, los organismos internacionales con sus ambiciosas metas —generalmente de final de milenio— han prolongado una cierta retórica.

Hay que distinguir lo que es integración de otros procesos de relacionamiento entre Estados. La exigencia inicial es nítida. Hay que identificar a los actores o socios del proyecto común. Es necesario precisar el tipo de vínculo que conforma la asociación. Las relaciones mutuas iniciales y el pasaje a nuevos umbrales cada vez más densos de exigencias colectivas van conformando, en sucesivas fases, un proceso de más en más irreversible. La delimitación de los actores nacionales supone también conocer el diseño institucional del proyecto colectivo. En definitiva, la generación de nuevas autoridades de carácter político acredita la emergencia de una comunidad política. Es preciso poner una prevención. El hecho cierto de que la integración sea un proceso de carácter político con un contenido económico, social y cultural, no significa voluntarismo. Por el contrario, la afirmación del carácter político de la integración es la única manera de otorgar libertad de elección, pues las opciones son múltiples en la elección de las metas finales: un nuevo Estado, una Confederación, una Asociación entre Estados, etc.

Con todo, es más realista afirmar que el sustrato político de la integración es fundamental para consolidar los logros y las metas económicas, sociales y culturales que negar su carácter político, autonomizando los avances en ciertas áreas y de este modo exponiéndolos a riesgos serios de involución.³³

I. EL CONSENSO ECONÓMICO Y POLÍTICO

Las dimensiones económicas y políticas son dimensiones conocidas de la integración.³⁴

Con frecuencia se supone que la integración es pura y simplemente un proceso económico que incluye al intercambio comercial, financiero, de tecnología, de servicios etc. En ciertas ocasiones se agregan de manera complementaria los intercambios laborales y otros de tipo social. Una abundante bibliografía respalda el juicio común acerca del contenido económico de la integración. Es frecuente señalar que la exigencia para avanzar en la integración económica radica en que los países miembros del acuerdo deben mostrar un consenso acerca del futuro orden económico vigente en cada nación. Se afirma en medios académicos y gubernamentales que, después de varias décadas, América Latina ha alcanzado un cierto consenso básico en lo relativo al orden económico del cual derivan acuerdos en torno a la estrategia económica de los países. La CEPAL ha señalado este nuevo acuerdo histórico: "En la actualidad existe un nuevo consenso respecto a los requisitos mínimos de una política de desarrollo productivo. Hay consenso en que las condiciones necesarias para cerrar esta brecha de productividad son: i) la mantención de los equilibrios macroeconómicos básicos (para lograr elevadas tasas de ahorro, una buena asignación de la inversión y con plena utilización de la capacidad instalada); ii) una apertura comercial (para aprovechar las economías de escala y tener la presión vigorizadora de una sana competencia), y iii) una mayor influencia de las fuerzas de mercado y el sector privado para liderar ese desarrollo; ello por cuanto no sólo existen fallas de mercado, sino que el Estado tiene sus limitaciones, sobre todo en lo que se refiere a la dilución de responsabilidades, lo que hace más sensato, en general, que el que tome las decisiones de producción sea el que arriesgue su capital, es decir el sector privado". Y la CEPAL agrega: "No obstante lo anterior, excepción hecha de los neoliberales, la mayoría de los demás observadores consideran que las tres líneas en materia de políticas

consensuales arriba mencionadas, son condiciones necesarias pero insuficientes para pasar a un sendero de crecimiento significativamente más rápido, como el que le correspondería a la región por desarrollarse tardíamente. Por el contrario, arguyen que la experiencia indica que para cerrar la brecha de productividad se requiere, además, un conjunto de políticas más activas, que aprovechen los adelantos tecnológicos y organizacionales creados en los países más desarrollados, a fin de saltar etapas, como ha ocurrido por lo general en los países exitosos de desarrollo tardío. Más concretamente, se considera que una política de desarrollo productivo, además de requerir políticas macroeconómicas y de apertura bien concebidas, debe considerar dos conjuntos de políticas complementarias: políticas "macroeconómicas" u horizontales, que se centren en perfeccionar y llenar los vacíos en los mercados, y políticas microeconómicas, que contribuyen a internalizar las externalidades vinculadas con la identificación, adaptación y difusión de las mejores tecnologías y prácticas disponibles internacionalmente" (CEPAL, 1994c).

La CEPAL se refiere al consenso emergente respecto a una política de desarrollo productivo. Esa es la situación inicial para casi todos los países que podrían iniciar un proceso de integración en América Latina.

Sin embargo, pueden registrarse diferencias significativas. Por de pronto, la CEPAL deja fuera del consenso dinámico en torno a las políticas complementarias a la escuela neoliberal, de gran influencia en la región. De este modo, el consenso puede ser difícil de alcanzar y mantener.

Hay dudas y vacilaciones en el presente y el futuro próximo. Pero también las hubo en el pasado. Al suscribirse el Pacto Andino, hubo opiniones optimistas acerca de que su marco consensual en materia económica era más que suficiente para iniciar y consolidar un proceso exitoso. Los hechos dieron la razón a los pesimistas.³⁵

Obviamente, no existe ninguna teoría que señale el límite del consenso posible en materia de integración económica. No obstante, es imperioso consagrar un esfuerzo sistemático de investigación y debate sobre el tema para evitar fracasos y consolidar futuros logros.³⁶

En materia política el asunto es más simple. En efecto, en todos los incipientes procesos de integración del pasado reciente, los dirigentes han tenido conciencia de un déficit consensual. Generalmente, recurrieron al silencio o a la retórica para cerrar la brecha de tales evidentes limitaciones.

