

La universidad y los procesos de integración social

Siete
cátedras
para la
integración

La universidad y los procesos de integración social

Siete
cátedras
para la
integración

HENRY YESID BERNAL
EDUARDO KRONFLY
JOSÉ MARÍA LEYTON
ÁNGEL EDUARDO MORENO
IVETTE PALENCIA
DANIEL M. VALDERRAMA



BOLIVIA | CHILE | COLOMBIA | CUBA | ECUADOR | ESPAÑA
MÉXICO | PANAMÁ | PARAGUAY | PERÚ | VENEZUELA

Siete cátedras para la integración

EDICIÓN DEL CONVENIO ANDRÉS BELLO

Ana Milena Escobar Araújo

SECRETARIA EJECUTIVA

Omar José Muñoz Ramírez

SECRETARIO ADJUNTO

Holger Ramos Olmedo

COORDINADOR ÁREA DE EDUCACIÓN

David Gómez Villasante

COORDINADOR ÁREA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Pedro Querejazu Leyton

COORDINADOR ÁREA DE CULTURA

COORDINACIÓN GENERAL Henry Yesid Bernal, Eduardo Kronfly,
José María Leyton, Ángel Eduardo Moreno,
Ivette Palencia y Daniel M. Valderrama

DIRECCIÓN EDITORIAL José Antonio Carbonell B.

COORDINACIÓN EDITORIAL José María Leyton

JEFE DE COMUNICACIONES Maura L. Achury Ramírez

DISEÑO GRÁFICO Elizabeth Restrepo I.

REVISIÓN DE TEXTOS Margarita Rosa Londoño M.

IMPRESIÓN La Imprenta Editores

PRIMERA EDICIÓN: enero de 2005

© 2005, Convenio Andrés Bello

Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de su contenido, sin la previa autorización de los editores.

ISBN 958-698-168-1

Impreso en Colombia *Printed in Colombia*

CONVENIO ANDRÉS BELLO

Avenida 13 (paralela autopista norte) No 85-60

Teléfono (571) 6449292 Fax(571) 6100139

Página web <http://www.cab.int.co>

Bogotá, D.C. Colombia

ADVERTENCIA: El Convenio Andrés Bello no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los autores.

CONVENIO ANDRÉS BELLO

Siete cátedras para la integración / Convenio Andrés Bello. Bogotá: Convenio Andrés Bello, 2005

312 p. (serie La Universidad y los procesos de Integración Social)

ISBN: 958-698-168-1

1. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. 2. ESTUDIOS DE POSTGRADO. 3. REDES DE INFORMACIÓN.

CDD 327

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I - CHILE Universidad Arturo Prat, Universidad Santiago de Chile	17
Cimentando la integración: Pensamiento y cultura en el espacio subregional andino: El trabajo de Chile y Bolivia en la última década del siglo XX	
Introducción	19
Antecedentes	20
1. Derroteros de la integración en una historia desintegrada	22
2. El problema: Temas históricos que dividen la agenda entre los dos países	25
3. Enfoque propuesto	28
4. Ese mar que tranquilo nos baña desde el corazón de América	29
5. La Política Exterior de Chile y Bolivia, 1990-2004	35
Chile: el largo camino hacia la apertura	
6. Evolución de la política exterior: el caso de Chile y Bolivia	45
7. La integración cultural: el camino por construir	58
Áreas de trabajo prioritarias de desarrollo en el plano de la integración cultural	70
<i>Bibliografía</i>	73
CAPÍTULO II - COLOMBIA Universidad Nacional de Colombia	77
Las encrucijadas de la integración: el caso de la frontera colombo-venezolana	
Introducción	79
1. Construcción de las fronteras colombo-venezolanas	81
El peso de la delimitación y las teorías realistas	82
La sensación de pérdida territorial	90
Los avances y retrocesos en el reconocimiento de la multiculturalidad compartida	95
Los ecosistemas binacionales y su manejo nacional	98
Las disputas entre capitales y zonas fronterizas	103
2. Acuerdos binacionales y andinos sobre fronteras y vecindad	109
Los mecanismos de la vecindad colombo-venezolana	110
Los acuerdos andinos de desarrollo e integración fronteriza	116
<i>Bibliografía</i>	124

CAPÍTULO III - BRASIL Universidad Federal de Bahía	129
Políticas e redes de intercâmbio e cooperação em cultura no âmbito ibero-americano	
1. Introdução à investigação	131
2. Ibero-América	132
3. Políticas de Intercâmbio e Cooperação Cultural na Ibero-América	133
4. Redes de Intercâmbio e Cooperação Cultural na Ibero-América	150
5. Conclusões	162
<i>Bibliografia</i>	165
Anexos	167
CAPÍTULO IV - CUBA Universidad Central Marta Abreu de las Villas	171
Valores de la posibilidad real de la integración latinoamericana.	
Introducción	173
Objetivos	174
Metodología	174
Resultados esperados de la investigación	175
1. Los valores fundacionales de la integración latinoamericana y sus orígenes	179
2. El paradigma de la integración y los nuevos estados nacionales latinoamericanos ante el peligro hemisférico y la tentativa panamericanista hasta finales del siglo XIX	187
3. La identidad cultural latinoamericana como valor de y para la integración de América Latina	195
4. Los valores fundacionales de la integración latinoamericana	201
<i>Bibliografía</i>	207
CAPÍTULO V - ECUADOR Universidad Andina Simón Bolívar	211
Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador	
1. Introducción	213
El afro en lo andino - (in)visibilización y colonialidad	
2. Políticas de la etnicidad en la comunidad negra en Colombia	217
Momentos de las dinámicas organizativas negras	
3. Procesos organizativos, jurídicos, e identitarios de los pueblos afro en el Ecuador	232
Momentos de las dinámicas organizativas negras en Ecuador	
<i>Bibliografía</i>	252

CAPÍTULO VI – ARGENTINA Universidad Nacional de Rosario	257
Integración sudamericana en el diseño curricular de las carreras de grado universitarias. Estudio de caso.	
1. Introducción	259
Impacto	259
Referencias	259
Antecedentes y contexto actual	260
El Mercosur educativo	262
Situación problemática	265
Estudio de caso	267
2. Marco teórico y metodológico	268
3. Consideraciones teóricas sobre el proceso de integración	271
El Mercosur y la educación	272
4. La relevancia de la educación y la formación en los procesos de integración	272
La Universidad y el Mercosur	273
5. Carreras de grado del Área de Ciencias Sociales – Facultad de Ciencia Políticas y Relaciones Internacionales	275
6. Universidad, currículo y diseño curricular	276
Análisis e interpretación de la información	278
Algunas conclusiones finales	280
<i>Bibliografía</i>	282
CAPÍTULO VII – CHILE Universidad de Chile	285
Integración latinoamericana en el diseño curricular de las carreras de pregrado universitarias. Estudio de caso.	
1. El caso de Chile	287
Introducción	287
Conceptualización	287
Contexto	290
Objetivos	292
Metodología	293
Hipótesis	294
2. Resultados parciales de la investigación	295
3. Conclusiones preliminares	299
<i>Bibliografía</i>	302
<i>Anexos</i>	303

PRESENTACIÓN

En la actualidad, la integración en los campos de la educación, la cultura y la ciencia y tecnología, no ha sido medida con instrumentos específicos. Pero es evidente que, en los niveles institucionales, hay significativos avances estimulados especialmente por los acuerdos mundiales, que regionalmente se traducen en planes que tienden a generar visiones de conjunto, favorecer la actuación en bloque, fortalecer a los países de menor desarrollo y compartir en beneficio común las fortalezas de los más avanzados.

Las acciones del Convenio Andrés Bello dan cuenta de un proceso a la vez de adaptación y de configuración de este marco común. En algunas ocasiones, su principal característica ha sido la complementariedad. En otras, ha primado la concurrencia.

Por una parte, la lectura de los resultados de los programas y proyectos adelantados por las áreas de la organización y las entidades especializadas en estos años sugiere que se tienden, cada vez con mayor claridad, vínculos con las actividades que promueven los organismos regionales y subregionales de educación, cultura, ciencia y tecnología. Por otra parte, el Convenio Andrés Bello ha desarrollado investigaciones de orden tanto conceptual como práctico que, en una palabra, conforman su más auténtico patrimonio, y que, poco a poco, han conquistado espacio en el orden regional.

Si bien las estrategias, los mecanismos e instrumentos de la integración cultural son todavía insuficientes, se han alcanzado acuerdos que, en la actualidad, permiten la acción mancomunada de los Ministerios de Educación, de los Organismos Nacionales de Ciencia y Tecnología (ONCYT) y de Cultura de los países en la identificación de temas y problemas comunes, el reconocimiento y protección del patrimonio tangible e intangible, la movilidad de estudiantes de educación básica primaria y secundaria y la asociación de instituciones universitarias en redes de trabajo.

A pesar de este déficit, el Convenio Andrés Bello es reconocido como uno de los organismos internacionales que regula eficazmente la homologación de estudios en el nivel básico primario y secundario. Por otra parte, la compilación y comparación de las legislaciones que ha fomentado el organismo se reconocen como un aporte a la comprensión de las formas de abordar las temáticas especializadas a la luz de los derechos y deberes consagrados en las Constituciones de cada país. Este mecanismo permite detectar la concepción

que, a nivel del Estado, se tiene sobre la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología, en cada una de nuestras naciones.

El Convenio Andrés Bello, como parte de su misión, ha centrado su acción en la dimensión humana de la integración. En este sentido, ha promulgado la necesidad de consolidar en las naciones una cultura de la integración y una educación para la integración. Partiendo de esta premisa y de los mandatos de los Ministros de Educación de la organización, según los cuales las Cátedras Andrés Bello “debían generar conocimiento sobre los procesos de integración y luego estimular los procedimientos para transmitir ese conocimiento a los diferentes estamentos sociales”, constituyó conjuntamente con las Universidades estas Cátedras, que ubicadas en la academia permiten la reflexión, el análisis, la investigación y el debate desde una perspectiva interdisciplinaria e intersectorial, en la que se vinculan los aportes de los académicos, los miembros del gobierno, las asociaciones no gubernamentales, los Organismos Internacionales y en general las de todos los que se interesan por esta problemática común.

En este sentido, las Cátedras Andrés Bello tienen un importante rol que cumplir en tanto su mayor contribución puede ser –como le cabe a la universidad– la producción de conocimiento y el reconocimiento y la difusión de éste a nuestros pueblos y culturas.

El camino emprendido se puede definir como la búsqueda y la mejora en la calidad de un diálogo intercultural, que nos permita reconocernos y respetarnos en la diferencia y en nuestras afinidades, como vía para potenciarnos a nivel regional y global.

Es así como el Convenio Andrés Bello decidió realizar una convocatoria para la vigencia 2004, bajo el lema LA UNIVERSIDAD Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL y de cada una las propuestas solicitó una línea de investigación que desarrollara una problemática asociada a los ámbitos del Espacio Cultural Común, vale decir, identidad, cultura, ciencia y tecnología, creación y patrimonio cultural y natural, con énfasis en los procesos de innovación.

El desarrollo de estas líneas de investigación, como es el caso de los resultados que hoy estamos entregando, articuladas a programas docentes, permitirá constituir una base mucho más amplia de difusión, reflexión y análisis de la problemática asociada a la integración de nuestros pueblos.

Ana Milena Escobar Araújo

SECRETARIA EJECUTIVA CONVENIO ANDRÉS BELLO

INTRODUCCIÓN

En el primer capítulo, la Universidad Arturo Prat y la Universidad de Santiago de Chile presentan “Cimentando la integración: Pensamiento y cultura en el espacio subregional andino: El trabajo de Chile y Bolivia en la última década del siglo XX”, una aproximación desde la perspectiva de la integración y los problemas de lo que han sido, son y pueden llegar a ser las relaciones entre los dos países.

Tomando como punto de partida el cambio de paradigmas en las relaciones internacionales, desde el realismo al neoinstitucionalismo, el acercamiento realizado profundiza la necesidad que tienen Chile y Bolivia de diseñar políticas comunes con el fin de superar las dificultades históricas de su relación.

En ese sentido, se analizan los principales hechos históricos desde los años setenta para el caso chileno, y sesenta para el boliviano, en los que se considera la inexistencia de un conocimiento mutuo que permitiera vínculos compatibles. Como contrapartida, y ante la necesidad de las regiones fronterizas por superar el esquema centralizador predominante, diversas instituciones de educación, organismos internacionales, iniciativas académicas particulares, proyectos de investigación y fuerzas artísticas han ido progresivamente avanzando pese a las dificultades.

En el capítulo II, la Universidad Nacional de Colombia analiza “Las encrucijadas de la integración: el caso de la frontera colombo-venezolana”, señalando que la problemática fronteriza –que ha logrado gran visibilidad en los últimos años– le plantea serias encrucijadas a la integración andina.

El caso colombo-venezolano es bien ilustrativo al respecto, y la investigación señala que, no obstante la positiva evolución conceptual y operativa que contiene la política andina sobre desarrollo e integración fronteriza, los gobiernos no parten de estas definiciones al momento de tomar sus propias decisiones para el manejo de los asuntos de desarrollo y seguridad en las fronteras. Siguen primando, según el estudio, las concepciones de frontera como límite y como un asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar, el peso que la delimitación ha tenido en la relación binacional atravesada por concepciones realistas y geopolíticas, la sensación de pérdida territorial que dejó en ambos lados y que sigue gravitando en la hora actual, el desconocimiento de la multiculturalidad compartida en la frontera, los problemas que genera un manejo nacional de ecosistemas compartidos, y los desencuentros permanentes entre capitales y fronteras.

En el tercer capítulo, la Universidad Federal de Bahía presenta la investigación sobre políticas y redes de intercambio y cooperación en cultura en el ámbito iberoamericano. La investigación realizada gira en torno a dos ejes fundamentales: Estudio de las políticas de intercambio y cooperación en cultura de los organismos internacionales con fuerte incidencia en Ibero-América; y estudio de las principales redes internacionales de cultura en la región.

El hecho de privilegiar las redes y a los organismos internacionales y no los Estados nacionales –tradicional actores de cooperación– revela el interés de estudiar a otros actores políticos contemporáneos que emergen en el mundo actual en el contexto de la globalización, cuyas acciones tiene un impacto significativo en el desarrollo de las culturas y en la integración de las naciones en el ámbito Iberoamericano.

A pesar del carácter reciente de los actores políticos investigados y comparados se demostró que las políticas culturales promovidas por los organismos multilaterales y la acción de las redes tienen repercusiones previsibles sobre la cultura, las macropolíticas culturales nacionales, en el sistema de organización cultural institucional en la región y en el progreso de un espacio cultural iberoamericano en los años venideros.

En el capítulo IV, la Universidad Central Marta Abreu de las Villas, Cuba, presenta los resultados del trabajo sobre los “Valores de la posibilidad real de la integración latinoamericana”, planteando que el tema de la identidad latinoamericana está indisolublemente vinculado a la concepción de la integración, ya que la posibilidad real de constitución de lo latinoamericano presupone una Latinoamérica que se mueva y se oriente a través de un proceso de autodesarrollo y no de una dependencia de un centro de poder.

Por ello, afirma que, la identidad cultural latinoamericana se constituye en valor para nuestros pueblos de conjunto con otros valores que posibilitan el surgimiento y crecimiento de lo latinoamericano. La integración latinoamericana es un valor si es constitutivo de riqueza del género latinoamericano, por eso se debe enfatizar el estudio de los factores y los hechos sociales que posibilitan o posibilitarán el crecimiento y el bienestar en las condiciones de existencia de lo latinoamericano.

En el capítulo V, la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, presenta la investigación sobre “Movimientos sociales afro y políticas de identidad en Colombia y Ecuador”, haciendo notar que en los años recientes se ha producido una creciente visibilización de los pueblos negros o afrodescendientes en América Latina y en la región andina, tanto en sus procesos sociohistóricos, identitarios y organizativos, como en la construcción de nuevas formas de subjetividad y pensamiento. Estos procesos afro desestabilizan la noción y discurso hegemónico de lo andino, que históricamente han sido contruidos

desde lo indígena y mestizo. Además, problematizan la limitación geográfica y la subalternización territorial que ha hecho pensar la región sola desde las montañas y desde los pueblos ancestralmente asentados allí, desconociendo todos aquellos territorios y culturas *otros*, incluyendo los de la Costa Caribe y del Pacífico.

Este proyecto de investigación surge de la necesidad de comprender estas identidades, historias y territorios *otros* de los pueblos afro dentro de este espacio del mundo nombrado “la región andina”. Tomando la “diáspora” como marco y perspectiva, se promueve una consideración crítica sobre lo afro y sus nuevas conceptualizaciones en la región, con enfoque particular en el Ecuador y Colombia, los dos países con la mayor trayectoria de bases organizativas establecidas.

En el capítulo VI, la Universidad de Rosario en Argentina, presenta su investigación sobre la situación de la universidad en el ámbito de las carreras de ciencias sociales respecto a la temática de la integración y del proceso subregional que está en marcha hacia la unión sudamericana (MERCOSUR-CAN), que produce cambios en la realidad socioeconómica y cultural regional, nacional y local.

A tales efectos se entendió la integración como un proceso multidimensional, cuya intencionalidad excede la simple reestructuración de mercados en busca de economías de escala, y que incluye tanto la dimensión de la construcción de instituciones, como la gestación de una auténtica cultura de la integración, en la cual la Universidad es un actor relevante a nivel de los procesos sociales.

Finalmente, en el capítulo VII, La Universidad de Chile presenta la investigación desarrollada para identificar, describir y analizar la existencia de cátedras o asignaturas en los programas curriculares de las Carreras o Programas de Ciencias Sociales, a nivel de pregrado, a través de las cuales se enseñe integración en las respectivas universidades del país.

Como conclusión del trabajo desarrollado, se encuentra que tanto las universidades de la región norte como sur del país, si bien no contemplan la integración regional como una prioridad de la enseñanza, tampoco es una materia que está ausente en los contenidos de muchas que integran los currículos de carreras y programas de pregrado. No obstante, se pudo constatar en los programas de estudio los énfasis en los aspectos comerciales y económicos de los procesos de integración, omitiéndose la mayor de las veces sus dimensiones culturales y sociales.

EQUIPO DE TRABAJO CÁTEDRAS

I

CIMENTANDO LA INTEGRACIÓN

Pensamiento y cultura en el espacio
subregional andino:
El trabajo de Chile y Bolivia
en la última década del siglo XX

Universidad Arturo Prat
Universidad Santiago de Chile

CHILE

RECTOR UNIVERSIDAD PRAT: Carlos Alfredo Merino P.

RECTOR UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CHILE: Ubaldo Zúñiga Quintanilla

DOCENCIA

DIRECTOR: Sergio González Miranda

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat de Iquique, Chile

Programa de Magíster en Ciencia Política con mención en Integración

CÁTEDRA DE INTEGRACIÓN

Coordinadora académica: Loreto Correa Vera, Universidad de Santiago de Chile

Coordinadora de postgrado: Marcela Tapia Ladino, Universidad Arturo Prat de Chile

DOCENTES INVITADOS

Eduardo Devés Valdés

Instituto de Estudios Avanzados - Universidad de Santiago de Chile

Fernando Núñez Jiménez

Facultad de Derecho, Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra - Bolivia

INVESTIGACIÓN

Directora del proyecto: Loreto Correa

Directora: Carmen Norambuena Carrasco

Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile

Coordinadora académica del proyecto de investigación: Loreto

Correa Vera Investigadora asociada al Instituto de Estudios

Avanzados, Universidad de Santiago de Chile, lcorrea@usach.cl

Ayudante de Investigación: Katherine Contreras Carvajal

Alumna de Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Santiago de Chile

Introducción

El acercamiento de los países en términos globales y la imposición de un modelo económico que no siempre es del agrado de todos, trae consigo signos positivos y negativos en el nuevo escenario de las relaciones internacionales. En ese marco, de estructuras posteriores a la Guerra Fría, los procesos de integración experimentan una evolución veloz por los desafíos de la globalización, limitados por la historia, el imaginario y movimientos reaccionarios entre Estados y/o en los mismos Estados. De esta dinámica tenemos, en esta lectura que presentamos, un solo antecedente en América Latina, cual es el caso de Colombia, quien conjuntamente con Venezuela ha dado muestras de un incansable trabajo por la paz y la hermandad. (Ramírez y Calderón, 1999 y 2003)

Este derrotero, sin embargo, carece de una lectura en profundidad en el continente. Tras décadas de debate ideológico en el espacio de procesos de integración circunscritos a los modelos europeos, la integración latinoamericana ha concluido en foros conjuntos, donde la presencia de terceros países es permanente e inobjetable desde un punto de vista práctico, tanto por razones financieras como por los condicionamientos externos de la región.

Por ello es que los procesos de integración a inicios del siglo XXI resultan aún más complejos en democracia. A este elemento definitorio de un nuevo esquema de trabajo internacional hay que sumar la acción participativa de la sociedad civil, en espacios desvinculados tradicionalmente por la ausencia de políticas de Estado que lleven a cabo la definida y tenaz búsqueda de algo más que regiones vinculadas económicamente, y que por lo común aparecen con interferencias o distorsiones en las que, la mayoría las veces, el diálogo ocurre por intereses de varios y no sólo de los involucrados.

Bolivia y Chile han demostrado la complejidad de sus relaciones y los rasgos de su integración, dejando a sus vecinos pasmados en la Cumbre de Monterrey en enero de 2004. Precisamente por ello, este trabajo pretende explicar el sino de las estructuras de pensamiento mutuas y las vías alternativas al diálogo estatal, que transitan por lo que denominamos la integración

cultural. Sin embargo, nos permitiremos hacer algunas consideraciones previas en torno a los procesos, para luego efectuar un examen a las políticas exteriores de ambos países, tras lo que describiremos el actual estado y sus posibles proyecciones en el marco existente.

Antecedentes

Como es de público conocimiento, crítica y debate han sido la tónica permanente entre chilenos y bolivianos desde hace muchos años. El Instituto para la Investigación Internacional de Conflictos de la Universidad de Heidelberg ha calificado a estas relaciones como parte de uno de los 23 conflictos de baja intensidad, existentes en el mundo, que en su opinión se origina por una cuestión de territorio entre Bolivia, Chile y Perú. No es de extrañar, por lo tanto, que en Bolivia se adviertan diariamente notas de prensa en los principales diarios del país dedicadas a Chile.

En Chile, el nivel de trascendencia de los asuntos relacionados con Bolivia ha determinado por primera vez, varias primeras planas en los principales y tradicionales medios de comunicación escritos, amén de largos comentarios, en un país que a menudo en su historia abordaba a Bolivia de palco, al que le cargan las discusiones y rinde homenaje al *statu quo* en su política exterior en lo que se ha denominado *diplomacia de administración del statu quo*. (Rodríguez Elizondo, 2004)

Una primera aproximación a los temas de la integración guarda relación con los aportes que la escuela de la CEPAL incorpora a las posibilidades que ofrecía a los países de la región. En ese sentido, generalmente se ha aceptado que la confluencia de políticas públicas tendientes a la homogenización de los tratamientos aduaneros, arancelarios, de preferencias generales, de libre tránsito, entre otras, son el principal camino por medio del cual, los países latinoamericanos debieran trazar sus estructuras de integración. Sin cuestionar la estrategia, y en el plano de la consecución de los objetivos propios de la integración, la lectura económica no ha dado los resultados esperados, no sólo por la lentitud de aplicación, sino también porque en términos prácticos, cada Estado debe lidiar con sus propias instituciones para implementar políticas, normas, mecanismos y líneas comunes de trabajo. Amén de lo anterior, en forma paralela están los condicionamientos externos, tales como recesiones, crisis económicas internacionales, procesos de consolidación democráticos y diversos niveles de inclusión social.

Es justamente en esta lectura, que la *integración cultural* debe definirse, estructurarse y plasmarse intencionalmente como el mecanismo sobre el cual

puede construirse en el largo plazo, en marcos democráticos, respecto de los derechos humanos y de la biodiversidad, un mundo de posibilidades en un derrotero común. Sin embargo, es particularmente importante entre Estados que poseen relaciones bilaterales deficitarias.

Demás está decir que el instrumento de trabajo es justamente la educación y la promoción cultural, por eso es relevante plantear justamente este tema en el ámbito del Convenio Andrés Bello. El problema, sin embargo, surge a partir de su concreción, aspecto que seguramente debiera llamar la atención de los países que forman parte de este marco de trabajo conjunto e instar a una toma de acción concreta para fortalecer los lazos entre los países integrantes del Convenio.

En este sentido, dos temas de competencia estatal deberán ser abordados desde la discusión teórica en los próximos años. El primero guarda relación con el diseño de acciones de trabajo conjunto más allá de los Estados, que a su vez sean consideradas como pautas válidas en las relaciones internacionales y una segunda, la validación de otros agentes o actores participantes en el marco de la integración. Para ello, la noción clave, e inexistente en los marcos actuales de la vinculación bi y multinacional, es la *medida de confianza mutua en el marco cultural* y la paradiplomacia.

Aunque la tendencia a construir procesos sea la económica, hay casos en que las barreras son tales que a nadie convence la economía cuando no se confía en el interlocutor, se le cuestiona permanentemente y por último no se atiende lo que argumenta. Y ese es, quizá, el principal aspecto a trabajar en las relaciones entre Chile y Bolivia.

DERROTEROS DE LA INTEGRACIÓN EN UNA HISTORIA DESINTEGRADA

En los sesenta, la integración se sustentaba en la caracterización teórica de la superación de la condición oposición centro-periferia, así como en la aplicación de la política de sustitución de importaciones que procuraba fortalecer el desarrollo industrial con la protección de los mercados internos, centrando el debate en relación al desarrollo hacia adentro como una estrategia de superación del subdesarrollo.

En esa lectura, los procesos integradores respondían históricamente en el siglo XX a la lógica tradicional de la integración económica aunque, además, se advertía un carácter defensivo en el sentido en que constituían una estrategia colectiva para reducir la dependencia exterior y los desafíos que ésta planteaba en el marco de la Guerra Fría.

Siguiendo el modelo europeo de zonas de libre comercio, la estrategia propendía a alcanzar la creación del mercado común latinoamericano. No obstante, tal como se ha venido señalando en diversos estudios que han analizado esta situación, los procesos y las diversas agrupaciones regionales y subregionales no lograron los objetivos propuestos. La existencia de regímenes militares y dictatoriales en casi todos los países del subcontinente, esencialmente de características nacionalistas y populistas, sustentan muchas de las acciones en los conflictos fronterizos heredados del pasado y frecuentemente fueron utilizados como elementos distractores de los problemas existentes, tanto en el contexto interno como en el externo de los países de la región. En el caso de Bolivia, la existencia de numerosos gobiernos militares y un ambiente político marcado por conflictos sociales devenidos de la realineación de la política interna, el temor por los movimientos insurgentes y los conflictos con la Gulf Oil Company, dieron por resultado la existencia de una docena de mandatarios castrenses entre 1964 y 1983, frente a Chile, que en el mismo período ha tenido dos presidentes constitucionales (Eduardo Frei y Salvador Allende), un gobierno militar de 1973-1989 y posteriormente hasta el año 2004, tres presidentes constitucionales: Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos.

A partir de la sustitución en 1980 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio-ALALC, uno de los primeros experimentos regionales, por la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, se introdujeron algunos matices en ideario de la integración, tales como:

- a. La flexibilidad en las metas propuestas para lograr el establecimiento de la Zona de Libre Comercio;
- b. El estímulo a los acuerdos bilaterales y plurilaterales o conjuntos, teniendo como último propósito y
- c. La configuración del mercado común latinoamericano–CEPAL, 1995.

Sin embargo, con la creación de la ALADI, y hasta finales de la década de los ochenta, la integración tendía hacia un estancamiento, coincidentemente con la expansión de la crisis latinoamericana, tanto producto del endeudamiento externo y el cuestionamiento al modelo estatal (1990), como en definitiva por la ausencia de una voluntad política que primase por sobre los fines estrictamente nacionales (Núñez, 2004).

La tensión entre globalización y regionalismo ha llevado a los Estados de la región a asumir contradictorias políticas de apertura multilateral y concertación programada, con diferentes grados de protección de mercados. Justamente, la inminencia de la globalización ha alentado posturas que intenta aprovechar la organización regional en pos de la competencia, mediante un concepto denominado por la CEPAL de Regionalismo Abierto y adoptado por buena parte de los países de la región. (Garay, 2003)

Del impulso dado en la década de los sesenta, como una extensión de los procesos de sustitución de importaciones a niveles nacionales con fuerte protección arancelaria, se sigue con un modelo que reconoce una acelerada apertura con el resto del mundo (BID-INTAL, 1993).

Al finalizar el decenio de los ochenta, después del evidente inmovilismo, se dio paso a otro tiempo con un nuevo contenido para las fórmulas regionales y subregionales de integración destinadas a la consecución de políticas económicas comunes y de intercambio. En lo político, sin embargo, los cambios fueron escasos.

La resignificación de la integración, a inicios de los años noventa, estableció interpretaciones diferentes. Precisamente por ello, el SELA declaraba en 1992 que la dinamización de los procesos de integración en América Latina y el Caribe se podía producir si confluían al menos tres aspectos. Por un lado, la tendencia de la economía mundial a la construcción de megabloques económicos y comerciales. En segundo término, la creación de Mercosur o la redefinición que el Pacto Andino hiciera de su trabajo intensificando la apertura de la económica regional, creando un espacio favorable para el desarrollo de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o para colocar la base de futuros mercados comunes. En tercer lugar, la tenaz búsqueda de un espacio polí-

tico propicio a la unidad política, económica y social que generase el respeto hacia la coexistencia de regímenes democráticos, después de un largo período de autoritarios.

La interpretación decenal era que en este contexto se hacía ventajoso impulsar alternativas viables para lograr una mayor y más fluida apertura comercial entre países vecinos, aprovechando así un mercado seguro donde se pudiera ofertar producciones nacionales, y sin las fuertes restricciones y barreras impuestas desde el mundo desarrollado.

Desde 1989 se reorganizaron bajo esos nuevos parámetros el Grupo Andino que, en 1996, se transformó en Comunidad Andina de Naciones-CAN; el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe; por otra parte surgió el Mercado Común del Sur, que tiene sus antecedentes en 1986, con los acuerdos alcanzados entre Argentina y Brasil en el marco de la ALADI, y en 1994 la Asociación de Estados del Caribe.

Desde entonces estas agrupaciones variaron en cuanto a sus contenidos y orientaciones, bajo un escenario de regionalismo abierto propuesto desde la CEPAL y reafirmado por los organismos de cooperación económica y financiera internacionales. En general se ha buscado armonizar las políticas de desarrollo productivo con equidad y su relación con los medios adecuados para la inserción regional en los mercados mundiales, asunto que como se sabe no opera igual en todos los países de la región y tampoco con las mismas ventajas. Ello, por cuanto la incorporación en el sistema toma como línea matriz las reformas estructurales en los países, tema crucial en el marco de la integración y pocas veces visto en profundidad.

En esta última etapa del siglo XX, desde 1995 aproximadamente, se ha venido haciendo cada vez más imperativo armonizar, compatibilizar, aclarar y construir políticas de Estado cooperativas, dejar atrás rencillas históricas y aunar esfuerzos por crear esquemas de pensamiento y dinámicas de trabajo que pongan en primer plano la búsqueda de soluciones para los múltiples problemas y procesos inconclusos en la región latinoamericana, tales como la superación de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes. (CEPAL 2003, XIII Cumbre Iberoamericana 2003, Declaración de Santa Cruz)

En este sentido, la vía bilateral con la firma de múltiples acuerdos se ha venido convirtiendo en un soporte para el avance de los distintos procesos de integración y, dentro de ellos, la tendencia a la búsqueda de la disminución de los conflictos y disputas limítrofes-fronterizas existentes en gran parte de los países latinoamericanos,

En este ambiente político democrático favorable al fomento de la integración multi y bilateral, dispuesto a solucionar de manera pacífica controversias, a propiciar el establecimiento de condiciones estimuladoras de la libre

movilidad de factores productivos, a través de las fronteras de los países que se asocian para integrarse y calificados por el SELA (1992), como requisitos consustanciales de la integración, advertimos un solo caso en discordia aún, o en términos teóricos, una sola *hipótesis de conflicto* en la región: las relaciones chileno-bolivianas.

2

EL PROBLEMA: TEMAS HISTÓRICOS QUE DIVIDEN LA AGENDA ENTRE LOS DOS PAÍSES

Teóricamente, no resulta sencillo comenzar a describir el grado de interacción entre Chile y Bolivia, si no miramos cómo se vienen esbozando las relaciones internacionales desde una perspectiva de cambio del paradigma teórico que siempre las guía, vale decir, el realismo internacional. Por ello, es necesario destacar que sólo hacia mediados de la década de los ochenta, el neoliberalismo institucional dio paso a otra forma de construcción de las relaciones internacionales en que el tema de fondo es la cooperación a través de instituciones estatales, pudiendo ser éste el eje de las futuras relaciones Bolivia-Chile. (Keohane y Nye, 1977)

Los ejes del neoliberalismo institucional pueden ser sintetizados en los siguientes aspectos: El primero guarda relación con la relevancia de los actores involucrados, que le otorga un rol a las instituciones internacionales, asignándoles el papel de tratar los temas que aquejan a toda la comunidad internacional globalizada. (Keohane, 1989)

En efecto, los liberales aceptan la condición estructural de anarquía en el sistema internacional, pero sostienen que se trata de una anarquía que admite la cooperación entre los Estados. En ese sentido, los regímenes e instituciones internacionales pueden mitigar la anarquía reduciendo los costos y reforzando la reciprocidad.

Dentro de la lógica del neoliberalismo, las instituciones internacionales generan regímenes, que de una manera u otra son adoptados por los países signatarios de los diferentes organismos. De esta forma interpreta las relaciones entre los Estados en planos potencialmente cooperativos, en el caso que se apunte al abandono de la línea Neorrealista de protección del territorio nacional y se privilegien en la agenda temas de *low politics* en el relacionamiento mutuo.

Así, los neoliberales creen que las instituciones internacionales pueden jugar un papel decisivo en la resolución de conflictos, y conseguir que tenga más sentido la cooperación y el trabajo a largo plazo entre las naciones.

La compleja interdependencia, de la que habla la teoría neoliberalista institucional, se presenta al mundo con cuatro características:

- Aumento de conexiones entre Estados y actores no estatales.
- Una nueva agenda de asuntos internacionales sin distinción entre las *high politics* y *low politics*.
- El reconocimiento de múltiples canales de interacción entre actores a través de las fronteras nacionales.
- Disminución del uso de la fuerza militar como una herramienta del estado.

En términos globales, la percepción de este cambio de paradigma no es similar en los estados de la región, y menos aún en las visiones chilena y boliviana. Es un hecho que los niveles de madurez política interna determinan el mantenimiento de esquemas defensivos o bien la adopción de medidas de relacionamiento internacional marcadas por la incorporación de decisiones cada vez más liberales y apegadas a los esquemas de la integración económica.

En los esquemas chilenos, los énfasis en la década de los noventa apuntan hacia una economía individual, pues no hemos de olvidar que Chile no pertenece al Mercosur ni tampoco a la Unión Andina y ha buscado otras formas de inserción internacional, en tanto que, en el caso boliviano, por su ubicación estratégica y sus formas de construcción de las relaciones internacionales se observa una direccionalidad hacia la vía multilateral con todo lo que ello implica. Las razones de esta agenda radican en palabras del Director de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en que:

La política exterior de Chile pasa por un momento de inflexión que ofrece grandes oportunidades para nuestro país. Luego de cumplir exitosamente los objetivos que nos fijáramos en 1990, logrando una plena reinserción en la comunidad de las naciones democráticas y alcanzando una participación equilibrada en la economía global, nos encontramos ante el inicio de un nuevo ciclo que presenta como desafío fundamental fortalecer capacidades para el desarrollo nacional en el marco de la globalización, desde una América Latina democrática, estable y cohesionada socialmente. (Díaz, 2004)

Es así que estas instituciones construyen un conjunto de reglas y prácticas conectadas entre sí, que prescriben roles y determinan expectativas entre los actores. En el caso de Bolivia, los matices acentúan otros aspectos.

En palabras de William Torres, funcionario de la Unidad de Análisis de Política Exterior-UDAPEX, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, la integración de Bolivia adopta un nuevo contenido en la década de los noventa:

Entonces en los años noventa se asumen nuevamente estos temas, pero se les da un nuevo contenido, la idea de la ubicación geográfica de Bolivia, la idea de que es uno de los primeros países que suscribe un acuerdo de libre comercio con Mercosur, uno de los países que trata de participar en casi todos los procesos de integración, un país que adicionalmente siente que tiene cinco vecinos y algunos de ellos son muy importantes: Argentina, Brasil, Chile, etc., tiene que tener un rol significativo en términos de la vinculación con esos países. Entonces creo que es el momento en que se tiene una nueva lectura del papel de Bolivia y los procesos de integración. (Entrevista Torres, octubre 2004)

Neoliberales y realistas coinciden en que los países actúan sólo por su propio interés, pero, por las ventajas que ofrece la cooperación internacional y para que el esquema funcione, la clave está en el aunamiento de reglas comunes a través de instituciones de las relaciones internacionales entre los Estados.

Con todo, los institucionalistas proponen que el camino hacia la paz y la prosperidad se puede alcanzar con base en Estados interdependientes que aúnen sus recursos y que sometan algo de su soberanía a fin de crear comunidades que promuevan el crecimiento integrado. De acuerdo a esta comprensión de cosas se concibe que la política internacional debiera ser una búsqueda constante por crear instituciones y darles la credibilidad necesaria para que trabajen en temas que conciernen a toda la comunidad en un contexto global sin fronteras y con problemas comunes que todos los Estados deben afrontar.

En este marco referencial de cambio de paradigmas, las preguntas de trabajo que guían esta investigación son:

1. ¿Qué rupturas y continuidades pueden encontrarse en las visiones de pensamiento de la intelectualidad chileno-boliviana en la última década?
2. ¿Qué espacios de trabajo común se han venido desarrollando entre ambos países en el plano de la integración cultural?
3. ¿Cuáles son los principales focos de interés en el plano del pensamiento y la integración cultural entre estos países?

Por ello, en definitiva, el centro del debate de esta investigación consiste en plantear la posibilidad de una superación del paradigma realista de las relaciones internacionales y construir otros caminos que propendan a la creación de vías alternativas de trabajo en el marco de las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia.

Desde la formación de las repúblicas, Chile y Bolivia han desarrollado sus vínculos en un clásico esquema realista, que tanto estudiosos chilenos como bolivianos soslayan en el análisis. Consecuencia directa de esta omisión, ha sido el carácter de los vínculos: conflictivos, descalificantes y carentes de cualquier fórmula de hermanamiento a nivel estatal. Para algunos, esta forma de relacionamiento casi esquizofrénica maneja diversos niveles de discurso progresivamente avanza en el tiempo y se complementa con nuevos elementos que enrarecen aún más el ambiente. (González, 2004)

Dos guerras, un tratado, varios protocolos, negociaciones y conversaciones de todo tipo han guiado la vida mutua, sin que por ello haya podido hasta la fecha construirse una relación armónica. Por ello, se hace necesario examinar las posibles alternativas de relacionamiento en el que no sólo existan objetivos económicos de los cuales da cuenta la integración en el marco latinoamericano sino otras vías, que posibiliten a futuro un esquema de trabajo conjunto cooperativo integrador.

Al respecto, una revisión del pensamiento de ambos países y de las cada vez más comunes relaciones entre los actores de la sociedad civil puede generar la viabilidad cultural que en el mediano plazo posibilite el acercamiento de los Estados, en el entendido que se trata de un prerequisite para iniciar un diálogo posible.

La ciencia política y las relaciones internacionales pueden hacer aportes concretos a este esquema de cosas puesto que:

De un tiempo a esta parte, estimulado por el proceso de globalización y las tendencias a la integración e interdependencia que caracterizan el escenario mundial y regional, estamos siendo testigos de la irrupción de actores no tradicionales en el campo internacional. Éste es el caso de las instancias subestatales o subnacionales de gobierno, las cuales exhiben un marcado activismo en la conformación de todo tipo de redes y formas de asociatividad con objetivos relacionados con el desarrollo. Por lo mismo, el concepto de paradiplomacia, que es el que describe este fenómeno, comienza a adquirir carta de ciudadana en diferentes regiones del mundo, como una actividad que transcurre en paralelo a la acción de los órganos centrales de gobierno, particularmente de las cancillerías o mi-

nisterios de asuntos exteriores, generando una amplia gama de implicaciones de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales. (Parker, 2004; Tapia, 2003)

En ese plan, este artículo pretende proyectar las nuevas estrategias y desafíos de trabajo conjunto entre Chile y Bolivia en el ámbito del pensamiento e integración latinoamericana.

Y específicamente,

- Observar las principales vertientes de trabajo futuro en el área de la integración latinoamericana, enfatizando los puntos de encuentro cultural con Bolivia.
- Verificar las visiones, rupturas y continuidades que pueden encontrarse en las visiones de pensamiento de la intelectualidad chileno-boliviana en la última década.
- Reconocer los principales focos de interés en el plano del pensamiento y la integración cultural entre estos países.

4

ESE MAR QUE TRANQUILO NOS BAÑA DESDE EL CORAZÓN DE AMÉRICA

Para que haya conflicto tiene que haber animadversión cultural y política entre ambas partes, actitud que no es predominante ni en Chile ni en ninguna de las “bolivias”. Así, por lo menos lo expresa Iván Witker (IDEA-USACH), reconocido politólogo chileno. (Seminario “Las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia”, Iquique, 8-9 de marzo de 2004)

Witker sostiene que si bien históricamente se observa la presencia de conflictos entre Chile y Bolivia, existe un período de las relaciones en que no se advierte animadversión entre los Estados. Este período se inicia con el Gobierno de Sánchez de Lozada y culmina con la Cumbre de Monterrey en enero de 2004, cuando se incrementaron los mecanismos de diálogo tradicional en el campo diplomático, para zanjar los contenciosos pendientes y establecer redes de comercio más fluidas.

Nuestra observación contrasta con la apreciación de Witker en tanto y cuanto la ausencia de crisis en el conflicto e incluso el avance en ciertos aspectos comerciales (ACE 22) no abre paso a un término de las disputas. Es más, no implica necesariamente la inexistencia de las mismas.

Una premisa fundamental de las Relaciones Internacionales, como campo de estudio y práctica política, es que los Estados se comunican con aquellos cuya conducta desean modificar, influenciar o reforzar. En la prosecución de los intereses y objetivos de un Estado, que cambian con el tiempo y las circunstancias, la negociación diplomática es una alternativa –y agregamos, una práctica– cuando el uso de la fuerza no es viable. En tal caso, la negociación se hace necesaria cuando existe un tema contencioso que altera la relación entre dos o más Estados. (García, 2004)

Manuel Castells expresa que si se quiere, *calificar* el conflicto es en sí un estado normal de la sociedad y de las relaciones interpersonales. Por ello, dice que es sano y tiene funciones positivas para las personas y para las instituciones. Pero desde la conflictología añadiremos que la incapacidad para asumirlo y para tratarlo puede derivar hacia la violencia, un proceso siempre destructivo. (Vinyamata, 2001)

Posiblemente esta idea de uso de la violencia sea, quizá, el único temor que haya sido disipado de manera unánime entre ambos Estados en el período en estudio. A partir de esta premisa, el desafío consiste en consensuar la convivencia y la gestión del bien común a partir de posiciones, valores e intereses distintos e incluso conflictivos. Entonces, ¿qué motiva el *impasse* en ambos países? y ¿hasta qué punto y/o desde dónde se puede articular una solución o soluciones?

La historia es realmente útil para armar los discursos, no siempre para deconstruirlos. Este es un punto, y no cabe duda que Chile y Bolivia se han empeñado históricamente en fomentar un nacionalismo de espaldas y donde la descalificación construye la otredad por oposición y no por constitución. Desde la binariedad que significa sustentar una lógica beligerante en un intento por imponerse y su consecuente angustia, hasta como señala Vinyamata:

Entender los procesos de integración y unión de la diversidad, de conjunción de unidad e identidad significa haber superado el pensamiento binario, haber conciliado los conocimientos. El miedo a perder nuestra identidad nos lleva a oponerlos a la cooperación y a la unión; el miedo a la disgregación nos conduce al intento de destrucción o al control de la diversidad, de la diferencia, causas ambas, de los miedos y angustias inconscientes que nos estimulan a actuar en búsqueda de soluciones.