Ahora, la situación ha cambiado. Al menos conceptualmente, el final de la guerra fría es el comienzo de la democracia con un solo principio de legitimidad. En América Latina desde 1945 hasta 1989, las discusiones acerca de la verdadera democracia fueron controversias decisivas. ¿Es más optimista el porvenir inmediato? Sin duda hay un progreso que supone empero algunas prevenciones. En primer término, no puede descartarse la emergencia en el futuro de novísimas formas de autoritarismo con un carácter disimulado. No habrá oposición frontal a la teoría democrática. Se puede hipotetizar que surgirán estilos y comportamientos límites entre el autoritarismo y la democracia. La teoría democrática supone convenciones y exploraciones, lo que facilita emplear el prestigio democrático para el ejercicio del poder autoritario.

Los avatares democráticos del poder podrían no tener ningún efecto en el proceso integracionista. Sin embargo, las lecciones de la experiencia indican una pérdida colectiva del impulso político. Los conflictos superados por la retórica verbal o por prolongadas gestiones diplomáticas conducen al agotamiento de la voluntad común en el camino hacia la integración.

Con todo, lo anterior es puramente hipotético y se presenta a modo de ilustración de los desafíos políticos del proceso. Sólo mediante la discusión abierta se puede iluminar un espacio cuyos límites son todavía opacos.

II. LA DIMENSIÓN SOCIAL BAJO LA PERSPECTIVA INTEGRACIONISTA

El intento de integración de países cuyas sociedades civiles son débiles provoca problemas inéditos. Además, el desafío latinoamericano de la integración se da en un contexto de grandes distancias territoriales, dificultando a sus habitantes los intercambios masivos de manera directa. En Europa, sus habitantes podían, de más en más en los dos últimos siglos, efectuar intercambios muy masivos. La literatura acerca de los intercambios sociales, no sólo de personas, sino también de bienes y servicios, surgió del examen *pari passu* del proceso de integración europea, iniciado en el Tratado de Roma, con la Europa de los Seis. Es preciso señalar una neta contribución del análisis social y político a la teoría de la integración. Las investigaciones de Karl W. Deutsch, ya en los años cincuenta, fueron pioneras en el examen de las interacciones. El aumento de la densidad de los intercambios de personas, de bienes y servicios sería un indicador de la conformación de una eventual nueva comunidad, sin que su modalidad sea única y ni siquiera insensible al proceso. El perfeccionamiento de los modelos analíticos permitió conocer el efecto integración en razón del crecimiento de las comunicaciones mutuas.³⁷

Un estadio superior de tales estudios se alcanzó en la llamada *Eurofera*, —expresión de J. R. Rabier y G. Meynaud es decir, las diversas esferas de personas y de grupos que participan activamente en el proceso de integración y que, involucrados por sus efectos, reaccionan de una manera significativa. Asimismo, los estudios de los neofuncionalistas, en especial los de Joseph S. Nye, tuvieron el mérito de evitar los optimismos acerca del curso lineal y acumulativo de los procesos integracionistas. En la época del triunfalismo, los aportes de Nye llamaron la atención acerca del aumento de dificultades en el proceso de integración en los países en desarrollo. Como Manfred Wilhelmy señaló a comienzos de los setenta, al referirse al modelo de Nye, éste "genera una actitud de reserva frente a las iniciativas de integración de "bajo costo" propiciadas por elementos tecnocráticos en las fases iniciales del proceso" (Wilhelmy, 1975). Se trata de sociedades cuya sociabilidad o, si se prefiere, su tejido social muestra una trama sin consistencia. La frágil sociabilidad da origen a organizaciones sociales y políticas igualmente frágiles y a propuestas más retóricas que reales.

El progreso en los intercambios de la comunicación social no sustituye los requerimientos de contactos directos del sistema en gestación. La aldea global no sustituye al barrio regional para consolidar un nuevo espacio social y político. Esta necesidad ha sido visualizada en la región. Es bien evidente que todos los programas de integración física atienden a los urgentes requerimientos del transporte para el comercio físico y aun el turismo de carácter masivo. Detrás de esas necesidades hay la búsqueda de un mutuo conocimiento de los habitantes de países contiguos. Las distancias físicas son un desafío propio de la integración latinoamericana. Además de las debilidades de la sociedad civil y política, las distancias entre los centros urbanos también han gravitado hacia un esquema en el pasado reciente de integración cupular y tecnocrática.

Sería injusto omitir que los grandes propulsores del proceso tuvieron plena conciencia de esta debilidad y buscaron infructuosamente superarla a través de los mecanismos institucionales.³⁸

III. LA DIMENSIÓN DE LA SEGURIDAD MUTUA

Una observación atenta al proceso de integración supone conocer su lógica inicial y de avance acumulativo. En este ámbito, la experiencia europea es muy decisiva.

La integración supone atravesar cada vez umbrales más complejos para superar intereses legítimos de grupos nacionales sujetos a nuevas exigencias y a permanentes procesos de reciclaje y reconversión. De este modo, los avatares y las crisis son inherentes al proceso de integración. Sin embargo, cada superación de un conflicto hace más difícil revertir el curso de acción del proceso integracionista.

La experiencia en materia de seguridad es decisiva. Así la lección de Alemania y Francia de poner fin a su enemistad secular fue un impulso fundamental. Cuando R. Schuman declaró en la Asamblea Nacional que "El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una Alta Autoridad Común en una organización abierta a la participación de otros países de Europa", se generó un poderoso impulso integracionista.

El examen teórico del caso europeo ha generado una abundante literatura acerca de la seguridad mutua entre los Estados. Garantizarla es fundamental para aumentar los costos de la reversibilidad. Este aspecto ha sido casi omitido de los análisis de la integración latinoamericana. Varias hipótesis pueden registrarse para explicar esta omisión. En primer término, la guerra fría tenía como efecto ocultar las autonomías de los Estados de la región. La desmembración en múltiples repúblicas ha sido constitutiva desde la independencia y ha modelado los Estados al margen de las hegemonías y dominaciones del contexto internacional. Los bandos de la guerra fría en América Latina nunca valoraron la integración bajo la sospecha de que pudiese ser útil para su rival. En Europa ocurrió algo similar pero los intereses de la constelación noratlántica en torno a la OTAN apoyaron la Europa de los Seis y la expansión posterior de la Europa política.

En América Latina las diversas escuelas de la teoría de la dependencia han considerado subalternos los objetivos nacionales de carácter militar. En rigor, puede discutirse su contenido, pero no su existencia. De hecho, en la región han habido guerras entre países limítrofes, conflictos limitados, pero con graves consecuencias en la perspectiva integracionista. Más aún, los exámenes de las estrategias geopolíticas, sus cursos de acción y los conflictos que han generado las oposiciones entre los países, nunca fueron analizados de manera conjunta con los procesos de integración.

Con todo, hay que señalar la diferencia durante la guerra fría en el relacionamiento con los EE.UU. Mientras Europa disponía de una asociación conjunta de carácter militar: la OTAN, en América Latina la seguridad hemisférica estaba sujeta a una red de pactos militares de carácter bilateral. Sólo en el furor de la guerra fría, en razón del conflicto con Cuba, EE.UU. propuso una fuerza militar interamericana. Este bilateralismo militar en la relación hemisférica provocó una escisión en los objetivos de seguridad de cada nación, sin que pudieran ser articulados en un propósito estratégico.

Sea como fuere, es en verdad muy difícil concebir un proceso de integración cuyos miembros puedan eventualmente ser involucrados en un conflicto bélico. Obviamente, los países pueden elaborar diversos tipos de acuerdos económicos, sociales y culturales. Algunos convenios pueden ser muy sofisticados, al tenor de la creciente interdependencia y el progreso de la comunicación electrónica y en el contexto de la globalización financiera. Sin embargo, la integración es otro camino, pues la seguridad mutua es la garantía, cada vez mayor, de su carácter irreversible.³⁹

IV. ALCANCES FINALES: LA ACTUALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

En rigor, las dimensiones son sólo de dos tipos: económico-sociales y político estratégicas. La distinción en cuatro variables es sólo para fines de claridad analítica.

¿Es posible articular en una síntesis teórica las cuatro dimensiones? Tal intento es prematuro y probablemente nunca será viable, pues supone construir una teoría global de un sistema en gestación.

Por ahora, es preciso concentrar los esfuerzos en la actualización de las variables. El nuevo contexto internacional significa nuevas interrogantes para el proceso integracionista. La globalización económica y, más específicamente financiera, constituye un marco inédito para los procesos integracionistas.

A manera de síntesis volvamos a las cuestiones antes explicadas. En primer término, el consenso acerca de un orden económico y político. Hay que precisar exógena y endógenamente la naturaleza y límites del consenso. ¿Las exigencias macroeconómicas son similares con las obligaciones respecto a la vigencia de los derechos humanos? Podrán consolidarse las instituciones democráticas? Las interrogantes antes planteadas son preliminares y están destinadas a precisar el consenso requerido para alcanzar nuevos sistemas políticos de integración.

En segundo término, hay que replantearse el volumen de los intercambios entre personas y bienes y servicios de los países que conforman un acuerdo integracionista. La globalización provoca un aumento de los intercambios en servicios. En cambio, los de personas quedan concentrados en las corrientes de migración. ¿Sigue siendo necesario, para avanzar en la integración, contar con la adhesión explícita de ciudadanos que intercambian con los de otros de países contiguos, vinculados por un nuevo nexo de solidaridad?

Finalmente, las cuestiones relativas a la seguridad mutua. Al parecer, se ha iniciado un cambio de importancia. En efecto, los planes estratégicos y geopolíticos de algunas FF.AA. de países de la región habrían cambiado las hipótesis de conflicto con sus países limítrofes. Todavía es imposible confirmar o rechazar esta tendencia novísima. ¿Esta eventual reorientación constituirá una tendencia o sólo serán casos aislados? La pregunta anterior prepara para posibles nuevos esquemas de acuerdos, porque los países cuyos nexos sean una comunidad de seguridad tendrán la propensión a impulsar un proceso de integración más exigente y con mayor urgencia.

Ha llegado el momento de actualizar el tema de la integración, identificando con claridad su naturaleza y exigencias.

Notas

¹ La palabra "etnicidad" viene de la raíz griega "ethnos": que significa "gente o nación"; etimológicamente significa "un pueblo con cultura".