Asumir este hecho es tarea pendiente. Por ello un aspecto clave en el ámbito del pensamiento integracionista entre ambos países es deconstruir las relaciones bilaterales. El conflicto entre Chile y Bolivia no es únicamente la

salida soberana a las costas del Pacífico, aunque sea éste el escollo crucial. Veamos someramente las características de estos asuntos:

GUERRA DEL PACÍFICO

Con respecto a la Guerra del Pacífico, (1879-1883) la historia boliviana argumenta que la raíz de ésta está en la renuencia de Chile de pagar un alza de un 10% de los impuestos sobre el quintal de salitre que se le hizo a la empresa anglo-chilena Melbourne Clark & Co. Esta regalía motivó la protesta de Chile, para luego atacar el 12 de febrero de 1879 Antofagasta. (Meza, 1988) Como es conocido, esta guerra determina la pérdida territorial de 120.000 kms. por Bolivia y su salida al Pacífico, quedando mediterránea a perpetuidad, según lo estableciera el Tratado de Paz, Amistad y Límites de 1904.

En la interpretación boliviana de los hechos, Chile deja de lado el *Utis Possidetis Juris* de 1810, que fuera aceptado por todas las naciones americanas como fuente de sus demarcaciones territoriales, y adopta el *ius solis* como argumento final, por el que adquiere 560 kms. lineales de costa en el Océano Pacífico.

AGUAS DEL SILALA

El tema de las aguas del Silala, que provienen de una vertiente y/o río, ésa es la cuestión, es el segundo tema en importancia en el conflicto binacional. La disputa surge después de la Guerra del Pacífico, concretamente en enero de 1888, cuando durante la presidencia de Balmaceda se dicta una ley concediendo a la compañía boliviana Huanchaca, –productora de estaño– la posibilidad de obtener aguas para proveer a los territorios chilenos de agua del río Loa, curso de agua que alimenta los poblados ubicados en la costa chilena y sobre todo la actividad minera del norte chileno. En 1908 Bolivia hizo la concesión gratuita a la empresa anglo-chilena The Antofagasta and Bolivian Railway de aguas cordilleranas a la altura de la actual Segunda Región del Chile, concesión que caduca en el año 1997.

Pero, en 1908, cuando la Bolivian Railway logra obtener de la Prefectura de Potosí la concesión de las aguas del “Siloli” (nombre que tiene en Chile el Silala) para alimentar las locomotoras a vapor que en ese entonces operaban, la ruta Bolivia-Chile, se observa la necesidad de construir una canalización de los manantiales que afloran en la zona a los 68 grados oeste y 22 grados 10' longitud sur, con acueductos y una represa en territorio boliviano casi a los 4.500 metros de altura (hitos 74 y 73).

El usufructo secular de los recursos hídricos ha determinado la solicitud de cancelación retroactiva de un pago por parte del Estado chileno a Bolivia desde 1997. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, manifiesta que

Bolivia ha planteado que el asunto de las aguas manantiales del Silala debe ser manejado como Política de Estado, para definir los cursos de acción más apropiados, preservar los intereses nacionales y lograr soluciones a todos los aspectos de este asunto. Por este motivo, ha conducido un proceso de permanentes contactos y consultas con el Congreso Nacional, para lograr una adecuada coordinación de acciones y asegurar la continuidad de la política exterior sobre este asunto.

Para los bolivianos, un curso de acción consiste, bien en disponer el cierre del flujo de las aguas manantiales del Silala, canalizadas por procedimientos artificiales hacia el territorio de Chile o bien negociar una indemnización con Chile. Una tercera salida, es el recurrir a un procedimiento arbitral, ante un tribunal *ad hoc* y ante la Corte Internacional de Justicia. (Bolivia, RREE, Comunicado 26 de febrero de 2002)

Ante ello, Chile ha respondido con su rechazo a toda medida que pueda entorpecer el flujo de las aguas del río Silala hacia Chile, y se recuerda a este respecto el ambiente de cooperación en que se ha venido desarrollando el tratamiento del tema a nivel bilateral. En este sentido, el Gobierno de Chile valora la disposición de la Superintendencia de Saneamiento Básico de Bolivia de continuar tratando este tema para llegar a un acuerdo entre ambos países. En consecuencia, no estima que sea de común beneficio abandonar este ámbito de colaboración. (MINREL, Dirección de prensa y difusión, lunes 4 de marzo de 2002)

Río LAUCA

En abril de 1962, Chile puso en operación la planta de Chapiquiña para el uso de las aguas del Lauca Alto, para riego y energía del Valle de Azapa en la provincia chilena de Arica, aun cuando la situación causaba perjuicio serios a los pobladores de la zona del Lauca Inferior, con las respectivas desviaciones de esa arteria fluvial. Una vez demostrada la reticencia chilena a negociar sobre el daño causado al Lauca Inferior y después de una serie de notas diplomáticas, Bolivia decidió romper relaciones diplomáticas con Chile dicho año.

MINAS ANTIPERSONALES

Durante los años setenta, Chile, contraviniendo las disposiciones de las Naciones Unidas, colocó alrededor de 500.000 minas antipersonales para proteger sus fronteras con Bolivia. En 2001 ratificó la Convención de Ottawa, junto con 138 países, que obliga a destruir la totalidad de las minas. Pero esto con Bolivia aún no ha concluido. Es decir, las minas no han sido desarmadas. El gobierno chileno se dio un plazo de diez años para su eliminación a partir de marzo del año 2002. Las zonas minadas se encuentran principalmente al noroeste de Arica en el área

de la quebrada de Escritos, al norte de Visviri, al noroeste del Parque Nacional Lauca, al este de la reserva nacional Las Vicuñas y el monumento nacional salar de Surire. (Estrella de Arica, 10 de noviembre de 2001)

FACILIDADES DE LIBRE TRÁNSITO

Por medio del Tratado de 1904, y otros acuerdos subsecuentes, Chile ha generado para Bolivia facilidades de transporte y comunicación inexistentes hasta esa fecha, con las que ha unido físicamente la capital altiplánica con el Océano Pacífico al construir de su propio peculio el Ferrocarril Arica-La Paz y ayudándole, además, a articular las vías férreas interiores. En este sentido, las facilidades se abren para el libre tránsito de mercaderías por los puertos de su elección –Arica y/o Antofagasta–; ello permite la instalación y operación de oficinas aduaneras en puertos chilenos, lo que aún está vigente; y proporciona facilidades de almacenamiento sin costo para mercaderías en tránsito, en terrenos portuarios.

También se han otorgado todas las facilidades para la instalación del oleoducto Sica Sica-Arica, cuyas cláusulas iniciales fueron modificadas con el fin de permitir que Bolivia pudiera exportar e importar productos por esa vía.

Existe además un Sistema Integrado de Tránsito que data de 1975, que se reúne al menos dos veces al año, por medio del cual las autoridades portuarias, de aduanas y de transportes respectivos, han establecido un sistema común para el tránsito de mercaderías bolivianas y sus procedimientos documentarios correspondientes.

Los puertos de Arica y Antofagasta han asignado, respectivamente, un espacio de treinta mil metros cuadrados en la zona portuaria para que la mercadería de importación boliviana, en tránsito hacia ese país, permanezca almacenada en forma gratuita hasta por un año. Hoy, a esta oferta, se agrega Iquique, ciudad que con la Zona Franca (ZOFRI) se ha puesto a la cabeza de sistema comercial con Bolivia. Asimismo, Bolivia cuenta, en lo que respecta a las exportaciones en tránsito a ultramar, particularmente los minerales a granel de zinc y plomo, alrededor de 300 mil toneladas anuales. Asimismo, gozan de sesenta días gratuitos de almacenaje y cuentan con un espacio de cuatro hectáreas adicionales para su acopio. La mayor parte de esta producción sale al Pacífico a través del puerto de Iquique. También los puertos han asignado almacenes cubiertos de diez mil metros cuadrados y zonas protegidas para el almacenaje de cargas peligrosas. De igual modo, se puede indicar que las cargas FIO –*containers* al costado del barco–, gozan de un 20% de tarifa rebajada con respecto a la del mercado. Recientemente, la licitación de los puertos chilenos abrió un contencioso sobre los costos de porteo de mercancías (2004).

EL PROYECTO DEL LNG

Si bien los temas anteriores constituyen parte de la historia de los dos países, nada causa más polémica por estos días que el tema del gas.

Los descubrimientos de reservas y las posibilidades de exportación de gas abiertas a partir de la capitalización boliviana permitieron un amplio abanico de oportunidades de mercados para los hidrocarburos. Durante los últimos dos años se ha gestado uno de los proyectos energéticos más grandes en el Cono Sur, el proyecto más importante de Bolivia después del Gasoducto al Brasil. (Correa, 2003)

Este proyecto titulado *Pacific Liquefied Natural Gas*, contempla la exportación de gas natural licuado al sudoeste estadounidense y al norte mexicano. El proyecto se dio a conocer en el gobierno del presidente Bánzer y a su muerte, el gran dilema del gobierno del presidente Quiroga fue asumir la elección del puerto por el cual se exportara gas al mercado norteamericano, fuera este peruano o chileno. Como se sabe, esa elección nunca se dio, y ya durante los primeros meses del segundo gobierno de Sánchez de Lozada se frustró definitivamente. Desde ese entonces es que se viene gestando la idea de una especie de trueque entre ambos países.

Sobre la tesis boliviana de negociar una salida soberana al mar a cambio de la salida del gas por un puerto chileno, el depuesto cónsul de Chile en La Paz, Emilio Ruiz-Tagle, ha sostenido que entre los dos países hay intereses comunes, y que deben ser analizados. Ello, por cuanto considera que es tiempo de integrar el norte chileno, el occidente boliviano y el sur peruano, regiones deprimidas de los tres países. (El Deber, 23 de marzo de 2004)

Ahora bien, ¿Qué ocurre cuando los Estados *no* quieren modificar sus estructuras políticas de tratamiento mutuo?

El panorama internacional no da sólo una salida sino varias en el esquema de la globalización y del neoliberalismo institucional. En la lectura de Michel Camdessus, ex director del FMI, los riesgos de la globalización son:

- Destrucción babeliana de culturas nacionales
- Marginalización de los países
- Desigualdades crecientes en los países
- Nuevos problemas nacionales se transforman en internacionales
- Inestabilidad financiera internacional

¿Qué es lo que plantean Chile y Bolivia en el actual contexto de sus relaciones?

<i>Posibles soluciones de conflicto entre Chile y Bolivia en el actual marco internacional</i>	<i>Consecuencias</i>
Se acude al arbitraje, lo cual previamente exige la anuencia de las partes por acatarlo, por cierto. -	Dudoso ayer y hoy
Se presiona por diversos mecanismos y con distintos resultados en el orden interno y externo de los estados en una especie de ejercicio de fuerza.	Resultado: incierto
Se vulneran los derechos humanos de primera, segunda o tercera generación, dependiendo del caso.	Inadmisible
Se silencian, descalifican, desacreditan las voces disonantes en los medios de comunicación.	Antidemocrático: censurable
Se mantiene una actitud contradictoria o cambiante a la espera de “señales” auspiciosas.	Genera mucho ruido pero pocos resultados
Se comienzan a revisar los diferentes frentes por donde atacará al conflicto, cuando en realidad no se quiere hacer realmente nada.	Mantiene el <i>status quo</i>

Elaboración propia

Todas estas pautas, salvo el primer punto, han ocurrido entre Chile y Bolivia en las últimas dos décadas.

5

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE Y BOLIVIA, 1990-2004

Chile: el largo camino hacia la apertura

Los cambios acaecidos entre el fin del gobierno militar de Pinochet y el inicio de la transición chilena en materia de política exterior obligan necesariamente a una breve contextualización sobre el contenido de los lineamientos del período 1973-1989.

Tras el golpe militar de septiembre de 1973, en lo referente a la política exterior, el declarado anticomunismo del gobierno militar chileno lo alineó casi automáticamente junto a Estados Unidos. Sin embargo, este acercamiento comenzó a deteriorarse, producto de los cuestionamientos que el Congreso de los Estados Unidos hizo respecto a la participación norteamericana en el quiebre del régimen constitucional chileno. Las violaciones a los derechos humanos

en Chile se transforman en un tema recurrente en la política norteamericana y comienzan a dificultar las relaciones bilaterales.

Si al término del gobierno de Nixon/Ford las relaciones se habían complicado, con la administración demócrata de James Carter, las relaciones entran en una fase de evidente tensión. Carter sostiene que la política exterior del país debe basarse en la promoción de los valores norteamericanos de defensa y de la democracia y los derechos humanos. Consecuente con estos planteamientos, su gobierno vota en los organismos internacionales a favor de resoluciones de condena al régimen militar chileno en materia de derechos humanos. El gobierno militar, por su parte asume una postura defensiva y en algunos casos responde a las presiones norteamericanas.

En 1976, el gobierno del General Pinochet, libera presos políticos y en 1977 disuelve la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA), que es reemplazada por la Central Nacional de Informaciones (CNI). Sin embargo, uno de los episodios más discutidos en este período de relaciones es la “Consulta Nacional de 1978”, plebiscito en que se preguntaba al “electorado” si apoyaba al gobierno militar o respaldaba una resolución de la ONU que condenaba las violaciones a los derechos humanos en Chile. El plebiscito, por supuesto, carecía de las mínimas garantías pero, “triunfó abrumadoramente” la alternativa que favorecía al gobierno del general Pinochet, quien interpreta los resultados como “un repudio a Naciones Unidas”, impidiendo en adelante la entrada de ningún comité investigador de esa organización al país. Vecinalmente, 1978 marca el momento de crisis más agudo con Argentina.

Paralelamente, y como es de conocimiento público hoy, gran parte del Plan Cóndor estaba en ejecución y ello incluía operativos en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay y Bolivia, que permitían la captura y ejecución de opositores políticos por parte de la policía de cualquiera de tales Estados más allá de sus fronteras nacionales. Ante esta situación, Estados Unidos activa sus mecanismos de presión económicos, políticos y militares.

Se produce así un cambio en la política exterior norteamericana, que pasa de un apoyo irrestricto a una actitud crítica al gobierno de Pinochet. De otra parte, los países europeos condenaron colectivamente el régimen y en parte los latinoamericanos se mantuvieron distantes frente a un gobierno que planificaba progresivamente su extensión en el tiempo.

El cierre de institutos de investigación y la falta de acceso a medios escritos en forma directa por la restricción de prensa y de los medios de comunicación, e incluso cinematografía, obligaban a un reciclaje acelerado para conseguir un espacio de trabajo en común con los demás países y en particular con sus vecinos. El arduo trabajo de teóricos tales como Felipe Herrera, quien viera

en la integración el mecanismo idóneo para avanzar en un proceso general había sido superado; la mayor parte del discurso integracionista, sonaba extemporáneo de acuerdo al nuevo orden internacional. (Herrera, 1985)

En efecto, universidades y medios de comunicación fueron la base de construcción de una plataforma de acercamiento hacia otros países y sobre todo a la ampliación del conocimiento de lo que ocurría en el mundo.

El período militar no sólo había causado problemas, vulnerando las libertades individuales, sino que también había contribuido un esquema de relaciones aisladas en el contexto latinoamericano. Emblemáticas eran las relaciones con Cuba o México: inexistentes. Otro tanto eran aquéllas con los países vecinos, con los que se habían desarrollado vínculos para mantener el control sobre disidentes políticos, amén de varios momentos de tensión tanto con Argentina, Perú o Bolivia, tanto por frustradas conversaciones marítimas, como por una relectura de las condiciones geopolíticas de Chile en el marco del Pacífico Sur. (Pinochet, 1978). Al respecto, Álvaro Vargas Llosa, comentando la obra de José Rodríguez Elizondo, *Chile-Perú: vivir en peligro*, 2004 destaca y

Critica que la clase dirigente chilena no previera, tras la victoria de 1879, la “necesidad de una pronta recomposición de las relaciones con los peruanos” y que la “arrogancia focalizada” de Chile fuera un factor que “amarró el futuro de ambos países”. En lugar de atribuir la frustración del proceso de Charaña entre Chile y Bolivia (1975) al hecho de que el Perú propusiera la administración tripartita de Arica, la tiende a achacar al hecho de que la oferta de Pinochet a Bánzer fuera más bien una maniobra táctica. Describe la estrategia de Pinochet relacionada con la colocación de espías en las embajadas, atribuyendo a Santiago buena parte de la responsabilidad por los incidentes de espionaje de 1978 en el Perú, en los que identifica una especie de arremetida preventiva de Pinochet por estar convencido de que Lima y Buenos Aires se confabulaban contra él. (El Correo, Lima, 4 de julio de 2004)

El saldo realizado a fines de los ochenta por el régimen de Pinochet era el de un aislamiento consciente y de la permanente búsqueda de espacios que reconocieran la labor del régimen en comparación con otros de la región. Por ello, no es extraño que paulatinamente la agenda militar adoptara medidas económicas extremas con el fin de buscar el beneplácito de los organismos de financiamiento exterior y sobre todo de los Estados Unidos, principal importador de materias primas chilenas.

La inserción de Chile en el sistema global, tras 17 años de dictadura militar obligaba a emprender una transición con metas extremadamente claras

al gobierno concertacionista. El ascenso de Patricio Aylwin a la primera magistratura del país marcó un postergado anhelo de una buena parte de los sectores intelectuales por conciliar una nueva lectura de Chile en el contexto internacional.

Alberto Van Klaveren explica que los gobiernos democráticos inician en los noventa una política de acercamientos con las naciones vecinas y con el resto de América Latina, de una manera pragmática, realista y con la certeza de que ya no era posible diseñar estrategias aislacionistas. (Van Klaveren, 1998)

Cuando el 11 de marzo de 1990 se inicia el período democrático, la acción internacional de Chile se dirigía concretamente a subsanar la dualidad política interna y externa existente en el país. A saber:

- La defensa de los derechos humanos
- El fortalecimiento de la convivencia pacífica entre las naciones
- La adopción universal de los principios democráticos de gobierno
- El impulso al crecimiento con equidad social
- La concreción de un comercio libre que permitiera competir en mejores condiciones en el mercado mundial. (Díaz, 2004)

Abierto e integrado al mundo, Chile debía buscar los mecanismos de acercamiento a todos mediante acuerdos bilaterales y multilaterales. En tal sentido, la necesidad de instrumentos jurídicos que viabilicen este impulso de trabajo privilegió, a través de acuerdos comerciales, a los socios económicos más relevantes, en este caso: la Unión Europea, Estados Unidos y la región de Asia Pacífico. Esa es la explicación que permite comprender por qué la integración con otros países de la región comienza a intensificarse en lo que varios autores (Van Klaveren y Díaz) llaman una política vecinal que debía apuntar a la *superación de antiguas cuestiones limítrofes* pendientes, con pleno apego a los principios tradicionales mantenidos en ese ámbito (Van Klaveren, 1998)

Luego de superar las disputas limítrofes con Argentina y ejecutar las cláusulas pendientes del Tratado de 1929 con Perú, están dadas las condiciones para potenciar las relaciones con nuestros vecinos, atendiendo de manera realista y pragmática las diferencias que surgen de la coyuntura y de la historia.

Los problemas de la integración se superan con más integración. Debemos avanzar aún más en la relación con Argentina, consolidando los históricos avances de la década de los noventa, dotándola de herramientas y mecanismos más eficaces, que recojan la experiencia práctica de los últimos años. Del mismo modo, es

necesario promover el desarrollo de una relación positiva con Perú y Bolivia, fortaleciendo nuestra decisión de avanzar hacia grados crecientes de integración con esas naciones. (Díaz, 2004)

Sin embargo, en términos concretos de trabajo el avance de la perspectiva de trabajo hacia Latinoamérica concita su mayor atención hacia otros espacios, esperando que:

Una vinculación estrecha con el contexto regional, puesto que las características de la globalización en curso tienen que ver con procesos de dimensiones continentales, que en nuestro caso, demandan una acción concertada con el resto de América Latina.

Con estas premisas nos disponemos a seguir por el camino del ciclo inédito que hemos abierto en nuestra historia como nación independiente, atentos a una realidad internacional cambiante que requiere del esfuerzo y la creatividad de todos para alcanzar un Chile democrático, justo, desarrollado y solidario, plenamente integrado al mundo, en conjunto con sus vecinos (Díaz, 2004)

Por estos motivos es que Chile, en los noventa, crea espacios de diálogo. En el plano presidencial los mandatarios chilenos y bolivianos se reunieron doce veces. En el año 1994 se funda el Mecanismo Permanente de Consultas Políticas luego de que meses antes, en el año 1993, se celebrara el Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22). Con ello, comienzan los espacios regionales. La creación de los Comités de Frontera, uno para el Paso de Tambo Quemado y el otro para Colchane, con el fin de agilizar los pasos aduaneros y fomentar el turismo en la Primera Región del país. Se agrega a ello un Acuerdo Aeronáutico de incremento de frecuencias áreas y uno crucial fitosanitario con el propósito de fomentar las exportaciones de Bolivia por los puertos chilenos. En los albores del año 2000 se sumaron a estas medidas la nueva Ley de Puertos para facilitar las exportaciones bolivianas por Arica y el fomento a las inversiones chileno-bolivianas que se plasman en el ferrocarril de Arica a La Paz a través de *joint ventures* posibles gracias a la Ley de Capitalización boliviana de 1997.

Sin embargo, paralelamente a los progresos, se produce uno de los principales escollos que detallaremos más adelante, un considerable aumento de las exportaciones de Chile hacia Bolivia en proporciones que van de 3 x 1 en el noventa hasta 5 x 1 en 2003. Esto, para Chile, tiene una importancia marginal dado que constituye el 2% de sus exportaciones, en tanto que para Bolivia,

se trata de casi el 16 %. Una segunda comparación que debe hacerse es que si bien es el 2 %, hoy este comercio para Iquique representa el 67% de sus ingresos a través de ZOFRI.

Bolivia: el largo camino

Para el caso boliviano, si se desea tener una perspectiva de su evolución en materia exterior, hay que remontarse a los años sesenta.

El golpe del general René Barrientos Ortuño en 1964 constituye el inicio de la política más errática que Bolivia presentase al mundo hasta la caída de Bánzer en 1978. Su mandato tiene que enfrentar fuertes presiones políticas ocasionadas por el nacimiento de movimientos guerrilleros en 1967, promovidas desde los Estados Unidos y que terminan con la frustración del proyecto del Che Guevara ese año. Barrientos gobierna hasta 1969, cuando en circunstancias muy poco claras, fallece. El ascenso de su vicepresidente, Luis Adolfo Siles Salinas, hereda las consecuencias de la Matanza de San Juan en las minas de Siglo XX a fines de junio de 1967, lo que sumado a la interpelación del Parlamento por causa de la concesión del gas natural a la Gulf Oil Co. y la persecución política a dirigentes políticos del Oriente boliviano que defendían la posesión boliviana del gas natural, repercuten en la debilidad de su mandato. Ello limita su posterior capacidad de acción y precipita el quiebre constitucional.

El nuevo golpe de Estado no se haría esperar. En efecto, cuando en septiembre de 1969 se produce el golpe de Estado de Ovando, ocurre un cambio radical en el rumbo de la política boliviana iniciada por Barrientos. Se busca retornar a las metas del nacionalismo y la liberación económica de la Revolución Nacional. Y al parecer las Fuerzas Armadas, dieron el visto bueno a esta manera de llevar las cosas. Lo cierto es que en este minuto de la historia boliviana presenciamos un hecho que no vamos a ver en el caso chileno: la polarización de las Fuerzas Armadas en dos alas, la nacionalista y la que denominamos tradicional.

La conjura de las Fuerzas Armadas del sector tradicional precipita la caída de Ovando. Sin embargo, el sector nacionalista liderado por Torres, con el apoyo de los partidos de izquierda, y un amplio sector de la COB, logran dar un contragolpe militar histórico que sienta las bases del proyecto de la dictadura popular en Bolivia.

Es de destacar que entre 1970-1971 Bolivia se ve estrangulada desde el exterior. A la luz de las cifras del financiamiento externo, hasta que asume la dictadura banzerista el poder, en agosto de 1970, prácticamente Bolivia no recibe ayuda del BID, ni de las Agencias de Cooperación Internacional. La

figura cambia por completo después del golpe de Estado de Hugo Bánzer. He aquí la prueba más clara de la influencia de los Estados Unidos con Bolivia en las circunstancias históricas que estamos mirando. Y claro es que los Estados Unidos jamás prestarán un centavo a un gobierno como el de Torres. Sin embargo, ¿por qué facilitan dineros a Bolivia y a qué se destinan los dólares que ingresan al país desde 1971?

En opinión de Óscar Barbery hasta 1971 la derecha no se había estructurado políticamente. Por otra parte, las demandas de la Central Obrera Boliviana y de la Central Universitaria Boliviana son elocuentes en señalar grandes discrepancias con la conducción del país, sobre todo en lo que a materia de protección de los intereses nacionales se refiere. Sin embargo, de los 20 puntos que argumenta el Mandato Popular interpuesto al gobierno de Torres, creemos que merece la pena destacar cuatro de ellos:

1. Expulsión del país de los grupos militares y civiles fascistas, así como de las misiones y agencias imperialistas.
2. La derogación del decreto de indemnización a la Gulf Oil Co.
3. Control fiscal de las divisas extranjeras y monopolio estatal del comercio exterior dominado por empresas imperialistas.
4. Política internacional independiente de Bolivia y concertación de relaciones con los países socialistas que aún estaban pendientes. (Prado, 1984)

El hecho de que fuera el propio MNR quien apoyara a Bánzer en el golpe de Estado, tampoco era una garantía para el mantenimiento las posiciones más directamente relacionadas con la derecha económica. De hecho el golpe se había producido con el apoyo del propio Víctor Paz Estenssoro.

El milagro económico de Bánzer se produce a partir de este beneplácito, pero también es apoyado por la abundancia de divisas emanadas desde exterior, y los préstamos internacionales que hacen crecer verticalmente la deuda externa durante los años 1972-1978, y que se vinculan con el sustento material a la institucionalidad castrense y a grandes obras públicas. Sin embargo, desde 1974, la dictadura se endurece. Tras la devaluación de la moneda en octubre de 1972 y sus consecuentes reclamos populares, el gobierno del Bánzer se ve obligado a tomar medidas de represión.

En junio de 1974, se produce un intento golpista liderado por un grupo de altos oficiales del propio Ejército, que exigía entre otros, la renuncia de Bánzer, y la convocatoria a elecciones generales en plazo fijo. Pero éste no sería el único. Carlos Valverde Barbery, autodesignado jefe de la Falange Socialista Boliviana, apoyado por algunos sectores políticos, junto al Regimiento Manchego de Santa Cruz, toman el aeropuerto de El Trompillo. La suma de todas

estas situaciones determina que Bánzer opte por la declaración del Estado de Sitio, y gobierne sin interferencias civiles. Influenciado por el modelo brasilero, Bánzer anuncia la reorganización del sistema político y la formación de una nueva Bolivia bajo la tutela militar.

Sin embargo, el gobierno sigue con problemas. Su modelo económico, se inscribe en las corrientes desarrollistas, que sostienen la necesidad de un crecimiento económico a cualquier costo social. Por ello, se fomenta una política de concentración de los ahorros en manos de un sector concreto que ha de invertirlos: el empresarial. Esta política económica es apoyada con créditos desde el exterior que van a parar a grandes obras de infraestructura.

El milagro económico se convierte en un mito, pero sobre todo en una acelerada acumulación de capitales en manos privadas, endeudamiento externo e inflación. La modificación de la Ley de Inversiones deja la puerta abierta a la salida de capitales y la entrada de divisas del extranjero. La nueva Ley de Hidrocarburos que vino a reemplazar el Código *Davenport*, el cual garantizaba la explotación de la Bolivian Gulf Oil Co., durante el gobierno del MNR, permite el ingreso de empresas extranjeras, que comienzan a operar en zonas que hasta entonces habían sido declaradas patrimonio fiscal y que se destinaban a YPFB.

No obstante, la producción del petróleo y los precios del estaño declinan abruptamente; el algodón experimenta pérdidas por su descenso en los precios y el gobierno se ve en una encrucijada económica que le es difícil de afrontar. De hecho, es evidente que la estabilidad del régimen es aparente, y que las rivalidades incluso al interior de las filas del Ejército existen. En adelante, pese a la ilegalidad de los movimientos obreros, y de los exiliados políticos, la oposición se hace cada vez más insostenible. Es entonces, cuando una reunión en Brasil propicia el posterior encuentro de Charaña con el general Pinochet, y los medios de comunicación y la opinión pública se abocan al tema marítimo, postergando las demandas internas.

En la reunión en Charaña (1975), el tema de la salida soberana al mar y las negociaciones de canje territorial fracasan. La demanda marítima deja a Bánzer sin el apoyo del sector conservador y de una buena parte del castrense.

Entonces, con el ascenso de James Carter a la presidencia en enero de 1977, la sustitución de republicanos a demócratas restaura una preocupación por América Latina que no se veía desde la administración Kennedy. Si bien es cierto que la defensa de los derechos humanos emana de una política del Congreso norteamericano de 1973 y se asocia con el Acta de Asistencia Exterior de 1975, en el sentido que la ayuda no fuera proporcionada a los regímenes que violan los derechos humanos, ésta sólo se efectiviza a partir de la administración Carter.

El tratado Torrijos-Carter, la presión por la defensa de los derechos humanos sobre los gobiernos del Cono sur son una punta de lanza a toda una política dirigida a la restauración de gobiernos democráticos en la región. Sin embargo, para el caso boliviano, también aparece en la tabla de discusión la necesidad de controlar el comercio de drogas.

En Bolivia, las presiones de la política de Carter desestabilizan la dictadura de Hugo Bánzer, instaurada en 1971. Con ello, y la presión interna de numerosos sectores, se llama en 1978 a elecciones libres, momento en que gana el candidato oficialista Juan Pereda. Al anunciarse el engaño electoral, el general Pereda reacciona infringiendo un golpe de Estado el 21 de julio de 1978.

Entre 1978 y 1980 se realizan tres elecciones en Bolivia que reinstauran la democracia por períodos esporádicos. Si bien es cierto que los esfuerzos de Carter no surten mayores efectos en el país, resultan ser una plataforma de denuncia permanente sobre la irregular situación por la que atravesaba el país, tanto en relación con el tráfico ilícito, como respecto a la democracia y los derechos humanos, temas básicos en la agenda bilateral a principios de los ochenta.

No es el propósito ahondar más en las historias nacionales, pero no es menos cierto que con lo dicho se demuestra cuan distantes se encuentran los dos países. Es más, *no se conocen* porque en veinte años los contactos se realizan por la vía diplomática o se remiten a contactos fronterizos, no por ello de integración. Sin embargo, lo que consideramos notable es que ni los tiempos, ni los ejes de ambos derroteros coinciden, aun cuando la sombra norteamericana se yerga sobre ambos.

Quisimos detenernos en este aspecto, porque la política exterior de Bolivia no refleja estas relaciones con Chile pero sí admite la dinámica interna de su desarrollo. Ante esta realidad, lo que cabe preguntarse es sobre qué bases se produce el cambio.

El Acuerdo Patriótico (1982), y posteriormente el ascenso de Víctor Paz nuevamente cambian al país (1985). La adopción de un nuevo modelo económico marca un giro definitivo hacia una economía de libre mercado. Luego de sanear la economía interna, en lo externo Bolivia tiene que afrontar el estigma dejado por García Meza: el narcotráfico. Por su parte, la Cancillería logró reabrir el tema de la soberanía boliviana de los territorios usurpados por Chile, pero al poco tiempo tuvo que clausurar sus pedidos por la negativa chilena a continuar mirando el tema. Inconvenientemente, a estos efectos, era la última fase de Pinochet y como señala el propio Cónsul de Bolivia en Chile de esos momentos (1987-1988), Jorge Siles Salinas: la negociación se cerró en las puertas del horno. (Entrevista, Jorge Siles Salinas, 14 de octubre de 2004)

En mayo de 1989 se realizaron las elecciones presidenciales. Nuevamente el candidato debía ser elegido por el Congreso, ya que no reunían la mayoría exigida por la Constitución. Se designó a Jaime Paz Zamora. El nuevo gobierno mantuvo la política neoliberal de su predecesor, complementando el decreto 21060 con un segundo, el 22407. Con este instrumento jurídico comenzó un proceso de privatizaciones y se abrió el ingreso a las industrias extranjeras –especialmente en el campo minero– ya sin el temor de la nacionalización.

Paz Zamora consiguió que su par peruano, Alberto Fujimori, otorgara una serie de franquicias a los productores bolivianos y la esperanza de un puerto con salida al mar: Ilo. El 6 de junio de 1993 se llevaron a cabo las nuevas elecciones presidenciales. Gonzalo Sánchez de Lozada fue elegido primer mandatario, para el período 1993-1997.

Cuando éste asume, se está ante un segundo momento de reformas estructurales, bajo el definido *Plan de Todos*, que anuncia una enérgica política destinada a superar los problemas más graves que aquejaban al país y que el gobierno anterior no había sido capaz de afrontar con éxito:

- La parálisis de la economía
- El desempleo y los bajos salarios
- La grave crisis del sector educativo
- La dramática situación del campo y las provincias
- La crisis moral e institucional del Estado.

Debido a esta situación de crisis múltiple, se aspira a concretar una serie de medidas para provocar una reforma radical en varios flancos. La reforma debía comenzar en el propio gobierno bajo tres pilares fundamentales.

- La capitalización de las empresas que pertenecían al Estado.
- La redefinición de las formas de participación política de la ciudadanía.
- La reforma educativa, que contribuyera a la inserción de vastos sectores a la vida nacional.

Y en materia internacional, Sánchez de Lozada continuó con la política de sus antecesores. Capitalizó las empresas nacionales, se preocupó por mejorar la imagen internacional de Bolivia, para lo que viaja constantemente por el mundo especialmente por Sudamérica.

En agosto de 1997 asumió su segunda presidencia Hugo Bánzer Suárez, cuyo primer acto trascendente de gobierno consistió en reclamar ante la Organización de las Naciones Unidas el derecho soberano de Bolivia sobre el litoral marítimo usurpado por Chile.

Vistos los marcos históricos, observaremos que las políticas exteriores recientes tanto en Chile como en Bolivia son competencia del poder Ejecutivo. En ambos casos el origen, contenido, mecanismos de trabajo y estrategias han sido divergentes.

En el ámbito diplomático, Chile ha venido estructurando una política definida como *continua, única, permanente y orientada por una*:

- Estrategia de apertura al mundo
- Una orientación macroeconómica y apuesta por el comercio libre
- La contribución a la creación de un orden internacional seguro y estable, mediante los bloques internacionales
- Un énfasis en defensa y protección de democracia en la región
- La promoción a la estabilidad e integración con los vecinos. Al respecto cabe destacar que en el último gobierno del Presidente Lagos, se ha logrado reafirmar el interés por los países vecinos.

La comprensión de estos principios y valores reafirma la vocación de inserción internacional del país. Con ello, la forma de trabajo de la política exterior se condiciona por:

- Política multilateral de reforzamiento de las instituciones internacionales como es el caso de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad.
- Diplomacia de Estado: Una sola política internacional
- Diplomacia tradicional: a través de la Cancillería y los organismos subalternos de ella, como la Dirección de Fronteras y Límites del Estado o los Comités de Frontera
- Diplomacia parlamentaria: por medio de los contactos paulatinos entre miembros del poder legislativo de ambos países destacando cuáles son los intercambios de visitas
- Diplomacia empresarial: reconocida como la vía indispensable para el fomento de negocios mutuos que beneficien a ambos países, tema que ha cobrado relevancia en el país a través de la gestión de PROCHILE, pero sobre todo, a raíz de las perspectivas de los TLC y la vinculación de Chile con APEC. (Romero, 2004)

Desde los noventa, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha funcionado a través de diez direcciones específicas de acuerdo a campos temáticos de acción. (www.minrel.cl)

En el caso de la Dirección de América del Sur, Chile cuenta con escritorios específicos de tratamiento de temas a nivel bilateral, entre los que está Bolivia. En el ámbito cultural el organismo responsable de difundir, promover y potenciar la presencia artístico-cultural de Chile en el exterior es DIRAC, que se constituye en la principal instancia del Estado para el diseño e implementación de la política cultural exterior.

Los principios esenciales de la política cultural del Gobierno de Chile son la autonomía de la sociedad, la presencia y papel facilitador del Estado, la libertad de la creación, la valoración y el respeto de la diversidad, la afirmación y proyección de la identidad, la educación de la sensibilidad, el resguardo, conservación y difusión del patrimonio cultural, la igualdad de acceso al arte, a los bienes culturales, al uso de las tecnologías y la descentralización.

DIRAC es una ventana de la identidad nacional. Desarrolla los esfuerzos para asegurar la presencia de Chile en los principales certámenes, festivales, bienales de arte, ferias y otros acontecimientos decisivos en los circuitos internacionales de la cultura del mundo y un área de apoyo al audiovisual. DIRAC también debe tutelar la acción cultural de las embajadas, agregadurías culturales y consulados establecidos en 160 representaciones diplomáticas en el mundo.

En rigor, cualquiera que mira las relaciones entre Chile y Bolivia, no observa a primera vista lo que las misiones consulares efectúan, entre otras cosas, porque se trata de misiones de bajo perfil. En la práctica, pese a no existir relaciones formales con Bolivia, lo cierto es que son los consulados los que paulatinamente en los últimos años de la gestión de la Ministra Soledad Alvear (2000-2004) han utilizado en parte a los *encargados de cultura* como promotores culturales y sobre todo como enlaces de apoyo a un sinnúmero de actividades de las misiones de Chile en Bolivia.

En el plano concreto, el Estado chileno ha venido reforzando sus vínculos con otras instancias del Estado boliviano, concretamente con los ministerios de Educación, de Turismo y de Cultura. Tarea que no ha sido simple, ni mucho menos exenta de tropiezos por temas presupuestarios. A lo largo de casi una década, al menos los consulados de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz han visto la preocupación del Estado, logrando conectar a escritores, artistas plásticos, directores de cine, actores de teatro, historiadores e intelectuales, paulatina y progresivamente en redes de trabajo y proyectos en el que se expresan el deseo de acercamiento mutuo de la sociedad civil.

Aspectos políticos

A pesar de la inexistencia de relaciones diplomáticas por una decisión unilateral adoptada por el Gobierno de Bolivia desde 1978, en los últimos diez

años se inició una nueva etapa de acercamiento y contactos a través de los cuales se han ido materializando soluciones en diversas materias. En ese plano han surgido nuevas iniciativas que han hecho que el vínculo bilateral sea cada vez más amplio. Ello se ha materializado en la firma del Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22), en 1993, y el establecimiento de su Comisión Administradora. Ese mismo año se instituyó el Mecanismo de Consultas Políticas que trata los temas de la vinculación bilateral. En 1997 se creó el Comité de Frontera Chile-Bolivia con miras a potenciar la relación de la I y II Región de nuestro país con regiones vecinas bolivianas. En 1999 entró en vigencia el Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones y luego, cuando comienzan a revitalizarse las relaciones transfronterizas, comienzan a suscribirse acuerdos en las áreas de transporte aéreo y terrestre, turismo, fito y zoo sanitario, lucha contra el narcotráfico, cooperación, licencias de conducir, entre otros.

A la fecha, ambos países estudian la posibilidad de convenios en materia de transferencia de presos, seguridad social, trabajo de cónyuges de funcionarios consulares, en el campo energético y minero. Además, cabe resaltar que con ocasión del proceso de licitación de los puertos chilenos, se ha planteado a las autoridades y empresarios privados bolivianos oportunidades de negocios que se pueden presentar en esta área.

Aspectos económicos-comerciales

En la VII Reunión de la comisión administradora del ACE 22, la delegación de Chile manifestó su disposición de desgravar en forma inmediata, al inicio del acuerdo, el 98,7 % de su universo arancelario. Por su parte, Bolivia indicó que estaría dispuesta a desgravar al quinto año el 93,5%.

La lista de productos sensibles entregada por Chile equivale al 1,3% del universo arancelario. Chile se ha comprometido a continuar el proceso negociador y su disposición a realizar, en el marco de la negociación, concesiones más favorables que las otorgadas en su Acuerdo con Mercosur. El tema es complejo porque entre los productos críticos están los de mayor producción: azúcar y soja.

Chile, por su parte, ha solicitado a Bolivia que considere, para algunos productos prioritarios, una desgravación de acuerdo a plazos específicos.

Chile cuenta con inversiones materializadas en Bolivia por un monto aproximado de US \$ 366,1 millones. En esta materia cabe tener presente que desde 1999 se encuentra en plena vigencia el Convenio de Promoción y Protección de las inversiones, firmado en 1993. Bolivia ha tenido una baja tasa de inversión en Chile, no superando ésta los US \$ 20 millones, las dos últi-

mas décadas. Sin perjuicio de ello, cabe destacar la inversión realizada por la Empresa Narita, en el puerto de Arica, por US \$ 1 millón, para la construcción de una plataforma y silos para graneles líquidos, y la concesión en 1997, a una empresa de capitales bolivianos, de la sección chilena del Ferrocarril Arica-La Paz (206 km. Arica-Visviri).

<i>Año</i>	<i>Exportaciones chilenas</i>	<i>Importaciones chilenas desde Bolivia</i>	<i>Intercambio comercial</i>	<i>Balanza comercial favorable a Chile</i>
1990	73,249	21,253	94,502	51,996
1991	112,481	19,489	131,97	92,992
1992	151,398	16,717	166,115	134,681
1993	161,932	13,122	175,054	148,81
1994	171,482	25,346	196,828	146,136
1995	196,901	24,669	221,57	172,232
1996	207,851	35,852	243,703	171,999
1997	228,515	62,536	291,051	165,979
1998	249,595	37,578	287,173	212,017
1999	145,9	13,7	159,6	132,2
2000	170,289	30,746	201,035	170,289
2001	144,802	30,309	175,111	144,802
2002	123,156	32,594	155,750	120,156
2003	109,12 (p)	41,90 (p)	151,02	109,12

Elaboración propia. (p) Cifras a septiembre de 2003. Fuente: Las cifras de 1999 corresponden al período enero-septiembre. Banco Central de Chile y DIRECONMULTI y CADEX, Bolivia.

En cuanto a las cifras comerciales, los principales productos importados son: tortas, residuo de soya y aceite de soya, alcohol etílico, palmitos, aceite de girasol, maderas. En tanto que los principales productos exportados son: neumáticos nuevos y usados de caucho, medicamentos, preparaciones compuestas no alcohólicas, papel, mezclas bituminosas, tejidos de fibra y frutas frescas entre otras.

Desde 1999 no se registran solicitudes en Chile de autorización para inversión extranjera por parte de Bolivia.

Temas de trabajo binacionales de la agenda chilena

RÍO SILALA

El origen de la captación de aguas del Silala se asienta en peticiones de derechos de uso que una empresa privada presentó a las autoridades bolivianas a

fin del siglo pasado, que fueron entregados primero a la sociedad boliviana "Compañía Minera Huanchaca" y traspasados después por ésta a la empresa ferroviaria que ella misma creó en Londres, "The Antofagasta (Chile) and Bolivian Railway Company Limited" (Compañía del Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia. FCAB), iniciándose la captación de las aguas en 1892. Con posterioridad, en 1908, dicha empresa ferroviaria regularizó el uso de las aguas del "Siloli", solicitando formalmente a la autoridad boliviana los derechos que le había traspasado la Compañía Minera Huanchaca, los que fueron concedidos.

Mediante Resolución Administrativa 71, de 14 de mayo de 1997, la Prefectura de Potosí revocó y caducó la concesión para el uso de aguas que tenía esa empresa ferrocarrilera.

El Parlamento de Bolivia dio instrucciones, el 27 de abril de 1999, al Instituto Geográfico Militar de cambiar en todas las cartas y mapas oficiales, el nombre de río Silala, por el de "vertientes", desconociendo en la perspectiva chilena la existencia de un recurso hídrico natural compartido y un río internacional de curso sucesivo, cuya utilización y aprovechamiento están protegidos por el derecho internacional.