² En un texto reciente que describe los profundos cambios que se han producido en la población maya de Guatemala se afirma que la consecuencia de dichos cambios es que "han llevado a la modificación del concepto de identidad y de los criterios que la definen [y de esta forma] la población maya de hoy da más importancia al sistema de valores heredado de sus antepasados que a los rasgos externos" (Universidad Rafael Landívar, 1993:43).

³ Véase al respecto Figueroa (1991) pp.53-61; Wray (1989) pp.77-99; y Stephen (1990) pp.117-158.

⁴ Bonfil Batalla habla de *recursos culturales*, entre los que distingue los *materiales*, que están formados por los recursos naturales y transformados; de *organización*, referido a la capacidad para lograr la participación social y vencer las resistencias; *intelectuales*, que son los conocimientos (formalizados o no), y las *experiencias*, que constituyen las manifestaciones concretas de la subjetividad. Para una discusión reciente del esquema de Bonfil, véase CEPAL, 1995.

⁵ "En la categoría de industria cultural cabe incluir, entre otras, a las industrias editoriales, cinematográficas, artesanales, fonográficas, de radio y televisión, de artes escénicas y de artes plásticas. Existen también importantes zonas de intersección entre la nueva industria de información y la industria cultural, que se ven afectadas por igual por los avances tecnológicos en la rama de la microelectrónica" (Hopenhayn, 1994:2).

⁶ Por ejemplo, la vigencia de acuerdos sobre la eliminación de la discriminación étnica; el Protocolo del Fondo de Desarrollo Indígena de América Latina y el Caribe, con sus disposiciones sobre el combate a la pobreza indígena y el fortalecimiento de sus culturas; el Convenio 169 de la OIT, u otros.

⁷ Existen importantes organizaciones de indígenas dedicadas a apoyar la comercialización de productos indígenas en todo el mundo, como el APICAN de las siete naciones indígenas en Canadá (el cual ya implementa negocios rentables entre empresas indígenas canadienses) Cree y Miskitos de Centroamérica en la pesca, el manejo forestal y la minería en manos indígenas) o el Consejo de los Indígenas Americanos para el Desarrollo del Comercio en los Estados Unidos.

⁸ Este tema guarda estrecha relación con el desafío de establecer mecanismos de compensación por los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas, mencionado arriba.

⁹ Algunas de las fallas lógicas en el argumento de "dumping social" han sido expuestos por Frohmann y Romaguera (1996).

¹⁰ La tesis de la conquista era para Hobbes, la que explicaba el origen de la mayoría de los Estados soberanos existentes en su época. "Apenas si existe un Estado en el mundo cuyos comienzos puedan ser justificados en conciencia" en "El Leviatán", *op.cit.* en Subirats y Vilanova (1981).

¹¹ Aunque hay algunos antecedentes integracionistas como la Comunidad del Africa Oriental (1927), será en la Europa Occidental devastada por la guerra donde la idea de la integración regional adquiera más peso en todos los sentidos.

¹² El trabajo más representativo de esta línea de investigación fue Deutsch *et.al.* (1957) donde se analizan 10 casos de integración y desintegración a nivel nacional ocurridos durante el siglo XIX.

¹³ En palabras de Eduardo Frei Montalva, el excesivo nacionalismo de los Estados latinoamericanos fue uno de los principales obstáculos para el éxito de los proyectos integracionistas durante los cincuenta y sesenta (Frei, 1974).

¹⁴ España es un ejemplo que avala este argumento. A pesar del cambio de régimen, la política exterior —especialmente en el ámbito europeo— no sufrió ninguna modificación sustancial en el período que va desde la primera petición de ingreso a las Comunidades Europeas, en la década de los sesenta, hasta su entrada efectiva, en 1986.

¹⁵ Califica como "técnicos" a problemas que surgen en los ámbitos económicos, sociales o tecnológicos (Mitrany, 1948).

¹⁶ En opinión de Haas (1972), "de todos los temas y áreas de política, el compromiso de crear un mercado común es la más conducente a una rápida integración regional".

¹⁷ Esta necesidad de encontrar una variable dependiente que predijera la condición de la integración regional fue, posteriormente, comentada por Haas en la revisión de los postulados fundacionales del neofuncionalismo (Haas, 1972).

¹⁸ Según lo dispuesto por los tratados fundacionales, a partir de 1966 las Comunidades Europeas debían cambiar el sistema de voto por unanimidad por el mayoritario en el Consejo de Ministros. Sin embargo, el General De Gaulle opuso una gran resistencia a la modificación, argumentando que supondría una amenaza tanto para la identidad de los Estados-Nación, como para sus intereses vitales. La crisis se resolvió con el llamado "Compromiso de Luxemburgo" (1965), por lo que a los Estados miembros de las Comunidades Europeas se concedía el derecho de veto para todas aquellas materias que considerasen vitales para sus intereses nacionales. Esta capacidad de veto sólo fue modificada parcialmente tras la aprobación del Acta Única Europea y el Tratado de la Unión Europea.

¹⁹ Para una revisión de los primeros postulados del realismo ver los trabajos de R. Niebuhr, H. Morgenthau, R. Aron o G. Kenan, mientras que los autores más representativos del neorealismo son Keohane, Waltz o Gilpin.

²⁰ Para una visión reciente de la perspectiva realista consultar Keohane y Hoffman (1991).

²¹ Moravcsik (1991) vio que el Acta Única Europea (1986) fue posible gracias a la convergencia de prioridades políticas de Gran Bretaña, Francia y Alemania.

²² Por ejemplo, la primera crisis de las Comunidades Europeas tuvo lugar a mediados de los sesenta, en la época de mayor crecimiento económico del continente en los últimos tiempos.

²³ En este sentido, véase Katzenstein, (1985).

²⁴ En 1991, Bruselas produjo 1 564 directivas y reglamentos contra las 1 417 unidades de legislación —leyes, ordenanzas, decretos,...— emitidas desde París. (Majone, 1995).

²⁵ Para una perspectiva de los postulados básicos de esta escuela, véase Friederich (1968).

²⁶ Basta recordar nombres como Churchill o Spinelli.

²⁷ Cabe decir, sin embargo, que la escuela federalista no considera a la integración regional como un federalismo maduro, sino un federalismo emergente.

²⁸ De hecho, a la intensidad con que se inició el estudio de la integración regional en los años cincuenta y sesenta, les sucedió una etapa de apatía que duró cerca de 20 años. Sólo a partir de los noventa, en sintonía con el auge de los proyectos integracionistas, se ha producido una rehabilitación del estudio de la integración regional.

²⁹ Haas (1972) admitió las graves deficiencias de los primeros postulados neofuncionalistas —y de las diferentes escuelas de la integración regional en general. Posteriormente, volvió a insistir en esta autocrítica, centrándose en la incapacidad del neofuncionalismo primitivo para prever la resistencia de las burocracias nacionales y sus optimistas previsiones sobre la voluntad de los Estados a transferir soberanía a entidades supranacionales (Haas, 1975).

³⁰ En este sentido, es interesante ver la noción de "spillover" político basada en el rol de las instituciones supranacionales y de los actores subnacionales en el proceso de "spillover" funcional (Stephen, 1993). Para una nueva versión del neofuncionalismo ver Burley y Matli (1993).

³¹ Haciendo uso de las definiciones dadas, puede decirse que *Cooperación Regional* es cualquier actividad interestadual que no tenga una participación universal diseñada para alcanzar alguna necesidad común; un *Sistema o Subsistema Regional* es una red especialmente intensa de relaciones internacionales dentro de un área geográficamente

definida; y *Regionalismo* es un artificio analítico para sugerir que las regiones "naturales" del mundo son o deberían ser (Haas, 1972:91-92).

³² En este sentido, ver la nueva alternativa del neofuncionalismo a la explicación del crecimiento no lineal de la integración en Dorette (1995).

³³ En un estudio anterior examinamos algunos rasgos de la gestación de un nuevo sistema político de integración. Las fuentes teóricas de tal elaboración provenían de Jean Buchmann y Pierre Duclos, a través de sus diversos estudios de los años sesenta y setenta.

Al referirnos al sistema de integración expresábamos: Los elementos, fundamentales del sistema son: a) el proyecto político que tiende primariamente a la segurización del medio a través de la integración política que es producto de la acción agregativa; b) el procedimiento político, que es decisivo desde el punto de vista genético del sistema, y que consiste en la adquisición del aparato especializado de mando y de coacción que politifica la sociedad dada, haciéndola traspasar el umbral de politificación. Tal umbral no es otra cosa que el momento en que ciertos actores sociales pasan a ser actores políticos dentro de un proceso en gestación. El procedimiento político pone término al libre juego de las relaciones sociales seleccionando las conductas individuales tendientes a la realización del proyecto, y c) el proceso político que consiste en la interacción de las variables del sistema que se manifiestan en tres planos sociopolíticos, a saber, la "situación" vivida por los miembros del conjunto social, las "actitudes" frente al poder así como las ideologías con que se pretende justificarlas y la "autoridad" política de los dirigentes.

Las distintas teorías de la integración como fenómeno político no son sino énfasis en las diferentes partes del sistema, razón que explicaría, en principio, el carácter alternativo que tienen o han tenido, las diversas aproximaciones elaboradas al respecto (véase Instituto de Ciencia Política..., 1974).

³⁴ El jurista colombiano Felipe Salazar Santos (1980) señala: "Además de los acuerdos comerciales hay una amplia gama de acciones parciales de integración y otras formas de cooperación económica que son posibles o están en marcha en la región latinoamericana. Veamos, en una enumeración que no pretende ser exhaustiva, algunos de los principales tipos de acuerdos de alcance parcial, es decir, en que no participen todos los miembros de la ALADI:

- a) Acuerdos financieros
- b) Acuerdos monetarios
- c) Acuerdos para ejecutar obras de infraestructura física
- d) Convenios para la comercialización internacional de determinados productos básicos.
- e) Convenios de transporte
- f) Acciones comunes en el campo de la tecnología
- g) Convenios para evitar la doble tributación
- h) Convenios sobre turismo
- i) Convenios de carácter educativo
- j) Acciones comunes en el campo de la salud
- k) Convenios sobre sanidad animal y vegetal
- l) Acuerdos sobre migraciones laborales
- m) Acuerdos sobre conservación y preservación del medio ambiente
- n) Empresas conjuntas

y los establecimientos de carácter privado, público o mixto cuyo objeto sea la producción de bienes, la prestación de servicios (financieros, seguros, transporte) la comercialización de mercaderías, la explotación de yacimientos minerales, la investigación teórica, el suministro de servicios de ingeniería o consultoría..."