El Gobierno de Chile, a través de diversas notas oficiales, ha hecho sus planteamientos y reservas respecto de sus derechos sobre parte de las aguas de dicho río, y ha invitado al Gobierno de Bolivia a continuar el tratamiento de este tema a través de un diálogo bilateral.

COMITÉ DE FRONTERAS

En 1998 fue celebrada la I Reunión de los comités de frontera de Chile y Bolivia, en la ciudad de Arica. En la ocasión se acordó el Reglamento y se tomó la decisión de que hubiera un solo Comité que se ocupara de todos los temas en los pasos fronterizos comunes.

REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE LA COMISIÓN ADMINISTRADORA DEL ACE 22 SOBRE ACEITE

Se realizó en Santiago, en octubre de 1999, para buscar una solución al tema de la reclasificación arancelaria de las mezclas de aceites dispuesta por Aduanas de Chile. Al no lograrse una solución, Bolivia usó el Mecanismo de solución de controversias y ambos países decidieron convocar la Comisión Arbitral para resolver el tema. El fallo es inapelable y obligatorio.

Cabe hacer presente que, en 1998, Chile importaba un monto de US \$ 15.337.836 de este producto, del cual US \$ 143.746 provinieron de Bolivia y US \$ 14.595.603 de Argentina.

Situación de trabajo del comité de fronteras chileno-boliviano, 1998-2004

En pasos fronterizos, atención en ambos países con un sistema de 12 horas continuas, a partir de las 08:00 horas y vigente desde el 1º de septiembre de 1998.	Se aplica
En lo migratorio, se propuso avanzar hacia la aceptación de la Cédula de Identidad como documento válido. Asimismo, se propuso por Chile la implementación de una Tarjeta Única Migratoria, la que podría emplearse una vez que ambos países concuerden un procedimiento adecuado.	Pendiente
En lo fito y zoosanitario, se dio inicio al mecanismo de cooperación en todos los niveles que interesaban a nuestro país y se promueve la coordinación directa entre autoridades fronterizas para prevenir discrepancias. Se efectuará una reunión directa entre las partes antes de fines de septiembre.	En curso
En el tema de riesgos ambientales y de salud, que fueron expuestos en relación con el transporte ferroviario y carretero de minerales en tránsito al puerto de Arica, se convino que en ambos países, las autoridades correspondientes transmitan a los operadores de la carga, la obligación de adoptar medidas precautorias.	En curso
Se constituye un grupo de trabajo mixto para abordar el tema de cargas peligrosas, a fin de determinar recomendaciones y normativas adecuadas, incluyendo un sistema de alerta temprana.	En curso
Chile propuso crear una Comisión Técnica Mixta a fin de formular un plan maestro de pasos fronterizos, lo cual fue aceptado por Bolivia.	Pendiente

Elaboración propia

REUNIÓN DEL GRUPO TÉCNICO DE TRABAJO SOBRE COOPERACIÓN TÉCNICA Y CIENTÍFICA
 En 1999 y 2001, en la ciudad de La Paz, Bolivia y en Iquique, respectivamente, se llevó a cabo la I Reunión del grupo técnico de trabajo sobre cooperación técnica y científica entre Bolivia y Chile, previsto en el VI Protocolo del ACE 22 y en la Reunión del mecanismo. Estas instancias abren nuevas perspectivas de programas de cooperación horizontal y triangular, al alcanzar acuerdos para cooperación en materias vinculadas a Sanidad vegetal y animal, Transporte de cargas contaminantes y peligrosas, Seguridad y Medio ambien-

te, Fortalecimiento municipal y Gestión descentralizada, Fomento productivo (especialmente Microempresa) y materia académica. Respecto a la cooperación triangular, ambos países han coincidido en que se trata de un mecanismo que permite potenciar, en el marco de las relaciones bilaterales, la cooperación horizontal de beneficio mutuo, por lo que se buscará conjuntamente impulsar proyectos tripartitos. Bolivia valora su participación en los Programas de becas tales como AGCI-AID, AGCI-OEA y ACGO-JICA para la formación de oficiales de la Policía de Bolivia en Carabineros de Chile. El balance en las medidas de cooperación triangular hasta el año 2004 resulta escaso.

DEFENSA

El Comandante en Jefe del Ejército de Chile, Teniente General Ricardo Izurieta Caffarena viajó a Bolivia con el propósito de participar en la XXIII Conferencia de ejércitos americanos, en la que participaron jefes militares de 19 países. Ésta se desarrolló en La Paz, entre el 15 y 20 de noviembre de 1999.

Dicha visita fue considerada un hecho inédito en el ámbito castrense chileno-boliviano, dado que es la primera que efectúa una autoridad militar chilena a ese país, después de 24 años.

CHILENOS FALLECIDOS EN TEOPONTE

A fines de los años sesenta tuvo lugar en Bolivia una guerrilla inspirada en la acción del "Che Guevara", integrada por grupos que actuaban en diversas zonas del país. En la llamada guerrilla de Teoponte, 400 kilómetros al norte de La Paz, participaron unas setenta personas del Ejército de Liberación Nacional. Entre ellos, algunos ciudadanos chilenos.

Desde 1994, un grupo de familiares de estos chilenos ha hecho gestiones a nivel gubernamental para la repatriación de sus restos. Si bien no existen datos precisos sobre el lugar donde se hallaron, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, a través del Consulado General en La Paz, ha llevado adelante diversos trámites tendientes a localizar y posteriormente a repatriar los restos de los connacionales, otorgando para ello todas las facilidades a los deudos en Chile.

IX REUNIÓN DEL MECANISMO DE CONSULTAS POLÍTICAS ENTRE CHILE Y BOLIVIA

La IX Reunión del mecanismo de consultas políticas entre Chile y Bolivia se llevó a cabo en septiembre de 1999, en Arica.

Entre los temas más importantes allí tratados es preciso resaltar el referido al Régimen de modernización de los puertos chilenos, ocasión en la que se consideró conveniente encaminar este proceso con miras a la habilitación de los Puertos de Iquique y Mejillones.

OTROS TEMAS DE LA AGENDA

Ambos países firmaron un Acuerdo de Protección y Promoción Recíproca de Inversiones, suscrito en 1994. En 1999 se estableció un Convenio de Reconocimiento Recíproco de Licencias de Conducir entre los dos países. En 1999, Chile entregó copia del Tratado Minero con Argentina y se coincidió que en el marco de la Comisión Administradora del ACE 22 se consideren convenios energéticos y de cooperación minera. También se acordó establecer un grupo de trabajo para analizar los términos para suscribir un Convenio sobre Seguridad Social. Chile hizo entrega de modelos de Tratados otorgados por la Subsecretaría de Previsión Social, que han sido evaluados por la Superintendencia de Previsión y Seguros. En materia jurídico penal se acordó iniciar a la brevedad una posible negociación de un Tratado de Transferencia de Personas Condenadas y Menores Bajo Tratamiento especial.

BOLIVIA

En el apartado de Chile, hemos intentado referirnos a las iniciativas mutuas tratando de mirar en términos comparados el quehacer. En las líneas siguientes, observaremos las perspectivas de trabajo desde la óptica boliviana en el contexto más reciente.

Las prioridades de la política exterior de Bolivia, en los veinte años de proceso democrático, se adecuaron a las circunstancias prevalecientes.

En la primera fase de reconstrucción democrática, la acción externa estuvo encaminada a conseguir los medios de apoyo externo, financiero y político, indispensables para vencer los problemas de hiperinflación, crisis del endeudamiento externo, desplome de los precios del estaño y del gas, por un lado, y consolidar el sistema democrático, por otro. La asistencia internacional fue un factor determinante en la superación de esta etapa.

En la segunda, y sin descuidar la anterior, la tarea estuvo dominada por las consideraciones relativas a la lucha contra el tráfico de drogas y el cultivo ilegal de hoja de coca. En efecto, la comunidad internacional condicionó el acceso a financiamiento, mercados y cooperación financiera y humanitaria a la erradicación de cocales y a la exclusión de Bolivia del circuito de la droga.

En la administración del Presidente Quiroga la orientación de la política externa se ha reajustado. La gestión internacional se ha encaminado al acceso a mercados y a la captación de inversiones para el desarrollo del sector del gas, considerado la piedra angular del desarrollo económico boliviano. Por eso se ha procurado consolidar la estructura de la Comunidad Andina, para mantener y ampliar los mercados regionales para las exportaciones de soya de Santa Cruz; promoviendo una activa línea de cabildeo y presión para consoli-

dar y ampliar el Acta de Preferenciales Arancelarias Andinas de los Estados Unidos, tema crucial para las ventas de textiles, cueros y manufacturas bolivianas de mano de obra intensiva y, finalmente, se concatenó lo anterior a la política de exportación de gas natural licuado al mercado de California.

De esa forma se ha intentado promover un cambio significativo en la política internacional boliviana: pasar de una gestión externa dedicada a luchar contra el narcotráfico a una diplomacia que gire en torno a las relaciones económicas internacionales. Transitar de la actitud pasiva de apertura al comercio mundial y a la inversión en una nueva forma de inserción activa en el sistema económico regional y mundial.

Orias, Seoane y Torres, analistas de la integración en las relaciones internacionales de Bolivia, han venido sosteniendo, desde finales de la década de los noventa, que los principales elementos para la agenda de trabajo conjunto pueden sintetizarse en dos puntos: libertad de acceso al mar para Bolivia y cooperación política y consolidación de la paz y amistad (Orias, 2001). En ese sentido, las reuniones del último decenio con Chile han colocado en el tapete de discusión de una u otra forma estos elementos. Así, en la explicación boliviana de estos autores, el país debe asumir por sí mismo la gestión de determinadas acciones, como la relativa a la ejecución del proyecto de LNG, por ejemplo. Las *negociaciones-país* en el que se instale el puerto ya fuera Perú o Chile; el otorgamiento de ventajas comerciales en México para el tránsito del gas natural; el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos, tienen carácter bilateral paralelamente a los acuerdos de las multinacionales involucradas. Por cierto, se sitúan en el mismo plano las acciones con el Brasil para ampliar la venta del gas y para establecer plantas petroquímicas y termoeléctricas orientadas a ese mercado y las que se vayan a emprender en el futuro para aprovechar el potencial energético nacional.

Por ese conjunto de elementos, en ningún momento puede dejarse de lado el objetivo central de la reintegración marítima y la política de reafirmación del derecho a obtener una solución definitiva al problema del enclaustramiento geográfico. También es por eso que las negociaciones sobre la posible exportación del gas a través de Chile han estado también encaminadas a la búsqueda de soluciones creativas que permitan recuperar la cualidad marítima.

Bolivia considera, al igual que Chile, que el mundo ha cambiado sustantivamente. Reflexiona sobre los cambios de la estructura demográfica, productiva y política del país. Argumenta que las pautas de relacionamiento con los países vecinos, escenario inmediato de la proyección externa de Bolivia, no se han alterado en esa misma medida. Examinemos los principios básicos de la política exterior, en esa óptica.

Adicionalmente, la antigua noción de aislamiento de Bolivia se ha sustituido por la de ubicación estratégica en las comunicaciones, una ventaja real. De esa forma, recién ahora toma contenido práctico la vocación de eje de articulación continental, entre las cuencas del Pacífico, el Plata y el Amazonas.

Del otro lado, el eje de las exportaciones bolivianas cambia de orientación. Durante casi toda la historia de la República, los países vecinos fueron lugares de paso de las ventas bolivianas de minerales y otros productos a los mercados de Estados Unidos o Europa. Sin embargo, ahora, de manera creciente, se transforman en centros de consumo, en mercados sustantivos del comercio exterior del país, como ocurre con la soja o con el gas natural. Ya se anotó que la expansión de la frontera agrícola boliviana depende de su acceso a los mercados andinos, a los que debe agregarse Chile para la oferta exportable de agricultura tropical y ganadería del oriente. En el caso del gas, esa condición toma además carácter estratégico ya que todo indica en la visión de la Cancillería de Bolivia que el país sea el centro de oferta energética al Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay durante el siglo XXI.

Si a esos datos, relacionados con la estructura productiva del país, se agrega la condición de eje continental de articulación de los medios de transporte y comunicación entre el Atlántico y el Pacífico, entre las cuencas del Amazonas, el Plata y el Pacífico, se obtienen los elementos que deben definir la naturaleza de la política sudamericana del país. La conducta diplomática y política bilateral con Brasil, Argentina, Perú, Chile y, en menor medida, con Uruguay y Paraguay se guía por esos parámetros: Bolivia país de contactos.

Pero si algo tiene claro la administración boliviana, después de los procesos sociales que llevaron a la renuncia del gobierno de Sánchez de Lozada, es que esta nueva realidad económica y geoestratégica no se ha trasladado todavía a la gestión internacional del país y, por cierto, no forma parte de la práctica diaria del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tal vez, una de las importantes conclusiones en la perspectiva de los gobiernos de Quiroga y segunda administración de Sánchez de Lozada es la comprobación de que no es posible separar la política exterior de la política interna.

Esto es lo que ha llevado al equívoco juicio sobre que Bolivia utiliza su política interna para sus demandas externas. En propiedad desde una perspectiva integral, como la plantea el país, todas o casi todas las dimensiones de la gestión estatal están directamente influidas por el impacto de los factores externos. Política fiscal, monetaria, comercio exterior, inversiones, agrícola, minera, industrial, salud, educación y política exterior propiamente dichas, son notoriamente permeables a las condiciones del entorno externo. Esta es una diferencia sustancial entre los dos países.

Esos hechos obligan a mirar de manera diferente la organización del Estado para su relacionamiento externo. Ya no se trata solamente de fortalecer la tradicional gestión diplomática, sino de establecer un sistema de articulación permanente entre la gestión gubernamental en su dimensión interna y externa. El Ministerio de Relaciones Exteriores debe sumar al rol de coordinación entre las reparticiones gubernamentales y los mecanismos del sistema internacional –gubernamental y multilateral– su papel tradicional de gestión diplomática y política. Quizás por ello, llame la atención el organigrama del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Al respecto, la orgánica de esta repartición del Estado define al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, viceministerio de Relaciones Exteriores y Culto y al viceministerio de Relaciones Económicas Internacionales, como las instancias de trabajo en política exterior. (Organigrama de 30 de noviembre de 2004 y anteriores). Debajo de estas unidades existen más de 18 direcciones. No existe el equivalente a DIRAC en Bolivia y el escritorio Chile se encuentra en una unidad doble: una parte en una unidad denominada cuestiones básicas sobre temas de América latina, Caribe y Europa, y una segunda parte en que aparecen en conjunto tres países, Argentina, Chile y Uruguay –nº 305–. La Dirección General de Educación y Cultura, sólo se vincula –de acuerdo con la actualización del organigrama de 30 de noviembre de 2004– con el Ministro Adjunto para Europa y junto a los temas de cooperación para Alemania y la Unesco. Dicho de otra manera, Bolivia carece de una instancia de promoción cultural en el exterior, por lo que los consulados y embajadas construyen, caso a caso, las actividades culturales.

En relación a materias relacionadas con Chile, en febrero de 2000, los Cancilleres de Bolivia y Chile se reunieron en Algarve, Portugal, con ocasión de la Reunión de Ministros de América Latina y el Caribe-Unión Europea, dando continuidad al diálogo que habían iniciado en junio de 1999, en Río de Janeiro y, en noviembre de ese mismo año, en La Habana. Este hito marca una nueva etapa de acercamientos en los que temas históricos, políticos y económicos han entrado en una agenda exigida sin exclusiones.

El propósito de este encuentro, manifestado en el comunicado conjunto emitido en esa oportunidad, fue el de incorporar, “sin exclusión alguna, las cuestiones esenciales de la relación bilateral, con el espíritu de contribuir al establecimiento del clima de confianza que debe presidir ese diálogo”.

El comunicado conjunto advertía, además, que el diálogo “estaría encaminado a superar las diferencias que han impedido una plena integración entre Bolivia y Chile, con el firme propósito de buscar y alcanzar soluciones a las cuestiones que afectan sus relaciones políticas y económicas”.

El diálogo sin exclusiones significa, por una parte, volver a incorporar el tema de la reivindicación marítima en la agenda conjunta, como asunto central de nuestra política exterior. Implica también admitir la posibilidad de que Chile plantee sus observaciones sobre el caso del uso y el aprovechamiento de las aguas del Silala y, por cierto, que Bolivia presente las razones de sus decisiones.

En este marco, durante el año 2002 y 2003, el tema central de las relaciones con Chile fue el Proyecto Pacific LNG, que permitiría que Bolivia vendiera sus reservas de gas natural en el sudoeste de Norteamérica, a través de un puerto ubicado en las costas del Pacífico, pudiendo para el efecto utilizarse un puerto peruano (Ilo o Matarani) o un chileno (Arica, Iquique o Mejillones).

En ese contexto, se debe comprender que la política de integración es para Bolivia mucho más que un instrumento exclusivo de la política comercial y de promoción de exportaciones. Se liga directamente con el cumplimiento de los propósitos de la política exterior de mejorar los términos de la inserción externa del país, además de ser un instrumento para lograr el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo económico del país.

El planteamiento básico es que una mejor inserción de Bolivia en la región y en el mundo será el resultado de un mejor desempeño de la función articuladora y de unión en el proceso de conformación del espacio sudamericano integrado.

En lo que a Chile se refiere, la meta es optimizar las relaciones comerciales para alcanzar una situación de mayor equilibrio comercial, a través del mejoramiento de las condiciones de acceso.

LA DIPLOMACIA DEL GAS: EL QUEBRADERO DE CABEZA NACIONAL

Bolivia es el segundo país con más reservas energéticas en Sudamérica después de Venezuela, pero el primero desde la perspectiva de las reservas libres, es decir de las reservas no asociadas con líquidos. En los últimos seis años, el país ha pasado de tener 5 trillones de pies cúbicos (TCF) a tener 52 TCF. Sin embargo, no representan sino el 0,4% de las reservas mundiales. El gas es un producto barato y limpio que respalda la conservación medioambiental y uno de los mejores sustitutos de combustibles tradicionales.

El gas natural puede potenciar la importancia estratégica de Bolivia en la región y en el hemisferio occidental. Sin embargo, estas reservas no tienen ningún valor económico si no se monetizan y permanecen en el subsuelo. Por ello, la apertura de mercados para este hidrocarburo debe ser una parte central de la política comercial y la diplomacia boliviana en las próximas décadas. En la actualidad, Bolivia únicamente tiene el 12% de sus reservas comprometidas, mientras que el 88% restante carece de mercados.

El sector de los hidrocarburos es uno de los más atractivos para la inversión extranjera en Bolivia y una actividad productiva fundamentalmente privada. Alrededor de diez compañías extranjeras operan en el país y más del 80% de las reservas certificadas están en manos privadas.

Para los próximos años, Bolivia tiene tres desafíos principales. En primer lugar, debe consolidar los mercados existentes; en segundo lugar, debe tratar de diversificar sus mercados de exportación; y, en tercer lugar, debe tratar de dotar de valor agregado a sus exportaciones de gas natural. En este contexto, la oposición política interna a este esquema es determinante para que ello se produzca.

Desde la perspectiva de la política exterior, el gas natural no sólo es un componente importante en las relaciones con Brasil, sino que también puede tener una creciente relevancia con las de Estados Unidos, y además permitiría al país tener mayor presencia en el Océano Pacífico y recuperar su cualidad marítima, en caso de que los mercados vecinos, como es el caso de Chile, acepten canjear una salida al mar por la ubicación de un complejo petroquímico y un gasoducto en la zona del Pacífico.

Las negociaciones, comenzadas en el año 2001, han pasado por altos y bajos, puesto que no hay un acuerdo en Bolivia sobre el punto de salida a elegir, ya sea en Chile o en Perú. En términos prácticos “la integración energética” es un proceso que debe construirse a partir de pilares que no están del todo definidos y que hacen prever un largo recorrido de negociaciones.

Lo concreto es que el tema de hidrocarburos ha sido material de álgidas discusiones, provocando importantes dislocaciones entre el Estado boliviano y las empresas transnacionales, históricamente favorecidas. Más allá de lo estrictamente económico, el tema del gas ha generado una fractura que compromete el rol de la sociedad civil en los asuntos comerciales internacionales y un proceso separatista-autonomista desestabilizador en el contexto del actual sistema político.

LOS OTROS TEMAS

Después de los ataques terroristas contra la Torres Gemelas y el Pentágono, en Estados Unidos, producidos el 11 de septiembre de 2001, el tema del terrorismo y el de la seguridad internacional han adquirido nuevos ribetes y un creciente interés y protagonismo en la agenda internacional. En opinión del gobierno boliviano, el terrorismo se incuba en el narcotráfico y se alimenta de él.

El proceso de erradicación de cultivos de coca en Bolivia se inició en 1988, con la promulgación de la Ley 1008 y los Decretos Reglamentarios para eliminar las plantaciones de coca ilegal y sentar las bases para un desarrollo

socioeconómico de las zonas cocaleras. Sin embargo, hasta 1997 no hubo una reducción sustancial de coca ilegal en el país, por lo que la elaboración de la cocaína y las actividades delincuenciales de las redes locales de traficantes de drogas continuaron, produciendo un ostensible deterioro de la imagen para Bolivia. Recientes investigaciones sugieren que, en los últimos años, Bolivia se ha vuelto cada vez más importante como país de tránsito, principalmente para pasta base de cocaína de origen peruano.

Hasta 1997, Bolivia era el segundo país productor de coca-cocaína en el mundo, sin embargo, en la actualidad, la producción ilegal se ha reducido en más de un 90 %, lo cual convierte al país en un referente internacional en la lucha contra el narcotráfico. Además, se ha avanzado en el desarrollo de cultivos alternativos que, en la actualidad, abarcan 120.000 hectáreas. El objetivo de sacar a Bolivia del circuito coca-cocaína, que incluso tuvo una diplomacia de la coca, en tiempos del Gobierno de Paz Zamora, se sustenta en el Diálogo Nacional, donde participaron diversos actores sociales y políticos.

El objetivo de la política contra el terrorismo es combatir este flagelo en todas sus formas y manifestaciones, de conformidad con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas, con pleno respeto a la ley, los derechos humanos y a las instituciones democráticas. El refuerzo de los mecanismos de cooperación política, legal, financiera y operativa relativos a la lucha contra el terrorismo ha impulsado la participación de Bolivia en todos los convenios internacionales sobre la materia.

7

LA INTEGRACIÓN CULTURAL: EL CAMINO POR CONSTRUIR

Los procesos de integración cultural son el resultado de un sistema que funciona a partir de un conjunto de espacios, instancias y dimensiones que buscan interpretar e intervenir tanto la cultura como el campo donde se articulan de manera variada actividades, profesiones, instituciones y agentes culturales. Por lo tanto, se trata de una orgánica espontánea, pero también deliberada de aspectos intervinientes (Urrea, 2004). A lo largo de esta investigación, se ha constatado que, desde los teóricos de la integración, existe un vacío en el tratamiento de los temas que incorporan la categoría como instrumento de análisis o bien como resultado de lo que se define como integración. En relación con los países en estudio se verifica un sinnúmero de *contactos culturales*, pero no un *proceso de integración cultural* deliberado.

En los hechos, para algunos autores, la integración cultural resulta ser un apéndice de lo económico en los procesos de integración. Seoane, Torres, Orias, García y Aranibar mencionan el tema de manera secundaria y supeditada a iniciativas en niveles que la sociedad civil procura generar espacios de mayor confianza, entendimiento y conocimiento entre ambos países. Desde otro ángulo, Cruz (1997) detecta que el tema de la integración, por su carácter contemporáneo y por formar parte de los procesos de modernización aglutina a un amplio espectro social, en que el rol de la sociedad civil es cada vez más determinante. Ello marca una diferencia sustancial con lo que hubiera sido un esfuerzo cultural –sostiene– hace unos treinta o cuarenta años, con el Estado como protagonista.

En efecto, la lectura de donde parte Cruz es desde el conflicto mismo y la necesidad de reconstruir e interpretar el pasado que “habría que integrar”. Por ello, la historia como construcción teórica requiere en esta lógica una tarea conjunta con el objetivo de poner fin a la ‘guerra de las guerras’, que han seguido por espacio de un siglo los historiadores, literatos y propagandistas en torno a los hechos del Pacífico que servirían para explicar motivos e intereses de cada uno de los involucrados. Por ello, el centro de la preocupación radica en las acciones que se puedan adoptar en el plano de la enseñanza de la historia y su aplicación en los sistemas escolares. (Cruz, 1997)

Reconstruir el proceso de los últimos quince años es complejo, pues además de los datos, la interpretación va alimentándose de elementos que forman parte de los contactos políticos y de los económicos y que no benefician al proceso de acercamiento. Por eso, este apartado lo dividiremos en dos partes, las actividades y contactos, y las perspectivas.

Actividades y contactos

En el ámbito de la historia, el proyecto más significativo al respecto se ha venido realizando por un grupo de historiadores latinoamericanos bajo el alero del Convenio Andrés Bello, que, en el caso de Bolivia y Chile, han evaluado los temas vinculantes en un diagnóstico conjunto. En el caso de Chile y Bolivia, encabezaron estos estudios Fernando Cajías, Magdalena Cajías y Nicolás Cruz, respectivamente.

En forma paralela, durante el último decenio se han incorporado los aportes de los cuatro *Encuentros de historiadores chileno-bolivianos*, en el que los intereses temáticos han ido marcando una pauta sustancial de tratamiento de temas históricos, antropológicos, de relaciones internacionales y sociales, entre los más recurrentes.

Pero tal como mencionan la mayor parte de los entrevistados para este estudio, las continuidades en la investigación siguen yendo por el lado de los temas relacionados con la historia común, que aún ofrece múltiples vertientes. Desde la perspectiva de los archivos históricos y de la investigación documental, el abanico de posibilidades tiene como tema central las vinculaciones mineras y castrenses, y, en cierta forma, llama la atención la pertinencia de considerar los temas republicanos por sobre los contemporáneos en lo que se advierte la necesidad de sentar bases conjuntas de comprensión.

Otros temas que han aproximado la historia de ambos países son los aportes de Oscar Aedo sobre la vida de Gabriel René Moreno en Chile o los de Leonardo Jeffs, en relación con Aquiles Vergara Vicuña, político y militar chileno que participó en la guerra del Chaco en Bolivia. Por su parte, Orietta Ojeda y Mariano Baptista han venido realizando una evaluación permanente sobre los encuentros chileno-bolivianos, en tanto que Eduardo Devés ha contribuido teóricamente con una revisión del pensamiento cultural.

Destacan, por su vinculación regional con Tarapacá, los trabajos de Carmen Gloria Bravo, acerca de las inversiones chilenas y la minería boliviana en el siglo XIX y XX (plata, cobre y estaño) y María Angélica Illanes en temas sobre migraciones de trabajo y la proletarización de la mano de obra en la zona de Tarapacá. Carlos Ostermann comparte la preocupación por el sector y por la participación popular en el trabajo sectorial y las vinculaciones entre las élites empresariales.

En el tema del salitre, desde la sociología se ha efectuado una contextualización relativamente acabada por Sergio González (INTE/UNAP), en tanto que Julio Pinto, Verónica Valdivia, Pablo Artaza (USACH) y José Antonio González (U. Antofagasta) han publicado investigaciones sobre la identidad pampina y las características de la pampa salitrera.

El área andina ha experimentado un desarrollo de investigación notable en la última década, con una innumerable cantidad de trabajos de investigación que van desde lo histórico a lo lingüístico. Desde una perspectiva indígena, los mayores aportes institucionales universitarios sobre temáticas aymaras los viene realizando el Instituto ISLUGA de la Universidad Arturo Prat, con valiosos análisis antropológicos que desarrollan de especialistas bolivianos, chilenos y alemanes. En tanto que en el plano arqueológico, las contribuciones multidisciplinarias son efectuadas desde la Universidad de Tarapacá y la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz. Destacan en este aspecto los trabajos de Jorge Hidalgo (UTA) y Vivian Gavilán (INTE) –indígenas y género en el mundo aymara–, Verónica Cereceda –tejidos–, Zacarías Alavi (UMSA) –lengua aymara–. Sin embargo, desde una perspectiva más contemporánea,

nuevamente los aportes del ISLUGA abordan la situación jurídica de la propiedad indígena de la provincia de Iquique, etnocontenidos curriculares aymaras o bien, el desarrollo de un currículo intercultural bilingüe, tema de especial interés en la zona norte de Chile y que se vincula a la creación de la carrera de Pedagogía General Básica Intercultural Bilingüe, dependiente del Departamento de Educación de la Universidad Arturo Prat y financiado por la Comunidad Económica Europea. En su última etapa, se está llevando a cabo un programa de enseñanza de la lengua aymara a través de hablantes nativos y docentes capacitados, en 10 establecimientos educativos de la provincia de Iquique.

En una primera comparación es notable la asimetría de investigación sobre temas vinculantes, puesto que los trabajos bolivianos se acercan considerablemente a la economía y al tema marítimo, descuidando los aspectos culturales. Prueba de ello es que durante el año 2004, la mayoría de los libros que han sido publicados por editoriales bolivianas, se han ocupado del tema marítimo y de los conflictos sociales, dejando de lado cualquier otro tipo de temáticas vinculantes. (Universidad Andina, Zelada, Garret, Seoane, Torres, Aranibar, Saavedra Weise, Ostría Trigo, Violand Alcázar, Murillo, etc.)

En educación, la vinculación cultural es escasa. Quizás la iniciativa más reciente tiene que ver con un proyecto que gestiona el CAB a través de el Instituto Internacional de Integración (III), denominado "Escuelas sin Fronteras", que trabaja con escuelas ubicadas en zonas fronterizas. En términos de materias de pregrado orientadas a la integración, sólo la Universidad Cardenal Silva Henríquez de Chile ha dispuesto materias orientadas al conocimiento de temas relacionados con Bolivia, en tanto que a nivel de postgrado, la Universidad Arturo Prat ha creado un magíster en ciencia política en conjunto con la Universidad de Salamanca, en el que se ha enfatizado, a través de la Cátedra de Integración, las temáticas relacionadas con Bolivia. En general, las aproximaciones son iniciales. En el caso boliviano, las únicas iniciativas tendientes a revisar la integración se desarrollan en la Universidad Andina Simón Bolívar de Sucre, la que, como órgano académico de la Comunidad Andina, dicta una maestría presencial en Comercio Internacional e Integración cuya finalidad es preparar cuadros profesionales del sector público y privado, procedentes de los países de la Comunidad Andina y Chile, en materia de negociaciones comerciales internacionales, integración económica y comercio internacional.

Un área de interés es la música, que ha demostrado ser, a juicio de varios entrevistados, uno de los espacios más fructíferos de acercamiento. Desde la presencia diplomática del cónsul general de Bolivia en Chile, Herman Antelo y, hasta la actualidad, con el Embajador y cónsul general en Chile, Víctor Rico, los acercamientos culturales han sido una pieza angular de la presencia

boliviana en Chile. Al respecto, cabe constatar que en la última década, el consulado de Bolivia en Chile ha comprometido esfuerzos en las “Semanas Culturales” con grupos musicales tanto del occidente como del oriente boliviano con una masiva asistencia. En efecto, la diablada, la música chiquitana con la Orquesta y Coro de Urubichá, conciertos del guitarrista Piraí Vaca, así como grupos como los J’Karcas o Jayllt’awi, han llenado escenarios y construido una afición no sólo en la zona norte de Chile, sino en la capital del país. Por su parte, las estudiantinas (tunas) del norte de Chile, de La Paz y Cochabamba, así como escritores y poetas han hecho visitas mutuas. En contrapartida, son Los Prisioneros, Alberto Plaza y Myriam Hernández los artistas más conocidos que se han presentado en escenarios bolivianos.

Cabe destacar, sin embargo, que la prensa boliviana describe el valor formativo de los talleres de trabajo artístico en música, teatro y en plástica por artistas chilenos de trayectoria mundial, como Esther Chacón (2003) o literatos de la talla de Volodia Teitelboim (2004).

Los festivales bolivianos tanto de cine, teatro y música barroca, también han acogido con interés las propuestas chilenas de Littín, Artagoitía, Andrés Pérez (+), Héctor Noguera, Sergio Vodagnovic, Enrique Lihn y Cía, y desde 1996 Syntagma Musicum de la Universidad de Santiago de Chile, respectivamente. En el último quinquenio, no sólo La Paz ha recibido estas visitas, sino que sucesivamente se han incorporado Santa Cruz, Sucre y Cochabamba, no faltando los premios, como en el caso de la actriz Tamara Acosta en el año 2004. Desde Bolivia, la Sociedad Coral Boliviana, elenco oficial de la Secretaría Nacional de la Cultura se ha presentado en Chile.

La pintura destaca, desde el lado boliviano, con muestras que se han ido incrementando desde 1993 a 1997 y que se han retomado con exposiciones de Arcángeles y arte de vanguardia. Entre las creaciones más destacables están las de Roberto Valcárcel, Ejti Stij, Gastón Ugalde, Keiko González, Giomar Mesa, Graciela Boulanger y Raúl Lara. Este es, quizás, el mayor déficit artístico del lado chileno, con excepción del Instituto Nacional de Patrimonio Artístico perteneciente a la Universidad de Tarapacá en 1993 y la exposición de Cuerpos Pintados en el Museo Nacional de Arte de La Paz en 1994. (Ver trabajos de Baptista y memorias consulares de Chile y Bolivia)

Perspectivas con futuro

Si bien es cierto que desde una perspectiva de los contactos los avances son numerosos –aquí destacamos lo más relevante– es notable la inexistencia de políticas de Estado en ambos países que permitan una institucionalización de los mismos. Asimismo, utilizando una nomenclatura teórica para el análisis

de la integración cultural de Chile y Bolivia, se advierte que las lecturas sobre cultura carecen de homogeneidad.

Teóricamente, entre Chile y Bolivia, la integración cultural ha sido materia de tratamiento marginal en la integración. Los principales aportes vienen del Instituto Internacional de Integración y del INTAL. En la perspectiva chilena, el tratamiento es nulo, apareciendo como un apéndice a los procesos económicos en marcha, que han priorizado como sabemos las relaciones comerciales, los TLC y los vínculos con la región asiática. Con la política vecinal, los principales avances se han elaborado hacia la Argentina. En el caso boliviano, no hay avances. De hecho, sólo Cajías y Baptista han descrito algunas pautas.

Los encuentros binacionales en el plano de la literatura y en el campo histórico han permitido avanzar y constatar que tanto la música como la vida agraria en el norte chileno, sur peruano, oeste boliviano y noroeste argentino mantienen estrechos vínculos. Especial punto de crítica ofrece la danza y uno de los aspectos de tratamiento mutuo resulta ser la diablada, en el que la polémica por el tratamiento de origen es retratado por la prensa local y nacional como indebido por parte de los conjuntos folclóricos de Chile quienes, haciendo uso de bagaje andino, son descalificados por “usurpar” el folclor boliviano. (Bayley, 2004)

Una primera aproximación sobre las relaciones culturales es que en las dos últimas décadas ambos países han realizado esfuerzos de todo tipo para acercarse. Ahora bien, ¿qué es lo que no se ha hecho aún? Integrar.

La tendencia general en Latinoamérica de empezar por lo económico y abocarse a lo que se cree más simple ha sido la estrategia utilizada en la perspectiva de la integración. Admitiendo su eficacia en algunos casos, existen excepciones. En efecto, las relaciones bilaterales requieren de un reajuste estratégico puesto que llegaron por la vía económica a una suerte de agotamiento, y por la vía política a un terreno tan pedregoso como inseguro, entre otras cosas porque no ha habido una reflexión de ambas partes y porque las reflexiones académicas han sido secundarias en el quehacer de la política exterior. De esta situación, menos palpable en Bolivia por la existencia de UDAPEX, y más en Chile, por la falta de estudios de conjunto por parte de los gestores en política exterior en lo que a Bolivia se refiere, lleva a niveles de inflexibilidad difíciles de superar.

Algunos elementos de este estancamiento son:

- La ausencia de planificación con unas decisiones reactivas en ambos países que formaron en dos años (2002-2004) una resistencia en los movi-

mientos sociales bolivianos acerca de sinceridad de los planteamientos chilenos.

- Una política exterior mediatizada por la prensa, carente de cualquier señal de responsabilidad colectiva. Esta ha sido la causa de varios incidentes diplomáticos entre los que cabe destacar la destitución del cónsul Emilio Ruiz Tagle en septiembre de 2004.
- La progresiva participación, por causa del gas, de las regiones norte chilena y de la Media Luna en Bolivia por los temas bilaterales en pos de una construcción realmente nacional de las relaciones. (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando)
- En Bolivia, dadas las circunstancias internas del gobierno, un temor a abrir la agenda sin considerar la idea de hablar de otros temas, de no mediar un trato previo respecto de la situación de mediterraneidad de ambos países.

Con lo anterior, se asiste a lo que llamaremos un momento de inflexión entre los dos países. Por ello es que una buena parte de los analistas bolivianos sostienen un escepticismo en el futuro, de no mediar medidas claras y de largo plazo.

En el caso de Chile, la analista Paz Milet de FLACSO ha realizado un diagnóstico que resume las relaciones en los siguientes aspectos:

- “Chile y Bolivia se sitúan a nivel regional e internacional como países rivales, incapaces de reconciliar posiciones.
- Las explicaciones para la actual situación en que se encuentran los vínculos entre Chile y Bolivia, serían:

La conmemoración del tratado de 1904

La crisis interna boliviana

El cambio de posicionamiento que ha asumido Bolivia en sus vínculos con Chile. Bolivia se sitúa como país pivote entre el Atlántico y el Pacífico; como potencia gasífera y su postura actual es que Chile debe ceder por gas, agua dulce y acceso al Atlántico.” (www.flacso.cl)

Por estas razones, se hace evidente un cambio estratégico. La lectura política y económica de las relaciones pasa por decisiones sobre las que se puede especular si se concretarán o no a futuro. De hecho, en Chile, se duda significativamente sobre una salida soberana de Bolivia al mar. Lo mismo ocurre en Bolivia sobre el restablecimiento de relaciones diplomáticas. Casi en forma inequívoca, hoy tampoco están dadas las condiciones para la reanudación formal de ellas.

Lo que sí puede hacerse para sobrepasar este inmovilismo es avanzar en la integración cultural, fortalecer sus mecanismos y esperar a que la historia

haga el resto, porque lo que se necesita es mayor madurez histórica y responsabilidad de los Estados en el compromiso que significa la integración.

Ya Eddy Kaufmann (1977) lo argumentaba, diciendo que los pocos estudios realizados entre las políticas exteriores de América Latina, determinan que los escenarios se centran en las decisiones políticas. En efecto, lo que resta es unir los mecanismos de integración con una planificación sistemática de largo plazo que se articule sobre la misma condición en la que se fortalecieron las relaciones, por ejemplo entre Francia y Alemania en la posguerra y tomando un ejemplo más cercano, lo realizado por Colombia y Venezuela en estos días. Lo dicho implica que se deben nivelar los procesos. Es más, incluso tomando de ejemplo cercano del Mercosur, generar políticas de Estado para contribuir a la integración cultural debe tomar como punto de partida lo “impulsado” por la sociedad civil.

En este punto, los medios de comunicación emiten señales que distorsionan el mensaje, focalizando su atención sobre lo político, menos en lo económico, y en forma nula respecto a lo cultural. Y aunque siga ocurriendo el proceso, de todas maneras es la sociedad civil y las regiones de frontera las que pueden empujar el proceso bajo el lema del *low profile*, y como política de Estado.

Los estudios complementarios a este informe, desarrollados en el marco del Programa de Ciencia Política de la Universidad Arturo Prat, indican que tres son los epicentros de atención para el norte en relación con Bolivia.

- El tema de los puertos que paulatinamente serán reemplazados por aquellos del sur peruano.
- El contrabando que afecta al erario fiscal boliviano.
- La intolerancia en los procesos educativos y el desprecio por los ciudadanos de origen vecinal.

Hasta aquí, como puede adivinarse, lo cultural ha sido considerado como folclórico y pintoresco, pero no una vía de trabajo bilateral. Ello, como siempre es una simplificación de las cosas y resta valor a las iniciativas académicas, artísticas y de colaboración mutua en el marco de la cooperación horizontal. Lo que resta es el diseño de una diplomacia cultural en la que en una u otra medida la sociedad civil ya se embarcó.

Con ello, identificamos que sí es cierto que, desde un punto de vista cultural, el Convenio Andrés Bello y el Instituto Internacional de Integración han realizado valiosos aportes proyectos colectivos, entre los que sobresalen las Escuelas sin Fronteras o la homologación de estudios básicos en el marco de las reformas educativas. Pero la mayor parte de los entrevistados –tanto de Chile como de Bolivia– coinciden en que resulta insuficiente y a la vez necesario acordar medidas directamente binacionales, pero esta vez, los acuerdos

tendrán que bordear lo político y lo económico para crear una conciencia hacia la confianza mutua. En opinión de varios entrevistados (Berindoague, Flores, Cajías, Ibarra) no cabe mayor avance político en estas circunstancias.

Hemos de recordar que desde una perspectiva formal, el único convenio binacional que existe es el Convenio Cultural firmado en julio de 1942, convenio de intercambio e interesante vía, que es necesario recordar porque podría ser un punto de partida por el cual, Chile y Bolivia, pudieran comenzar a mirar un nuevo curso hacia la integración cultural, casi sin tocar los puntos de crisis entre ambos países. Este convenio afirmaba que:

Cada una de las Altas Partes Contratantes concederá diez becas en establecimientos universitarios y cinco en Escuelas o Institutos Agrícolas, Industriales, Mineros o de Maestros Normales, para profesionales o estudiantes de la otra. De estas becas podrá reservar dos para darlas a escritores, periodistas y artistas plásticos (Convenio Cultural entre la República de Bolivia y la República de Chile, 1942, artículo 1)

En teoría, postulamos que el apoyo a proyectos culturales contribuye a la paradiplomacia, y que es justamente ése el camino por el cual se puede avanzar (Entrevistas, Devés, Flores, Arauz, Cajías, Ibarra, González, Prudencio; Baptista, 2004).

En ese sentido, las Universidades Arturo Prat de Chile y la Universidad de Santiago de Chile, han hecho un particular aporte teórico y un compromiso en este sentido, a través de estudios concretos sobre este asunto. En la perspectiva de un Seminario Internacional binacional denominado *Propuestas de integración Bolivia-Chile en el siglo XXI*, desarrollado en Iquique, en el año 2004 se concluyó que:

1. La paradiplomacia aparece como un concepto clave en este encuentro, con un doble significado: Se trata de una actividad con efectos vinculantes que incorpora los aportes de la Sociedad Civil en temas de importancia para la Agenda Internacional. La paradiplomacia puede coincidir o no con la política de los gobiernos centrales. En este contexto, es necesario considerar el factor histórico que devela la razón por la que los gobiernos han sido incapaces de llegar a acuerdos. En este escenario, entonces, la Sociedad Civil puede a través de la paradiplomacia, cimentar el camino hacia integración.
2. Se advierten problemas de comunicación entre ambos países, lo cual genera un desconocimiento y desconfianza mutuos, acentuando los prejuicios. Se propone a saber:

- Revisar conjuntamente la historia oficial de ambos países.
 - Incentivar, ampliar los contactos entre la Sociedad Civil chilena y boliviana a través de la paradiplomacia.
3. Asimismo, es necesario aumentar el capital cívico de frontera, el cual se apoya en lo que era la concepción de la educación cívica, es decir, en la formación de un *ciudadano de frontera*. Dicho de otra forma, se trata de un intangible absolutamente necesario para la integración entre Bolivia, Chile y también Perú. Por lo tanto la relación entre todos ellos debe ser entendida con una óptica transfronteriza.
 4. Se constata la importancia de proteger los derechos de los trabajadores migrantes transfronterizos. Al respecto, Chile debiera suscribirse a los convenios internacionales, tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares.
 5. En el marco de esta problemática, resulta importante la creación de un *Observatorio de Fronteras*, el cual tenga como objetivo registrar información sobre la vida en el espacio fronterizo. Así también se hace imprescindible un observatorio de las democracias, debido a la importancia de la gobernabilidad para la consecución de los objetivos antes señalados.
 6. Se reitera la necesidad de mejorar las redes viales y la comunicación aérea para potenciar la integración entre los países.
 7. Se propone hacer una revisión histórica conjunta respecto a Chile, Perú y Bolivia con el fin de obtener insumos comunes para los textos escolares.
 8. Se concluye que los medios de comunicación de masas han de tener mayor objetividad en el tratamiento de los hechos, para que de esa manera no se genere una visión artificialmente sesgada, chauvinista, y antagónica.
 9. La mediterraneidad, por último, ha sido reconocida como un tema importante de las Relaciones Internacionales, por lo tanto, podemos afirmar que sí existe un problema entre los dos países, que debe ser abordado con altura de miras. El tema marítimo forma parte del imaginario boliviano, por lo tanto, la importancia que tiene adquiere una dimensión simbólica que Chile debe comprender. Pero también, por otra parte, Bolivia debe comprender la tradición jurídica de este país. Se espera entonces, un acto simbólico por parte de Chile en cuanto a la cualidad marítima, tema que se ha reconocido como parte de las históricas relaciones de Chile con Bolivia. En este sentido, ambos países deben alcanzar una compensatoria reciprocidad simbólica.