³⁵ Rioseco y Nun (1974) eran pesimistas con respecto al futuro del Pacto Andino. "nuestra tesis es que a medida que se vayan acentuando las diferencias de régimen económico, se hará más lejana la posibilidad de que la integración andina pueda convertirse en una verdadera comunidad de naciones solidarias, con miras comunes en los aspectos de su vida económica interna y frente al exterior. Para que esto ocurra, es necesario que se compartan valores y principios fundamentales, lo que no ocurriría en este supuesto."

³⁶ Claudio Véliz (1971) era, en cambio, optimista: "Me atrevería a proponer con cierta vacilación difícil de evitar, que el Pacto Andino está en una situación de oportunidad sin paralelo en el mundo contemporáneo tanto por las que lo vertebran, como por la naturaleza de los cambios domésticos y externos que lo modifican."

³⁷ Véase, entre otros, Nye (1971), Lijphart, (1964) y Deutsch, (1956). Los trabajos de Deutsch, se iniciaron en los años cincuenta, y se cita uno de los primeros.

³⁸ Eduardo Frei y Germánico Salgado, entre otros, tenían en los años setenta plena conciencia del carácter cupular del proceso. Al respecto Frei (1974) señalaba "la integración es un proyecto para técnicos o para grandes empresarios, pero no hay voluntad para generar una conciencia integracionista en las fuerzas sociales, en las Universidades, en los partidos políticos, en los sindicatos." Salgado (1978), mencionaba "Por otra parte, cabe reconocer que el proceso se maneja al nivel de una élite; los sectores populares y las clases medias no han llegado a considerarlo como algo que pudiera afectarlos directamente."

³⁹ Véase al respecto, López Hucce (1971), Luch English, 1970) y Fabra (1965).

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, José Carlos y Ana María Portal (1991), "Tiempo, espacio e identidad social", en *Alteridades*, Vol.1, N° 2, México.
- APICAN (1995), "Recommendations to the National Round Table on the Environment and the Economy: Meeting on the Halifax G7 Summit", Ottawa, Canadá.
- Barth, Fredrik (1976), *Los grupos étnicos y sus fronteras*, Fondo de Cultura Económica, 1° edición en español, México.
- Biggs, Gonzalo (1995), "Aspectos institucionales y jurídicos de una eventual incorporación de Chile al NAFTA", en *Estudios Públicos*, N° 57, (verano), Santiago de Chile.
- Burley, Anne Marie y Walter Matli (1993), "Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration" en *International Organization*, Vol. 47, N° 4.
- Calderón, Fernando, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, N° 52, abril, Santiago de Chile.
- Cameron, R. (1978), "The Expansion of Public Economy: A Comparative Analysis" en *American Political Science Review*, N° 72, Cornell University Press.
- Cayota, Santiago (1995), "Gestión empresarial en agronegocios rurales", ponencia presentada en el Taller Internacional de Intercambio de Experiencias de Gestión y Comercialización en Agronegocios Campesinos, del 24 al 28 de julio de 1995, INDAP/GIA/FIDA, Santiago de Chile.
- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa) (1996), *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, Konrad Adenauer Stiftung, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), "El etnodesarrollo de cara al siglo veintiuno", (LC/R.1578), CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (1994a) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, (LC/L.808(CEG.19/3)), Santiago de Chile.
- _____ (1994b), "Desarrollo reciente de los procesos de integración en América Latina y el Caribe", (LC/R.1381), Santiago de Chile.

- _____ (1994c), "Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa", en *Estudios e Informes*, N° 92, Santiago de Chile.
- _____ (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, (LC/G.1702), publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6, Santiago de Chile.
- Cornejo, Boris (1995), "La integración regional y la transfronterización de las políticas sociales: experiencias subregionales latinoamericanas y futuros desafíos", en *La dimensión social de la integración regional*, (versión preliminar), CEFIR, Santiago de Chile.
- Czarny, Gabriela (1994), "Sitios para la identidad", en *Revista de la Escuela de Antropología*, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes, Escuela de antropología, Vol. II, Rosario, Argentina.
- Deutch, Karl W. (1978), *The Analysis of International Relations*, (1ª edición en 1968), New Jersey, Prentice-Hall Inc.
- _____ (1956), "Shift in the Balance of Communication Flows: A Problem of Measurement in International Relations", en *Public Opinion Quarterly*, año XX, N° 1, primavera, pp.143-160.
- Deutsch, Karl W., et.al. (1957), "Political Community and the North Atlantic Area", Princeton University Press, Princeton.
- Di Filippo, Armando (1995), "Flexibilización de los mercados regionales, integración regional y costos comparativos", documento presentado en el Seminario Dimensión Social de la Integración Regional, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.
- Dirven, Martine (1993), "Integración y desintegración social rural", en *Revista de la CEPAL*, N° 51, Santiago de Chile, diciembre.
- Dooner, Patricio y Gonzalo Fernández (1982), "Democracia, autoritarismo e integración" en *Estudios Sociales*, N° 32, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago de Chile.
- Dorette, Corbey (1995), "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration" en *International Organization*, Vol. 49, N° 2, The MIT Press, Cambridge.
- Dougherty, James E. y Robert L. Pfaltzgraff (1971), *Contending Theories of International Relations*, J.B. Lippincott Company, Nueva York.

- Durston, John (1997), "Sustentabilidad cultural y autodesarrollo indígena" (LC/R.1707), publicación de la CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (1995), "La integración económica internacional: desafíos para los pueblos indígenas de Chile", ponencia presentada en el Seminario FUNDEI/CONADI sobre Modernización del Estado y pueblos indígenas, Canelo de Nos, Chile, 23-24 de agosto de 1995.
- _____ (1993), "Los pueblos indígenas y la modernidad", en *Revista de la CEPAL*, N° 51, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1980), "Los grupos indígenas en el desarrollo social rural", en *América Indígena*, Vol. XL, N° 3, julio-septiembre.
- Fabra, Paul (1965), *Y a-t-il un marché commun?*, Editions du Seuil, París.
- Falomir Parker, Ricardo (1991), "La emergencia de la identidad étnica al fin del milenio: ¿paradoja o enigma?" en *Alteridades*, Vol. 1, N° 2, México.
- Ferrer, Aldo (1992), "Desarrollo humano, medio ambiente y el orden internacional: una perspectiva latinoamericana", en *Síntesis*, revista documental de ciencias sociales iberoamericanas, N° 16, Madrid, enero-abril.
- Figuroa, Alejandro (1991), "Identidad y estrategias de persistencia cultural entre los cahitas", en *Alteridades*, Vol. 1, N° 2, México.
- Frei Montalva, Eduardo (1974), "El Pacto Andino y la integración latinoamericana" en *Variables políticas de la integración andina*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile.
- Friederich, Carl J. (1968), *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Frederick and Praeger, Nueva York.
- Frohmann, Alicia y Pilar Romaguera (1996), "Implicancias del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte para las mujeres de Chile", SERNAM, Santiago de Chile.
- Fuentes, Juan Alberto (1994), "El regionalismo abierto y la integración económica" en *Revista de la CEPAL*, N° 53, Santiago de Chile, agosto.
- Gana, Eduardo (1994), "La dinámica y los nuevos estilos de la integración económica en América Latina y en Europa" en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 26, (julio-diciembre), Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid.
- Haas, Ernst B. (1975), *The Obsolescence of Regional Integration Theory*, Institute of International Studies, Berkeley.
- _____ (1972), "El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar" en *Revista de la Integración*, N° 10, INTAL-BID, Buenos Aires.

- _____ (1966), *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL-BID, Buenos Aires.
- _____ (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Stanford.
- Haas, Ernst B. y Philippe Schmitter (1964), "Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America" en *International Organization*, Vol. 18, N° 4, The MIT Press, Cambridge.
- Harbordh, Hans-Jurgen (1973), "La transferencia de los modelos de integración" en *Revista de la Integración*, Vol. 6, N° 14, INTAL-BID, Buenos Aires.
- Hoffman, Stanley (1982), "Reflections on the Nation-State in Western Europe Today" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 21, N° 1 y 2.
- Hopenhayn, Martín (1994), "La industria cultural en la dinámica del desarrollo y la modernidad: nuevas lecturas para América Latina y el Caribe", (LC/G.1823), CEPAL, Santiago de Chile.
- Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile/Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA) (1974), *Variables políticas de la integración andina*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile.
- Janecki, Gabrielle (1995), "Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual", en *Estudios e Informes*, N° 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kaiser, Ronn D. (1972), "Toward the Copernican Phase of Regional Integration Theory" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, N° 3.
- Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Keohane, Robert y Stanley Hoffman (1991), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional change*, Colo Westview, Boulder.
- Kratochwil, Hermann (1995), "Movilidad transfronteriza de personas, migración laboral y procesos de integración regional en América Latina", en *La dimensión social de la integración regional*, (versión preliminar), CEFIR, Santiago de Chile.
- Lagos, Gustavo (1968), "The Political Role of Regional Economic Organization in Latin America" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 6, N° 4.
- Larraín, Felipe (1992), *Acuerdo de Libre Comercio Chile-Estados Unidos": impactos en la economía chilena*, Confederación de la Producción y el Comercio, Chile.
- Leff, Enrique (1995), "Pobreza, gestión participativa de los recursos naturales y desarrollo sustentable en las comunidades rurales del tercer mundo. Una visión desde América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 26, N° 100, enero-marzo, México.

- León Oliveros, Ramón (1995), "Lo social en el proceso andino de integración", documento presentado en el Seminario Dimensión Social de la Integración Regional, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Santiago de Chile, del 24 al 29 de abril.
- Lijphart, Arend (1964), "Tourist Traffic and Integration", en *Reprint Series*, N° 14, Department of Political Science, Universidad de California, Berkeley.
- López Hucce, Edmundo (1971), *Análisis político de la integración latinoamericana*, Institut des Sciences Politiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.
- Lucangeli, Jorge (1994), "MERCOSUR: antecedentes, logros y perspectivas" en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 26 (julio-diciembre), Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid.
- Luch English, José (1970), *La théorie politique de intégration et son application a l'Amérique Latine*, Institut des Sciences Politiques et Sociales, Université Catholique de Louvain.
- Majone G. (1995), "La Crescita dei Potere Regolativi nella Comunita Europea" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, Año XXV, diciembre.
- Mitrany, David (1975), *The Functional Theory of Politics*, LSE&PSc, St. Martins Press, Londres.
- _____ (1966), *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago.
- _____ (1948), "The Functional Approach to World Organization" en *International Affairs*, Vol. 24, Royal Institute of International Affairs, Londres.
- Moravcsik, Andrew (1991), "Negotiating the Single European Act" en Keohane, Robert y Stanley Hoffman (1991), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*.
- Nye, Joseph S. (1971), "Composing Common Marke: A Revised Neo-funcionalist Model", en Leon N. Lindberg y Stuart Scheingold ed. *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- _____ (1968), "Comparative Regional Integration: Concept and Measurament", en *International Organization*, Vol. 22, N° 4, The MIT Press, Cambrige.
- Ortiz, Renato (1995), "Cultura, modernidad e identidades", en *Nueva Sociedad*, N° 137, mayo-junio, Caracas.
- Portal, María Ana (1991), "La identidad como objeto de estudio de la antropología", en *Alteridades*, Vol. 1, N° 2, México.
- Puchala, Donald J. (1972), "Of Blind Men, Elephants and International Integration" en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, N° 3.