Ahora bien, en el marco de este proyecto que ha desarrollado otras reuniones, en Santiago, a través del *Seminario de las relaciones bilaterales entre*

Chile y Bolivia IDEA/INTE, en abril de 2004, y el *IV Encuentro de historiadores e intelectuales chileno-boliviano* en IDEA, en agosto de 2004, las conclusiones son que:

1. No hay coincidencia en el tratamiento histórico de las temáticas de ambos países y que por tanto se debe construir una agenda en el marco binacional de tratamiento mutuo.
2. Se deben fortalecer los mecanismos de intercambio docente universitario entre ambos países a través de investigaciones compartidas por las universidades y que cuenten con el apoyo de los ministerios de Educación, Cultura, y Turismo.
3. No es menester dejar en manos de las Cancillerías y los organismos del Estado las soluciones a todos los contenciosos existentes pero que sí se hace necesario formular políticas de Estado en relación con la integración cultural para evitar el mantenimiento de una situación de descalificación mutua. (Estudio de la Unicef, noviembre de 2004). Esto es una tarea urgente e impostergable para evitar agresiones a los nacionales en ambos países.
4. Es crucial implementar una política de cooperación internacional. Chile al respecto posee los canales institucionales para hacerlo. Al dejar su condición de país destinatario de cooperación, está en ventajas comparativas para realizar proyectos conjuntos con universidades e instituciones en el ámbito educativo, agroalimentario y minero. Bolivia, por su parte, requiere de este apoyo y las diversas instancias del Estado deben comprenderlo y fomentar los proyectos que tengan esas directrices.
5. Ambos países deben buscar ganancias mutuas en sus relaciones. Ello es particularmente relevante en el campo científico y tecnológico y contribuirá a crear –porque no existe– la comprensión mutua de complementariedad, respeto y compromiso ético por el desarrollo sustentable y compartido.
6. Al igual que en el caso de las relaciones bilaterales, en el tema cultural, dadas las particularidades subregionales, se hace necesario efectuar aportes concretos con el fin de racionalizar la idea de un espacio compartido en donde los elementos culturales sean mixtos por la pluriétnicidad y la interculturalidad, con el fin de colaborar en la preservación identitaria y en la riqueza cultural que allí se desarrolla.

Por razones de espacio abrimos las líneas de trabajo para que se promocionen las relaciones fronterizas interculturales en los marcos de género, étnico, religioso y artístico. En los hechos el ISLUGA, el INTE y la UTA efectúan trabajos en los marcos de proyectos FONDECYT, pero Bolivia no ha

tenido mayores oportunidades sino a través del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, (PIEB) la posibilidad de desarrollar algunos estudios, sobre todo vinculados a la literatura y al imaginario. Si se desea salir de este inmovilismo, creemos, es menester reenfocar las temáticas prioritarias de apoyo a la investigación. Verónica Cereceda, antropóloga chilena, lo ha venido haciendo con éxito y reconocimiento con un proyecto autogestionado con los tejidos en Tarabuco y JalÁ´qa que hoy incluso llegan a exportarse, gracias al apoyo del PNUD.

La integración, dejando la retórica, es materia de todos y su beneficio debe ser la herencia que dejemos a nuestros hijos. En esa lectura, el Convenio Andrés Bello tiene un particular desafío en el siglo XXI y las agencias de cooperación una posibilidad concreta de trabajo. A continuación proponemos una serie de estrategias concretas a seguir por los países.

ÁREAS DE TRABAJO PRIORITARIAS DE DESARROLLO EN EL PLANO DE LA INTEGRACIÓN CULTURAL

Educación

Promotor de la iniciativa Convenio Andrés Bello:

- Mediante el fortalecimiento de las estrategias de acción.
- A través del monitoreo y apoyo a los Ministerios de Educación chileno y boliviano.

Políticas en Educación Media en las asignaturas de ciencias sociales

Creación de la Asignatura de Sociopolítica en el plan de desarrollo curricular, que sirvió para que países como Francia y Alemania condujeran vías de acercamiento en la década de los sesenta.

Intercambio académico de pre y postgrado.

Gobierno regional

Oficina Municipal:

- Programas de intercambio juvenil y adulto mayor.

Pequeña y mediana industria

Incentivo a las Pymes:

- Turismo
- Cultura
- Patrimonio histórico
- Riego

Cooperación internacional

Fondos concursables a través de Agencias Internacionales:

- GTZ
- AECI
- JICA

Intercambio artístico

Becas e intercambio estudiantil en el área artística y científica

Impulso institucional definitivo a la oficinas consulares para desarrollar actividades mutuas

Solicitudes de los Estados ante los organismos internacionales para lograr el apoyo financiero a actividades conjuntas. (Fao, Unesco, Unicef)

Ciencia y tecnología

Médicos "sin fronteras"

Investigación en el área silvoagropecuaria, tecnológica y agroalimentaria

Opción preferente por el intercambio científico como política de Estado.

Estas últimas estrategias deben presentarse en diferentes escalas y sectores de la economía nacional y regional.

Diarios consultados 1990-2001

- El Diario, La Paz-Bolivia
- Los Tiempos, La Paz-Bolivia
- Presencia, La Paz-Bolivia
- La Razón, La Paz-Bolivia
- Última Hora, La Paz-Bolivia
- Hoy, La Paz-Bolivia
- Primera Plana, La Paz-Bolivia
- El Mundo, La Paz-Bolivia
- El Deber, Santa Cruz-Bolivia
- La Estrella de Arica, Arica-Chile
- El Nortino, Arica-Chile
- La Estrella del Norte, Antofagasta, Chile
- La Estrella de Iquique, Iquique-Chile
- El Mercurio, Santiago-Chile

Entrevistados para la investigación

- Alberto Bailey, Presidente de la Fundación del Banco Central de Bolivia
7 de octubre de 2004
- Beatriz Rossells, Historiadora. Boliviana
8 de octubre de 2004
- Carlos Ostermann, Antropólogo. Boliviano
9 de octubre de 2004
- Dora Cajías, Historiadora. Boliviana
8 de octubre de 2004
- Edwin Osco, Encargado de documentación Archivo Ministerio de Cultura.
La Paz, 4 de octubre de 2004
- Eliana Berindoague, Encargada de Cultura del consulado general de Bolivia en Chile
10 de octubre de 2004
- Fernando Cajías de la Vega, Historiador. Viceministro de Cultura de Bolivia
4 de octubre de 2004
- Magdalena Cajías, Historiadora. Boliviana
8 de octubre de 2004
- María Ángela Abela, Psicóloga. Boliviana. Asistente Jefe Viceministerio de Cultura
4 de octubre de 2004

- Marcela Castro, Directora Proyectos Escuela sin Fronteras. Instituto Internacional de Integración
La Paz, 6 de octubre de 2004
- Marcelo Arauz, Ex director de la Casa de la Cultura Raúl Otero Reiche de Santa Cruz. Director Ejecutivo de APAC
7 de octubre de 2004
- Marcelo Flores, Cónsul adjunto de Chile
La Paz, 9 de octubre de 2004
- Ramiro Prudencio, Historiador y Diplomático boliviano
8 de octubre de 2004
- William Torres, UDAPEX. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Bolivia, 4 de octubre de 2004
- Zacarías Alavi, Antropólogo. Instituto de Antropología UMSA
La Paz, 6 de octubre de 2004
- Roberto Ibarra, Director de América del Sur. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
3 de noviembre de 2004
- Sergio González Miranda, Director del Instituto de Estudios Internacionales. Universidad Arturo Prat de Chile
19 de noviembre de 2004
- Fernando Núñez, Decano de la Facultad de Derecho. Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra
19 de noviembre de 2004

BIBLIOGRAFÍA

- Angulo, Salvador; Correa, Loreto, "La política exterior norteamericana en América Latina. Los casos de Chile y Bolivia. 1960-1980", en *Visiones de fin de siglo*. Actas del II Encuentro internacional de historia del siglo XX, Bolivia y América Latina, La Paz, Embajada de Francia-IFEA, 2001.
- Araníbar, Antonio, *Bolivia, Chile y Perú: Hacia un futuro compartido*, La Paz, 1999.
- Baldwin, David, *Neo Realism and Neo Liberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.
- Baylis, John & Smith, Steve, *The Globalization of World Politics*, 2ª edic., Reino Unido, Oxford University Press, 2001.
- Baptista, Mariano, *Chile-Bolivia. La agenda inconclusa*, Santiago, Ediciones LOM, 1999.
- Barrios, Raúl, *Bolivia-Estados Unidos. Democracia, derechos humanos y narcotráfico (1980-1982)*, La Paz, Flacso-Hisbol, 1989.
- *Comunidad Andina de Naciones. Desafíos políticos y percepciones de la sociedad*, La Paz, FES-ILDIS, 1999.
- Becerra, Rodolfo, *El Tratado de 1904, la gran estafa*, La Paz, Ed. Plural, 2004.
- Bustos, Carlos, *Chile y Bolivia. Un largo camino*, Santiago, 2003.
- CAB - III. Informe sobre el Estado de Integración, *Situación de los procesos de integración en América Latina: avances y retrocesos*, La Paz, 2003.
- *La enseñanza de la historia de Chile para la integración y la cultura de la paz*, Santiago, Convenio Andrés Bello, 1999.
- *La enseñanza de la historia de Chile para la integración y la cultura de la paz*, La Paz, Convenio Andrés Bello, 1999.
- Cajías, Fernando, "Los mitos históricos como obstáculos", en *Bolivia, Chile y Perú: Una opción cooperativa*, La Paz, UDAPEX, 1977.
- "La dimensión cultural del proceso de integración", en *El proceso de integración regional*, La Paz, Instituto Internacional de Integración, 2003.
- Centro de Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, *Los derechos humanos de los migrantes. La situación de los inmigrantes bolivianos en Argentina y Chile y de peruanos en Bolivia*, La Paz, 2003.
- Centro de Estudios Estratégicos para la Integración Latinoamericana, Instituto PRIS-MA, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Fundación Friedrich Ebert, *Hacia un enfoque trinacional de las relaciones entre Bolivia, Chile y Perú*, segunda parte, La Paz, 2002.
- Chile, Ministerio de Planificación y Cooperación-Centro de Estudios Estratégicos de la Armada, *Corredores bioceánicos en un contexto de país puerto*, Santiago de Chile, 1997.
- Couturier, Hernán, *Relaciones del Perú con Chile y Bolivia*, Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, s/f.
- Consulado general de Bolivia en Chile, *Memoria consular 2002-2003*, inédito.
- Correa, Loreto, *Los laberintos de la tierra. Gasoductos y sociedad en el Oriente boliviano*, La Paz, PIEB, 2003.

Crespo, Alberto, et al, (Coords.), *Los bolivianos en el tiempo*, 2ª edic., La Paz, Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos, 1995.

Cruz, Nicolás, "Historia e integración: una visión desde Chile", en *Bolivia, Chile y Perú: Una opción cooperativa*, La Paz, UDAPEX, 1997.

Deustua, Alejandro, *El altiplano peruano-boliviano y el Lago Titicaca: Proyección y alternativas internacionales*, Lima, Centro Peruano de Estudios Internacionales-CEPEI, 1989.

Díaz, Marcelo, "Un nuevo ciclo en la política exterior de Chile: Enfrentando desde América Latina los cambios globales", en *Diplomacia* n° 98, Santiago, abril-junio, 2004.

Dunkerley, James, *Orígenes del poder militar. Bolivia 1879-1935*, La Paz, Ed. Plural, 1987.

Fernández, Franklin, *El imaginario en la prensa de Chile y El Diario de La Paz y la toma de decisiones de políticas gubernamentales bolivianas: caso Silala. 1996-2000*, La Paz, 2001.

Fernández, José Antonio, *Mesa Redonda. Convergencia MERCOSUR-Can*, La Paz, Instituto Internacional de Integración – III, 2000.

Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática y la Investigación, *A cien años del Tratado de la Paz y Amistad de 1904 entre Bolivia y Chile*, La Paz, 2004.

Garretón, Manuel Antonio, (Coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.

Gómez, Vicent, *Corredores interoceánicos e integración en la economía mundial*, La Paz, Unidad de Análisis de Política Exterior – UDAPEX, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, ILDIS, 1997.

González Miranda, Sergio, "Los aymaras de Isluga y Cariquima: un contacto con la chilenuización y la escuela", en revista *Investigación Científica y Tecnológica*, n° 3, Iquique, Universidad Arturo Prat, 1993.

Grebe, Horst, y otros, *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Bolivia, Fundación Milenio, 1998.

Herrera, Felipe, *América Latina: Desarrollo e integración*. Santiago, Ed. Emisión, 1988.

— *Visión de América Latina 1974-1984*, Santiago, Ed. Pehuén, 1985.

— *El Escenario latinoamericano y el desarrollo cultural. El Convenio Andrés Bello*, Santiago, 1983.

— *Chile en América Latina*, Santiago, Ed. Zig-Zag, 1969.

ILDIS, *Bolivia visiones de futuro*. La Paz, Editorial Offset Boliviana, 2002.

ISLUGA, Instituto de Estudios Andinos, *Educación y pueblo aymara*, Iquique, Universidad Arturo Prat de Chile, 2000.

Instituto Internacional de Integración, *Nuevos rumbos para la integración ante el desafío de la globalización*, La Paz, Convenio Andrés Bello, 1997.

Instituto Internacional de Integración-Convenio Andrés Bello, *El proceso de la integración educativa: Mesa redonda convergencia Mercosur-Can*, 1ª edic., La Paz, III-CAB, 2000.

Klein, Herbert, *Historia de Bolivia*, La Paz, Librería Editorial Juventud, 1996.

Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S., *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Buenos Aires, GEL, 1988.

Lamy, Steven L., "Contemporary mainstream approaches. Neo-realism and neo-liberalism", en Baylis, John; Smith, Steve (Eds.), *The Globalization of world politics Oxford*, Reino Unido, Oxford University Press, 2001.

López, Clara, *Biografía de Bolivia. Un estudio de su historia*, La Paz, Ed. Juventud, 1993.

Maira, Luis; Murillo, Javier; Hirst, Mónica, *El largo conflicto entre Chile y Bolivia*, Santiago, Taurus, 2004.

Mesa, Carlos, *El Mar*, La Paz, 2004.

— *Manual de historia de Bolivia*, La Paz, Ed. Gisbert, 1988.

Muñoz, Heraldo; Portales, Carlos, *Una amistad esquiua: las relaciones de Estados Unidos y Chile*, Santiago, Ed. Pehuén, 1987.

Núñez, Fernando, "Apuntes programa de Magíster en Ciencia Política, UNAP, 2004, inédito.

Orias, Ramiro, et al, *Bolivia, país de contactos: Un análisis de la política vecinal contemporánea*, La Paz, Fundación boliviana para la capacitación democrática y la investigación-Fundemos, 2001.

Ojeda, Orieta, "Encuentro de intelectuales boliviano-chilenos, un paso para la integración entre Chile y Bolivia", en Estudios Trasandinos n° 6, II semestre, Santiago de Chile, 2001.

Parker, Carlos, "La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización", en El Mostrador, Periódico digital, 20 de octubre de 2004.

— Pérez Yoma, E., *Las trampas de la relación chileno boliviana*, Santiago, Random House Mondadori, 2004.

Prado Salmón, Gary (general), *Poder y fuerzas armadas. 1949-1982*, Cochabamba, Editorial Los Amigos del Libro, 1984.

PNUD: Informe de Desarrollo Humano en la Paz y Oruro, *El altiplano marítimo y la integración macrorregional*, La Paz, 2003.

Rald, Alejandra, *La dimensión cultural, base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración*, Buenos Aires, INTAL, 2000.

Ramírez, Socorro; Cadenas, José María (Coords.), *La vecindad colombo-venezolana*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Central de Venezuela, Convenio Andrés Bello, 2003.

— *Colombia-Venezuela. Agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI, U. Nacional de Colombia, U. Central de Venezuela, SECAB, CAF, 1999.

Ramírez, José Luis, "La OEA, los países latinoamericanos y la democracia en el hemisferio", en Síntesis, revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, n° 21, Madrid, 1993.

Rodríguez Elizondo, José, *Chile-Perú, vivir en peligro*, Santiago, Random House Mondadori, 2004.

Rojas, Francisco, *Argentina, Brasil y Chile: Integración y seguridad*, Santiago, FLACSO, 1999.

Salazar Paredes, Fernando, *Hacia una nueva política exterior boliviana*, La Paz, CERID, Plural, 2000.

Sandoval Rodríguez, Isaac, *El proyecto militar 1971-1982 El estado de la seguridad nacional en Bolivia*, Santa Cruz de la Sierra, Imprenta Universitaria, UAGRM, 1988.

Seoane, Alfredo, *Política de integración de Bolivia. Instrumentos para una mejor inserción externa*, La Paz, Fundación Milenio, 2003.

— “De la complementariedad económica a la integración”, en *Bolivia, Chile y Perú: Una opción cooperativa*, La Paz, UDAPEX, 1977.

— “La Integración del Centro Oeste Sudamericano”, en *Si somos americanos*, Chile, Instituto Internacional de Integración, 2000.

Siles, Salinas, “Hacia un planteamiento en Bolivia y Chile”, en *Política y espíritu*, tomo II, La Paz, 2003.

Tapia, Jorge, “Paradiplomacia: Las relaciones internacionales de los órganos subnacionales de gobierno”, en *El marco jurídico institucional de la integración transfronteriza subregional*. INTE, UNAP, Santiago, 2003.

Toranzo, Carlos (Coord.), *Bolivia hacia el 2000. Desafíos y opciones*, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1989.

UNESCO-CAB, *Conferencia internacional. La enseñanza de la historia para la integración y la cultura de la paz*, tomo II, Cartagena de Indias, 23 al 26 de noviembre de 1996.

Universidad Mayor de San Simón. Facultad de Ciencia Jurídicas y Políticas, *En el Centenario del Tratado de 1904. El Problema Marítimo Boliviano*, Cochabamba, Instituto de Estudios Internacionales, 2004.

Urrea, Adriana, et al y otros, *Políticas culturales distritales*, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2004.

Toranzo Roca, Carlos, *Bolivia: Reproducción de capital y política*, Santa Cruz, Editorial Universitaria, 1989.

Van Klaveren, Alberto, “Inserción internacional de Chile”, en *Chile en los noventa*, Santiago, Presidencia y Dirección de Estudios, 1988.

Vieira, Edgar, *La integración de América Latina: del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826 a una Comunidad Latinoamericana o Sudamericana de Naciones en el año 2010*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Von Gleich, Albrecht, “Los nuevos procesos de integración en América Latina: resultados y perspectivas”, en *Redial* n° 3, junio de 1994.

Vinyamata, Eduard, *Conflictología. Teoría y práctica en resolución de conflictos*, Barcelona, Ariel, 2001.

Waltz, Kenneth, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Colección de Estudios Internacionales, GEL, 1988.

Zelada, Alberto (Coord.), *Bolivia: Temas de la agenda internacional. Unidad de análisis de política exterior*, La Paz, Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, UDAPEX, 2000.

II

LAS ENCRUCIJADAS DE LA INTEGRACIÓN

El caso de la frontera colombo-
venezolana

Universidad Nacional de Colombia

COLOMBIA

RECTOR: Marco Palacio Rozo

DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES - IEPRI:
Fernando Cubides

SOCORRO RAMÍREZ

Profesora titular del IEPRI, doctora en ciencia política, diploma de estudios en profundidad en relaciones internacionales, magíster en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, y licenciada en historia. Además de los ricos debates desarrollados en la cátedra con invitados especiales, varios de ellos expertos venezolanos, y las exposiciones de los estudiantes, contribuyeron a esta investigación con trabajos específicos de búsqueda o procesamiento de información: Harvey Ferrer, Andrea Argumendo y Luz Marina Quintero, quien hizo su pasantía de grado en ciencia política en el marco de este proyecto y de esta Cátedra.

El Grupo Académico binacional ha publicado los siguientes libros: Socorro Ramírez y José María Cadenas, *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia Venezuela, Universidad Central de Venezuela (UCV)-IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, 2004; Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords., académicos y editores), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia-UCV-Convenio Andrés Bello (CAB), 2003; Socorro Ramírez y José María Cadenas (coods. y edits.), *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI Universidad Nacional-UCV-Corporación Andina de Fomento (CAF)-CAB-Tercer Mundo Editores, noviembre de 1999.

Introducción

Colombia y Venezuela no pueden aplazar más la construcción de una buena vecindad permanente. Son múltiples los imperativos que las abocan a ello por lo que estos dos países deben ser rodeados de todo el apoyo internacional que sea indispensable para que asuman de manera cooperativa las encrucijadas que tienen por delante. Ante todo, comparten amplias y diversas zonas fronterizas llenas de enormes oportunidades pero también de no pocos problemas que se han ido incrementando en los últimos años ante la ausencia de un manejo concertado. Además, en términos de relaciones e interacciones cada país es el más vecino del otro, su principal socio comercial, y hasta las crisis internas, de las más graves que han vivido ambos países, empiezan peligrosamente a articularse. Asimismo, ambos han sido el motor de la integración andina, la cual, aunque hoy está cruzada por complejas negociaciones hemisféricas ante las cuales los dos gobiernos tienen perspectivas diferentes, requiere del dinamismo de los dos para su reactivación. También necesitan asociarse para construir un mayor margen de negociación regional e internacional y para buscar formas de inserción positiva en el complejo mundo global.

En esa perspectiva, esta investigación y la cátedra que la acompañó durante el año 2004, han querido contribuir a la comprensión de las encrucijadas que la integración andina enfrenta por la problemática fronteriza, a partir del estudio de caso colombo-venezolano. Es nuestro interés ayudar a la construcción de políticas públicas más consistentes dirigidas a enfrentar los retos principales que la relación colombo-venezolana tiene planteados en el manejo de su compleja e intensa vecindad así como al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza y de la integración regional. Más en concreto, esta investigación y la cátedra han tratado de profundizar en la comprensión de las razones que explican la ausencia de un núcleo básico de acuerdos entre Colombia y Venezuela que permita el manejo proactivo de la vecindad. Han tratado, además, de mostrar los lazos fronterizos de muy diverso orden que han hecho posible la cooperación en los momentos críticos de las relaciones

binacionales y buscan propiciar el debate sobre un mejor aprovechamiento de los mecanismos de vecindad y de las disposiciones de la Comunidad Andina sobre fronteras y vecindad. Esos mismos objetivos han impulsado desde hace más de una década esfuerzos de conocimiento y mutua comprensión de los que hace parte el Grupo académico binacional y de cuyos trabajos me he nutrido para esta investigación y para la Cátedra.

Para presentar los resultados de la investigación y de la cátedra, este informe está articulado en dos grandes partes. La primera desarrolla un debate sobre el concepto de frontera ejemplificando con momentos centrales de la historia de la vecindad colombo-venezolana que le plantea no pocas encrucijadas a la integración binacional y andina. La segunda evalúa los mecanismos de vecindad colombo-venezolana y las disposiciones de la Comunidad Andina sobre desarrollo e integración fronteriza.

CONSTRUCCIÓN DE LAS FRONTERAS COLOMBO-VENEZOLANAS

A diferencia de las líneas limítrofes, que tienen hitos y mojones, las fronteras son modificables dado su carácter de estructuras materiales y simbólicas que surgen a partir de procesos históricos de delimitación territorial y que, a su vez, definen otras dinámicas sociales de acuerdo a las interacciones que en ellas se desarrollen. Por eso su demarcación como zonas o regiones fronterizas es siempre imprecisa, su espacio es indefinido, el área que involucran es porosa, y cuando están situadas lejos de los centros de poder que las originaron suelen convertirse en espacio de transición y en lugar de interpenetraciones binacionales, e incluso en centro de su propia región.

Como resultado de una larga construcción social la cual, al tiempo que demarca y separa espacios, conecta y determina sus formas de interacción, de modos diversos y según la coyuntura histórica, las zonas de fronteras políticas se relajan o se endurecen, se expanden o retrotraen. En el proceso de establecimiento de los límites, las fronteras definieron tanto los espacios como los grupos contenidos en ellas y aquéllos con los que hacían contacto. En el presente están siendo constantemente deconstruidas y reconstruidas por los diferentes actores sociales, por los diversos procesos que allí ocurren y por los que generan modificaciones a escala global. En el futuro, se seguirán transformando y aparecerán otras formas de organización donde la espacialidad responda a lógicas acordes con los procesos de desterritorialización, de flujos y redes más móviles que las del estado territorial o de conformación de regiones transfronterizas. Por tanto, más que al fin de las fronteras, como se suele afirmar con frecuencia, asistimos al cambio de la “fronterización”, o sea, de las formas como las fronteras hayan de ser entendidas y construidas por los poderes centrales y por las poblaciones locales.¹

¹ Me apoyo para el concepto de fronteras en tres artículos de Alejandro Grimson (comp), *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2000; *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 2002; y “Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad”, en Clara Inés García (comp.) *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia (INER)-Hombre Nuevos Editores, abril de 2003, págs. 15-33. También, de ese mismo libro en el artículo de Gloria María Vargas, “Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía”, págs. 35-46. Además, en mis artículos anteriores sobre el tema Socorro Ramírez, “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano”, en Rubén Silié y Carlos Segura (coords., acds., y eds.), *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*, Santo Domingo, República Dominicana, Flasco 2001, págs. 127-159; “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET Universidad Nacional, septiembre de 2001, págs. 429-452.

Esa no es, sin embargo, la mirada que predomina para el manejo de las fronteras, en particular en el caso colombo-venezolano, que con una arcaica concepción ha generado no pocos problemas en la relación binacional la cual se ha hecho insostenible en el contexto regional e internacional actual y dada la visibilidad más bien de carácter negativo que han alcanzado en los últimos años esas zonas. Así lo veremos en esta primera parte en la que revisaremos el peso que la delimitación ha tenido en la relación binacional atravesada por concepciones realistas y geopolíticas, la sensación de pérdida territorial que dejó en ambos lados y que sigue gravitando aún en la hora actual, el desconocimiento de la multiculturalidad compartida en la frontera, los problemas que genera un manejo nacional de ecosistemas compartidos, y los desencuentros permanentes entre capitales y fronteras.

El peso de la delimitación y las teorías realistas

El lento y difícil proceso de delimitación ha signado la construcción de las fronteras y las relaciones de vecindad de Colombia y Venezuela con concepciones realistas que han tenido su aplicación a través de enfoques geopolíticos desarrollados, en particular, por las fuerzas militares. La preocupación exclusiva de las fuerzas armadas de Venezuela por la defensa de la soberanía territorial ha marcado su función y *status* nacional, entre otras cosas, porque la definición de sus tres fronteras terrestres no fue un proceso fácil, y a más de los diferendos con Colombia, ha tenido un conflicto con Guyana y durante mucho tiempo existió tensión con Brasil.² En el caso colombiano, las fuerzas militares mantienen esos mismos enfoques, a pesar de que han estado concentradas en el conflicto interno y de esa confrontación armada, no de las fronteras, han derivado su influencia, recursos y poder.

El pensamiento geopolítico, especialmente desarrollado por las fuerzas armadas, ha reducido las fronteras a la noción de límite y separación y a perímetro defensivo de la soberanía la integridad territorial, la seguridad nacional; a zona de contención de las distintas amenazas que se supone engendra el vecino, el cual es percibido como potencial enemigo, capaz de apropiarse del territorio y los recursos, y como fuente de peligro por el temor que suscitan las estrechas relaciones entre las poblaciones fronterizas. Dimensiones de esa concepción se mantienen en algunas constituciones o leyes de

² Estudios al respecto que pueden ayudar a entender la relación de Colombia y Venezuela con Brasil se encuentran en Manuel Mindreau, "Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés", en <http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01>, 9 de octubre de 2003; Germán Grisales Jiménez, *Nada queda, todo es desafío*, Bogotá, CAB, 2000.

defensa, que definen franjas de seguridad paralelas a la línea limítrofe, y en las cuales no puede haber lazos de vecindad. Esa concepción ha llevado, en el caso de Venezuela, a la amenaza de expropiación de un proyecto productivo de integración binacional, pese a que cuenta con apoyo local.

Los problemas de delimitación y el predominio de la teoría realista de las relaciones internacionales en la concepción de fronteras han llevado a la formulación de hipótesis de conflicto bélico de un país frente al otro y han incapacitado a los gobiernos centrales para llegar a acuerdos básicos y durables. Es verdad que desde muy temprano los dos Estados firmaron un acuerdo de solución pacífica de las controversias, que de alguna manera han respetado, pues las coyunturas críticas siempre se han resuelto mediante el diálogo directo y, en las ocasiones en las que éste se ha considerado agotado, se ha recurrido a instancias mediadoras internacionales y se han acogido sus conclusiones. Sin embargo, el diferendo sigue entrañando una problemática que impide la consolidación de una sólida confianza mutua entre los dos Estados y la coordinación de políticas e instrumentos para la atención de la agenda binacional y de las amplias y diversas zonas de frontera compartidas que requieren de manejo y desarrollo conjuntos.

El difícil establecimiento de límites marcó por largo tiempo las relaciones binacionales e hizo que la línea imaginaria que demarca ambos territorios y el ámbito jurisdiccional de cada Estado soberano copara mucho más la atención de los gobiernos que las zonas fronterizas que esta línea genera. De hecho, el hilo conductor de la relación de Colombia y Venezuela entre 1830 y 1941 fue la delimitación terrestre y aún está en proceso la densificación de hitos fronterizos. Lo propio se puede decir de la delimitación de áreas marinas y submarinas, que copó la relación al menos entre 1969 y 1989, y que aún sigue pendiente. Siete etapas muy claramente delimitadas, como lo muestra el cuadro 1, es posible establecer en ese cíclico proceso de cooperación y conflicto en la relación colombo-venezolana. La primera, de una década, fue de naturaleza cooperativa dada la expectativa original de rápida delimitación. La segunda, de ocho décadas, estuvo marcada por las negociaciones limítrofes y, ante la imposibilidad de arreglo directo, se acudió a árbitros externos cuyas definiciones suscitaron nuevas contradicciones en la interpretación y aplicación de sus fallos. La tercera, de dos décadas, aunque se desarrolla en medio de las negociaciones de delimitación, fue de acercamiento entre los gobiernos centrales facilitado por los dos laudos arbitrales que permitieron acordar un mecanismo de solución de controversias y concluir el tratado limítrofe. La cuarta, tres décadas de muy productivos acuerdos de cooperación fronteriza y binacional. La quinta, dos décadas de tensión en torno a las negociaciones

marítimas. Sexta, una década de intensa cooperación luego del establecimiento de una institucionalidad con periódicos encuentros presidenciales, con el funcionamiento de las comisiones negociadora y de vecindad, así como con la conversión de un país en el socio principal del otro después de Estados Unidos; esa cooperación fue interrumpida por cortos períodos debido a los problemas generados por el conflicto colombiano en la frontera compartida. En la última etapa, aunque ha habido momentos de acercamiento, ha predominado la tensión y las mutuas recriminaciones por divergencias políticas entre los gobiernos centrales, problemas económicos, parálisis de los mecanismos de vecindad y por temor a una regolfización de las relaciones, todo ello en medio de críticas coyunturas internas que amenazan peligrosamente con articularse.

Cuadro 1. Cooperación y conflicto en la relación colombo-venezolana

<i>Año</i>	<i>Tratado o proceso</i>	<i>Contenido y/o efectos</i>
1. PROYECTO DE ACUERDO LIMÍTROFE PERMITE COOPERACIÓN		
1833	Pombo-Michelena de amistad, comercio, navegación y límites.	No entró en vigencia pero dejó la idea de pérdida territorial con relación a las delimitaciones posteriores.
1833	Tratado de mutuo apoyo.	Defensa común frente a los rebeldes.
1842	Convenio de amistad, comercio y navegación.	Bajo arancel, navegación libre por ríos comunes, igualdad de trato impositivo.
2. DIFERENCIAS LIMÍTROFES PARALIZAN LA COOPERACIÓN		
1844	Parálisis de negociación de límites.	Parálisis de acuerdos de cooperación.
1851	Venezuela denuncia Pombo-Michelena.	Aumento de derechos de tránsito, y supresión de la libre navegación.
1881	Arbitraje español.	Solicitado para superar diferencias limítrofes.
1891	Laudo español.	Diferencias sobre su ejecución.
1916	Arbitraje suizo.	Solicitud para clarificar laudo español y demarcación.
1922	Laudo suizo.	Puso en marcha comisión de demarcación que concluyó en 1924.

3. AVANCE LIMÍTROFE PERMITE COOPERACIÓN		
1925	Convenio de cooperación.	Construcción de puente internacional.
1928	Medidas conjuntas.	Demarcación y reposición de hitos fronterizos.
1939	Tratado de no agresión, conciliación, arbitraje y arreglo judicial.	No uso de armas en relación binacional y comisión permanente de conciliación para examinar y conciliar litigios o apelación a instancias internacionales para solución de controversias.
1941	Tratado López de Mesa-Gil Borges.	Delimitación de fronteras terrestres y navegación de los ríos comunes.
1941	Tratado binacional.	Solución pacífica de controversias.
4. ACUERDO LIMÍTROFE TERRESTRE Y VECINDAD COOPERATIVA		
1942	Estatuto fronterizo.	Regula flujos poblacionales, ambiente, seguridad y cooperación judicial.
1959	Tratado de Tonchalá.	Profundización del estatuto fronterizo.
1963	Acuerdo comercial y de desarrollo económico.	Evaluación y solución de problemas comunes, realización de programas conjuntos en zona fronteriza, aprovechamiento de recursos naturales compartidos y del comercio, y gestiones ante el BID.
1963	Acta de San Cristóbal.	Sobre mercado común e integración económica, aprovechamiento de recursos, herencia cultural y tradición compartida, programas sociales comunes y comité mixto de expertos sociales y del sector privado.
1964	Estudio del BID.	Primer esfuerzo de construcción de una agenda binacional y de desarrollo fronterizo.
1965	Comisión de integración fronteriza.	Primer órgano de vecindad.
1965	Declaración de Bogotá.	Antecedente del Acuerdo de Cartagena.
1969	Declaración de Sochagota.	Impulso a proyectos binacionales: <ul style="list-style-type: none"> · Sanitario y petroquímico · Construcción de puentes Ureña, San Antonio, Arauca

		<ul style="list-style-type: none"> · Situación social, en particular, de indígenas en la zona fronteriza · Desarrollo de cuencas hidrográficas, río Paraguachón para riego, represa en río Caparo, navegación del Orinoco · Interconexión eléctrica La Fría y Norte de Santander · Vías Zulia-Cesar, Guasdalito-Arauca.
5. EL DIFERENDO MARÍTIMO PARALIZA LA VECINDAD Y TENSIONA LA RELACIÓN		
1970	Acuerdo de primer <i>modus operandi</i> .	Fija reglas de juego para la negociación de áreas marítimas y submarinas.
De 1970 a 1973	Cinco rondas de negociaciones en Roma.	Ante la falta de acuerdo, Colombia insiste en acudir al tratado de 1939 y Venezuela en continuar el diálogo directo.
20 de julio de 1975	Propuesta Alfonso López.	En el congreso el presidente de Colombia propone delimitación en el golfo proporcional a los perímetros de cada país.
29 de julio de 1975	Encuentro López y Pérez, en Santa Marta.	Acuerdo de fórmulas a consultar pero que no son aceptadas por los partidos políticos venezolanos.
1978-1982	Acuerdo segundo <i>modus operandi</i> .	Hipótesis de Caraballeda es filtrada en la prensa venezolana y movilización contra la fórmula y el plebiscito de consulta.
14 de julio de 1985	Declaración de Arauca.	Recomendación formular un nuevo <i>modus operandi</i> para reanudar las negociaciones.
1986	Colombia propone acudir al tratado de 1939.	Nombramiento de Colombia de sus comisionados. Rechazo de Venezuela de la propuesta e insistencia en el diálogo directo.
Agosto de 1987	Corbeta colombiana en áreas en disputa.	Reacción de naves de guerra venezolana.
Agosto de 1987	Lusinchi expide el decreto 1716.	Restricción industrial, comercial y de transporte, rechazo fronterizo.
6. ENCUENTROS PRESIDENCIALES IMPULSAN LA COOPERACIÓN		
3 de febrero de 1989	Acuerdo de Caracas de Carlos Andrés Pérez y Virgilio Barco.	Adopción de las siguientes definiciones: <ul style="list-style-type: none"> · Reintegrar la comisión de conciliación prevista desde 1939

		<ul style="list-style-type: none"> · Definir altos comisionados para inventariar las cuestiones pendientes · Conformar comisiones fronterizas · Coordinar esfuerzos en foros regionales.
28 de marzo de 1989	Declaración de Ureña de Pérez y Barco.	Adopción de las siguientes definiciones: <ul style="list-style-type: none"> · Nombrar comisión de conciliación · Designar altos comisionados · Integrar comisiones fronterizas.
6 de marzo de 1990	Acta de San Pedro Alejandrino, Santa Marta, de Pérez y Barco.	Adopción de las siguientes definiciones: <ul style="list-style-type: none"> · Recibir informe de altos comisionados · Adoptar metodología de tratamiento y solución de asuntos inventariados · Designar comisiones mixtas · Formar comisión de coordinación y seguimiento permanente.
21 de marzo de 1990	Encuentro de San Cristóbal, Pérez y Barco.	Adopción de las siguientes definiciones: <ul style="list-style-type: none"> · Nombrar comisiones negociadoras · Definir temas comisiones frontera · Reabrir puente internacional.
30 enero de 1992	Declaración de Maiquetía Pérez y César Gaviria.	Acuerdo para la creación de una zona de libre comercio y armonizar políticas económicas.
6 de mayo de 1994	Acta de la Casa Amarilla Caldera y Gaviria.	Adopción de las siguientes definiciones: <ul style="list-style-type: none"> · Designar comisión de coordinación · Establecer un comité fronterizo binacional con autoridades locales y sociedad civil fronteriza.
11 octubre de 1994	Declaración de Miraflores, Caldera y Samper.	Decisión de reunir las comisiones presidenciales.
9 de agosto de 1997	Encuentro de Guasualito Caldera y Samper.	Samper propone incorporación de Venezuela como facilitador del diálogo con las guerrillas.
8 de julio de 1998	Visita de Samper a Caracas.	Caldera reconoce haber recibido mensajes de la guerrilla colombiana.
7. COYUNTURAS CRÍTICAS INTERNAS Y DE LA RELACIÓN BINACIONAL		
Febrero de 1999	Posesión de Hugo Chávez.	Petición de apoyo de Pastrana a Venezuela para la solución del conflicto colombiano y de los múltiples efectos sobre Venezuela. Chávez expresa su deseo de colaborar.

Marzo de 1999	Declaración de Chávez de neutralidad ante conflicto.	Suspensión de Colombia de la reunión de Pastrana con Chávez prevista como primer encuentro presidencial en la frontera.
Abril de 1999	Chávez plantea a Pastrana interés de encuentro con dirigente de FARC en zona distensión.	Ante la falta de respuesta colombiana expresa, el presidente venezolano deja abierta la posibilidad de reunirse con representantes de las FARC en territorio venezolano, sin consultar a su homólogo colombiano.
11 marzo de 1999	Invitación a FARC a evento oficial en Caracas.	Llamado a embajador colombiano a retornar a Bogotá como protesta por haber invitado al gobierno colombiano y a la guerrilla a evento.
1999	Ante paro de transportistas Chávez suspende el libre tránsito terrestre de mercancías.	Apelación de Colombia ante la imposición del transbordo en S. Antonio, Ureña y Paraguachón, al tribunal andino que se pronuncia contra la medida de Venezuela. El gobierno colombiano anuncia no uso de sanciones y acuerda con Venezuela diálogo directo para buscar solución.
Febrero de 2000	Reunión de ministros de relaciones exteriores, defensa, interior, educación y cultura en Guasdualito.	Intento de reencuentro intergubernamental para redefinir la agenda y los mecanismos binacionales.
4 de mayo de 2000	Encuentro de Pastrana y Chávez, en Santa Marta.	Redefinición de la agenda de las comisiones presidenciales <ul style="list-style-type: none"> · Acuerdo de reactivación de la Combifron sobre seguridad fronteriza, · Estímulo al intercambio comercial · Creación de "fondo común" para inversión social en la frontera y ampliar la participación de sus comunidades en el proceso de integración.
Octubre de 2000	Protesta del gobierno venezolano ante Colombia y Estados Unidos.	Protesta ante Colombia porque las fragatas Almirante Padilla y Cartagena navegaban muy cerca de Castilletes. Ante Estados Unidos por la presencia de dos navíos de guerra en aguas que Venezuela considera territoriales y Washington alegó que se trataba de aguas internacionales.

Noviembre de 2000	Crisis diplomática entre Colombia y Venezuela.	Llamado al consultas embajador venezolano en Colombia.
24 de marzo	Encuentro de Chávez y Pastrana en Puerto Ordaz.	Análisis de la situación fronteriza y acuerdos para reactivar la relación binacional.
7 al 8 de abril	Encuentro de Chávez y Pastrana en Caracas.	Participación en la cumbre presidencial del G-3 para el relanzamiento de esos mecanismos de concertación, cooperación e integración.
18 de abril	Encuentro de Chávez y Pastrana en Cartagena	Acuerdo de acción conjunta para la prórroga e inclusión de Venezuela en las preferencias comerciales norteamericanas.
20 al 22 de abril	Encuentro de Chávez y Pastrana en Québec	En el marco de la cumbre del ALCA en donde se presentó la propuesta andina de prórroga y ampliación de las preferencias arancelarias.
9 de mayo	Encuentro de Chávez y Pastrana en Bogotá	Visita oficial para discutir sobre el estado de la relación binacional y ajustar la agenda común.
11 de abril de 2002	Golpe de estado contra el gobierno elegido de Venezuela.	Reconocimiento tácito por parte de ministros colombianos a Pedro Carmona como nuevo gobierno de Venezuela y otorgamiento posterior de asilo en Colombia.
22 de julio de 2002	Reunión de Chávez y Uribe en Caracas.	Revisión por parte de los dos presidentes de las relaciones y los problemas comunes, en particular el problema de las drogas y acuerdo de manejo de las relaciones binacionales con prudencia y eficacia.
13 de noviembre de 2002	Reunión de Chávez y Uribe en Santa Marta.	Análisis de problemas de drogas, seguridad fronteriza, comercio bilateral e impulso al diálogo y la concertación política para profundizar el entendimiento y la cooperación y evitar la diplomacia del micrófono.
23 de abril de 2003	Reunión de Chávez y Uribe en Puerto Ordaz.	Revisión de la seguridad fronteriza, pago a exportadores colombianos, proyectos de infraestructura y explotación común de recursos compartidos.
14 de octubre de 2003	Reunión de cancilleres en Caracas.	Análisis de los desarrollos de la declaración de Puerto Ordaz, de la Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fron-

		terizos (Copiaf) y de la Comisión Presidencial Negociadora (Coneg).
10 de mayo de 2004	Captura de 50 colombianos cerca de Caracas.	Captura por parte de la Disip de Venezuela a más de 50 personas sindicadas de ser paramilitares. El gobierno colombiano pidió aplicarles la ley y facilitó la información judicial sobre los detenidos.
13 de mayo de 2004	Reunión de la canciller colombiana con Chávez.	Visita para aclarar la denuncia de Chávez sobre una «invasión» de paramilitares colombianos.
15 de julio de 2004	Reunión de Chávez y Uribe en El Tablazo, Zulia.	Acta de intención para construir un poliducto entre Maracaibo y el pacífico colombiano.
15 agosto de 2004	Referendo revocatorio en Venezuela.	Triunfo de Chávez en el referendo: votación por el No revocatorio del 59,09% de los votos frente al 40,63% por el Sí.
19 de septiembre de 2004	Asesinados miembros de la Guardia Nacional de Venezuela en la frontera.	Señalamiento a paramilitares por parte de las autoridades de Venezuela de haber asesinado a seis guardias y a una ingeniera en una emboscada entre La Victoria y La Charca, en Apure. El ministro de defensa colombiano sindicó a las FARC del asesinato.