- Quiroz, Jorge; Felipe Larraín y Raúl Labán (1995), *El sector agrícola y agroindustrial frente al NAFTA y MERCOSUR*, Sociedad Nacional de Agricultura, Chile.
- Revista Andina (1991), Año 9, N° 2, diciembre, Cuzco, Perú.
- Rioseco, Alberto y Bernardo Nun (1974), "La integración andina, su carácter político, presupuestos y consecuencias", en *Variables políticas de la integración andina*, Ediciones Nueva Universidad, Santiago de Chile, p.296.
- Rosenthal, Gert (1994a), "América Latina y el Caribe frente a la economía mundial", en *Revista de la CEPAL*, N° 53, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (1994b), "El regionalismo abierto de la CEPAL" en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 26 (julio-diciembre) Fundación Centro Español de Estudios de América Latina, Madrid.
- Salazar Santos, Felipe (1980), "El problema de la convergencia de las acciones parciales en el marco de la integración latinoamericana", en *Revista de Integración Latinoamericana*, revista mensual de INTAL, N° 52, noviembre 1980, pp 39-42.
- Salgado, Germánico (1978), *Pacto Andino, carácter y perspectivas*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), ediciones Perú, Lima.
- Salvat, Pablo (1995), "Globalización y derechos humanos", en *La Epoca*, Suplemento Temas de la Epoca, Domingo 3 de Septiembre, Santiago, Chile, pp. 20-21.
- Schejtman, Alejandro (1995), "Alternativas de integración de los campesinos en los agronegocios", ponencia presentada en el Taller Internacional de Intercambio de Experiencias de Gestión y Comercialización en Agronegocios Campesinos, INDAP/GIA/FIDA, Santiago de Chile, del 24 al 28 de julio de 1995.
- Schmitter, Philippe C. (1989), "Idealismo, cambio de régimen y cooperación regional: lecciones del cono sur en América Latina" en *Estudios Internacionales*, Año XXII, N° 85, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- _____ (1977), "Intercambio, poder y lealtad en la integración internacional: nuevas perspectivas de teoría y medición" en *Integración Lationamericana*, (enero-febrero), INTAL-BID, Buenos Aires.
- _____ (1969) , "Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration" en *International Organization*, Vol. 23, N° 4, The MIT Press, Cambridge.
- Stephen, George (1993), *Supranational Actors and Domestic Politics: Integration Theory Reconsidered in the Light of the Single European Act and Maastricht*, Sheffield, (mimeo).
- Stephen, Lynn (1990), "La cultura como recurso: cuatro casos de autogestión en la producción de artesanías indígenas en América Latina", en *América Indígena*, Vol. L, N° 4, octubre-diciembre.

- Subirats, Joan y Pere Vilanova (1981), *La evolución del Estado en el pensamiento político*, Edc. Petrel, Barcelona.
- SUR Consultores Profesionales Ltda. (1996), "Campesinado y MERCOSUR" en Boletín del Programa de Pobreza y Políticas Sociales de SUR, *Temas Sociales* No. 12, agosto, Santiago de Chile.
- Teune, Henry (1984), "Integration" en Sartori Giovanni (eds), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Sage Publications, Londres.
- Universidad Rafael Landívar (1993), *Tradición y modernidad. Lecturas sobre la cultura maya actual*, Instituto de Lingüística, Guatemala.
- Valdés, Gabriel (1974), "El sistema político latinoamericano como condición de la integración" en VV.AA. *Variables políticas de la integración andina*, Edic. Nueva Universidad, Santiago de Chile.
- Veliz, Claudio (1971), "Cambio y continuidad. El Pacto Andino en la historia contemporánea", en *Revista Estudios Internacionales*, N° 16, Santiago de Chile.
- Wilhelmy, Manfred (1975), "Una revisión de variables políticas de la integración latinoamericana", *Serie documento de trabajo*, CINDE, Santiago de Chile, (mimeo).
- Wray, Natalia (1989), "La constitución del movimiento étnico-nacional indio en Ecuador", en *América Indígena*, Vol. XLIX, N° 1, enero-marzo.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

- | N° | Título |
|----|---|
| 1 | Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993. |
| 2 | Ignacio Irrarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994. |
| 3 | Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994. |
| 4 | Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994. |
| 5 | Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994. |
| 6 | Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994. |
| 7 | María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995. |
| 8 | Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995. |
| 9 | Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995. |
| 10 | John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995. |
| 11 | Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995. |
| 12 | Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995. |
| 13 | Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996. |
| 14 | Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Vol. I, (LC/L.996), noviembre de 1996. |
| 14 | Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Vol. II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996. |