Cuadro de construcción propia a partir de Enrique Gaviria, *Colombia en el diferendo con Venezuela*, Bogotá, Ede. Jurídicas Gustavo Ibáñez, 1994; informes y datos de la Cancillería colombiana y de revisión de prensa.

La sensación de pérdida territorial

Un elemento que gravita enormemente en la desconfianza mutua entre los dos países tiene que ver con la sensación de pérdida territorial aún presente, más de ciento sesenta años después de la separación de los dos países. Contribuyó a ese problema el que ocurrieran sucesivos cambios de pertenencia a la capitania de Venezuela o al virreinato de Santa Fe de territorios como el del Zulia o de porciones de la Guajira.³ Además, el imperio español no pudo separar administrativamente de un modo tajante los diversos territorios por más

³ En 1662, Mérida y La Grita dependían de la Audiencia del Nuevo Reino de Granada. En 1676, Nueva Zamora de la Laguna de Maracaibo fue incorporada al gobierno de Mérida y La Grita aunque Maracaibo y su región adyacente pertenecían a la gobernación de Caracas y a la audiencia de Santo Domingo. En 1717, el establecimiento del virreinato de Santa Fe involucró

que introdujera entre ellos un sinnúmero de trabas artificiales que obstaculizaban sus contactos mutuos. Influyó también la estructura de poblamiento español que en Latinoamérica se sustentó en una jerarquía de ciudades que competían por privilegios administrativos, políticos, jurisdiccionales y económicos, lo que explica las permanentes disputas entre el virreinato de Santa Fe y la capitanía de Venezuela, o entre Caracas y Maracaibo. Todavía, a comienzos del siglo XXI se oyen los ecos de esas disputas coloniales.

Otro factor adicional ayudó a generar la sensación de pérdida territorial. Como se ve en el cuadro 1, tras la división de la Gran Colombia en 1830, los gobiernos de Colombia y Venezuela firmaron, tres años después, el tratado Pombo-Michelena de amistad, alianza, comercio, navegación y límites, que abrió un período de cooperación pero jamás entró en vigor. En 1844, el gobierno de Venezuela denunció varios artículos del acuerdo y aumentó los derechos de tránsito, lo que su homólogo de Colombia interpretó como la supresión de la libre navegación. Ésta quedaría sujeta a acuerdos fluviales que no se llevaron a cabo. El trazado inicial de la frontera sería corregido luego por los laudos arbitrales español y suizo y dejaría a ambos lados la sensación de pérdida territorial. Como señaló un diplomático colombiano

...suele evocarse el frustrado tratado Pombo-Michelena de 1833 como el origen de una serie de sucesos históricos desequilibrados. Lo que sucedió con ese proyecto de tratado es que ese fantasma nos persiguió todo el siglo XIX, no se ve igual desde Colombia que desde Venezuela... Ahí encontramos la raíz del desencuentro.⁴

a Cartagena, Santa Marta, Maracaibo, Caracas, Antioquia, Guayana, Popayán y San Francisco de Quito. En 1723 se extinguió temporalmente el virreinato, lo que condujo a una descentralización administrativa hasta que se reinstauró en 1739 creando tres comandancias en Caracas, Panamá y Cartagena. En 1742 la jurisdicción territorial del virreinato se redujo ante la segregación de la provincia de Venezuela. Luego, se creó un conflicto por la solicitud de la capitanía de Venezuela de la separación del virreinato de Maracaibo, Cumaná, Guayana e Islas de Margarita y Trinidad. Santa Fe y Maracaibo se pronunciaron en contra de la agregación a Caracas pero la corona los anexó a nivel gubernativo y militar a la capitanía de Venezuela y en lo jurídico a la audiencia de Santo Domingo. La resistencia a esa agregación se debía a los perjuicios que causaba porque rompía una estrecha actividad comercial, a los problemas administrativos dado que la distancia entre Maracaibo y Caracas por tierra o por mar en ese momento era mayor que la existente entre Maracaibo y Santa Fe. Referencias extraídas de María Yolanda Suárez Plata, "La configuración de la región zuliana siglos XVI a XIX, en sus aspectos físico, económico, poblacional, vial y jurisdiccional", UIS, mimeografiado, 1993.

⁴ Héctor Charry Samper, en *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*, Caracas, Pensamiento y Acción-Fundación Rómulo Betancur-IESA-CAF-Fundación Banco Mercantil, 1998, pág. 227.

Una percepción similar tiene un periodista colombiano cuando dice

Las relaciones entre Colombia y Venezuela son semejantes a las de dos hermanos con los mismos retratos de familia en la sala y con una infancia llena de recuerdos comunes, pero con problemas de herencia mal esclarecidos. En Venezuela, por ejemplo, un síndrome histórico emocional presenta a Colombia en la conciencia colectiva, como el país que siempre sacó ventaja de los litigios fronterizos.⁵

Esa sensación ha sido más fuerte del lado venezolano, donde se ha insistido en los cursos de historia, en la formación militar, desde los gobiernos centrales y en los debates electorales en, particular, en la pérdida de una parte de la Guajira a favor de Colombia. El argumento es que el tratado Pombo-Michelena le otorgaba una parte mayor de la Guajira de la que finalmente se delimitó y por tanto que en el tratado López de Mesa-Gil de 1941, Venezuela hizo excesivas concesiones. Esa sensación ha hecho que frente a las negociaciones posteriores la opinión haya sido movilizada en una posición desfavorable a un entendimiento y que se exija una compensación de Colombia en las delimitaciones del mar territorial y en la demarcación de la línea limítrofe terrestre. Esa percepción se expresa en distinto tipo de encuestas de opinión. En 1995, por ejemplo, el 57% de los venezolanos –en especial quienes respondían en Caracas y Barquisimeto– creía que su país había cedido en materia limítrofe y asumía que Colombia había salido en ventaja con relación a Venezuela; 68% de los cuales creía que Colombia se había apropiado de territorio venezolano y que hablaba más fuerte en términos diplomáticos.⁶ Es tan hondo ese sentimiento de pérdida territorial que la migración colombiana fue vista durante muchos años como un problema de seguridad nacional para Venezuela porque algunos sectores manifestaban que se trataba de una quinta columna en la toma progresiva del territorio venezolano por parte de Colombia.

También la sensación y percepción de pérdida territorial se ha expresado en momentos críticos de Venezuela. En el intento de golpe del 4 de febrero de 1992, los golpistas aludieron a su inconformidad con el gobierno de Carlos Andrés Pérez por el retorno a la negociación de la delimitación con Colombia. Días después, el 28 de marzo, en el documento “La posición de Carlos Andrés Pérez le hace reo de traición a la patria” –que como miembros del Movimiento Bolivariano Revolucionario difundieron desde el cuartel San Carlos donde se encontraban detenidos– exigieron la paralización de todas las negociaciones

⁵ Revista Semana, Santa Fe de Bogotá, 17-24 de marzo, 1997, pág. 62.

⁶ “Imágenes y actitudes hacia Colombia”, Caracas, Oficina Comercial de la República de Colombia, julio de 1995, pág. 41.

con Colombia en torno a temas relativos a *los más altos y sagrados intereses de la nación: el golfo de Venezuela y la integración fronteriza*. En 1996, para reflejar el malestar sobre las relaciones bilaterales, el canciller Burelli revive la desconfianza en estos términos:

Es penoso el itinerario de nuestras relaciones, para salvar las cuales Venezuela se despojó en paz de más de doscientos mil kilómetros cuadrados, asignados al vecino por un Laudo Arbitral. Esa realidad histórica constituye un telón de fondo que no deberíamos recordar, mas la conciencia popular lo evoca a propósito de los incidentes fronterizos, así su autoría sea imputable sobre todo a los irregulares.⁷

Ese sentimiento se expresó de nuevo en el período chavista. El canciller José Vicente Rangel dijo que los derechos de Venezuela sobre el Golfo son *vitales, estratégicos e históricos* y que su cancillería no haría ninguna concesión en la negociación de áreas marinas y submarinas.⁸ Después, la propuesta que el presidente Chávez puso a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente decía que: *La República Bolivariana de Venezuela considera nulos los tratados, laudos arbitrales, pactos o concesiones que puedan desconocer, lesionar o disminuir su soberanía e integridad territorial*, lo que fue interpretado en Bogotá como un intento de redefinir las fronteras terrestres.⁹

En el caso colombiano, la sensación de pérdida territorial queda, sobre todo, en la memoria militar y de los habitantes de algunas regiones fronterizas y de historiadores locales. Se ha manifestado con relación a la pérdida de parte de los llanos orientales que habría significado la redefinición del tratado original y que habría dejado del lado venezolano zonas que después serían campos petroleros importantes. También en la Guajira, donde algunas historias locales señalan que Colombia ha perdido territorio con Venezuela por tres razones. Primero, por el desconocimiento del territorio.¹⁰ Segundo, por inacción frente a la estrategia venezolana.¹¹ Tercero, por el cambio de más de 65

⁷ Burelli, 1996: XLV, citado por Elsa Cardozo.

⁸ "Política exterior de Venezuela", en *El Espectador*, 2 de febrero de 1999.

⁹ "Colombia, ¿en la mira de Chávez?", en *El Espectador*, 7 de agosto de 1999.

¹⁰ Según un historiador de Uribia (Guajira), en el tratado Pombo-Michelena se confundió Mangles, situado en la punta frente a Sinamaica con los cayos de los Monjes ubicados a 19 millas frente al puerto colombiano Estrella; a partir de eso Venezuela reclamó su pertenencia. Insistió en ello a partir de una nota diplomática del canciller colombiano Juan Uribe Holguín que por aludir a la pertenencia a Venezuela de esos cayos fue anulada en 1992 por el Consejo de Estado; Edén Vizcaíno, *Independencia guajira y conflicto fronterizo*, Litografía Idearte, abril de 1996.

¹¹ La historia local guajira señala que luego del rechazo venezolano del tratado Pombo-Michelena, Colombia reclamó toda la Guajira excepto Sinamaica que se había segregado en el

km² de territorio de la Guajira por la navegación en el Orinoco, el Atabapo y el lago de Maracaibo.¹²

En realidad, muchas de esas sensaciones de pérdida territorial obedecen al desconocimiento del sistema de establecimiento de los límites. En algunas ocasiones, además, éstas han sido hechas con el desconocimiento del terreno y a partir de las vagas delimitaciones coloniales. Pero si no se asume que éstas son las líneas determinadas por procesos históricos, y no se supera la sensación de pérdida territorial seguirá la desconfianza mutua gravitando de manera negativa en la relación binacional. Esa sensación ha reforzado la centralidad de la delimitación y su carácter conflictivo en las relaciones de Colombia y Venezuela, desde el comienzo mismo de su vida independiente. Al mismo tiempo ha ido dejando “asuntos pendientes” de solución de lo que una vez rompieron esas delimitaciones y esas miradas geopolíticas de las fronteras y otros asuntos que han desafiado el paso de los tiempos y siguen paralizados pese a que se repiten en todos los convenios o declaraciones de encuentros de uno y otro nivel. Entre ellos está la navegación por ríos internacionales, las migraciones y el desarrollo y la seguridad fronteriza. Algunas veces esos temas toman un cierto impulso cuando se logran superar los momentos más álgidos. Pero ante la primera desavenencia o problema se observa un repunte en lo limítrofe o en los asuntos de seguridad que dejan de lado el indispensable manejo cooperativo de los demás elementos de la relación.¹³

virreinato mientras Venezuela se adjudicaba San Faustino y otras localidades. En 1896 con el amojonamiento fronterizo decidido por el presidente Miguel Antonio Caro, Jorge Holguín y Marco Fidel Suárez, el general Rafael Uribe Uribe cuestionó la generosidad con Venezuela y la falta de consulta con el congreso. Las tensiones fueron tales que en 1901 Colombia rompió relaciones con Venezuela no sólo por la acusación del presidente José Manuel Marroquín al presidente venezolano Cipriano Castro de apoyar a los rebeldes sino por el problema de los límites. Según la historia local, tres barcos venezolanos bloquearon entonces la Guajira y bombardearon Riohacha. El general Rafael Reyes anunció que revisaría los pactos con Venezuela y nombró a Lucas Caballero pero Venezuela no lo aceptó ni lo recibió. En 1908, dice el historiador local, Colombia volvió a perder 65 km de territorio bajo el canciller Luis López de Mesa y el ministro plenipotenciario Alberto Pumarejo, a través del tratado Rico-Briceño del 30 de diciembre de 1908 y el acta del 5 de abril de 1941 de Villa del Rosario; por una mala interpretación del laudo de 1891, Venezuela se sintió dueña de una parte significativa de la Guajira hasta 1941 cuando se firmó la definición de límites. El mismo historiador insiste en que a los gobernantes colombianos les ha faltado coraje para enfrentar acciones como la de Caldera en 1972 cuando desalojó a colombianos de Conejo en Fonseca y se tomó esa franja y, en 1995, en su segundo gobierno, cuando desalojó Hato Nuevo, Fonseca, El Molino y Villanueva. Edén Vizcaíno, *Ibíd.*

¹² “¿Cuántas veces han tratado de negociar la Guajira? ... han negociado miles de kilómetros de tierras para que le permitan navegar por los ríos en otras zonas que supuestamente son de interés nacional”, Edén Vizcaíno, *Estado guajiro independiente, democrático y soberano.*

¹³ Esa dinámica entre tensión y cooperación ha sido objeto de estudios publicados en Socorro Ramírez, “Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto”,

Los avances y retrocesos en el reconocimiento de la multiculturalidad compartida

El predominio del enfoque realista en el manejo de la definición de límites ha causado múltiples problemas para el reconocimiento de la multiculturalidad compartida en las fronteras. De hecho, con ese enfoque las fronteras aparecen sólo como los bordes y confines territoriales de un Estado que se asume como el actor exclusivo de las relaciones internacionales. Bajo esos supuestos, los poderes centrales latinoamericanos y caribeños, los de Colombia y Venezuela en particular, han pensado que su propio territorio es radicalmente distinto al del vecino y, además, que internamente constituye una nación única, desprovista de contradicciones. De ahí que ignoraran que las fronteras han sido espacios atravesados en toda su extensión por poblaciones nativas e inmigrantes,¹⁴ que permanentemente las han cruzado y que padecen los efectos negativos generados por el establecimiento arbitrario de la delimitación. En muchos casos esos límites rompieron vínculos familiares o étnicos, en su nombre se establecieron fuertes obstáculos al libre tránsito, se impusieron autoridades militares y civiles locales, y se limitó la autonomía de comunidades autóctonas.

En el caso colombo-venezolano, a lo largo de la frontera tienen presencia ancestral numerosas etnias indígenas. El estudio hecho al respecto por el Grupo Académico binacional¹⁵ ubicó trece comunidades binacionales en cuyo territorio ancestral se trazó la línea limítrofe. De norte a sur y con las denominaciones de uso corriente, aunque existen otras variantes, éstas son: wayúu (arawak), yukpa (caribe), barí (chibcha), u' Wa (chibcha), guajibó (independen-

en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentinos- Flacso Chile-Universidad de Belgrano, 2003, págs. 203-272; Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández, "Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords., académicos y editores), *La vecindad... op. cit.*, págs. 159-241; Socorro Ramírez, "Conflicto y cooperación en la relación colombo-venezolana", en *Fronteras: territorios y metáforas*, Medellín, INER - Hombre Nuevo Editores, 2003, págs. 365-379; Socorro Ramírez, "La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia", en *Análisis político*, Bogotá, IEPRI, n° 46, mayo-agosto de 2002, págs. 116-136; Socorro Ramírez, "Reacercamiento y nuevos distanciamientos entre Colombia y Venezuela", en Luis Alberto Restrepo Moreno, (dir.), *Síntesis 2002, Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fundación Social, 2002, www.unal.edu.co/iepri/; Socorro Ramírez y Miguel Ángel Hernández "Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto", en *Revista del Sur*, Uruguay, enero-febrero de 2001, págs. 22-27.

¹⁴ Cristina Barrera (comp.), *Crisis y fronteras: relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*, Bogotá, CEREC-Uniandes-CIDER, 1989.

¹⁵ Para este acápite me he apoyado en Esteban Emilio Mosonyi y Pedro Marín Silva, "Lenguas y etnias de la frontera colombo-venezolana", en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords., académicos y editores), *La vecindad...op. cit.*, págs. 345-355.

diente), kuiva (independiente), sáliva (independiente), piaroa (independiente), piapoko (arawak), kurripako (arawak), baniva (arawak), puinave (independiente), ñengatú (tupí-guaraní). Pero si se revisan los estados y departamentos fronterizos, el número crece muchísimo. Además, existen relaciones históricas entre los pueblos indígenas de la frontera y los situados en el resto de los respectivos territorios nacionales.

La frontera colombo-venezolana, caracterizada por el uso extendido del español, ha ido desplazando las lenguas nativas de los pueblos amerindios – las grandes familias etnolingüísticas se agrupan en la arawak, la caribe, la chibcha y la tupí-guaraní– además de una gran cantidad de etnias independientes y criollos. Sin embargo, aún existen situaciones y relaciones lingüísticas complejas en territorios ancestrales así como la presencia de colonias de migrantes provenientes de diferentes latitudes –entre otros, sirio-libaneses, palestinos, chinos– algunos afroamericanos, el pueblo *rom* o gitano de Santander y Bogotá, el pueblo alemánico-badense de la Colonia Tovar, en Venezuela. Todos ellos establecen lazos entre los distintos grupos que circulan por la región y con sus países de origen. Se trata de catorce lenguas, incluido el español, que hacia la periferia articulan redes que conectan la región con pueblos vecinos en diferentes direcciones.

Estas comunidades son poblaciones minoritarias que han estado sumergidas en una cultura “nacional” que por mucho tiempo les ha negado su particularidad y les ha impuesto una cultura, una política, un modelo económico, una forma de organización social. Algunas comunidades se asimilaron a la corriente mayoritaria y las nuevas generaciones se muestran indiferentes ante su propia cultura y atraídos por la modernidad y la tecnología. Otras empezaron a reivindicar el valor de su legado y la importancia de su lengua y de su tradición. Varias de estas últimas no sólo ignoraron la existencia de entidades coloniales diferentes sino las actuales fronteras entre Estados soberanos dado que siempre han considerado como propio el espacio ancestral en el que han tenido movilidad territorial.

La situación ha comenzado a cambiar por tres factores. Primero, por la vitalidad y movilización permanente de las organizaciones indígenas y en particular porque los pobladores indígenas fronterizos y transfronterizos en ambos países han ido logrando el otorgamiento constitucional de sus derechos e incluso de dobles nacionalidades. Ejemplos de ese proceso en Venezuela y en Colombia, han sido la comunidad wayúu y varios pueblos indígenas –añú, mapoyo, chaima, cumanagoto, entre otros– quienes por iniciativa propia, desde sus bases poblacionales y sin ayuda de expertos o élites foráneas han tomado la decisión de retomar sus idiomas nativos casi olvidados y con ellos lo esencial de su cultura e identidad específicas. Segundo, por el ambien-

te intelectual y sociopolítico internacional favorable al reconocimiento de la presencia de culturas y lenguas múltiples y diversas como parte de la riqueza de los Estados que ya no se consideran como totalmente homogéneos, ambiente siempre dispuesto a un cambio de paradigmas para el estudio de tales comunidades. Tercero, porque los dos países han concretado esos procesos en sus asambleas constituyentes en las cuales otorgaron espacios de representación política específica a poblaciones indígenas. En el caso colombiano, la constitución de 1991 abrió posibilidades para asumir la diversidad cultural y lingüística como parte de la construcción multiétnica y pluricultural de la nación con efectos concretos para las poblaciones indígenas y afrocolombianas. En el caso venezolano, en la constitución bolivariana de 1999 aparece un conjunto de derechos colectivos de los pueblos indígenas y sus idiomas son considerados patrimonio de la nación y de la humanidad.

El resultado se ha expresado en la participación activa de los pueblos indígenas en la formulación de políticas nacionales no sólo en las que les concierne directamente sino en diferentes aspectos del quehacer nacional, e incluso en el planteamiento y ejecución de los proyectos de diverso orden que les atañen. Otro resultado importante es el esfuerzo deliberado de conservar lenguas y culturas para evitar su declinación o extinción; estimular su fuerza y vitalidad y cambiar las tendencias aculturativas por las interculturativas, es decir, por el diálogo libre, democrático y multilateral entre civilizaciones distintas. Este proceso conlleva una transición difícil dado que prácticas de siglos no se corrigen con el voluntarismo y con las solas definiciones jurídicas, y el conocimiento de la multiculturalidad y el multilingüismo que viven los pueblos fronterizos es aún muy precario, y no existen políticas binacionales que garanticen sus derechos culturales. Ese proceso requiere de una labor cotidiana y planeada de revitalización cultural y lingüística así como de etnoeducación o educación intercultural bilingüe.

No obstante esos avances, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en ambos países se ha visto interferido por las tensiones binacionales y por los complicados procesos internos que viven ambos. Así, a las tensiones cíclicas que antes hemos analizado y que afectan las relaciones tanto entre comunidades étnicas como entre las dos naciones, se le suman las consecuencias de las críticas situaciones de cada uno de los dos países. Centrémonos en estas últimas situaciones.

Del lado colombiano la agudización del conflicto armado desde mediados de los noventa ha tenido un doble efecto. Ante todo, en los territorios étnicos que constituyen fronteras interiores y lugar de las etnias, se ha acrecentado la presencia de guerrilleros y paramilitares que mantienen a las poblaciones más vulnerables en la mitad del fuego cruzado, asaltan sus poblaciones y

generan no pocas víctimas. También, en las zonas de frontera la disputa entre esos actores armados irregulares por el control de corredores estratégicos para su economía de guerra o las operaciones del estado colombiano para enfrentarlos y las fumigaciones de los cultivos de uso ilícito ha generado desplazamientos y ha afectado diversas dimensiones de la vida de estas poblaciones. En las regiones de frontera sea interior o internacional los indígenas no están fuera del problema. Unas veces se ven involucrados al ser obligados a pertenecer a las filas de los bandos u obligados a dejar sus prácticas tradicionales y adoptar el cultivo de uso ilícito. Otras veces su acorralamiento ha llevado a las propias comunidades a enfrentarlos.

En el caso venezolano, la polarización sociopolítica puede tener graves efectos sobre los pueblos y comunidades indígenas y sus derechos constitucionales recientemente adquiridos. Como lo señala el estudio del Grupo Académico binacional este tema está planteado desde la asamblea constituyente como un punto de división por la insistencia personal del presidente Hugo Chávez que contribuyó de manera decisiva a la aprobación final de los mencionados artículos mientras la mayor parte de la oposición y algunos parlamentarios oficialistas hicieron lo posible por impedirla. El voto de los indígenas es el que le permite hacer mayoría al oficialismo en la asamblea legislativa. Todo esto hace que en la situación actual de Venezuela el oficialismo sea percibido como proindígena y la oposición como antiindígena y que los derechos indígenas sean un asunto de política de gobierno mas no de política irrevocable de Estado y de compromiso definitivo de la sociedad. El estudio académico binacional con razón concluye: *Sería un error histórico imperdonable si Venezuela, Colombia o cualquiera de los países andinos se retractara de las nuevas políticas y de sus formulaciones constitucionales más actualizadas, que reconocen a los pueblos y sociedades indígenas como pilares fundamentales de los respectivos proyectos nacionales.*¹⁶

Los ecosistemas binacionales y su manejo nacional

Venezuela y Colombia comparten una gran biodiversidad así como no pocos problemas ambientales derivados de la alteración de sus ecosistemas o la contaminación de sus ríos y mares. La concepción para el manejo de las fronteras hace que estos asuntos sean tratados como problema de seguridad nacional y que áreas compartidas se enfrenten a legislaciones ambientales diferentes.

¹⁶ Mosonyi; Marín Silva, *ibíd.*

El Grupo Académico binacional ha insistido en la necesidad de superar la sola enumeración de los problemas que uno u otro país causa al ambiente compartido –derrame de petróleo por atentados de grupos armados irregulares en Colombia, alteración de caudales por apropiación privada o por proyectos inconsultos con efecto binacional, sedimentación causada por la intervención de las cuencas altas de los ríos– y que lleva, por lo general, a recriminaciones mutuas. Ha propuesto una valoración conjunta de la situación y de la diversidad de sus ecorregiones, ecosistemas y biotas así como de los importantes bienes y servicios ambientales que prestan ambos países al equilibrio planetario, al bienestar y al desarrollo de la sociedad global. En ese contexto más amplio ha tratado de ubicar los retos que tienen planteados los dos países para aprovechar esas ventajas comparativas conjuntas en su calidad de potencias ambientales, las cuales, más que competir individualmente y una contra otra, deberían resaltar la riqueza conjunta para conformar una potencia aún mayor con la fuerza necesaria para hacer valer sus atributos en el contexto mundial. De esta forma, como socios y colaboradores es más fácil emprender el manejo de sus problemas ambientales y sociales, y planear de manera conjunta el manejo de las ecorregiones compartidas.¹⁷

La valoración conjunta empieza por destacar que la ocupación, casi por completo, de los dos países del comienzo de Suramérica, la región más ecuatorial de América dado el desplazamiento hacia el norte del Ecuador climático, genera una gran complejidad fisiográfica determinada por las ramificaciones de los Andes y por otras formaciones cordilleranas, las cuales alternan con tierras planas bajas, grandes ríos y vastas costas marinas, para configurar fisonomías y paisajes muy variados. La fisiografía modifica el clima para propiciar un mosaico muy diversificado de hábitats, ecosistemas y ecorregiones terrestres y acuáticos que la convierten en una de las regiones más importantes del globo en términos de su riqueza biológica y ecológica y de su pertenencia a cuatro biorregiones mayores: Norte de los Andes, Amazonas, Orinoco y Caribe.

El estudio binacional hace una primera enumeración de tipos principales de ecosistemas en las biorregiones terrestres así como de sus diferentes combinaciones que se agrupan en ecorregiones cuyas interacciones exigen un manejo transfronterizo para garantizar su persistencia a largo plazo. Destaca la elevada diversidad ecológica de la zona dado que en menos del 10% del

¹⁷ Para este acápite me he apoyado en Germán Márquez y Liccia Romero, “Ecología, ambiente y relaciones colombo venezolanas”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords., académicos y editores), *La vecindad... op. cit.*

territorio de Latinoamérica y el Caribe se encuentra el 23,5% de sus 178 ecorregiones, equivalente a 22 en Venezuela y 29 en Colombia, 8 de las cuales las comparten los dos países: los Tepuyes, los bosques húmedos de los ríos Japura y Negro, los bosques montanos de la Cordillera Oriental, los bosques montanos de los Andes venezolanos, los bosques húmedos del Catatumbo, los llanos, las sabanas de la Amazonía y las restingas de Paraguaná. La mayoría de estas ecorregiones son calificadas como sobresalientes a nivel global porque presentan rasgos de biodiversidad o de singularidad ecológica destacables a nivel planetario. A éstas se suman otras diez ecorregiones sobresalientes a nivel global que Colombia posee y los páramos de la cordillera de Mérida de Venezuela así como otras a nivel local o regional y que también tienen altos niveles de prioridad de gestión. El estudio contrasta la transformación de las ecorregiones de Colombia frente a la mayor conservación de Venezuela y muestra que un 50% de las compartidas están en buen estado. Este dato pone de presente las encrucijadas ambientales de los dos países y el reto de asumir una perspectiva global para allí ubicar los problemas y oportunidades binacionales.

En particular, el estudio binacional muestra que desde el punto de vista de la biodiversidad y conservación, en mamíferos y mariposas, Colombia se clasifica como el país más rico del planeta, en tanto Venezuela sería el octavo. Muchas especies de ambos países son poco comunes o están en riesgo de extinción. En endemismos Colombia es séptima a nivel mundial y Venezuela ocupa el puesto 21. Colombia conserva aún alrededor del 60% y Venezuela el 82% de sus coberturas de vegetación natural lo que contrasta, en su favor, con cifras globales. Venezuela tiene el 16% de su superficie como áreas protegidas y Colombia el 10% sin incluir las reservas forestales ni las reservas de biosfera. No existe ningún área protegida compartida, a pesar de colindar y compartir el parque del Tamá y la serranía del Perijá.

En cuanto a las ecorregiones marinas, el informe binacional destaca que Venezuela y Colombia, al poseer las más extensas costas y zonas económicas exclusivas cuentan con todos los ecosistemas característicos del Caribe: manglares, estuarios, formaciones arrecifales coralinas –hacen parte del 25% de países con mayor extensión de áreas arrecifales por Los Roques, en Venezuela, y el archipiélago de San Andrés y Providencia en Colombia. De un total de 51 sistemas costeros diferenciables Venezuela y Colombia poseen trece, los cuales incluyen los siete tipos distinguibles, los dominados por arrecifes, pastos marinos, manglares, mezclas de los tres anteriores, litorales rocosos, playas arenosas y surgencias. De esos trece sistemas costeros, siete (seis en Venezuela) son considerados de elevada prioridad de gestión por su importan-

cia biológica, distintividad y riesgo, algunos de los cuales constituyen áreas marinas protegidas. Colombia posee también extensas costas sobre el Pacífico ecuatorial, una zona de mucha singularidad ecológica por su posición intermedia y condición cálida, entre las dos corrientes frías y fertilizantes del sur (Humboldt) y del Norte (California).

En relación con ecosistemas acuáticos el estudio destaca que Colombia y Venezuela ocupan, y en gran medida comparten, cuencas de algunos de los más grandes ríos del mundo, entre ellos el Amazonas y el Orinoco, además de una multiplicidad de pequeños cuerpos de agua, quebradas, ríos, lagunas y un extenso complejo inundable de humedales de más de 70.000 km² generado por los grandes ríos. Todo ello está asociado a un gran potencial de desarrollo económico, lo que explica por qué, a pesar de su producción petrolera, la hidroelectricidad es la fuente principal de energía en ambos países. Debido a su historia, biogeografía y al clima –el norte de Sudamérica es una de las zonas más húmedas del globo– la riqueza y diversidad de ecosistemas y biota acuáticos es tan grande como la terrestre, lo que hace que en peces (más de 2.000 especies) supere a cualquier otra región del planeta. El tema acuático es decisivo en las interacciones de los dos países. Las cuencas altas de los ríos se encuentran en las cordilleras andinas, en particular en la cordillera oriental de Colombia. Es el caso, por ejemplo, de los afluentes del Orinoco: Guaviare, Inírida, Meta, Arauca, Capanaparo, Apure, lo que hace que los procesos de deterioro y contaminación o de protección repercutan directamente en Venezuela. Lo mismo sucede con el Catatumbo y el Zulia, principales afluentes del Lago de Maracaibo, que nacen en Colombia y forman un extenso plano inundable de humedales de más de 5.000 km² en Venezuela. Por eso todos los esfuerzos conjuntos de protección de estas áreas y de sus cuencas altas son fundamentales para mantener la riqueza acuática de la región. Este imperativo exige una coordinación de políticas al respecto para evitar, por ejemplo, que hacia ríos y mares de Venezuela fluya la contaminación de los ríos colombianos o que las alteraciones en Venezuela de las zonas inundables del sistema Orinoco puedan afectar la producción pesquera en ambos países dado que en dichos planos se crían la mayoría de los peces que luego hacen sus migraciones reproductivas aguas arriba; durante tal proceso, denominado subienda, son capturados por pescadores de ambos países. Está también el tema, planteado en muchos convenios binacionales como lo muestra el cuadro 1, de la utilización de los ríos como vías de comunicación y transporte, en particular del Meta hacia el Orinoco y como alternativa de desarrollo de esas regiones. Estas posibilidades podrían verse amenazadas por problemas ambientales derivados de la alteración de las cuencas y sedimentación.

Dada la importancia binacional del río Catatumbo, las contralorías de Colombia y Venezuela realizaron, en 2002, una auditoría ambiental con el fin de evaluar su estado y la gestión de las entidades públicas de los dos países, al respecto. Los resultados dejan al descubierto falencias administrativas en la respuesta y la gestión que ejecutan diferentes entidades de ambos países las cuales ni siquiera se coordinan en cada uno de ellos. Dejan también al descubierto la incapacidad binacional para poner en marcha acuerdos, convenios y memorandos de entendimiento, así como para garantizar el funcionamiento de diferentes comisiones creadas por ambos países para tratar los problemas ambientales de la cuenca del Catatumbo.¹⁸ Además, ponen de presente la falta de mantenimiento de las estaciones hidrológicas y meteorológicas, la baja frecuencia de las visitas técnicas por parte del IDEAM de Colombia y del ministerio del ambiente de Venezuela y la inexistencia de una red de monitoreo. Todo esto se traduce en datos poco confiables para la planificación del manejo de la cuenca, el otorgamiento de las concesiones de agua y el seguimiento de la dinámica hídrica subterránea. Asimismo, muestran que las áreas naturales protegidas del sistema de parques naturales nacionales o binacionales permanecen sin investigar lo que impide mostrar la diversidad biótica y ecosistémica de la región, y no disponen de una valoración económica acerca de los bienes y servicios ambientales que ofrecen estas áreas, ni de su capacidad de integrar lo ambiental y lo productivo. Igualmente, muestran la insuficiencia de información ambiental de la cuenca, lo que se refleja en cifras poco confiables sobre la calidad y cantidad del agua superficial y subterránea, la presión que se ejerce sobre los recursos, la variación de la cobertura vegetal, el impacto sobre los ecosistemas de los derrames petroleros y el uso de agroquímicos.

Aunque las cifras son poco confiables, el diagnóstico hecho y su comparación con otros realizados antes muestran claros indicios de aumento del deterioro ambiental. Éstos se derivan, ante todo, de las aguas residuales domésticas vertidas dado que el 95% de los 53 municipios de la cuenca no cuenta con plantas de tratamiento, lo que ocasiona sobrecostos a los acueductos municipales ubicados aguas abajo e impactos sobre la salud. También, se

¹⁸ Acuerdo para la formulación del plan de conservación y aprovechamiento integrado de los recursos hidráulicos de la cuenca del río Catatumbo, firmado entre los dos países y la OEA en 1982 y que creó la comisión técnica binacional para el estudio integral de las cuencas hidrográficas internacionales de uso común que en más de veinte años se ha reunido sólo tres veces. Memorando de entendimiento para la elaboración del plan binacional de ordenamiento y manejo y el reglamento de uso para el parque Tamá, 17 de marzo de 1993, subprograma de mejoramiento ambiental fronterizo.

derivan de la inadecuada disposición de desechos sólidos, dado que los botaderos a campo abierto y los rellenos en los municipios de la cuenca –como ocurre en Tibú y La Guaimarala en Colombia, y en el botadero de Colón en Venezuela– no cuentan con manejos adecuados ni con control de lixiviados, lo cual contamina las aguas, genera proliferación de vectores de enfermedades y malos olores. Además, el deterioro se deriva del tipo de sistemas productivos en la cuenca del Catatumbo que han afectado la mayoría de los ecosistemas, a tal punto que las áreas intervenidas superan las conservadas, lo que se evidencia en erosión, empobrecimiento del suelo y contaminación. Asimismo es resultado de la deforestación, la falta de control sobre el aprovechamiento forestal, la caza indiscriminada, los procesos de fragmentación del paisaje por el establecimiento de cultivos ilícitos, y los efectos de las fumigaciones. Igualmente, la contaminación de la cuenca se deriva de los derrames petroleros causados por atentados terroristas y aunque la Empresa Colombiana de Petróleo (Ecopetrol) y Petróleos de Venezuela (PDVSA) suscribieron un plan bilateral de contingencia para su atención, se han presentado problemas técnicos y financieros sobre la limpieza.

Toda esta problemática ambiental y las enormes riquezas compartidas por los dos países, exigen pues, cooperación transfronteriza para evitar su mayor deterioro, para un adecuado aprovechamiento compartido y para hacer valer el aporte ambiental al planeta que hacen ambos países.

Las disputas entre capitales y zonas fronterizas

La superposición de soberanía estatal y relaciones transfronterizas propias de las zonas limítrofes crea situaciones problemáticas en torno a los desafíos del desarrollo o la seguridad, situaciones que suelen ser tratadas de manera diferente a nivel local y nacional. A nivel local, la necesidad del otro y la mutua dependencia se imponen por sobre las divergencias y el conflicto, aunque sin eliminarlos del todo. De ahí que los problemas suelen ser, por lo general, de poca monta y de más fácil solución. En cambio, desde el centro político los mismos problemas suelen ser abordados en otra perspectiva lo cual, muchas veces, conduce más a recriminaciones recíprocas que a una mutua cooperación. En ocasiones, los centros políticos convierten un diferendo local menor en un problema mayor o tratan de trasladar los problemas interestatales a las poblaciones de las regiones fronterizas, convirtiéndolas en área de enfrentamiento. En momentos de tensión binacional o de fuertes conflictos internos, las capitales intentan generar aversión hacia el vecino o, al menos, mejorar la solidaridad de los suyos con su centro político. Incluso, los gobiernos nacionales formulan políticas que, más que desarrollo, producen asimetrías en las

zonas fronterizas, o toman medidas unilaterales que tienen repercusiones negativas, en especial en las zonas colindantes. En esas décadas críticas de la relación binacional, si bien se han mantenido diversas formas de vinculación entre las comunidades fronterizas, éstas no han logrado contrarrestar el deterioro de la relación intergubernamental y además, las concepciones y prácticas diferenciadas generan frecuentes desencuentros entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas, dadas las diferentes miradas de las distintas problemáticas culturales, institucionales, de desarrollo o de seguridad.

Con frecuencia las capitales desconocen que las fronteras son, ante todo, zonas de articulación cotidiana de una densa trama de lazos de muy diverso orden. Se olvida que existen relaciones más estrechas entre las poblaciones fronterizas que con su respectiva capital, dado que las realidades de los pobladores de frontera tienen una mayor similitud entre sí que con las condiciones propias del centro político nacional. De hecho, la capital se asienta en el centro simbólico de la nación y en el “lugar” del Estado, y ocupa el ámbito de mayor desarrollo y el espacio más seguro, desde el cual, la mayor parte de las zonas fronterizas aparece como relegada a una periferia aislada y marginada, a un espacio de atraso y pobreza, a un lugar abandonado y vulnerable. No se tiene en cuenta, sin embargo, que muchas de esas zonas hacen parte de regiones transfronterizas que tienen su propia dinámica, una fluida comunicación y estrechas interacciones. Estos lazos crean una interdependencia objetiva, es decir, una situación en que la vida cotidiana está articulada a la porosidad del límite, lo cual también genera divergencias entre capitales y zonas fronterizas. En ocasiones, las capitales suelen asimilar el traspaso diario de la línea limítrofe por parte de los habitantes de ambos lados al contrabando o a la acción de las organizaciones criminales. En cambio, las poblaciones fronterizas suelen defender a ultranza la informalidad de sus relaciones y desconocer los efectos que la economía ilegal genera en el desarrollo y la seguridad de su propio país.

En muchas ocasiones las políticas nacionales, los esfuerzos binacionales y las iniciativas de autoridades locales o de sectores no gubernamentales – empezando por las estrategias hacia el desarrollo a través de la integración con los vecinos o de la búsqueda de inserción en la globalización– generan diversos desencuentros entre capitales y zonas fronterizas. Ante todo, porque mientras las capitales acuerdan procesos de integración subregional o regional sin considerar los efectos que éstos generan en las fronteras y sin la participación de sus autoridades o comunidades fronterizas organizadas, estas últimas asumen que la formalización de acuerdos perturba su integración

espontánea y que los convenios internacionales entre los gobiernos centrales los convierten en perdedores de esas dinámicas. Esta tensión pone de presente, entre otras cosas, el desconocimiento en las fronteras de los acuerdos de integración. Pero también, que el proceso de integración binacional se ha visto reducido a la suscripción de acuerdos de carácter superestructural entre los gobiernos de los dos países, o al desarrollo del comercio y de las inversiones entre los sectores privados, sin tomar en consideración sus efectos en la frontera y lo que allí ocurre al respecto.

Las regiones de frontera sienten, además, que tuvieron más importancia antes de que se iniciara el proceso de integración andino pues algunas contaban con regímenes especiales para el comercio transfronterizo, los cuales desaparecen con el establecimiento de la zona de libre comercio andina y con el acuerdo entre la Comunidad Andina y el Mercosur. Lo mismo ocurre con un mercado laboral muy dinámico en intercambios a uno y otro lado de la frontera, que depende de los ciclos de cosecha o de la complementación de actividades productivas, y que se ve frenado por las restricciones, a veces arbitrarias, que se imponen a la libre circulación de personas en la frontera. Esto sucede también con la liberación del transporte que ha aumentado los intercambios económicos intracomunitarios o binacionales, pasando por encima de las fronteras sin dejar mayores beneficios, sin fortalecer los aparatos productivos locales ni generar complementariedades entre las comunidades de la frontera. De hecho, con las medidas andinas los flujos de transporte dejaron de tener como eje, casi en su totalidad, los puntos fronterizos, pues se originan en las zonas industriales y tienen como destino grandes centros de consumo; deben, además, hacerle frente a la dura competencia del libre tránsito, lo que exige superar todo lo que signifique mayor tiempo y costo en el recorrido. Desaparece entonces el papel de la frontera como sitio de transbordo, de depósito, de trámites aduaneros con las consiguientes consecuencias sociales y sin alternativas locales, nacionales, binacionales o subregionales para reorganizar las actividades de las poblaciones implicadas. Mientras tanto, el comercio interfronterizo, pese a su dinamismo, resulta marginalizado en razón de su pequeña escala e informalidad sin que se entiendan sus propias dinámicas de intercambio, las cuales suelen ser reducidas, desde la perspectiva de las capitales, al contrabando. Estos impactos de las políticas de integración en el desarrollo fronterizo han generado conflictos sociales que han presionado a que los gobiernos tomen medidas de protección local contra el vecino y han hecho retroceder lo avanzado en diversos ámbitos andinos. Es el caso de los pasos fronterizos más poblados de Colombia con Venezuela, que se quedaron aislados de los frutos generados por el intercambio andino y han presionado a

los gobiernos centrales para que vuelvan a imponer el transbordo como una oportunidad de generar ingresos para la población local.¹⁹

Incide además en el desacuerdo entre las capitales y las fronteras el que los gobiernos centrales y los empresarios de los grandes polos de desarrollo, al promover estos procesos no evalúan los efectos diferenciados que producen las medidas de integración, no prevén compensaciones para las regiones perdedoras ni acompañan su reconversión. También incide negativamente en la frontera la reducción de la integración al mero aumento de los flujos comerciales y de las inversiones mientras se relegan otras dimensiones, sean éstas sociales, educativas o culturales. Lo mismo ocurre con asuntos económicos indispensables como la coordinación de políticas o el papel de las fronteras, dado que éstas no están integradas a los circuitos productivos y carecen de la infraestructura básica, de servicios y de transporte, elementos necesarios para que puedan ser competitivas. Igualmente, cuenta en el desfase entre los centros políticos y las zonas fronterizas la concepción imperante de regionalismo abierto que privilegia la apertura hacia el mercado mundial y desdibuja el sentido de la integración entre vecinos como vía de inserción internacional.

Algunas autoridades y poblaciones organizadas de varias zonas de frontera han intentado participar en el creciente y complejo nivel subnacional de las relaciones internacionales, formado por la interacción transnacional de las etnias, las organizaciones sociales, las regiones o las redes de ciudades, dotadas hoy de diplomacias propias. Sin embargo, estas poblaciones se han enfrentado a contradicciones con los centros políticos nacionales o departamentales, lo que les ha dificultado concertar políticas y procesos con sus vecinos. Esto ocurre a pesar del paulatino desdibujamiento de los límites entre lo propiamente interno y lo estrictamente externo, que se expresa, entre otras cosas, en la necesidad de encontrar soluciones internacionales a problemas de regiones fronterizas y en el aumento de la influencia que ejercen acontecimientos y decisiones internacionales en casi todos los campos de la vida política, económica, institucional y cultural. Muchas de las capacidades con las que cuentan los actores fronterizos se enfrentan con los diferendos limítrofes o los problemas causados en torno al conflicto colombiano, las problemáticas fronterizas y de vecindad las cuales se miran sólo desde la óptica nacional y desde los intereses particulares. Al mismo tiempo resurgen tendencias a cen-

¹⁹ Socorro Ramírez, "La comunidad Andina en las contradictorias dinámicas hemisféricas", en *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Observatorio Andino-Ed. Javeriana, agosto de 2003, págs. 55-78. Un primer acercamiento a la temática del transporte lo inició Harvey Ferrer, "El transporte terrestre de mercancía en la relación-colombo venezolana", como joven investigador en el marco del Grupo Académico Colombia-Venezuela que ha impulsado el IEPRI bajo la coordinación de Socorro Ramírez.

tralizar el Estado frente a la disminución del monopolio del poder a nivel interno y externo. Limita el impacto que puedan tener las autoridades y poblaciones fronterizas organizadas en las políticas e institucionalidad para el manejo de las fronteras, el carácter informal de sus relaciones.

Tal vez las más persistentes se dan entre las cámaras de comercio de zonas fronterizas y entre sectores culturales ligados a etnias o territorios compartidos cuyos esfuerzos de afirmación de su identidad cultural en ocasiones les han planteado la necesidad de construcción de organizaciones transnacionales como ocurre con los wayúu en la Guajira o con los diversos grupos indígenas que viven en zonas atravesadas por la línea limítrofe, a los que antes hemos hecho referencia. De resto, se encuentran esporádicos encuentros de asambleas legislativas, autoridades departamentales o municipales, sin mayor continuidad. Es el caso de Táchira-Norte de Santander, las zonas fronterizas más pobladas, donde hay una conurbación, existe un mercado binacional de trabajo y unos lazos cotidianos fuertes aunque no exentos de contradicciones. Miles de personas de ambos países traspasan de un lado a otro de la línea limítrofe, bien sea por su recorrido de la vivienda al trabajo, o en la búsqueda de bienes, servicios o recreación conforme a sus propias necesidades, a las disponibilidades locales o a lo que resulta más conveniente adquirir en uno u otro lado. En las ciudades de ese ámbito fronterizo ocurren, también, frecuentes eventos binacionales de carácter comercial, industrial, académico, político, cultural. Todo ello ha dado lugar a distintas asociaciones, asambleas y consejos que intentan unir esfuerzos a diferentes niveles. En el ámbito político, las asambleas regionales fronterizas, o las reuniones de gobernadores de estados y departamentos fronterizos, el consejo binacional de planificación entre gobernaciones y corporaciones de Táchira y Norte de Santander, se han reunido en varias ocasiones pero sin mucha continuidad. La constitución de Colombia desde 1991 permite a las autoridades fronterizas realizar convenios concretos sobre asuntos locales con sus homólogos de países vecinos sin pasar por la Cancillería pero no se ha aprovechado, entre otras cosas, porque la asamblea constituyente de Venezuela en 1999, aunque se planteó el tema, no aprobó un mecanismo similar. En el ámbito académico, las reuniones binacionales de rectores de universidades del sector más poblado, la Cátedra Venezuela en Cúcuta y la Cátedra Colombia en San Cristóbal, auspiciadas por universidades de ambos lados de la frontera así como por el CAB, han tenido en los últimos años las mismas características de los mecanismos políticos: muchas iniciativas y poca continuidad.

Varios factores muestran la falta de estructura orgánica de las relaciones fronterizas. Ante todo, el carácter específico de la zona de frontera no siempre

es bien asumido por las mismas poblaciones fronterizas. En ocasiones, autoridades y habitantes de frontera asumen actitudes nacionalistas cuando hay negociaciones con sus vecinos y en otras ocasiones reclaman su estrecha relación de vecindad cuando tienen que negociar con las capitales. Con frecuencia desconocen que son las interacciones lo que determina la extensión de una zona o región fronteriza, la cual no suele reducirse a la línea de demarcación ni necesariamente tiene continuidad territorial e incluso, a veces, sobrepasa a los municipios limítrofes o deja por fuera parte de ellos.²⁰ Esa disputa ha sido clara, sobre todo, ante la definición de políticas nacionales o binacionales o la creación de zonas especiales, como lo veremos en la segunda parte.²¹

Se manifiesta también en que las autoridades locales y regionales de ambos lados temen llegar a acuerdos porque aún entre ellos se asume que el desarrollo fronterizo está ligado a temas reservados al manejo político central, como la soberanía y la salvaguarda de la integridad territorial. Ese temor se expresa incluso del modo más extremo en algunas autoridades locales de ambos lados de la frontera, quienes ni siquiera se conocen o cuya relación se limita a actos oficiales y sociales en calidad de representantes de su país y que, ante el desconocimiento sobre el manejo que debe dársele a algunos temas, prefieren evadirlos. El temor se expresa, además, en el hecho de que el inicio de cualquier tipo de acercamiento parte de la mutua desconfianza, y más que concertación sobre la posibilidad de dar soluciones conjuntas a problemas comunes, pareciera que están negociando una cesión de espacios físicos de soberanía territorial. Como es claro, en esa actitud incide el que las autoridades locales, salvo el caso colombiano, no tienen mayores competencias en las relaciones de vecindad, ni las legislaciones internas prevén mecanismos de contratación estatal en fronteras o de conformación de empresas binacionales, tanto del sector público o privado, que permitan sacar adelante iniciativas de cooperación transfronteriza. Por otra parte, en ocasiones, son estas mismas poblaciones y autoridades locales las que apelan a la existencia de la frontera y la ratifican cuando tratan de sacar un provecho particular –como, por ejemplo, el de legalizar los carros robados o al menos denunciados como robados

²⁰ Carlos Granados, “Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano”, Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica, Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, Universidad de Costa Rica-Funpadem, 24 y 25 de agosto de 2000.

²¹ Un acercamiento preliminar se encuentra en el *policy paper*, “Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia”, elaborado para la discusión del grupo de integración del proyecto “Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante”, que con el apoyo de Fescol coordinan Socorro Ramírez y Édgar Vieira, junio de 2004.

en un lado, y que han sido vendidos en el otro, con la excusa de que el traspaso de la frontera los convierte en una transacción legal, o el de garantizar que determinadas obras materiales (de infraestructura, servicios, capacitación, etc.) se realicen de su lado, independientemente de lo que indiquen los estudios al respecto.

En suma, los desencuentros entre capitales y poblaciones fronterizas, o entre estas últimas, muestran que, a pesar de los retos que tienen hoy Colombia y Venezuela en sus fronteras y las encrucijadas que éstas le están planteando a la integración andina, en ninguno de esos dos niveles se avizoran soluciones integrales. En las fronteras, por lo general, predomina lo inmediato y no se parte de una mirada más amplia que contextualice lo local en las dinámicas nacionales, regionales o globales. El carácter espontáneo de sus relaciones tradicionales y una falta de canales permanentes de diálogo y concertación impide pensar alternativas, y aunque surgen múltiples iniciativas ninguna logra continuidad ni capacidad de incidencia permanente, nacional o subregional. Como resultado, o bien ejercen presión sobre el gobierno central para que retroceda al pasado sin tener en cuenta que ésta no es la solución para sus problemas y que medidas similares afectarían la integración binacional o regional, o bien, piden condiciones especiales con exenciones superiores a las de sus vecinos para poder reemplazar las ventajas que solían sacar de la existencia de los trámites fronterizos o del diferencial cambiario. Tampoco los gobiernos centrales asumen siempre que las estrechas relaciones de las poblaciones fronterizas son indispensables para la integración y tratan de responder a las coyunturas y urgencias inmediatas desde una perspectiva meramente nacional, sin apelar al ámbito subregional de integración y más bien pasando por encima de sus acuerdos.

2

ACUERDOS BINACIONALES Y ANDINOS SOBRE FRONTERAS Y VECINDAD

Los largos períodos de tensión y cortos momentos de cooperación colombo-venezolana no han logrado consolidar un núcleo básico de acuerdos entre los dos países, inamovible así haya problemas en la frontera o diferencias entre los centros políticos nacionales. Como lo hemos mostrado antes, dos asuntos de seguridad han gravitado fuertemente en la ausencia de ese núcleo básico

de acuerdos para la vecindad. Ante todo y por largo tiempo, la centralidad del tema de la delimitación primero terrestre y luego marítima. Después, los efectos del conflicto colombiano y la posición venezolana al respecto. Esos dos asuntos han frenado la construcción y puesta en marcha de una proactiva política para la vecindad y el manejo de los problemas o el aprovechamiento de las oportunidades de los distintos ámbitos de las fronteras compartidas. Aunque los acuerdos binacionales sobre agenda, mecanismos y metodología para el manejo de la vecindad han ayudado al entendimiento, su parálisis es el primer signo del estancamiento y retroceso. Lo mismo ocurre sobre los acuerdos andinos de desarrollo e integración fronteriza muy avanzados en concepciones y mecanismos pero limitadas en su desarrollo. Esto es producto, entre otras cosas de los problemas en la relación colombo-venezolana, países que han sido motor de la CAN. Veamos los desarrollos o retrocesos más significativos en cuanto a los mecanismos binacionales y a las decisiones andinas.

Los mecanismos de la vecindad colombo-venezolana

Los momentos cooperativos, como lo mostramos en el cuadro 1, han dado origen a la conformación de una agenda en la que se establecen los temas prioritarios para ambos países los cuales siempre han sido más o menos los mismos, dado que se ha avanzado muy poco en su desarrollo. Así se observa en los dos esfuerzos hechos al respecto en 1964 y luego del restablecimiento de relaciones a fines de los años ochenta. En ambos momentos, éstos llevaron a que conjuntamente los dos países solicitaran apoyo de organismos multilaterales para concretar las posibilidades de cooperación. En el primero, el BID ayudó a construir una agenda binacional y de desarrollo fronterizo que con el retorno de la tensión quedó paralizada. En 1997, el BID, la CAF y el INTAL contribuyeron a formular un ambicioso programa de desarrollo integral fronterizo que aún está paralizado.

Además de las reuniones de presidentes, cancilleres y viceministros como estancia de coordinación ejecutiva, tres tipos de mecanismos de vecindad se han constituido a lo largo de la relación, como lo muestra el cuadro 2; estos mecanismos han dado origen a la Comisión Negociadora (CONEG) y a la Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos (COPAF) así como a comités específicos encargados de la demarcación del límite y densificación de hitos, de estudios sobre uno u otro río común, de revisión de incidentes fronterizos o de trámite del asunto de los vehículos robados. También originaron la Comisión militar binacional fronteriza (Combifron) muy activa entre 1996 y 1998 pero que desde 1999 fue viendo aplazar sus reuniones hasta paralizarse en un momento crítico de cada país, y cuando el tema de seguridad cobraba su

mayor importancia en la relación colombo-venezolana. Dado que la primera comisión de integración fronteriza, que muestra el cuadro 2, desapareció muy rápidamente sin dejar mucho rastro, vamos a concentrarnos en el análisis de las dos comisiones a cuyos miembros se les dio el carácter de comisionados presidenciales como signo de un compromiso de alto nivel.

Cuadro 2. Mecanismos de negociación y vecindad

<i>Período</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Conformación, funciones y dificultades</i>
1965-1969	Comisión de integración fronteriza.	Primer órgano de vecindad que desapareció cuando empezaron las negociaciones marítimas.
De 1990 a 2004 han realizado más de cuarenta reuniones	CONEG.	Sus temas son los cinco puntos de la agenda binacional de negociación: delimitación de áreas marinas y submarinas, densificación de hitos fronterizos, cuencas hidrográficas, libre navegabilidad de los ríos comunes y migraciones.
1. Etapa 1989-1991 2. Etapa 1992-1998 3. Etapa de 1999 a -2004 con 32 reuniones	COPAF y Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos (COPIAF)	1. Fuerte compromiso presidencial con 15 reuniones en tres años, la mitad de las realizadas en toda su existencia. 2. Baja número de reuniones a trece en siete años por crisis política interna, distanciamiento debido a problemas fronterizos y divergencias entre los presidentes. 3. Luego de una parálisis en medio de la agudización de las crisis internas de cada país, de los problemas en la frontera y de las divergencias entre los dos gobiernos, se las transformó en COPIAF y en cinco años han realizado cuatro reuniones.

Cuadro construido a partir de Socorro Ramírez, "Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto", en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentinos-Flacso Chile-Universidad de Belgrano, 2003, págs. 203-272.

Las comisiones negociadoras estuvieron integradas primero por expertos en los asuntos legales y técnicos del sector energético y luego propiamente como CONEG se conformaron con representantes de las principales organizaciones políticas de cada país y acompañados por las cancillerías debieron poner en marcha el método de negociación directa y global. El carácter reservado de su trabajo, propio de procesos de negociación de esa naturaleza y que, además, trata de evitar el uso político y electoral del diferendo –como el que se hizo a mediados de los ochenta con la Hipótesis de Caraballeda que luego de su filtración a la prensa venezolana generó una movilización contra la fórmula y el plebiscito de consulta–, llevó a que, casi quince años después de su conformación, las CONEG no hayan informado públicamente de los avances de las negociaciones. Esto suscita que, con frecuencia, se encuentren más referencias críticas a su desempeño y utilidad que defensas de su sentido, funcionamiento y alcance. Dentro de quienes han cuestionado su funcionamiento y falta de resultados se encuentran algunos que consideran que la etapa de la globalidad está agotada, dado que si no avanza en un punto los demás quedan paralizados, y proponen, por tanto, diseñar un nuevo mecanismo. Otros argumentan que por la vía global y directa no es posible llegar a acuerdos pues ese *modus operandi* no tiene plazo ni un método para proceder ante un desacuerdo y como no cuenta con un mecanismo de solución de diferencias éstas conducen al rompimiento o parálisis de las negociaciones.²² Unos más proponen acudir a la conciliación prevista en el tratado de 1939 o llevar el caso a un arbitraje internacional como la Corte de la Haya, mientras que otros han pedido congelar por cincuenta años el tema para hacer acuerdos concretos que abran las puertas a obras conjuntas y superar las pasiones mezquinas o provincianas del siglo XIX que aún se manifiestan. Entre los defensores del actual sistema de las CONEG están diversos diplomáticos y académicos.²³ Por nuestra parte, en el Grupo Académico hemos insistido en que los tres niveles de acuerdo sobre agenda, metodología y mecanismos no

²² Héctor Charry Samper, en *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*, Caracas, Pensamiento y Acción-Fundación Rómulo Betancur-IESA-CAF-Fundación Banco Mercantil, 1998, págs. 232-235. Héctor Charry Samper, "Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las relaciones bilaterales", en Mónica Lanzetta, *Agenda a largo plazo de la relación colombo venezolana*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, págs. 292-293; Carlos Romero, en el comentario a dicha ponencia manifestó acuerdo con la posición de Charry, en *Ibid.* pág. 300.

²³ Leandro Area, *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000, págs. 36, 63-67; Miguel Ángel Hernández, *Venezuela y Colombia*, *op. cit.*

han sido suficientemente aprovechados, que en lugar de ser suprimidos y vueltos a negociar, deberían ser precisados y fortalecidos como núcleo básico de acuerdos que debe preservarse aún ante diferencias, en coyunturas críticas o de cambios políticos en los dos países. También hemos insistido en que el éxito del tratamiento global de los distintos asuntos de la vecindad depende de que los mecanismos funcionen de manera permanente y eficaz, cuenten con subcomisiones acordadas para la negociación de asuntos específicos y la solución de divergencias y tengan plazos taxativos para producir resultados concretos en todos los temas que tienen a su cargo.

En cuanto a las COPAF, lo primero a resaltar es que se trata de comisiones de carácter nacional y no binacional lo que, en ocasiones dificulta la cooperación transfronteriza. La composición de la Comisión de cada país expresa su percepción del vecino. Por lo general, la mayoría de los miembros venezolanos han sido militares mientras que los colombianos han sido empresarios y presidentes de cámaras de comercio. En ambas partes se ha aceptado la participación de sectores vinculados a la frontera y más recientemente, desde la entrega de los primeros resultados del Grupo Académico binacional, se han vinculado a los coordinadores y miembros de ese programa educativo. Es verdad que esta composición representa un giro significativo frente al enfoque tradicional en los asuntos fronterizos que al asumirlos como un problema de seguridad nacional los dejaba sólo en manos de los estados centrales a través de las cancillerías y/o las fuerzas armadas. Además, es importante destacar otro giro en el enfoque tradicional del manejo de los temas fronterizos, que se expresa en la apertura de las reuniones de las COPAF-COPIAF a la participación de las autoridades y poblaciones organizadas en las fronteras. Al analizar sus desarrollos, como puede observarse en el cuadro 2, se pueden distinguir tres períodos en la vida de estas comisiones. Al principio, las COPAF contaron con el compromiso presidencial y fueron vistas como entes muy dinámicos y relacionados con las zonas de frontera en donde por lo general se han reunido y para las cuales han generado múltiples recomendaciones. Luego del activismo inicial vino su rutinización y parálisis y la pérdida de contacto directo con las zonas fronterizas por lo que dejaron de ser vistas como sus voceras. Fueron entonces asimiladas a la tradicional diplomacia secreta que poco se preocupa por enterar a la opinión pública y, más en concreto, a la comunidad fronteriza directamente afectada.²⁴ En 2001 las COPAF se trans-

²⁴ Martha Ardila, «Obstáculos fronterizos para la cooperación colombo-venezolana», en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, n° 12, 1991, pág. 75.

formaron en COPIAF con el fin de que combinaran los asuntos de la frontera común con los de la integración binacional y regional y sus miembros se organizaron en cinco sectores: infraestructura, ambiente, comercio, seguridad y sociedad.²⁵

En los períodos de mayor dinamismo las COPAF fueron aumentando el universo temático de los asuntos binacionales hasta llegar a identificar más de setenta proyectos posibles. Al hacer la revisión sobre sus recomendaciones, en 2001, se encontró que sólo un 10% se había convertido en programas de interés fronterizo, lo que en todo caso no es nada despreciable. Claro que las COPAF-COPIAF, cuando se las reúne, han tratado de poner en marcha lo definido por la Comunidad Andina en materia fronteriza –la construcción de los centros nacionales de frontera y la promoción de zonas de integración fronteriza, la liberalización de reglamentos aduaneros– así como la complementación en la dotación y suministro de servicios básicos, la coordinación técnica y política de los funcionarios y autoridades de instituciones locales, de naturaleza pública y privada, encargados de las políticas y de los proyectos de desarrollo regional fronterizo e integración binacional. También han surgido de su seno programas binacionales de educación bilingüe, proyectos educativos orientados a fomentar la cultura de la integración e iniciativas tales como la creación de una cámara de compensación binacional, el corredor de negocios Maracaibo-San Cristóbal-Cúcuta-Bucaramanga-Medellín y la promoción del corredor turístico fronterizo. Las comisiones han venido abordando los asuntos relacionados con la cuenca de los ríos Carraipía-Paraguachón para la resolución del problema del agua en la Guajira, así como planes de manejo compartido e integral del parque del Tamá o del río Táchira. Asimismo, sus diversas subcomisiones han promovido la liberación del comercio binacional, el acuerdo de cielos abiertos, la interconexión eléctrica, los proyectos de facilitación del transporte y han contribuido a establecer un clima propicio para la integración entre los dos países. Igualmente, los seis criterios básicos de funcionamiento acordados por la subcomisión encargada de los asuntos sociales reflejan un esfuerzo adicional de cooperación transfronteriza.

1. Incorporar una perspectiva binacional tanto para la construcción de diagnósticos y proyectos como para la recomendación de planes y programas.
2. Reforzar el carácter integral de las acciones recomendadas con el fin de que articulen diversas dimensiones de lo social y permitan la participación de instituciones y actores de muy diverso orden.

²⁵ Socorro Ramírez, “Nueva etapa de la COPIAF”, en Boletín de la COPIAF, nº 3, Caracas, 2002.

3. Destacar la importancia de la presencia de lo local en las reuniones para escuchar sus percepciones y propuestas y comprometer sus esfuerzos.
4. Asumir lo social como un eje transversal en todas las acciones de la COPIAF.
5. Conformar los Centros Binacionales de Educación y Salud (CEBES) a partir de la realización de un inventario de los servicios de educación y salud de ambos países en la zona fronteriza que permita identificar las fortalezas y debilidades de cada uno para que puedan unir sus posibilidades y atender conjuntamente sus necesidades.
6. Articular los diálogos y negociaciones binacionales con la dinámica andina y hemisférica.²⁶

Desafortunadamente, su recurrente parálisis no ha permitido concretar los proyectos formulados a pesar de que, desde 2001, se acordó vincular a los directores de los organismos de planificación de cada país a las reuniones de las COPIAF, para contrarrestar la tendencia a generar una gran cantidad de recomendaciones y a una precaria traducción de éstas en programas concretos. Por esa intermitente parálisis las COPAF-COPIAF han ido perdiendo la capacidad de incidir políticamente y han sido vistas como entes controlados por las cancillerías y no como órganos de vecindad y cooperación transfronteriza binacional. El que no estuvieran acompañadas de una capacidad operativa que comprometiera a los dos estados en el desarrollo de sus propuestas y recomendaciones las hizo aparecer, a veces injustamente, como entes inoperantes, dedicados a acumular diagnósticos sin diferenciar los ámbitos distintos de la larga y diversa zona fronteriza común, sin capacidad de gerenciar la vecindad que tiene su propia lógica y dinámicas²⁷ no siempre bien entendida por las burocracias de las capitales.

En suma, entre los resultados positivos que estos mecanismos de vecindad han alcanzado desde fines de los ochenta, podemos destacar que aunque se mantiene la desconfianza entre los dos Estados por la falta de solución al diferendo marítimo, éste dejó de copar la agenda binacional y su retorno a la negociación permitió discutir sobre asuntos varias veces aplazados que tuvieron un tratamiento simultáneo. Tal vez el incremento del comercio binacional pese al deterioro de las relaciones entre los dos gobiernos, a mediados de los noventa, y pese a los problemas fronterizos, de alguna manera contribuyó al reacercamiento. El predominio de la cooperación en buena parte de los años noventa y la “desgolfización” de la relación ayudaron a transformar la visión de la población de un país sobre otro, como lo muestra la encuesta de opinión

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Area, *op. cit.*, págs. 100-101.

sobre percepciones mutuas realizada en 1999 por el Grupo Académico Colombia-Venezuela en ciudades capitales, fronterizas y en otras distantes. Sus resultados destacan que –a diferencia de estudios anteriores– no se observan rasgos xenofóbicos de una población sobre la otra, que lo limítrofe perdió importancia en la opinión binacional, que un 95% de los encuestados en ambos países está de acuerdo con un arreglo negociado y directo del diferendo sobre el Golfo, que un alto porcentaje valora positivamente la frontera común como estímulo para la integración binacional y reconoce como un gran logro el que en los años noventa cada uno de los dos países se haya convertido en el principal socio comercial del otro, después de Estados Unidos, el cual continúa ocupando en ambos casos el primer lugar.²⁸

Lo negativo desde finales de los noventa es que el tema de seguridad –derivado especialmente de los efectos del conflicto colombiano y de la posición venezolana al respecto, así como de los amagos de articulación de las crisis de los dos países– ha copado la agenda, ha vuelto a postergar el tratamiento de asuntos una y otra vez aplazados, y ha consolidado especialmente en los gobiernos centrales una concepción de la frontera como un problema de seguridad nacional. Siguiendo la constante histórica, de nuevo los gobiernos han paralizado los mecanismos de diálogo, lo que ha impedido hacerles frente de manera conjunta a problemas que han estado aplazados y que ahora se han agravado. En suma, aunque desde fines de los ochenta, cuando se acordó y puso en marcha la agenda y los mecanismos, primó la cooperación, los años en que ésta ha sido interrumpida han dejado huella en la relación binacional por la mirada unilateral de los asuntos cada vez más complicados en juego.

Los acuerdos andinos de desarrollo e integración fronteriza

Desde el momento mismo de la conformación del Acuerdo de Cartagena, en 1969, se estableció que los países miembros debían impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales. Luego, durante las tres décadas de integración andina, como lo muestra el cuadro 3, se ha hablado una y otra vez de la importancia de una acción común frente a las zonas de frontera compartida.

²⁸ Socorro Ramírez, Elsa Cardozo, Carlos Romero, José Luis Ramírez, Miguel Ángel Hernández y Angelina Jaffe, “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, *op. cit.*, págs. 117-206.

Cuadro 3. Las definiciones andinas sobre frontera

<i>Año</i>	<i>Organismo</i>	<i>Acuerdo</i>
1969	Acuerdo Cartagena	Sella el compromiso de países miembros de impulsar el desarrollo integral de las zonas fronterizas e incorporarlas a las economías nacionales y andinas.
1987	Protocolo Quito	Ratifica compromisos anteriores sobre necesidad de incorporar las zonas fronterizas.
1989	Reunión de cancilleres y consejo presidencial	Resalta la necesidad de áreas binacionales de planificación conjunta luego de que la propuesta de crear Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) fuera llevada a la CAN por sectores vinculados a la frontera Táchira (Venezuela)-Norte de Santander (Colombia). La cuestión fronteriza apareció en el manifiesto de Cartagena de mayo y la declaración de Galápagos de octubre.
1990	Reunión cancilleres y consejo presidencial	Urge política comunitaria para las fronteras, decisión 271 con el sistema de carreteras con miras a expandir el mercado subregional y a lograr una integración física. Declaración de la Paz, en noviembre, habla de profundizar el diseño estratégico e institucionalizar la integración fronteriza y ordena delimitar las ZIF como el escenario principal para la instrumentación de tales políticas, antes del 31 de diciembre de 1991.
1991	BID	Apoya programación de actividades de desarrollo e integración fronteriza entre países andinos. Su resultado no significó un avance, en parte, porque no ofrecía alternativas para la financiación de las iniciativas que identificó; pero, sobre todo, porque los gobiernos veían las propuestas como una invitación a relevarlos del papel que, en el marco de la noción tradicional de soberanía y de frontera, siempre les correspondió cumplir de manera exclusiva.

1992	Parlamento andino	Impulsa asambleas legislativas fronterizas, a partir de la experiencia pionera del Táchira-Norte de Santander, en la frontera colombo-venezolana, pero no logra siquiera que ésta se mantenga.
1997	Consejo de ministros	Definición de la decisión 399 sobre el libre tránsito del transporte internacional de mercancías por carretera.
1998	Consejo presidencial	Insiste en crear capacidades binacionales para el desarrollo de las fronteras.
1999	Consejo presidencial	Acuerda la política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo bajo la dirección del consejo andino de cancilleres.
1999	Consejo de cancilleres	Establece a través de la decisión 459 principios, lineamientos, objetivos e institucionalidad necesarios para desarrollar la política común de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Consejo presidencial	Toma las decisiones 501 sobre ZIF, 502 acerca de los Centros Binacionales de Atención en Fronteras (CEBAF), 503 para el desplazamiento intraandino de turistas sin visa y con identificación nacional, 504 de pasaporte andino a partir del 1º de enero de 2006, y 505 con el plan andino de cooperación en la lucha antidrogas ilícitas y delitos conexos.
2001	Consejo cancilleres	Asume el compromiso de conformar, en un año, al menos una ZIF en cada una de las fronteras comunes grupo de alto nivel; crea un grupo consultivo, un fondo comunitario y un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo.
2001	Grupo consultivo	Entrega estudio sobre los cinco principales pasos fronterizos andinos y un plan de cooperación transfronteriza.

Cuadro de construcción propia a partir de las decisiones andinas, <http://www.comunidadandina.org>

La medida andina más importante para concretar el desarrollo fronterizo ha sido la creación de las ZIF pero en su desarrollo se han dado las mayores paradojas. La idea partió, a fines de los ochenta, del ámbito local fronterizo colombo-venezolano más activo, una década después mientras allí perdía vi-

gencia, la propuesta trascendía al espacio de la CAN; y años más tarde empezaba a delimitarse en otras zonas fronterizas distintas de las que le dieron origen.²⁹ En efecto, si bien el parlamento andino dio, en enero de 2002, un empuje a la discusión sobre la conformación de la ZIF y a la delimitación en el ámbito más poblado de la frontera colombo-venezolana, por problemas en cada uno de los países y diferencias en las zonas fronterizas, ésta no arrancó allí en donde tuvo origen la propuesta ni en otros lugares de esa misma frontera. Por el contrario, la propuesta del parlamento andino de delimitar una ZIF ampliada a partir de un proyecto tecnológico y cultural que incluyera a los departamentos de Santander y Norte de Santander por Colombia y a los estados Táchira y Mérida por Venezuela, produjo múltiples malestares. La cancillería venezolana manifestó su desacuerdo con la inclusión de una región tan amplia porque consideraba que la ZIF debía ser producto de un aprendizaje gradual en una zona pequeña, que permitiera sopesar los beneficios y obstáculos que la integración fronteriza plantea para la cooperación transfronteriza. A pesar de que los gobernadores de Norte de Santander y del Táchira habían firmado la declaración de la Grita, que respaldaba la propuesta, otras autoridades y sectores de esos departamentos se manifestaron en contra pues no consideraban que Santander o Mérida hicieran parte de la zona fronteriza. Más recientemente, con el fin de tomar la decisión más apropiada se ha planteado la necesidad de un estudio sistemático que demuestre, a partir de criterios cuantitativos y cualitativos, hasta dónde existen interrelaciones y conectividades reales en el espacio que se pretenda incluir en la ZIF. Así los fundamentos de la ZIF no serían sólo políticos sino económicos y técnicos y se desarrollarían de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional y andino; y la decisión que se tome contaría con respaldo local y dejaría de ser una suerte de “carta bajo la manga” de los gobernadores o de las cancillerías.³⁰

Mientras el tema se paralizaba en el ámbito que originó la propuesta, Colombia y Ecuador, desde 1991, al firmar el Convenio de Esmeraldas, hablaron de conformar una ZIF. Sin embargo, tampoco aquí hubo avances al respecto durante una década. Al hacer su primera delimitación los dos gobiernos centrales incluyeron un territorio tan amplio³¹ que dificultó su carácter operativo y desdibujó el interés inicial de promover el desarrollo y la integración

²⁹ Ver al respecto el *policy paper*, *op. cit.*

³⁰ Marleny Bustamante, “La Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander” ponencia presentada en el conversatorio sobre las ZIF realizado por el grupo de integración del proyecto “Inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, 20 de abril de 2004.

³¹ Colombia propuso incluir Nariño, Putumayo, Huila, Cauca, Valle con Cali y el puerto de Buenaventura, y Amazonas con Leticia para efectos turísticos. Ecuador a su vez propuso

fronteriza. El proyecto fue reemplazado por la sola perspectiva de libre circulación de bienes, personas y vehículos. Por eso, en 2002, los dos países volvieron a definir la ZIF pero ya en el marco de las decisiones de la CAN, y, con el fin de superar los errores anteriores, delimitaron tres áreas en función de los tres principales ejes viales dentro de la región.³² Esta última definición se ha enfrentado con los problemas de seguridad en la frontera, agravados por el conflicto colombiano y por el desenvolvimiento de la política interna de Ecuador, todo lo cual ha retrasado la elaboración de un plan de desarrollo binacional y ha echado atrás diversas dimensiones de su funcionamiento. Además, se han paralizado los convenios binacionales de construcción de una infraestructura vial, energética, de producción, firmados desde comienzos de los noventa; sigue existiendo un solo paso fronterizo habilitado, que es el puente Rumichaca, el cual facilita una serie de interacciones, fruto más de la integración espontánea que de las medidas que hayan tomado los dos gobiernos.³³ También, desde noviembre de 2002, se definieron cuatro ámbitos de una posible ZIF entre Colombia y Perú en una zona, que a diferencia de la colombo-venezolana y de la colombo-ecuatoriana, es poco poblada.³⁴ Al año siguiente comenzó un proceso de identificación de las posibilidades de articulación trinacional Colombia-Perú-Ecuador o incluso con Brasil en el marco de los proyectos de integración física de IIRSA.

Lo poco que se ha avanzado en la conformación de las ZIF muestra que se ha partido de las divisiones político-administrativas y no de una completa caracterización binacional a nivel socioeconómico, ambiental, morfológico,

involucrar a Esmeraldas, Sucumbíos, Imbabura y Pichincha con Quito para los mismos efectos, así como los puertos de Manta y Esmeraldas. Entre esas regiones existía el libre tránsito de personas de los dos países con el solo documento de identidad nacional, la exención de la tasa aeroportuaria internacional y la circulación de vehículos particulares, por noventa días, entre Cali y Quito.

³² La primera, la Pacífica, con Tumaco, Barbaças y Ricaurte, que tienen interacciones fuertes con Esmeraldas. La segunda, la andina, integrada por el círculo conformado por la ex provincia de Obando, con once municipios fronterizos, y las ex provincias de Ipiales, Túquerres y Pasto, con fuerte cohesión histórica y conexión con Carchi de Ecuador. La tercera, la amazónica, con Putumayo y Sucumbíos.

³³ El de San Miguel no ha podido entrar en funcionamiento porque es un puente sin carretera, a pesar de haber sido inaugurado en varias ocasiones y de que los estudios demuestran que sería el paso más eficiente en intercambio comercial desde Caracas hasta Lima. El tercer paso proyectado es una carretera que uniría los puertos de Esmeraldas en Ecuador con Tumaco en Colombia, pero ha estado paralizado por razones financieras y ambientales.

³⁴ Primero, Puerto Leguízamo de Colombia con Soplín Vargas de Perú. Segundo, la parte media del río Putumayo con las comunidades del Estrecho y Flor de Agosto en el Perú y el Encanto y Puerto Alegría, del Amazonas colombiano. Tercero, la convergencia de los ríos Putumayo y Atacuarí con la comunidad del Álamo en Perú y Tarapacá y Arica también del Amazonas colombiano. Cuarto, el eje constituido por Caballo Cocha, Leticia y Atacuarí.

etc., de su territorio así como de las posibles interconexiones y complementariedades entre ellas y con otras regiones. Si el mayor esfuerzo se sigue centrando en la definición política, es posible que las ZIF se reduzcan a una delimitación formal pero que no articulen regiones pensadas en la dinámica tanto de la integración fronteriza, binacional y subregional como de búsqueda de una no empobrecedora inserción en el mundo global. En los diversos casos, en particular en el colombo-venezolano, en la presión por la definición de la ZIF ha predominado la pretensión de diversos sectores de beneficiarse de manera exclusiva de sus ventajas con relación a la libre circulación de bienes y personas dentro de ella más que de avanzar en el desarrollo e integración fronteriza. Además, ante la aplicación de las definiciones andinas sobre este tema o los planes de manejo conjunto de realidades comunes, saltan los temores de perder soberanía o de compartirla con los vecinos.³⁵

Claro que las definiciones andinas de integración y desarrollo fronterizo han introducido una positiva evolución de las concepciones y los mecanismos acordados para el manejo de las zonas fronterizas, la que se observa también –aunque de manera muy incipiente– en algunas legislaciones nacionales y dispositivos binacionales así como en ciertas prácticas cooperativas en esas mismas zonas. Incide en esa evolución conceptual el que, desde los años noventa, cuando se hicieron más visibles los procesos de globalización, la subregión ha sentido la amenaza de marginamiento internacional y sus estados han empezado a ver la limitación de muchas de sus funciones tradicionales y la necesidad de acercarse a los vecinos para responder a las nuevas circunstancias. Esta positiva evolución conceptual muestra que ya se comienza a ver la necesidad de asumir los asuntos fronterizos, no como una cuestión meramente nacional o binacional, sino como una construcción subregional, que responda al incremento de interdependencias entre los distintos países para profundizar la integración. En efecto, cuando las decisiones andinas hablan de integración fronteriza se puede apreciar que, aunque sea a nivel teórico, los gobiernos han empezado a transitar, de la aspiración a vincular sus fronteras sólo hacia el interior del país, de manera defensiva y de espaldas al vecino, hacia la aceptación de que las fronteras no son simples límites sino regiones cuyo desarrollo debe pensarse más allá de los esfuerzos unilaterales de cada Estado. Esta nueva concepción los invita, más bien, a fortalecer la interacción económica, social y cultural que han mantenido las poblaciones fronterizas y

³⁵ Socorro Ramírez, “Colombia y sus vecinos: mutua recriminación y precaria integración”, en Luis Alberto Restrepo Moreno, (dir.), Síntesis 2002–2003, *Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fescol, 2004, págs. 203–224.

a contar con los vecinos para hacerle frente a los retos comunes de seguridad, desarrollo e inserción internacional.

No obstante esta positiva evolución conceptual sobre fronteras, los gobiernos no parten de estas definiciones al momento de tomar sus propias decisiones para el manejo de los asuntos de desarrollo y seguridad en las fronteras. Entre los países miembros de la CAN no se ha logrado establecer y poner en marcha un marco permanente de articulación binacional entre los gobiernos centrales y las poblaciones fronterizas, y su ausencia hace imposible desarrollar la política acordada, entre otras cosas porque muchos de los problemas socioeconómicos, políticos y de seguridad que ocurren en las zonas de frontera no se pueden resolver a nivel nacional. Siguen primando las concepciones y esquemas nacionales y ni en Venezuela ni en Colombia existe una política de regiones a partir de la cual se puedan generar dinámicas que pongan en ejecución las nuevas orientaciones andinas. La práctica de los gobiernos no está aún impulsada por las decisiones comunitarias. Por el contrario, en la casi totalidad de las relaciones bilaterales sigue predominando una visión de la frontera como un asunto de seguridad nacional, entendida como defensa militar. De ahí también que, muchas veces, los planes nacionales traten de impulsar un desarrollo fronterizo unilateral y dirigido sobre todo a generar asimetrías locales entre poblaciones que tienen más semejanzas entre sí que con sus respectivas capitales. Además, la falta de compromiso con una perspectiva de integración fronteriza hace que los estímulos nacionales para sus zonas fronterizas no tengan el suficiente impacto. De ahí que muchas de las medidas comunitarias no se apliquen o se reduzca su desarrollo. Así por ejemplo, las ZIF se vuelven zonas especiales nacionales, los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) han quedado en centros nacionales de atención en frontera, la política migratoria sigue siendo contradictoria entre los diferentes países de la CAN.

A la hora de actuar y pese a sus definiciones comunitarias, los gobiernos de los dos países no suelen asumir que desarrollo e integración fronterizos son dos procesos que se influyen y refuerzan mutuamente y que posibilitan colaboración y complementariedad para garantizar la seguridad. Además, por el predominio cotidiano de una concepción caduca de frontera, los diversos sectores de cada país involucrados en la integración binacional no han podido asumir que el dinamismo de la liberalización comercial produce efectos diferenciados entre vecinos, el cual, en las áreas de mayor desarrollo, genera empleo y crecimiento, mientras que en los pasos fronterizos suprime buena parte de las fuentes de actividad económica local, provenientes de las anteriores restricciones a la circulación de personas y mercancías. La

reconversión de estas zonas –que requiere del apoyo de una política comunitaria de largo plazo, tal como lo demuestra la experiencia de la Unión Europea– no ha contado aún en la zona andina con una atención binacional o subregional. Esta situación se hace aún más difícil porque la integración sigue siendo enmarcada fundamentalmente en la dinámica comercial y no toma en consideración las cuestiones de desarrollo y de seguridad que hoy le plantean retos centrales a su porvenir. Existen además otras limitaciones importantes. La normatividad de la CAN está definida para los pasos fronterizos más dinámicos y no toma en consideración las diferencias existentes en las distintas zonas fronterizas andinas, que siguen siendo tratadas como un todo homogéneo cuando entre los países contiguos existen espacios muy distintos, que una política de integración fronteriza debe atender. Y las iniciativas de integración física que han surgido de las cumbres suramericanas tampoco consideran la articulación así algunos de sus proyectos tengan que ver con distintos ámbitos de frontera.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Area, Leandro, *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2000.

Barrera, Cristina (comp.), *Crisis y fronteras: relaciones fronterizas binacionales de Colombia con Venezuela y Ecuador*, Bogotá, CEREC-Uniandes-CIDER, 1989.

Comisiones binacionales de vecindad, IV tomos, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, junio de 1994.

García, Clara Inés (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia-Hombre Nuevos Editores, abril de 2003.

Grimson, Alejandro (comp), *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2000.

— *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 2002.

Grisales, Jiménez Germán, *Nada queda, todo es desafío*, Bogotá, CAB, 2000.

Grupo consultivo regional andino, *Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos*, Departamento de integración del BID, mayo de 2001.

Ramírez, Socorro, *Intervención externa en conflictos internos. El caso colombiano (1996–2003)*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Ramírez, Socorro; Cadenas, José María, *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia Venezuela, UCV-IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, 2004.

— (coords), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-UCV-CAB, 2003.

— (coords. y edts.), *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI-Universidad Nacional-Universidad Central de Venezuela-CAF-CAB-Tercer Mundo Editores, noviembre de 1999.

Urdaneta, Alberto; Forero, Édgar, *Estrategias y políticas de integración fronteriza*, Mérida, Universidad de los Andes, 1994.

Urdaneta, Alberto; Forero, Édgar; León, Ramón, *Relaciones fronterizas entre Venezuela y Colombia. Desde la perspectiva venezolana*, Caracas, Cendes-UCV, 1991.

Urdaneta, Alberto; Forero, Édgar; León, Ramón; Casas, Fernando, *Las relaciones fronterizas entre los países del Pacto Andino*, Caracas, UCV-Cendes, 1992.

Velasco Pérez, Sandra Margarita, *Integración y frontera: lo deseable, lo razonable y lo posible: el caso del proyecto de zona de integración fronteriza*, Bogotá, Uniandes, 1993.

Vizcaíno, Edén, *Independencia guajira y conflicto fronterizo*, Litografía Idearte, abril de 1996.

Capítulos en libros

Charry Samper, Héctor, "Incidencia de la situación de seguridad en la frontera colombo-venezolana y del proceso de delimitación de áreas marinas y submarinas en el conjunto de las relaciones bilaterales", en Mónica Lanzetta, *Agenda a largo plazo de la relación colombo venezolana*, Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores-CAF-Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana, 1997, págs. 292-293.

— *Venezuela y Colombia en el nuevo milenio*, Caracas, Pensamiento y Acción-Fundación Rómulo Betancur-IESA-CAF-Fundación Banco Mercantil, 1998, págs. 232-235.

Grimson, Alejandro, "Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad", en Clara Inés García (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia (INER)-Hombre Nuevos Editores, abril de 2003, págs. 15-33.

Márquez, Germán; Romero, Licia, "Ecología, ambiente y relaciones colombo venezolanas" en Ramírez Socorro y Cadenas José María (coords. académicos y editores), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-UCV-CAB, 2003.

Mosonyi, Esteban Emilio; Marín Silva, Pedro, "Lenguas y etnias de la frontera colombo-venezolana", en Ramírez Socorro y Cadenas José María (coords. académicos y editores), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-UCV-CAB, 2003, págs. 345-355.

Ramírez, José Luis, "Colombia y Venezuela: profundizar la vecindad para evitar el conflicto", en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los noventa*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-IEPRI Universidad Nacional, 1997, págs. 261-295.

Ramírez, Socorro, "Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto", en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentinos-Flacso Chile-Universidad de Belgrano, 2003, págs. 203-272.

Ramírez, Socorro; Hernández, Miguel Ángel, "Colombia y Venezuela: vecinos cercanos y distantes" en Socorro Ramírez y José María Cadenas (coords.), *La vecindad colombo-venezolana: imágenes y realidades*, Grupo Académico Colombia Venezuela, IEPRI Universidad Nacional de Colombia-UCV-CAB, 2003, págs. 159-241.

— "Conflicto y cooperación en la relación colombo-venezolana", en Clara Inés García (comp.) *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia-Hombre Nuevos Editores, abril de 2003, págs. 365-379

— "De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano", en Rubén Silié y Carlos Segura (coords., acds. y eds.), *Hacia una nueva visión de la frontera y de las relaciones fronterizas*, Santo Domingo, República Dominicana, Flacso, 2001, págs. 127-159.

— "El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos", en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, 10 de septiembre de 2002.

— “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, RET Universidad Nacional, septiembre de 2001, págs. 429-452.

— “La comunidad Andina en las contradictorias dinámicas hemisféricas”, en *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Observatorio Andino-Ed. Javeriana, agosto de 2003, págs. 55-78.

— “La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia”, en *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto*, Bogotá, IEPRI-Planeta Editores, agosto de 2001, págs. 13-114.

Ramírez, Socorro; Hernández, Miguel Ángel; Cardozo, Elsa; Romero, Carlos; Ramírez, José Luis; Jaffe, Angelina, “Colombia y Venezuela: proyección internacional y relación bilateral”, en Socorro Ramírez y José María Cadenas, *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI Universidad Nacional-Universidad Central de Venezuela-CAF-CAB-Tercer Mundo Editores, noviembre de 1999, págs. 117-206.

Rojas Aravena, Francisco, “La construcción de una alianza estratégica. El caso de Chile y Argentina”, en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, Argentina-Flacso Chile-Universidad de Belgrano, 2003, págs. 85-129.

Vargas, Gloria María, “Fronteras: espacios conceptuales y materiales en el contexto de la geografía”, en Clara Inés García (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Medellín, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia-Hombre Nuevos Editores, abril de 2003, págs. 35-46.

Artículos en revistas

Ardila, Martha, «Obstáculos fronterizos para la cooperación colombo-venezolana», en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, n° 12, 1991, págs. 75.

Brigagao, Clovis; Valle Fonrouge, Marcelo, “Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua”, en *Estudios internacionales*, Santiago, n° 125, enero-abril de 1999, págs. 3-19.

Bustamante, Ana Marleny, “Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander” *Territorios*, en *Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, n° 10-11, 2003.

Montenegro Coral, Ricardo, “Perspectivas de la integración fronteriza”, en *Revista Cancillería de San Carlos*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, n° 27, septiembre-diciembre de 2000, págs. 43-52.

Ramírez, Socorro; Hernández, Miguel Ángel, “Colombia-Venezuela: construir canales de comunicación para evitar el conflicto”, en *Revista del Sur*, Uruguay, enero-febrero de 2001, págs. 22-27.

— “Colombia y sus vecinos: mutua recriminación y precaria integración”, en Luis Alberto Restrepo Moreno, (dir.), *Síntesis 2002-2003, Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fescol, 2004, págs. 203-224.

— “La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia”, en *Análisis Político*, Bogotá, IEPRI, n° 46, mayo-agosto de 2002, págs. 116-136.

— “Reacercamiento y nuevos distanciamientos entre Colombia y Venezuela”, en Luis Alberto Restrepo Moreno, (dir.), *Síntesis 2002, Anuario Social, Político y Económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI-Fundación Social, 2002, internet.

— “Nueva etapa de la COPIAF”, *Boletín de la COPIAF*, Caracas, n° 3, 2002.

— “Colombia y sus vecinos”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, n° 192, julio-agosto de 2004, págs. 144-156.

Literatura gris

Achachi, Otorongo, “Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)”, curso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello 2000, marzo de 2000.

Andrade, Pablo (coord.), “Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia”, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar, marzo de 2002.

Bonilla, Adrián, “Vulnerabilidad internacional y fragilidad doméstica: la crisis andina en perspectiva regional”, Flacso, Ecuador, 2001.

Bustamante, Ana Marleny, “La Zona de Integración Fronteriza Táchira-Norte de Santander” ponencia en el conversatorio sobre las ZIF realizado por el grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, 20 de abril de 2004.

— “Actores políticos y sociales en la integración andina. Caso de la frontera Táchira-Norte de Santander”, ponencia presentada en el tercer congreso europeo de latinoamericanistas “cruzando fronteras en América latina” del 3 al 6 de julio de 2002 en Ámsterdam.

“Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos”, Dirección de desarrollo territorial del DNP, 2001.

Granados, Carlos, “Las relaciones transfronterizas: características y potencialidades para la cooperación y el conflicto en el istmo centroamericano”, Proyecto Cooperación Transfronteriza en Centroamérica, Unidad de Investigación en Fronteras Centroamericanas, Universidad de Costa Rica-Funpadem, 24 y 25 de agosto de 2000.

Jácome, Francine, “Informe de la investigación sobre el Tratado marco de seguridad democrática en Centroamérica”, 2003.

“Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo”, Documento Conpes 3155, DNP, Ministerio de Relaciones Exteriores, Bogotá, 20 de diciembre de 2001.

Mindreau, Manuel, “Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés”, en <http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01>, 9 de octubre de 2003.

Montúfar, César, “Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano”, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.

Oliveros, Luis Alberto, "El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina", febrero de 2002.

Policy paper "Escenarios de salida de la crisis venezolana y sus posibles repercusiones en la relación colombo-venezolana", grupo Venezuela del proyecto "Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante", que coordinó Socorro Ramírez, octubre 2003.

Policy paper "Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia", grupo de integración del proyecto "Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante", que coordinan Socorro Ramírez y Édgar Vieira, junio de 2004.

Policy paper "El desarrollo de regiones: relanzamiento de la integración andina", grupo de integración del proyecto "Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante", que coordinan Socorro Ramírez y Édgar Vieira, junio de 2004.

Toro Luis A., "La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andina, caso de estudio", Mérida, Grupo de integración regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de los Andes, Mérida.

Wagner Tizón, Allan, "Democracia y seguridad: hacia una agenda de cooperación política sudamericana", ponencia presentada en el seminario internacional "La Comunidad Andina y el Mercosur de cara a la integración: ventajas y desafíos", Buenos Aires, octubre de 2002.

Suárez Plata, María Yolanda, "La configuración de la región zuliana siglos XVI a XIX en sus aspectos físico, económico, poblacional, vial y jurisdiccional", UIS, mimeografiado, 1993.

III

Políticas e Redes de Intercâmbio e
Cooperação em Cultura no Âmbito
Ibero-Americano

Universidade Federal de Bahia

BRASIL

REITOR: Naomar Monteiro de Almeida Filho

COORDINADOR ACADÊMICO DE LA CÁTEDRA: Albino Rubim

PROFESSOR RESPONSÁVEL

Antonio Albino Canelas Rubim: Professor Titular e Diretor da Faculdade de Comunicação da UFBA. Doutor com tese em políticas culturais. Pesquisador do CNPq com investigação em andamento sobre políticas culturais. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Cultura-CULT da Universidade Federal da Bahia-UFBA. Professor e pesquisador do Programa Multidisciplinar de Pós-Graduação em Cultura e Sociedade da UFBA, em fase de implantação. Orientador de trabalhos de pós-graduação (doutorado, mestrado e especialização) e de graduação em políticas e produção culturais.

INTRODUÇÃO À INVESTIGAÇÃO

A presente investigação, realizada entre 01 de agosto e 31 de outubro deste ano, gira em torno de dois eixos fundamentais:

1. O estudo das políticas de intercâmbio e cooperação em cultura de organismos internacionais de forte incidência na Ibero-América, e
2. O estudo das principais redes internacionais de cultura que perpassam a região. A opção por investigar *Políticas e Redes de Intercâmbio e Cooperação em Cultura no Âmbito Ibero-Americano*, privilegiando as redes e os organismos internacionais e não os Estados Nacionais –tradicionalis atores da cooperação– revela o interesse por estudar atores políticos contemporâneos que emergiram no mundo atual e no contexto de globalização, cujas ações têm impacto significativo no desenvolvimento das culturas e na integração das nações no âmbito ibero-americano. Nessa perspectiva, buscou-se construir um texto analítico e informativo sobre o intercâmbio e a cooperação culturais entre os países ibero-americanos, com atenção às experiências mais relevantes de políticas culturais adotadas por organismos internacionais e às redes existentes, mapeando e identificando as características dessas instituições.

A bibliografia disponível e a Internet foram utilizadas como principais fontes de informação. Ao longo da pesquisa, foi preciso fazer algumas escolhas, a fim de melhor conformar o objeto de estudo. As principais delas são as seguintes:

- a. *Organismos internacionais.* A Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), o Convenio Andrés Bello, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foram os organismos escolhidos como tema do primeiro eixo desta investigação, em decorrência da importância destacada destas entidades para o campo cultural ibero-americano.
- b. *Redes sistêmicas x redes especializadas.* A pesquisa concentra o seu interesse não em algum aspecto específico da cultura (por exemplo: linguagens e setores especializados), mas na cultura concebida amplamente. Assim, apenas as redes que tratam a cultura de forma sistêmica foram incluídas na pesquisa.

- c. *Abrangência e pertinência das redes.* Embora esta pesquisa tenha um foco espacial definido, a Ibero-América, optou-se por trabalhar com redes culturais que: (a) estabeleçam relações de troca entre países ibero-americanos, mesmo que não contemplem todos eles e/ou (b) permitam relações de troca e articulações comuns a nações ibero-americanas, mesmo em contextos integrados por outros países. Assim, foram consideradas redes que tivessem abrangência internacional, dentro da região estudada, ou de abrangência global, que envolvessem a Ibero-América e/ou seus países.
- d. *Composição de ficha com informações sobre as redes.* Para organizar os dados de cada uma das redes, foi elaborada uma ficha contendo 13 itens: *amplitude territorial; países participantes; ano de formação; área de atuação; contato; estrutura; objetivos; atividades / projetos principais; mantenedores; número de membros; perfil dos membros; critérios de participação; site.* O quesito *área de atuação* é dotado de sete opções, elaboradas a partir da própria pesquisa: *formação em cultura; gestão e políticas culturais; intercâmbio de produtos culturais; investigação sobre a cultura; sistematização e intercâmbio de informações sobre cultura; integração regional; promoção e defesa da diversidade cultural.* Vale ressaltar que não foi possível preencher completamente as informações de algumas redes, seja pela ausência ou pela falta de especificação/ consistência dos dados disponíveis.¹

2

IBERO-AMÉRICA

Na sua descrição mais tradicional, os povos ibero-americanos seriam “los pueblos de lengua española y portuguesa de América Latina y Europa”.² Essa tradição considera que há um espaço cultural comum entre os países da península Ibérica e suas ex-colônias na América Latina, dada à convergência entre a história dessas nações e o estreito relacionamento que desenvolveram ao longo dos últimos 500 anos. Segundo Jorge Lozoya, secretário geral da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana: “Lo iberoamericano está funda-

¹ Os casos mais extremos foram as redes Fórum Cultural Mundial Network e a Netcult – Rede de Cátedras Unesco sobre Gestão Cultural e Administração de Institutos Culturais, cuja falta de dados e a pouca clareza nas informações não permitiram que as redes fossem incluídas na pesquisa.

² Trecho da Mensagem do Secretário Geral da Organização dos Estados Ibero-Americanos, disponível no site da organização (www.oei.es).

mentado en una realidad humana: los habitantes de las 19 repúblicas latinoamericanas, España y Portugal comparten una herencia humana, una herencia social y un perfil orgánico común”.³

Perspectivas contemporâneas sugerem uma Ibero-América mais complexa. Néstor García Canclini, organizador de um diagnóstico de possibilidades e obstáculos ao desenvolvimento cultural compartilhado na Ibero-América, revela que o esforço “implicou em reconsiderar o que se pode entender hoje por Ibero-América, ao incluir, além da Espanha, Portugal e países ibero-americanos, as comunidades diaspóricas, especialmente nos Estados Unidos”.⁴

Esta concepção complexa de Ibero-América traria consigo uma série de elementos que, embora pertinentes e desejáveis numa análise mais profunda da configuração e dos fluxos culturais ibero-americanos, demandariam mais tempo e um estudo com maior grau de complexidade. Assim, foi mantida a noção mais tradicional de Ibero-América, reforçada pelas características territoriais e lingüísticas. Na tabela abaixo, é possível identificar os países que compõem o âmbito ibero-americano:

Argentina	Cuba	México	Porto Rico
Bolívia	El Salvador	Nicarágua	Rep. Dominicana
Brasil	Equador	Panamá	Uruguai
Chile	Espanha	Paraguai	Venezuela
Colômbia	Guatemala	Peru	
Costa Rica	Honduras	Portugal	

3

POLÍTICAS DE INTERCÂMBIO E COOPERAÇÃO CULTURAL NA IBERO-AMÉRICA

A constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, marca a consolidação do sistema internacional de cooperação multilateral, que assume as feições tal qual o conhecemos hoje. Congregando uma plêiade de organismos intergovernamentais de caráter autônomo, o modo de funcionamento da ONU inspirou a criação de sistemas internacionais similares, seja no âmbito continental ou regional, a exemplo da Organização dos Estados Americanos

³ Jorge Alberto Lozoya Legorreta, em entrevista ao site América Econômica, no dia 27 de marzo de 2002. (<http://www.americaeconomica.com/numeros3/154/reportajes/miguel154.htm>).

⁴ Canclini, 2003, pág. 15.

(OEA), da Liga Árabe, da Organização de Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI) e do Convênio Andrés Bello.

A constituição de uma arquitetura institucional de caráter internacional promoveu o surgimento de importantes organismos intergovernamentais, dedicados a implementar ações e programas de intercâmbio e fomento na área da cultura. Hoje, tais entidades jogam papel decisivo enquanto agentes na definição de uma agenda internacional para a cultura. Afinal, como ressalta Harvey (1991, p.32), alguns desses organismos, por seus dispositivos legais, acabaram assumindo um status de superlegislativas, com autonomia suficiente para exercitar faculdades normativas em escala supranacional, na medida em que podem adotar convenções internacionais sem necessidade de aprovação prévia dos Estados, ainda que seja necessária sua adesão ou ratificação para que entrem em vigor em âmbito nacional.

É legítimo considerar que essas entidades contribuíram também para o processo de complexificação institucional e conseqüente autonomização do campo cultural em diversos países. Uma vez que instituem instrumentos jurídicos e textos normativos de legitimidade internacional, tais instituições acabam normatizando pautas de orientação que afetam diretamente a formulação de políticas culturais dos Estados nacionais.

Edwin Harvey (1991, p. 66) lembra que, na Europa, o primeiro ministério dedicado exclusivamente aos assuntos culturais nasce na França, em 1959. Chama atenção ainda para o fato de que até 1963, nenhum Estado membro da OEA possuía um ministério exclusivo para a área da cultura. Aliás, o autor pontua o ano de 1963 como data-chave para o que ele denomina de “nascente campo de ação cultural governamental”, tomando como referência a Primeira Reunião Interamericana de Diretores de Cultura, realizada por iniciativa da OEA, em Washington, em setembro de 1963.

No âmbito específico da América Latina, como pontua Canclini (1987, p. 15), será a partir de meados da década de 70 que os primeiros ministérios da cultura e planos nacionais para este campo começarão a surgir. Diante dessas referências históricas e considerando o fato de que a maioria das principais instituições multilaterais de cooperação cultural nasce antes mesmo dos órgãos oficiais dos Estados dedicados à ação cultural, pode-se inferir que a atuação das referidas agências deve ter se configurado como elemento de pressão no processo de institucionalização da gestão cultural no plano interno dos Estados.

Nesse sentido, é importante chamar a atenção para o lançamento, pela Unesco, da Declaração dos Princípios de Cooperação Cultural Internacional, em 1966, semeando desde então a prática de estabelecer normas de orientação na área da cultura, através da regulamentação de dezenas de instrumentos

jurídicos como as declarações, as recomendações ou convenções.⁵ Esses atos normativos acabaram inspirando o modo de atuação de outros organismos similares e exercendo forte influência na formulação das políticas culturais dos países membros.

Cultura e desenvolvimento

Grosso modo, podemos considerar que até meados da década de 70 a atuação das agências intergovernamentais na área da cultura estava centrada, sobretudo, no intercâmbio intelectual entre especialistas e acadêmicos de instituições dos diferentes países membros, bem como no apoio ao intercâmbio de atividades artísticas, circunscritas ao campo da produção cultural restrita, como as letras, a dança, o teatro, a música e as artes plásticas. Especial atenção era dada também ao tema dos direitos autorais e da propriedade intelectual de obras artísticas e literárias, manifestada pela formulação de instrumentos específicos dedicados a regular normativamente esse setor.

Não é difícil encontrar pistas deste o conceito restrito de cultura, adotado pelos organismos até finais da década de 60. O teor da recomendação de um documento oficial da OEA elaborado em 1963 é bastante significativo. Vejamos:

(...) [que] la Union Panamericana lleve a cabo a la mayor brevedad los una Reunion de Directores de Cultura o funcionarios a cuyo cargo estuviera la responsabilidad, em cada país miembro, de promover y estimular, em el orden nacional y internacional, *las letras, las artes, la música, el teatro, el ballet, la plástica* y otras actividades culturales (...) [que] los Estados miembros mantengan la estabilidad funcional y profesional en los campos de la educación, la ciencia y la cultura, por ser ésta la única forma en que los resultados de *la actividad del pensamiento y del espíritu, así como de los frutos de la creación intelectual*, pueden salvaguardarse mejor en beneficio de los intereses permanentes de la cultura americana [*grifos nossos*] (Harvey, 1991, p. 63).

⁵ A Unesco define seus principais atos normativos da seguinte forma: a) Declaração é um compromisso puramente moral ou político unindo os estados com base no princípio da boa fé; b) Recomendação trata-se de um texto da organização dirigido a um ou a vários Estados convidando-os a agir de uma determinada maneira num domínio cultural específico, sendo que, em princípio, a recomendação é desprovida de obrigatoriedade para os estados membros e c) Convenção: este termo, sinônimo de tratado, designa todo acordo concluído entre dois ou vários Estados. Este acordo supõe uma vontade comum de suas partes em face dos quais a convenção cria compromissos jurídicos obrigatórios. Disponível no site da Unesco <http://portal.unesco.org/culture/fr/> - tradução livre do francês.

No entanto, entre as décadas de 70 e 80 ocorre uma mudança no eixo rotativo que norteava as ações desses organismos. O conceito de cultura até então predominante na orientação das ações das instituições internacionais é ampliado. Se antes prevalecia uma noção identificada com as manifestações artísticas e intelectuais ligadas aos recantos iluminados da “alta cultura”, a compreensão do que é cultura se volta agora para sua acepção mais antropológica. Ou seja, a cultura passa a ser entendida, no dizer de Canclini (1987, p. 25), “como el conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas”. Nessa concepção, entende-se a cultura como uma matriz de valores, que dá sentido à própria existência dos diferentes povos, fazendo emergir desse conceito um outro que lhe constitui – o da diversidade cultural. A identidade e diferença ganham centralidade em meio à definição de uma agenda internacional para o desenvolvimento humano.

As conferências realizadas pela Unesco em Veneza (1970) e no México (1982) consolidam a nova perspectiva e levam para o centro do debate internacional o tema das políticas culturais. Anos mais tarde, já década de 90, no contexto do Decênio Mundial para a Cultura e o Desenvolvimento (1988-1997), empreendido pela Unesco, o informe intitulado sintomaticamente de “Nossa Diversidade Criadora”, estende ainda mais a fronteira da concepção de cultura ao compreendê-la não somente como um meio que viabiliza o desenvolvimento, mas, sobretudo, como sendo seu fim último:

(...) o papel da cultura também deve ser considerado como um fim desejável em si mesmo, que é o de conferir sentido à nossa existência (...) Cultura, pois, não significa apenas um elemento do progresso material: ela é a finalidade última do ‘desenvolvimento’ definido como florescimento da existência humana em seu conjunto em todas as formas. (Cuéllar, 1997, p. 32-33)

Em meio a esse processo de flutuação conceitual, a temática em torno da cultura vem ganhando relevância nas duas últimas décadas do século XX, passando a ser foco de interesse privilegiado de diversos organismos intergovernamentais e de Estados, vindo a tornar-se temática central de numerosos fóruns, congressos, reuniões e estudos sobre política cultural que, a partir de então, viriam a se realizar com frequência. Mais do que extrapolar as fronteiras do conceito de cultura, as agências multilaterais assumiram posição decisiva na edificação de um novo modo de compreensão, a saber: o princípio da indissociabilidade entre cultura e desenvolvimento – termos de um binômio que até então causava estranhamento, ou, no mínimo, restrições por parte de alguns especialistas.

Sintomáticas são as iniciativas encabeçadas por algumas agências, empreendidas com o propósito de debater no pano internacional essa nova problemática que se afigurava em meio às intensas transformações sociais que se processavam no mundo. Apenas para citar as mais ilustrativas, vejamos: em 1988, a Unesco lança o projeto da Década Mundial de Desenvolvimento Cultural (1988-1997). Em 1991, em sua 26ª Sessão, a Conferência-Geral da Unesco, adota a resolução de estabelecer uma Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, destinada a elaborar um Relatório Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento – o referido relatório é lançado em 1996, sob o título *Nossa diversidade criadora*, contendo reflexões e propostas de ação que levam em consideração as bases culturais do desenvolvimento humano. Em 1998, a mesma agência realiza, em Estocolmo, a *Conferência intergovernamental sobre políticas culturais para o desenvolvimento*. Já em 2001 lança a *Declaração universal sobre diversidade cultural*, proclamando a data de 21 de maio como o *Dia mundial da diversidade cultural para o diálogo e o desenvolvimento*.

Outras organizações seguem o mesmo ritmo. Em 1999, por ocasião do seu quadragésimo aniversário, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) realiza, em Paris, o Fórum Desenvolvimento e Cultura. Mais recentemente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) dedica o seu relatório anual ao tema da diversidade cultural, intitulando-o: *Liberdade cultural num mundo diversificado*. Some-se ainda o fato de que agências internacionais de fomento, como o BID e o Banco Mundial, passaram a co-financiar, em parceria com os governos dos Estados, ações e projetos nas áreas de preservação do patrimônio histórico e arquitetônico em várias cidades latino-americanas como Havana, Quito, Salvador, Rio de Janeiro, Olinda, Recife, entre outras. Além disso, passaram também a apoiar financeiramente investigações dedicadas a identificar problemas relativos à cadeia produtiva das indústrias criativas como o cinema e a indústria editorial (Moisés, 2004).

O eixo que gravita em torno dessas discussões, promovidas principalmente através dos inúmeros fóruns e conferências empreendidas por essas agências, diz respeito, sobretudo, ao estabelecimento de um consenso internacional que reconhece o fato de que o crescimento dos países não pode ser avaliado tomando-se como referência apenas aspectos econômicos. A mudança de tal mirada se expressa simbolicamente na linguagem. Revela-se na substituição de indicadores meramente econômicos pelo indicador de desenvolvimento humano (IDH), elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – “o novo indicador já nem se remete à economia: refere-se ao humano” (Hermet, 2002, p. 80).

Na esteira da transformação da tônica do desenvolvimento, a cultura também passa a ser vista como um critério a ser considerado por esses novos indicadores. Como aponta Germán Rey (2004), nesse processo, o desenvolvimento acabou elaborando seus próprios relatos, ao trazer para sua órbita de compreensão temas tais como identidade, multiculturalismo, pobreza, participação democrática, direitos humanos – questões essas que se tornaram referências para a coesão do discurso hegemônico em torno da idéia desenvolvimento. Nesse sentido, levantamos aqui a hipótese de que os organismos internacionais se constituem hoje enquanto um dos principais artífices que contribuíram para formulação da narrativa acerca da relação entre cultura e desenvolvimento ao conferir-lhe um lugar de destaque na agenda internacional.

Políticas culturais dos organismos internacionais

Em virtude das reconfigurações sócio-culturais engendradas pelo processo de globalização, os organismos de ordem supranacional acabaram por ocupar um papel fundamental na arquitetura institucional contemporânea. Tais metamorfoses sociais são significativas não apenas para áreas como economia e política. Repercutem também de forma expressiva na conformação da esfera cultural contemporânea, provocando um deslocamento em suas linhas de comando (Vieira, 2004).

Nessa recomposição de papéis, lugares e funções no tecido da esfera cultural, um amplo espectro de atuação se abriu para a os organismos internacionais. Se, desde a década de 60, já vinham enredando os laços e espaços de cooperação cultural entre as regiões, no atual contexto contemporâneo, mediante o desapossamento político dos Estados nacionais, essas instituições intensificam o seu papel na urdidura da trama de espaços de intercâmbio não somente entre governos, mas entres estes e os atores da sociedade civil e entre os próprios atores da sociedade civil (Garretón, 2003, p. 271).

O propósito dessa seção, então, é mapear sumariamente o perfil de atuação dos organismos internacionais mais atuantes na articulação de programas que privilegiem a cooperação e a integração da região ibero-americana, buscando pontuar as principais políticas por eles implementadas na área cultura ao tempo em se procura identificar as premissas que orientam as ações empreendidas por essas instituições no plano da cooperação internacional⁶.

⁶ Vale ressaltar que as informações referentes às políticas e atividades desenvolvidas pelos referidos organismos foram coletados, basicamente, em suas respectivas *homepages*. Desse modo, dar-se-á ênfase aqui às práticas, políticas e ações na área cultural, atualmente em vigência pelas instituições.

Nesses termos, foram selecionadas seguintes instituições: a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) e o Convênio Andrés Bello (CAB). Cabe esclarecer que, apesar de não ter como foco principal o desenvolvimento de ações que privilegiem, especificamente, a cooperação e integração dos países da Ibero-América, a Unesco, pela sua natureza e importância histórica, foi considerada nessa pesquisa por ser a instituição precursora da cooperação entre países, via cultura.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)

Hoje, a Unesco (www.unesco.org) é um dos organismos mais importantes do sistema das Nações Unidas, congregando 190 Estados membros em sua órbita, o que lhe confere uma dimensão e um raio de atuação quase universal. Grosso modo, podemos considerar a Unesco como um grande palco internacional para o debate de temas candentes que perpassam e constituem o cenário social contemporâneo. Nesse sentido, a instituição apresenta-se como um grande fórum de discussão de idéias, ao promover inúmeras conferências, fomentar estudos e pesquisas e acordar resoluções e declarações em um variado campo de atividades, tais como a Educação, Ciências Naturais, Humanas e Sociais, Cultura, Comunicação e Informação, cumprindo também uma função normativa ao elaborar documentos sobre questões éticas que conferem legitimidade em escala internacional.

A Unesco foi o principal organismo multilateral responsável por difundir o tema cultura e desenvolvimento em escala global, ao promover uma série de conferências, fóruns e encontros para debater tal problemática. Lastreada na compreensão da cultura como fator de desenvolvimento, a instituição vem dando relevo, nos últimos anos, ao princípio da diversidade cultural para a execução de suas ações. Inspirada nessa premissa reforça sua missão de ser um “laboratório de idéias” e um centro de trocas de informação ao elaborar textos normativos e instrumentos jurídicos (resoluções, convenções e declarações), ao publicar um imenso manancial de estudos e investigações sobre o multifacetado campo da cultura, ao promover redes de cooperação entres diferentes atores e ao prestar assistência técnica na execução de programas e projetos desenvolvidos em parceria com os Estados-membros. Na área da cultura, os campos que são alvos das principais ações da Unesco são:

Políticas Culturais

O fio-condutor que orienta as ações da Unesco nesta área é o objetivo transladar “a cultura de uma situação marginal para o núcleo de decisão

política em prol do desenvolvimento sustentável”,⁷ premissa essa que se consolidou especialmente após a realização, em 1998, da Conferência Intergovernamental de Estocolmo sobre Políticas Culturais, ocasião que originou um novo programa de Políticas Culturais para o Desenvolvimento. O referido programa sustenta-se em três eixos, quais sejam:

Coleta e Difusão do Conhecimento e da Informação. Mediante o estabelecimento de parcerias entre instituições e serviços diversos voltados para a investigação, documentação e fomento de políticas culturais;

Proposição de Serviços de Aperfeiçoamento das Capacidades dos Estados-Membros no Desenvolvimento de Políticas Culturais. Através da prestação de serviços e assistência técnica voltados para a melhoria da gestão e administração cultural das instituições culturais;

Reforço da Promoção e da Reflexão sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento. Estimulando a formulação de políticas públicas mais amplas que reconheçam o papel da cultura como fator de desenvolvimento e a difusão de informação e novos conhecimentos nesse âmbito específico.

Nesse escopo, uma enorme variedade de publicações e documentos vem sendo editada com o apoio da Unesco, além da promoção de iniciativas voltadas para o fomento à criação de redes e observatórios sobre gestão, investigação e formação na área da cultura, tais como a *Rede de Cátedras Unesco sobre Gestão e Políticas Culturais*, o *Observatório de Políticas Culturais* e a *Culturelink*.

Patrimônio

A Unesco tem longa tradição na promoção de iniciativas voltadas para a proteção do patrimônio, considerando-a como “um valor excepcional para a humanidade”. Para atingir tal objetivo as ações da Unesco centram-se em três eixos, a saber:

1. Prevenção,
2. Gestão e
3. Intervenção.

Além das várias campanhas internacionais voltadas para a preservação do patrimônio, a instituição fornece apoio aos Estados-membros para: conservação dos bens patrimoniais, através de assistência técnica especializada e da capacitação profissional; sensibilização do público para a importância

⁷ http://www.unesco.org/culture/development/html_sp/index_sp.shtml. Tradução livre do espanhol.

da preservação patrimonial e estímulo à participação das populações locais em projetos de preservação do patrimônio.

A Unesco mantém e atualiza permanentemente a Lista do Patrimônio Mundial e a Lista do Patrimônio Mundial em Perigo, realiza fóruns e encontros sobre a questão patrimonial e institui prêmios específicos; estabelece instrumentos jurídicos que normalizam princípios e regras referentes à salvaguarda de bens patrimoniais.

A noção de patrimônio que orienta a Unesco incorpora o complexo conceito de patrimônio imaterial, como “as práticas, representações e expressões, os saberes e fazeres que as comunidades e os grupos, e em certos casos, os indivíduos reconhecem como parte integrante do seu patrimônio cultural”.⁸ Pautada pela valorização e preservação das manifestações culturais frente ao crescimento das interdependências globais, a Unesco vem criando instrumentos e mecanismos destinados à preservação do patrimônio intangível. Dentro desse campo, quatro programas vêm sendo desenvolvidos:

Proclamação das Obras-Primas do Patrimônio Oral e Intangível da Humanidade. Programa que reconhece, a cada dois anos, espaços e expressões de excepcional importância dentro das candidaturas oferecidas pelos países.

Tesouros Humanos Vivos. Tem por objetivo “estimular os Estados-membros a reconhecerem oficialmente os detentores de tradições e artesãos de grande talento, estimulando a transmissão de seus saberes e competências às gerações jovens”.⁹

Línguas em Perigo. Programa destinado à salvaguarda de línguas ameaçadas de extinção.

Música Tradicional do Mundo. Programa que registra e dissemina as tradições musicais de natureza popular, sagrada, rural, urbana que se manifestam através do canto, dos instrumentos musicais ou das danças.

Diversidade Cultural

Em 2001, a Unesco lançou a Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, orientada pelo pressuposto do diálogo intercultural como o caminho ideal para a paz mundial e para o desenvolvimento sustentável, bem como para as “ameaças” latentes contidas nos processos de globalização. O referido documento compreende a diversidade cultural como “patrimônio comum da

⁸ *Ibid.*

⁹ Disponível na Internet via <http://portal.unesco.org/culture/fr/>. Tradução livre do francês

humanidade”, chegando a afirmar que é “tão necessária para a humanidade como a biodiversidade biológica para os organismos vivos”.¹⁰ Além de ter instituído a Declaração universal, a Unesco vem promovendo debates e encontros destinados a discutir o tema da diversidade cultural, e estabeleceu o dia 21 de maio como o Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento.

Indústrias culturais

A Unesco vem implementando ações no sentido de apaziguar as assimetrias existentes ao redor do planeta em relação ao desenvolvimento das indústrias culturais. Ações essas que têm por objetivo reforçar as capacidades locais e o acesso aos mercados mundiais, estimular a formação e a especialização e combater a pirataria. Uma grande diversidade de projetos e programas vem sendo empreendida pela instituição em áreas específicas como as indústrias editorial e audiovisual, o artesanato e o design.

Direitos Autorais

A questão dos direitos autorais permeia as ações da Unesco desde 1952 quando instituiu a *Declaração universal sobre direitos autorais*. Atualmente, essa temática está em pauta na agenda internacional dos organismos multilaterais, tendo em vista o rápido desenvolvimento das tecnologias digitais e a questão da pirataria que vem a reboque desse processo.

Diante desse contexto, a instituição vem implementando ações voltadas para o combate à pirataria e para a proteção dos direitos autorais, através da realização de encontros e fóruns, campanhas de sensibilização, assistência técnica e legal em assuntos específicos, capacitação e treinamento de pessoal. Dentre os programas que a Unesco vem executando nessa área, destacamos: a *Rede de Cátedras Unesco de Direitos Autorais* nas universidades de países em desenvolvimento, a publicação do *e-Boletim de Direitos Autorais*, a compilação e sistematização das leis nacionais sobre direitos do autor e *Guia sobre Gestão Coletiva de Direitos Autorais*.

Organização dos Estados Americanos (OEA)

A Organização dos Estados Americanos (www.oea.org), criada em 1948, congrega atualmente 35 Estados membros, formados pelas nações independentes do Norte, Sul, América Central e Caribe (com exceção de Cuba) do continente

¹⁰ Disponível via Internet www.unesco.org.br

americano. Alinhada à tendência internacional de mudança paradigmática em torno do conceito de cultura, a instituição ampliou seu raio de ação orientada pelo pressuposto de compreender a cultura como fator fundamental para o desenvolvimento integral e consecução da paz e segurança do continente.

Atualmente, as ações empreendidas pela OEA no campo da cultura desenvolvem-se no âmbito da Comissão Interamericana de Cultura (CIC), instância técnica e política, composta por representantes dos ministérios e por altas autoridades de cultura da América Latina e Caribe. A CIC é um órgão recente, criado durante a I Reunião Inter-Americana de Ministros e Altas Autoridades de Cultura, em 2002. Foi instituída com a finalidade de “coordenar e implementar el diálogo interministerial interamericano en materia de cultura para dar seguimiento a los mandatos de las Cumbres de las Américas y los acuerdos tomados en las Reuniones Interamericanas de Ministros y Altas Autoridades de Cultura”.¹¹

Pautada nas premissas estabelecidas no Plano de Ação de Cartagena das Índias, a Comissão tem como principais funções:

1. Facilitar o intercâmbio de informações referentes às práticas que melhor tenham contribuído para o resgate, preservação e promoção da diversidade cultural;
2. Promover assistência técnica e financeira aos Estados membros em programas de preservação e fomento à diversidade cultural;
3. Estimular e promover atividades culturais e de expressão artística em programas educacionais, além de supervisionar e fazer uso do Observatório Interamericano de Políticas Culturais como fonte de intercâmbio de informações.¹²

Cumprindo seu papel de fórum permanente de comunicação e coordenação entre as autoridades culturais da região, a Comissão Interamericana de Cultura delimitou temas prioritários nas áreas das políticas culturais e da diversidade cultural, são eles:

Cultura e Sociedade Civil. Busca fomentar a participação das entidades da sociedade civil na formulação das políticas culturais. Pretende disponibilizar futuramente, através do seu *Website*, um banco de dados sobre os canais utilizados pelo poder público para estimular participações desse gênero, bem como divulgar as melhores práticas das urbanizações civis voltadas para o reconhecimento, preservação e promoção da diversidade cultural;

¹¹ Disponível via internet www.oas.org/udse/espanol/cpo_cic.html

¹² *Ibid.*

Conservação do Patrimônio Cultural. Propõe a elaboração de uma lista de patrimônios culturais das Américas, voltados para o reconhecimento e identificação de sítios, espaços e manifestações que espelhem a diversidade cultural do continente americano;

Cooperação Horizontal. Tem por propósito compartilhar experiências e conhecimentos entre as autoridades de cultura do continente como caminho para a criação e aperfeiçoamento de políticas culturais inclusivas (Portfólio Permanente de Programas Consolidados).

Cooperação Interagencial. Visa estreitar os laços de cooperação entre organizações, agências e entidades internacionais mediante o desenvolvimento de programas específicos que possibilitem a ampliação de suas alianças e, futuramente, criar uma Agenda Interamericana de Cultura.

Observatório Interamericano de Políticas Culturais. Iniciativa ainda recente, o Observatório dispõe atualmente informações sobre programas desenvolvidos pelos governos e por entidades da sociedade civil na promoção da diversidade cultural; perfis de modelos de políticas culturais, listagem de atores culturais dos países da região além de informações sobre eventos, organizações, sítios patrimoniais e outros assuntos referentes à área cultural.

Organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura (OEI)

A organização dos Estados Ibero-Americanos para Educação, Ciência e Cultura (www.oei.es) foi criada em 1949 como fruto de um acordo estabelecido no Primeiro Congresso Ibero-Americano de Educação. Na área específica da cultura desenvolve um amplo programa denominado *Ibero-América: Unidade Cultural na Diversidade*, que tem por propósito “generar y potenciar el diálogo de culturas como aporte sustancial a la resolución de conflictos y a la convivencia democrática; alentar una mayor centralidad de la cultura en las políticas públicas, y fomentar la optimización en la formulación y ejecución de políticas culturales”.¹³

Respaldado na premissa da diversidade cultural que constitui a Ibero-América, o programa empreendido pela OEI para área da cultura tem por objetivo fortalecer a identidade ibero-americana como caminho para a integração regional. Amparada no discurso do amálgama cultura-desenvolvimento, a OEI aposta no fomento a formulação de políticas culturais por entendê-las “como elementos chaves das estratégias de desenvolvimento integral”.

¹³ Disponível via Internet <http://www.oei.es/memoria/memo09.htm>

A instituição tem focado suas ações no desenvolvimento de atividades referentes à compilação e sistematização de dados relativos às políticas culturais dos países ibero-americanos e na formação e capacitação de recursos humanos voltados para gestão cultural. Suas atividades na área cultural são lastreadas, sobretudo, na Agenda de Cooperação Cultural Ibero-Americana, estabelecida na V Conferência Ibero-Americana de Cultura, realizada em Lima, em 2001. A agenda está dividida em dois grandes eixos programáticos, que por sua vez se subdividem em linhas específicas de cooperação, são eles: *Diversidade Cultural* e *Cultura e Desenvolvimento*.

Dentro do eixo temático *Diversidade cultural* são desenvolvidas duas linhas de cooperação, voltadas para formação de recursos humanos em gestão de patrimônio e na assistência técnica à formulação de políticas específicas para o setor; e a difusão e promoção da língua espanhola e portuguesa. São elas:

1. Patrimônio cultural e
2. Línguas e culturas.

A premissa que orienta o eixo programático *Cultura e desenvolvimento* apóia-se na necessidade de estímulo à formulação de políticas culturais, entendidas como catalisadoras do desenvolvimento. Dentro desse escopo, são desenvolvidas duas linhas de cooperação cultural:

1. Gestão cultural e políticas culturais e
2. Cultura e economia.

No plano executivo da OEI, previsto para o biênio 2003–2004 os seguintes projetos e atividades foram propostos:

Difusão das políticas e legislações culturais

Economia e Cultura. De natureza similar, os projetos *Conta Satélite da Cultura* e *Laboratório de Indicadores* têm por objetivo criar um sistema de informação e estatística específico sobre dados econômicos e indicadores de impacto social e cultural para a tomada de decisão por gestores públicos.

Projeto Legislações Culturais Ibero-Americanas. Empreendido em parceria com o Convenio Andrés Bello, visa sistematizar e atualizar as legislações culturais dos países ibero-americanos.

Projeto Informe dos Sistemas Nacionais de Cultura. Objetiva compilar e difundir informações sobre as políticas culturais empreendidas por atores públicos e privados no âmbito da Ibero-América. Até o momento, oferece um mapeamento

dos programas e ações dos seguintes países: República Dominicana, Cuba, Colômbia, Peru e México.¹⁴

Projeto Cartografia Cultural da Ibero-América / Cartografia Cultural do Chile. Empreendido pela Divisão de Cultura do Ministério da Educação do Chile o projeto constitui-se em um sistema de informação territorial baseado na bem-sucedida experiência chilena, cujo propósito é dimensionar e caracterizar os atores culturais do país no âmbito nacional, regional e comunitária com a capacidade de atualização periódica.

Plano Ibero-Americano de Leitura. O projeto propõe-se a prestar apoio técnico na implementação de uma agenda de políticas públicas para o fortalecimento do livro e da leitura, seja fomentando a indústria do livro, seja propondo políticas voltadas para os direitos autorais.

Fortalecimento da capacidade de gestão cultural

Portal Gestão Cultural. Base de dados que se destina a atender às necessidades de informação e documentação para os gestores culturais no apoio a processos de tomadas de decisão inerentes ao desempenho profissional.

Cultura e Comércio. Objetiva iniciar um processo de capacitação das administrações públicas ibero-americanas no plano da elaboração de políticas destinadas a orientar a relação entre cultura e comércio internacional e a fortalecer a capacidade de negociação nos âmbitos regionais e internacionais.

Gestão Cultural do Patrimônio. Tem como finalidade analisar e sistematizar as experiências sobre gestão do patrimônio; difundir novas formas de conceituação de patrimônio cultural como contribuição para as políticas de desenvolvimento; criar marco institucional no campo da formação universitária e não-universitária e advogar a necessidade de revisão das legislações vigentes sobre patrimônio em cada país.

Rede IBERFORMAT. Em parceria com Fundação INTERARTS, busca contribuir para o fortalecimento dos processos de formação em gestão cultural no âmbito ibero-americano, mediante a criação de uma rede de centros de formação e capacitação em gestão cultural.

¹⁴ A base de dados dos sistemas já está disponível para consulta nos seguintes endereços: República Dominicana - <http://www.campus-oei.org/cultura/redominicana/index.html>; Colômbia <http://www.campus-oei.org/cultura/colombia/index.html>; Cuba -<http://www.campus-oei.org/cultura/cuba/index.html>; Peru - <http://www.campus-oei.org/cultura/peru/index.html>; México - <http://www.campus-oei.org/cultura/mexico/index.html>

Projeto Turismo Cultural. Tem como propósito reduzir o impacto negativo da atividade turística sobre o patrimônio cultural através da melhoria da promoção turística e da realização de investigações.

Projeto Inventário de Bens Patrimoniais e Prevenção do Tráfico Ilícito. Objetiva disponibilizar um inventário geral de bens culturais e patrimoniais de cada país e promover uma legislação específica para a salva-guarda do patrimônio, bem como criar serviços especializados de preservação patrimonial.

Projeto IBERMUSEUS. A iniciativa visa a criação e articulação de uma rede de museus e instituições afins como forma de estreitar laços de cooperação ao tempo em que favorece um maior conhecimento da produção e manifestações artísticas dos países da Ibero-América.

Promoção do diálogo e pactos regionais

Projeto Canal de Televisão Cultural Ibero-Americano. Consiste na criação de um sinal televisivo, através do sistema de televisão a cabo, para toda a Ibero-américa, destinado a divulgar e promover as expressões artísticas e sociais dos países que a compõe.

Projeto Pensar Ibero-América. Fórum de discussão para repensar o futuro da região dentro do contexto de integração global. Como fruto dessa iniciativa foram realizados alguns seminários sobre “As culturas da Ibero-América no século XX” em diferentes países,¹⁵ além da criação do periódico “Pensar Ibero-América”.

Projeto “Bicentenário das Nações Ibero-Americanas”. Diante da perspectiva da comemoração dos bicentenários das independências, a partir de 2009, propõe reflexão em torno da questão da formação da identidade latino-americana num contexto de constelações pós-nacionais.

Inserção nos processos globais

Visões Ibero-Americanas sobre Debates Globais. Visa construir uma convenção cultural ibero-americana que reconheça a importância da diversidade cultural e lingüística da região.

Projeto Três Espaços Lingüísticos. Pretende instaurar um espaço de reflexão, urdido pela diversidade lingüística (lusófona, francófona e hispano-falantes),

¹⁵ Reunião Preparatória (México, 2001), Reunião de responsáveis pelos meios de comunicação (México, 2002), Pensar Ibero América: I Seminário no México (México, 2002), Pensar Ibero-América: II Seminário no Rio de Janeiro (Brasil, 2002).

destinado à elaboração de estratégias de cooperação internacional para a construção de uma cultura de paz.

Projeto Direitos Culturais: sua Situação na Ibero-América. Visa fomentar a consolidação dos direitos culturais mediante a compilação de informações nos diferentes países da Ibero-América.

Durante a pesquisa, foi possível perceber que algumas das atividades propostas pela instituição no biênio 2003-2004 ainda estão no plano das intenções. Por outro lado, cabe ressaltar o amplo leque de projetos e atividades propostos e desenvolvidos pela OEI.

Convênio Andrés Bello (CAB)

O Convênio Andrés Bello (www.cab.int.co) foi oficializado em 1970, por ocasião da Primeira Reunião dos Ministros da Educação, realizada em Bogotá. Firmado inicialmente entre os ministros da Educação da Colômbia, Bolívia, da Venezuela, Chile, Equador e Peru, o CAB atualmente é formado pelos seguintes países: Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Espanha, Panamá, Peru, Paraguai e Venezuela.

O Convênio Andrés Bello traz, desde sua origem, o princípio da solidariedade regional, enquanto via de integração dos países membros através de seu potencial cultural, educacional e científico, mediante acordos e a promoção de atividades em cultura, educação, ciência e tecnologia que “contribuam para um desenvolvimento eqüitativo, sustentável e democrático dos países membros”.¹⁶ Tal fato o diferencia dos acordos de integração firmados até então, lastreados, sobretudo, em orientações político-econômicas.

A organização fixa seu marco programático em eixos temáticos:

1. A promoção de projetos educacionais voltados para a integração,
2. O fomento de políticas culturais que estimulem a criatividade dos povos e atividade de salvaguarda e defesa do patrimônio cultural (material e imaterial),
3. O estímulo ao desenvolvimento de modelos científico-tecnológicos que desenvolvam a criatividade. No campo específico da cultura, o Convênio Andrés Bello atualmente centra a sua atuação em dois grandes programas, a saber: *Somos Patrimônio e Políticas e Economias*.

¹⁶ Disponível na Internet via www.cab.int.co. Tradução livre dos autores.

O primeiro programa dedica-se à implementação de políticas de defesa e preservação do patrimônio natural e cultural, amparado no entendimento de ser esta uma atividade que contribui para a preservação da identidade cultural e para a construção e integração da nação. Esse programa é desenvolvido em três níveis:

Prêmio Somos Patrimônio. Tem por objetivo difundir e valorizar a noção de patrimônio através do reconhecimento de experiências comunitárias, rurais ou urbanas, que potencializem a promoção e valorização do patrimônio cultural;

Registro e Catalogação do Patrimônio Cultural. Essa atividade centrou-se na realização do Seminário *Realidades e Desafios do Registro do Patrimônio Cultural*, em 2003, ocasião em que foram discutidos, pelos países membros do CAB, além da participação do Brasil e do México como países convidados, temas que gravitam em torno da tarefa do registro do patrimônio cultural;

Cartografia da Memória. O projeto tem por propósito promover, de forma interdisciplinar, a recuperação, a investigação e a valorização do patrimônio cultural imaterial, elegendo como eixo principal as festas tradicionais e populares.

O outro programa que sustenta a atuação do CAB no campo cultural refere-se à formulação e construção de políticas culturais que busquem contemplar as necessidades e singularidades culturais da Ibero-América.

Os seguintes projetos vêm sendo empreendidos pelo CAB:

Economia e Cultura. Série de estudos realizados, desde 1999, voltados à construção das cifras econômicas que envolvem a atividade cultural em diferentes países. Resultaram numa variedade de publicações que revelam a relação entre economia e cultura no âmbito dos países membros.¹⁷

Legislação e Direitos Culturais. Este programa realiza a compilação, em um só corpo documental, de toda a legislação cultural dos países membros do início do século XX até o ano de 1998. Promove também um programa de Doutorado em Direitos Culturais.

¹⁷ Os títulos publicados até agora são: Impacto de las industrias culturales en Colômbia, Impacto de la cultura en la economía chilena, Impacto del sector cinematográfico sobre la economía colombiana; Impacto del sector fonográfico en la economía colombiana; situación actual y perspectivas; Impacto económico del patrimonio del Centro Histórico de Bogotá D.C., Sistema jurídico de incentivos económicos a la cultura en los países del Convenio Andrés Bello e Entre la realidad y los sueños. La cultura en los tratados internacionales de libre comercio y el ALCA.

REDES DE INTERCÂMBIO E COOPERAÇÃO CULTURAL NA IBERO-AMÉRICA

O tempo da conectividade

(...) la historia sólo está comenzando, si por ella entendemos el momento en que, tras milenios de batalla prehistórica con la naturaleza, primero para sobrevivir, luego para conquistarla, nuestra especie ha alcanzado el grado de conocimiento y organización social que nos permitirá vivir en un mundo predominantemente social.

Manuel Castells¹⁸

As palavras acima encerram o primeiro volume da trilogia *A Era da Informação-Economia, Sociedade e Cultura*, de Manuel Castells. O sociólogo catalão dá o tom da civilização contemporânea: uma sociedade conectada, planetária, cujos desafios já não são determinados pela natureza, mas pela capacidade do ser humano de relacionar-se com seus semelhantes.

Hoje vivemos no mundo. Não apenas numa região do planeta, mas em todo ele. Nossa experiência foi ampliada e tudo o que acontece na Terra nos interessa, mesmo um distante vôo de borboleta.¹⁹ Hoje, a distância entre as pessoas não é mais medida em quilômetros, mas em número de conexões;²⁰ os fluxos financeiros, de informação, conhecimento viajam por todo o planeta em segundos. Nos dias atuais, não é apenas concebível, mas possível, a multidão instantânea (*flash mob*)²¹

A revolução pela qual passa a sociedade contemporânea afeta pessoas, empresas e mesmo nações. Na base dessa revolução, as redes tecnológicas possibilitam a interconexão em nível global e revitalizam o conceito de

¹⁸ Castells, 1999, p. 514.

¹⁹ O “Efeito Borboleta” (ou, “dependência sensível das condições iniciais”, nas palavras do meteorologista Edward Lorenz, que primeiro descreveu o fenômeno) revela que pequenas alterações num sistema podem ter efeitos devastadores com a passagem do tempo.

²⁰ Refiro-me aqui ao experimento liderado por Duncan Watts, da Columbia University, conhecido como “Seis Graus de Separação”, no qual 60.000 usuários de e-mail tentaram, através de suas redes pessoais, conseguiram conectar-se a 18 pessoas em 13 países. Os “alvos” foram atingidos através de uma média de cinco a sete conexões.

²¹ Flash Mob pode ser traduzido como ‘Multidão Instantânea’. É um rápido encontro de um grupo de pessoas que são convocadas por e-mail para realizar uma performance instantânea e em seguida, dispersarem-se. Há quem se refira a este acontecimento como uma espécie de ‘festa surpresa’ ou ‘multidões inexplicáveis’.

interdependência, relativizando o poder de atores isolados. Em resposta, desponta “uma dinâmica potente de construção de redes de atores: indivíduos, empresas e organizações tecem laços flexíveis que os tornam coletivamente mais inteligentes, ou seja, mais ágeis no processo de adaptação antecipada ou na resposta às diferentes contingências contextuais” (Fachinelli, 2000). Desnecessário dizer que as redes ocupam todo o âmbito do espectro social: temos redes de relacionamentos, nos organizamos em redes sociais, nos divertimos e trabalhamos através de computadores ligados em rede(s). Enfim, transformam, remodelam, re-significam nosso modo de vida. Ainda segundo Castells:

...como tendencia histórica, las funciones y los procesos dominantes en la era de la información cada vez más se organizan en redes. Éstas constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades y la difusión de su lógica de enlace modifica de forma sustancial la operación y los resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura. (Castells, 1999, p. 505).

Ao destacar como a radicalidade transformadora das redes afeta a cultura, Castells expõe uma relação intrincada. Se, por um lado, podemos afirmar que a cultura é o ambiente das redes, na medida em que são elementos culturais comuns que as tornam possíveis; podemos também dizer que as estruturas em rede, dada sua horizontalidade e não-linearidade, são, por excelência, o *locus* de renovação, transmissão e hibridismo de culturas. É esta dinamicidade, este movimento de troca, construção e desconstrução próprio das redes que mantém as culturas vivas, ou melhor, que as revitaliza ininterruptamente. Afinal, “las culturas son el resultado de una continua fecundación mutua. La tarea de cooperación cultural consiste precisamente en esta fecundación mutua” (Panikkar, 2000, p. 48).

Para o espaço ibero-americano, cujos governos nacionais, em sua maioria, não parecem ter meios ou disposição para investir seriamente em cultura, a proliferação das redes culturais pode representar oportunidades inéditas. A organização de redes de agentes sociais não-estatais, privados e de diversas esferas de governo, atuando em nível internacional, regional, nacional ou local, possibilita o desenvolvimento de dinâmicas culturais inovadoras, o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão cultural locais e nacionais e o desenho de políticas mais profícuas para a área da cultura nesses países. Além disso, favorece a integração cultural da região, processo cujos produtos são a tolerância e o respeito às diferenças. É preciso lembrar, entretanto, que toda rede existe em função de um projeto específico e que também existem redes organizadas

com objetivos que atentam contra a humanidade, como as redes terroristas, a máfia, o tráfico de drogas, dentre outras.

Dessa forma, o encontro entre redes e cultura na Ibero-América possibilita (mas não determina) um passo significativo na superação de antigos entraves ao desenvolvimento cultural, desde aqueles de ordem econômica até o envelhecimento de estruturas e formas de conceber a cultura. Esta investigação objetiva demonstrar quais desses movimentos de transformação já estão em processo, quais são as principais estratégias utilizadas e quem são seus respectivos protagonistas.

O que são Redes?

Não existe ainda um conceito de rede amplamente aceito e compatível com a diversidade de organizações e contextos em que o termo é utilizado. Embora este seja o “tempo das redes”, muito pouco conhecimento foi organizado e difundido sobre a morfologia, as possibilidades e os limites dessas novas formas de organização social. Como resultado, muitas redes hoje existentes acabam recebendo outras denominações: “fóruns”, “coletivos”, “movimentos”, “consórcios”, “comitês”, “articulações” são alguns exemplos. O inverso também é verdadeiro: muitas das “redes” atuais não são nada além de velhas organizações com nova roupagem ou mesmo simples conjuntos de elementos. “Embora a forma seja um fator decisivo, o desenho da rede não é suficiente para explicá-la ou caracterizá-la como um sistema de propriedades e um modo de funcionamento específico (...) se bastasse identificarmos a existência de ligações entre vários elementos, tudo seria efetivamente rede” (Martinho, 2003). Como defende Ana Cristina Fachinelli:

Uma agenda de endereços, não mais que um anuário de diplomados, não constitui uma rede, mas sim uma matéria-prima relacional. Para que a rede ganhe corpo, é necessário que um projeto concreto, coletivo, voluntário, proporcione uma dinâmica específica às relações pré-existentes. (Fachinelli, 2000).

Ao supor um objetivo coletivo, “um projeto deliberado de organização humana” (Martinho, 2003) é possível traçar uma distinção clara entre as redes sociais e as redes pessoais, de relacionamentos e interesse privado. Esta diferença de natureza terá reflexos nas formas de participação e no engajamento das pessoas em uma ou em outra rede.

Antes de prosseguir, é necessário fazer ainda outra distinção importante: quando falamos de rede social, não falamos de apenas uma, mas, geralmente, de duas redes. Esta é uma simbiose própria dos novos tempos, pois a quase totalidade das redes sociais está estruturada sobre redes de comunicação.

Um dos mais significativos desdobramentos das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), as redes comunicacionais são constituídas de infraestrutura tecnológica e programas (*hardwares* e *softwares*) que permitem o trânsito dos fluxos de informação, o compartilhamento de dados e o desenvolvimento de novas formas de interação entre pessoas, grupos de pessoas, organizações etc. As redes comunicacionais reorganizam as forças de produção, os serviços e a economia, rearticulam a política e modelam a cultura (Trivinho, 1998, p. 13).²² A diversidade de funções e aplicações para essas redes²³ é de tal forma abrangente que este é um universo em aberto, no qual uma nova frente emerge a cada dia, para o espanto de muitos e o delírio dos mercados de ações.²⁴ Entretanto, um dos aspectos mais interessantes das redes comunicacionais é a sua invisibilidade: estamos cada vez mais “enredados” nas redes comunicacionais e mal nos damos conta disso. Para a geração que nasce, o “embalar” dessas redes será tão essencial e invisível como uma segunda natureza.

A disseminação em larga escala das redes sociais, assim, só ocorreu devido à existência das redes comunicacionais. Mais que isso: na medida em que disponibilizam, constantemente, formas inovadoras de interação, as redes comunicacionais conformam o funcionamento e os modos de atuação das redes sociais. Como nos ensina McLuhan,²⁵ os meios também condicionam a ação. Assim, o termo “simbiose”, usado anteriormente para descrever o encontro entre as redes comunicacionais e as redes sociais, é provavelmente o mais correto.

Características das redes sociais

“O centro está em toda parte, e a circunferência, em parte alguma”.²⁶ Nicolau de Cusa não seria capaz de imaginar que, ao se posicionar sobre geocentrismo e heliocentrismo em plena Idade Média, estaria trazendo elementos para explicar um fenômeno social oito séculos mais tarde. A assertiva do pensador renascentista nos conduz a um dos maiores diferenciais das redes em relação às outras formas de organização social: a horizontalidade.

²² Castells enfatiza: “el poder de los flujos tiene prioridad sobre los flujos de poder” (1999, p. 504).

²³ Um detalhamento possível (e, ainda, conservador) para algumas das aplicações das redes comunicacionais encontra-se em Trivinho, E., 1998, p. 22.

²⁴ Caso emblemático, as ações da empresa Google Inc., responsável pelo mais utilizado mecanismo de busca da Internet, que ultrapassaram recentemente o valor de US\$ 47,9 bilhões. Para efeito de comparação, este montante é quase o dobro do valor da General Motors.

²⁵ O canadense Marshall McLuhan (1911–1980), autor dos livros *Os Meios de Comunicação como Extensão do Homem*, *O Meio é a Mensagem* e da noção de *Aldeia Global*, considerado por alguns o “oráculo da Era Eletrônica”.

²⁶ Nicolau de Cusa, Século XIII. *Apud* Martinho, 2003.

A horizontalidade contrapõe-se às estruturas hierarquizadas. A ausência de um centro ordenador, que por determinação prévia concentre as decisões e responsabilidades da rede, estimula o pluralismo de idéias e ações, distribui eqüitativamente direitos e deveres, desburocratiza as atividades, permite trocas diretas entre os membros e reforça o projeto coletivo instaurador da rede. As eventuais centralidades, que seguem a lógica do envolvimento e do reconhecimento, emergem durante processos e atividades, e serão substituídas por outras, na medida em que diminua a sua capacidade de resposta. Assim, cada elemento da rede pode ser um centro, dependendo do momento e do ponto de vista.

Ao prever relacionamentos baseados mais fortemente na qualidade das relações que em qualidades intrínsecas dos membros das redes, horizontalidade confunde-se com conectividade, outra característica essencial das redes. É o fenômeno de produção contínua de conexões, a conectividade, que estabelece uma dinâmica de rede.

Isso porque são as conexões que fazem a rede. Um conjunto de elementos dispersos no espaço (...) não representa nada se não houver alguma conexão entre eles. É o relacionamento entre os pontos que dá qualidade de rede ao conjunto (Martinho, 2003).

Esta questão é particularmente significativa na medida em que todas as conexões são voluntárias – em outras palavras, a participação numa rede é uma adesão ao projeto que a rede representa. Cada conexão, portanto, simboliza e recupera o compromisso original que mantém a rede viva. Além disso, a participação voluntária, enquanto pré-condição para a existência de qualquer rede, é um grande obstáculo a qualquer tentativa de hierarquização dessa forma da organização social.

As conexões com novos membros também qualificam a rede: cada ponto novo significa a adição de toda uma rede²⁷ (na medida em que o ponto conecta-se a outros pontos que também têm conexões) ou, pelo menos, de novos caminhos dentro da rede preexistente. Assim, cada conexão é a possibilidade e a promessa de novas conexões, o que possibilita que as redes cresçam exponencialmente.²⁸

²⁷ Este fato relaciona-se, novamente, com a já citada experiência dos seis graus de separação, na medida em que, para chegar até alguém usamos as redes das redes daqueles que conhecemos.

²⁸ Podem ilustrar esta questão os modelos de empresas como a *Herbalife* e a *Amway*, cujos vendedores ganham sobre a quantidade produtos vendidos por outros profissionais a eles associados.

É preciso observar um mesmo nó pode ser um vértice para o qual convergem várias redes. Essa multidimensionalidade, ou seja, a possibilidade de um indivíduo ou organização participar simultaneamente de várias redes, cria campos de diálogos e intercâmbio pouco prováveis em estruturas mais tradicionais, tornando cada ponto um mediador dos fluxos das diversas redes em que participa.

A dinâmica de suas conexões, por sua vez, não segue ou estabelece padrões, ocorre de forma não-linear, o que dá às redes uma configuração rizomática. A não-linearidade incorpora o acaso e o não-previsto, aproximando as organizações em rede das dinâmicas da vida. Assim, os caminhos entre um ponto e outro da rede normalmente podem ser percorridos de muitas formas, variando, inclusive, de acordo com o tempo. Como num caleidoscópio, cada nova perspectiva é novo arranjo de caminhos e posições. “Una estructura social que se base en las redes es un sistema muy dinámico y abierto, susceptible de innovarse sin amenazar su equilibrio” (Castells, 1999, p. 507).

Uma rede, enfim, “é uma arquitetura plástica, não-linear, aberta, descentralizada, plural, dinâmica, horizontal e capaz de auto-regulação” (Martinho, 2003).

As Redes Culturais na Ibero-América

As informações coletadas em relação às redes culturais que perpassam a Ibero-América desenharam um conjunto que, embora não muito numeroso,²⁹ é bastante diverso. São redes de natureza e objetivos diferentes, que se cruzam e complementam, compondo um mosaico de conexões e fluxos de informação sobre a cultura. As redes pesquisadas formam as seguintes:

- Andired – Red Andina de Promotores Culturales.
- Comissão Internacional de Cultura da OEA (CIC).
- Creative Exchange.
- Culturelink.
- Fórum de Ministros e Encarregados de Políticas Culturais da América Latina e Caribe.
- Iberformat.
- IFAACA – International Federation of Arts and Cultural Agencies.
- Interlocal – Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura.
- La Red – La Red de Promotores Culturales de América Latina y el Caribe.
- Red Internacional de Observatorios de Políticas Culturales.
- Red Internacional de Políticas Culturales.

²⁹ Foram pesquisadas 16 redes. É importante insistir que as redes temáticas especializadas em linguagens não foram consideradas.

- Red Internacional para la Diversidad Cultural.
- Red de Centros Culturales de América y Europa.
- Rede Cultural do Mercosul.
- Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura.
- Rede Mercosul Cultural.

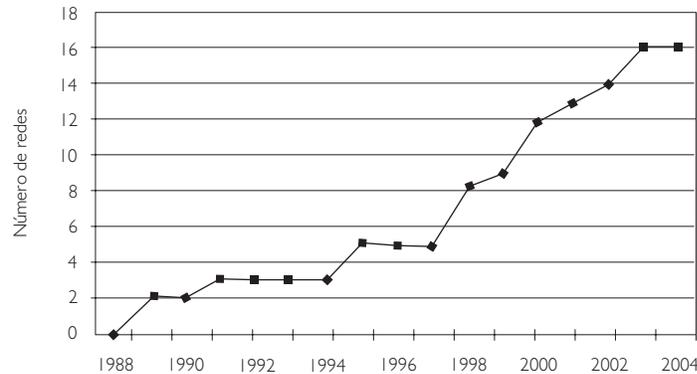
As redes culturais internacionais são um fenômeno jovem, pelo menos em relação à Ibero-América. Como pode ser observado na tabela a seguir, quase a metade das redes pesquisadas (7), foi formada a partir do ano 2000. A média de nascimento nos leva a meados de 1997, o que significa 6,4 anos de atividade.

Ano de formação das redes

<i>Rede</i>	<i>Ano</i>
Culture Link	1989
Fórum de Ministros da América Latina e Caribe	1989
La Red	1991
Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura	1996
Rede Mercosul Cultural	1996
Creative Exchange	1998
Red Internacional de Políticas Culturales	1998
Rede Cultural do Mercosul	1998
Andired	1999
IFAACA	2000
Red Internacional para la Diversidad Cultural	2000
Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais	2000
Iberformat	2001
Comissão Interamericana de Cultura da OEA	2002
Interlocal	2003
Red de Centros Culturales de América y Europa	2003
Média	1997,69

Também é possível notar o aumento gradativo das redes em atividade na Ibero-América. A partir de 1997, conforme aponta o gráfico abaixo, este crescimento segue uma taxa média de 1,57 redes por ano – o que não deixa de ser significativo, considerando a especificidade e a amplitude internacional das redes. Essa maior impulsão na criação de redes pode ser relacionada com a criação da Internet, em 1997, e sua rapidíssima disseminação.

Número de redes em atividade



Poderia-se imaginar que o tempo de vida das redes está relacionado com os membros que as compõe, mas não é possível identificar um padrão relacionando as duas variantes. As redes estudadas possuem dois perfis predominantes em relação à composição de seus membros: elas podem ser redes formadas de pessoas, organizações ou autarquias públicas envolvidas com cultura (10) ou por representantes de governos nacionais (6). Apenas 3 delas podem ser formadas por representantes de governos sub-nacionais – o que talvez possa ser explicado pela novidade da cooperação internacional a partir dos governos sub-nacionais.

Chamam atenção a *IFAACA*, a *Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais* e a *Iberformat*. A primeira pode ter membros que representam governos nacionais e, ao mesmo tempo, pessoas, organizações ou autarquias. A segunda é constituída simultaneamente de organizações e autarquias públicas e de centros de abrangência internacional. Já a *Iberformat* prevê espaço para todas as categorias, embora não conte atualmente com governos nacionais nem sub-nacionais em seus quadros.

A composição das redes também pode ser analisada pela abrangência de sua atuação e pelos países que a compõe.

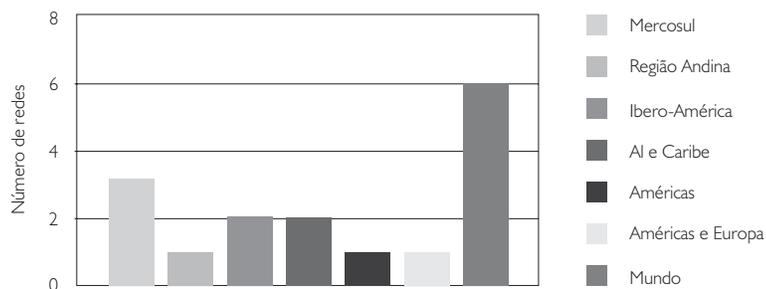
Tendo por base o gráfico acima, é possível detectar certo protagonismo do Mercosul ao estabelecer redes culturais regionais. As diferenças na abrangência territorial das redes também criam espaços muito desiguais na Ibero-América: se, por um lado, os países andinos e do Mercosul aparecem com mais possibilidades de integrar-se em redes, Portugal e Espanha e os países da América Central dispõe de menos oportunidades. Casos emblemáticos, a Bolívia e o Chile são os únicos países que têm possibilidade de participar de todas as redes pesquisadas.

Redes segundo tipo de membros

Rede	Membros			
	Governos nacionais	Governos sub-nacionais	Pessoas e organizações da sociedade	Outros*
Andired				
Comissão Interamericana de Cultura da OEA				
Creative Exchange				
Culture Link				
Fórum de Ministros da América Latina e Caribe				
Iberformat				
IFAACA				
Interlocal				
La Red				
Red de Centros Culturales de América y Europa				
Red Internacional de Políticas Culturales				
Red Internacional para la Diversidad Cultural				
Rede Cultural do Mercosul				
Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura				
Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais				
Rede Mercosul Cultural				

* Seus membros incluem observatórios culturais que podem pertencer a todas as categorias ou a categorias não-listadas, como organismos regionais e internacionais.

Quantidade de Redes por Abrangência Territorial



O protagonismo dos governos e das sociedades das nações ibero-americanas, entretanto, faz com que o quadro real seja diferente do possível: Argentina, Brasil, Colômbia e Uruguai são os campeões em participação, estando em 11 redes cada um.³⁰ Considerando o desempenho dos países em iguais condições, ou seja, considerando somente as redes em que todos podem participar, o quadro altera-se um pouco e a Colômbia torna-se o país mais representado, estando em seis redes. Essas considerações são relevantes na medida em que sinalizam onde está a maior capacidade de mobilização em torno do tema, seja essa uma mobilização governamental ou da sociedade. Neste momento, Colômbia, Cuba, Argentina, Brasil, Uruguai, Espanha e Peru são os países ibero-americanos que mais se encaixam neste perfil – todos eles superam a marca de 80% de presença nas redes em que podem participar como pode ser observado na tabela.

Já quanto à área de atuação das redes, *Sistematização e intercâmbio de informações sobre cultura* é quase unânime (15 de 16).³¹ Esse fato aponta para dois movimentos aparentemente desconexos:

1. A área da cultura está “acordando” para a necessidade de e sistematizar dados e quantificar os processos envolvidos na atividade;
2. A organização em rede leva os membros de diferentes espaços geográficos a organizarem suas informações, a fim de as compartilharem com seus colegas estrangeiros. É bastante plausível, todavia, supor que um movimento influencia o outro e que a experiência de sistematização de dados sobre a cultura de alguns países ou de organismos internacionais tem tido conseqüências positivas sobre aqueles que ainda não trabalham com os números e o registro dos processos da cultura. Dessa forma, embora pareça óbvio que qualquer rede tenha sistematização e intercâmbio de informações como uma das áreas de trabalho, para a cultura isso se torna ainda mais significativo.

Gestão e políticas culturais é a segunda prioridade das redes em foco. Esse dado demonstra que a formulação de políticas públicas para a cultura deixou de ser uma atribuição exclusiva do Estado e requer, cada vez mais, a participação da sociedade, uma vez que sete das 13 redes que tematizam a questão não são redes de perfil governamental. Evidencia também a importância crescente dos processos de gestão –em escalas reduzidas ou em escala nacional– para todos os setores envolvidos com cultura.

³⁰ É preciso observar que o universo das redes está reduzido a 14, pois não é possível identificar a presença dos países nas redes *Culturelink* e *Red Internacional para la Diversidad Cultural*.

³¹ Ver: tabela “Área de atuação das redes”, em anexo.

*Percentual de participação dos países nas redes**

<i>País</i>	<i>Pode Participar</i>	<i>Participa</i>	<i>Percentual (%)</i>
Colômbia	12	11	191,67
Cuba	9	8	88,89
Argentina	13	11	84,61
Brasil	13	11	84,61
Uruguai	13	11	84,61
Espanha	6	5	83,33
Peru	11	9	81,82
Chile	14	10	71,43
México	10	7	70,00
Venezuela	11	7	63,64
Paraguai	13	8	61,54
Guatemala	10	5	50,00
Honduras	10	5	50,00
Nicarágua	10	5	50,00
Bolívia	14	7	50,00
Equador	11	5	45,45
Portugal	7	3	42,87
Costa Rica	10	4	40,00
El Salvador	10	4	40,00
Panamá	10	4	40,00
República Dominicana	10	4	40,00
Porto Rico	10	3	30,00
Média	10,77	6,68	61,11

* Considerando o universo de 14 redes, logo que duas das redes pesquisadas não disponibilizam informações sobre quais países estão entre seus membros.

Um dado alarmante, no entanto, é a pouca preocupação com a *formação de gestores culturais* e com a *investigação sobre a cultura*: juntas, as categorias somam apenas metade mais duas das redes estudadas (10). Vale ressaltar que, na prática, o quesito *sistematização e o intercâmbio de informações* tem relação estreita e alimenta-se da investigação, foco de 6 redes. As mesmas 6

referências diretas tiveram os quesitos *integração regional e promoção e defesa da diversidade cultural*. Isso demonstra que, embora não majoritários, esses temas estão sendo pautados e merecem destaque.

Finalmente, nota-se que 8 redes trabalham com intercâmbio de produtos culturais. Algumas empresas e profissionais já atuam em rede há vários anos e vêm encontrando nessa forma de organização uma maneira de “driblar” o monopólio das grandes corporações da indústria cultural. Caso venha a se confirmar, esta tendência pode ser um dos grandes motores das redes nas próximas décadas e obrigar o “mercado formal” a se re-organizar.

Quando consideramos os projetos e atividades desenvolvidas pelas redes, percebemos que grande partes deles foca na manutenção das dinâmicas e dos encontros da rede, sejam eles presenciais –através da realização de encontros, seminários, conferências, encontros de ministros etc. ou virtuais– através da criação de listas de discussão e fóruns eletrônicos. Nessa linha há uma grande ênfase na viabilização de sistemas para armazenamento, sistematização e disponibilização de informações, que são disseminadas via Internet; boletins impressos e eletrônicos; e publicações. Através desses meios também são divulgadas as pesquisas sobre o campo da cultura produzidas por algumas das redes – é importante notar que as atividades desenvolvidas por essas redes são completares às que têm um perfil mais voltado à intervenção no campo cultural, na medida em que fornecem elementos para o desenho, execução e avaliação de políticas públicas.

As redes *Andired, Red de Centros Culturales de América e Europa, La Red e Rede Cultural do Mercosul* têm atuações bastante semelhantes ao direcionarem suas atividades para a circulação de bens culturais entre seus países-membros. O perfil dessas quatro redes não é coincidência: são todas constituídas por profissionais, empresas ou centros (públicos e privados) responsáveis pela produção e/ou disseminação de bens culturais. *O Projeto das Américas, os Corredores Geográficos-Culturais do Mercosul* e o projeto *Cien Años de Soledad al Aguafuerte* são alguns exemplos importantes.

Já as atividades e projetos das redes com perfil governamental (especialmente *Interlocal*; e *Rede Mercosul Cultural*) contribuem para a criação de ambientes para a circulação de bens culturais. Essas atividades podem ser ilustradas pela Agenda 21 da Cultura e pelo Selo Mercosul Cultural. A *Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura* é uma ovelha negra nesse processo, uma vez que intervém diretamente no espaço cultural dos países-membros, através de projetos como *Mercodramaturgia, Mostra Mercovidéu* e *Mostra Mercocidades de Gravuras*.

CONCLUSÕES

De imediato se faz necessário assinalar os limites das conclusões esboçadas, pois a envergadura do trabalho elaborado não permite ainda resultados mais definitivos. Estas conclusões devem ser, por conseguinte, entendidas como provisórias e como pistas para estimular novas investigações sobre um tema de crucial importância na atualidade.

Apesar do caráter recente dos atores políticos investigados –se comparados, por exemplo, ao Estado nacional– fica evidente o relevante impacto contemporâneo da sua atuação cultural. As políticas culturais dos organismos multilaterais e a atuação das redes têm repercussões não desprezíveis sobre a cultura, as macro-políticas culturais e a organização institucional da cultura na região, o que não significa de imediato que tal repercussão tenha impacto direto sobre todos os segmentos do sistema regional de cultura. Aparentemente tal não ocorre, mas isto exigiria uma investigação mais refinada e aprofundada para permitir análises mais rigorosas. Assim, deve-se, em primeiro lugar, reconhecer a importância e o esforço destes organismos de cooperação internacional que, desde, pelo menos, os anos 60, vêm atuando na conformação dos sistemas culturais nacionais e de sua atualização conceitual.

A formulação e difusão de uma agenda temática contemporânea, sintonizada com posições progressistas, aparecem como movimento dos novos atores político-culturais estudados, em especial das organizações multilaterais. Entretanto, também neste caso, algumas ressalvas devem estar presentes. O descompasso entre tais formulações e a realidade – configurada por exclusões, desigualdades profundas, concentração de poder, mercantilização da cultura, monopólio, dificuldades de interação, hegemonia cultural norte-americana etc – faz com que elas assumam mais um caráter normativo – inquestionavelmente essencial–, sem adquirir um estatuto de efetivação em práticas culturais orientadas por valores como diversidade, pluralidade etc.

Outra descoberta que permitiria um estudo interessante é a estreita relação entre os organismos e as redes internacionais. Todos os organismos estudados, sem exceção, relacionam-se com redes sendo, em muitos casos seus mantenedores. A Oei promove a Rede Iberformat; a Unesco patrocina a Rede Internacional de Observatórios Culturais, além de ter colaborado na criação da Culturelink; o Centro Cultural do Convenio Andrés Bello coordena a Red de

Centros Culturales de América y Europa e a Comissão Interamericana de Cultura é parte da OEA.

Apesar disto, é notável a ampliação do conceito de políticas públicas, anteriormente relacionadas estritamente com o universo estatal. Hoje, tais políticas passam a ser formuladas por atores com interesse público, desde a sociedade civil e organismos internacionais a entes privados e, inclusive, Estados nacionais. É preciso ainda considerar, neste contexto, os governos sub-nacionais, que se tornam não apenas competentes formuladores de políticas, mas novos atores da cooperação internacional. Impulsionada pelas redes, a cooperação protagonizada por governos sub-nacionais e pela sociedade civil aumenta significativamente, movimento que tende a continuar.

Com relação às redes, elas ainda são poucas e muito recentes. O peso quantitativo das redes mundiais ainda é muito acentuado. Por outro lado, fica evidente o papel da Internet como estimulador das redes, pois sua expansão da região aparece como contemporânea da expansão das redes de cooperação cultural. A presença relevante de atores da sociedade civil e, em menos número, de governos locais indica a emergência de novos e promissores atores no intercâmbio cultural.

A pesquisa aponta, porém, para a participação desigual dos países ibero-americanos na expansão de suas fronteiras para o diálogo intercultural e a atuação conjunta na área. O “motor” desse movimento parece ser os países andinos e do Mercosul, ladeados por Espanha e Cuba – dado que pode ter conseqüências sérias, em termos de aprofundamento das desigualdades, num futuro próximo, caso tais tendências não sejam diagnosticadas e corrigidas. Deve haver um esforço para incluir alguns dos países ibero-americanos em mais redes de cooperação.

As temáticas escolhidas pelas redes indicam dados positivos se anotados temas como políticas e gestão culturais e repercussões como o estímulo à sistematização de informações, em uma área tão carente de indicadores e dados com a cultura. Mas a pouca atenção à formação de pessoal na área e aos estudos da cultura aparecem como aspectos muito problemáticos pelo pouco investimento nas interações culturais. Aqui fica patente a necessidade de um esforço no sentido de constituição de novas e mais redes dedicadas a estes temas.

Por outro lado, as redes também se consolidam como uma possível alternativa aos fluxos das indústrias culturais, confrontando o temor pela homogeneidade que seria conseqüência da globalização. Os novos fluxos, de fato, apresentam-se como possibilidade tanto para a execução de políticas intergovernamentais de intercâmbio e promoção da diversidade cultural, quanto

para investimentos privados, oportunidades de trabalho para centenas (quicá milhares) de produtores, artistas etc. Seria, sem dúvida, relevante analisar de modo mais profundo e sistemático o impacto efetivo destas redes na circulação e nas trocas culturais na Ibero-América, inclusive concebidas como alternativa aos fluxos culturais hegemonzados pelas potentes indústrias culturais da região.

Enfim, esta breve incursão no universo das políticas desenvolvidas pelos organismos multilaterais de cooperação internacional e das redes presentes na Ibero-América sinaliza para possivelmente uma grande influência de ambos atores no desenvolvimento do espaço cultural ibero-americano nos próximos anos. Os organismos –cujo papel tem sido, sobretudo, o de promover fóruns de debates sobre temas candentes que perpassam hoje o campo da cultura– deverão influenciar cada vez mais os governos nacionais, no sentido de estreitar a relação entre cultura e desenvolvimento, estimulando-os a assumir o tema como prioritário e desenvolver políticas públicas mais consistentes para a cultura. Às redes, caberá ajudar a formular essas políticas, esteira da expansão do conceito de políticas públicas. Também promoverão a circulação não só de produtos culturais, mas das próprias iniciativas e experiências nacionais, conformando um conjunto de imaginários acerca da relevância política e da centralidade da cultura na região. No entanto, um encontro mais sistemático entre os dois atores poderá ter rebatimentos significativos sobre antigos atores do campo cultural como os Estados nacionais e os produtores culturais, potencializando a intervenção em favor de políticas culturais democráticas e inovadoras.

BIBLIOGRAFIA

Castells, Manuel, *La Era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1 – La sociedad red*. Tradução: Carmen Martínez Gimeno, Madrid, Alianza Editorial, 1999.

Fachinelli, Ana Cristina, et al., “A prática da gestão de redes: uma necessidade estratégica da Sociedade da Informação”, in *Revista Com Ciência*, 2000, Disponível em <http://www.comciencia.br/reportagens/socinfo/info14.htm>.

García Canclini, Néstor, “Culturas da Ibero-América: é possível um desenvolvimento compartilhado?”, in Néstor García Canclini, (org.), *Culturas na Ibero-América: diagnósticos e propostas para seu desenvolvimento*. Tradução: Ana Venite Fuzato, São Paulo, Moderna, 2003. p. 13-27.

——— “Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano”, in Néstor García Canclini, (org.), *Políticas culturales en América Latina*, México, Editorial Grijalbo, 1987, p. 13-59.

Garretón, Manuel Antonio, (coord.), *Espaço cultural latinoamericano. Bases para uma política cultural de integração*, Santiago, Fundo de Cultura Económica, 2003.

Harvey, Edwin, *Relaciones Culturales internacionales en Iberoamérica y el mundo*, Madrid, Tecnos, 1991.

Hermet, Guy, *Cultura e desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Vozes, 2002.

Mance, Euclides André, *A revolução das redes. A colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual*, Petrópolis, Vozes, 2000.

Martinho, Cássio, *Redes – uma introdução às dinâmicas da conectividade e auto-organização*, Brasília, WWF Brasil, 2003. Disponível em http://www.wwf.org.br/publicacoes/livro_redes_ea.htm.

Moises, José Álvaro, *Diversidade cultural e desenvolvimento nas Américas*. Disponível em http://www.oas.org/udse/espanol/cpo_cult_public.asp.

Nipón Bólan, Eduardo, *La cooperación cultural como proceso de la globalización. Una visión desde América Latina*. Disponível em <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric00a02.htm>.

Panikkar, Raimon, “Cultura y Desarrollo”, in *Papeles Iberoamericanos: Cooperación Cultural Euroamericana – I Campus Euroamericano de Cooperación Cultural*, Barcelona, Organización de los Estados Iberoamericanos / Fundación Interarts, 2000, p. 43-49.

Pérez Cuéllar, Javier, *Nossa diversidade criadora*. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, Campinas, Papirus, Brasília, Unesco, 1997.

Pinheiro Guimarães, Samuel, “Subdesenvolvimento e cultura”, in *Comunicação & Política*, vol. XI, nº 2, nova série, maio-agosto, Rio de Janeiro, CEBELA, 2004.

Pitombo Vieira, Mariella, *Política cultural na Bahia: o caso do Fazcultura*, Dissertação (Mestrado em Comunicação e Cultura Contemporâneas) 240f. Salvador, FACOM/UFBA, 2004.

Rey, Germán, *Cultura e desarrollo humano: unas relaciones que se trasladan*, Disponível em <http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric00a02.htm>.

Scherer-Warren, Ilse, "Redes e sociedade civil global", in Haddad, Sérgio (org.), *ONGs e Universidades*, São Paulo, ABONG/ Peirópolis, 2002, p. 63-92.

Silva, Carlos Antonio, (coord.), *O que são redes?* Disponível em http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_oqredes.cfm.

— *Fundamentos e paradigmas das Redes*. Disponível em http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_conceitos.cfm.

— *Tipologia das redes*, Disponível em http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_tipolog.cfm.

— *Planejando a Rede*. Disponível em http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_planej.cfm.

— *Monitoramento e Avaliação de redes*, Disponível em http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_monitora.cfm.

Trivinho, Eugênio, *Redes: obliterações no fim de século*, São Paulo, Annablume, FAPESP, 1998.

ANEXOS

Abrangência territorial das redes

<i>Rede</i>	<i>Abrangência</i>						
	Mercosul	Região Andina	Ibero-América	Am. Latina e Caribe	Américas	Américas e Europa	Mundo
Andired		■					
Comissão Interamericana de Cultura da OEA					■		
Creative Exchange							■
Culture Link							■
Fórum de Ministros da América Latina e Caribe				■			
Iberformat			■				
IFAACA							■
Interlocal			■				
La Red				■			
Red de Centros Culturales de América y Europa						■	
Red Internacional de Políticas Culturales							■
Red Internacional para la Diversidad Cultural							■
Rede Cultural do Mercosul	■						
Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura	■						
Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais							■
Rede Mercosul Cultural	■						

Áreas de atuação das redes

Rede	Abrangência						
	Formação em cultura	Gestão e políticas culturais	Intercâmbio de produtos culturais	Investigação sobre a cultura	Sistematização e intercâmbio de informações	Integração regional	Promoção e defesa da diversidade cultural
Andired							
Comissão Interamericana de Cultura da OEA							
Creative Exchange							
Culture Link							
Fórum de Ministros da América Latina e Caribe							
Iberformat							
IFAACA							
Interlocal							
La Red							
Red de Centros Culturales de América y Europa							
Red Internacional de Políticas Culturales							
Red Internacional para la Diversidad Cultural							
Rede Cultural do Mercosul							
Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura							
Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais							
Rede Mercosul Cultural							

Redes segundo a participação dos países ibero-americanos

Rede	Abrangência																						
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	Cuba	El Salvador	Equador	Espanha	Guatemala	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	Porto Rico	Portugal	Rep. Dominicana	Uruguai	Venezuela	
Andired																							
Comissão Interamericana de Cultura da OEA																							
Creative Exchange																							
Fórum de Ministros da América Latina e Caribe																							
Iberformat																							
IFAACA																							
Interlocal																							
La Red																							
Red de Centros Culturales de América y Europa																							
Red Internacional de Políticas Culturales																							
Rede Cultural do Mercosul																							
Rede de Mercocidades – Unidade Temática de Cultura																							
Rede Internacional de Observatórios de Políticas Culturais																							
Rede Mercosul Cultural																							
Culture Link	Estas redes não informam quem são nem qual a nacionalidade de seus membros.																						
Red Internacional para la Diversidad Cultural																							

Ficha de Informações (Modelo)

<i>[nome]</i>	
<i>Dados</i>	
1. Amplitude territorial	
2. Países participantes	
3. Ano de formação	
4. Área de atuação	<input type="checkbox"/> Formação em cultura <input type="checkbox"/> Gestão e políticas culturais <input type="checkbox"/> Intercambio de produtos culturais <input type="checkbox"/> Investigação sobre a cultura <input type="checkbox"/> Sistematização e intercambio de informações sobre cultura <input type="checkbox"/> Integração regional <input type="checkbox"/> Promoção e defesa da diversidade cultural
5. Contato	
6. Estrutura	
7. Objetivos	
8. Atividades / Projetos Principais	
9. Mantenedores	
10. Número de membros	
11. Perfil dos membros	
12. Critérios de participação	
13. Site	

IV

Valores de la posibilidad real de
la integración latinoamericana

Universidad Central Marta Abreu de las Villas

CUBA

RECTOR: José Ramón Sabondo Loidi

AUTORES:

Dr. Edgardo Romero Fernández (Coordinador)

Dr. Pablo Guadarrama González

Dra. Josefina China Guevara

Dr. Miguel Rojas Gómez

Msc. Yadira García Rodríguez

MSc. Raúl Lombana Rodríguez

MSc. Víctor Almanza López

Introducción

Los estudios sobre valores se han convertido en práctica habitual en las ciencias sociales contemporáneas, e independientemente de las críticas en el plano teórico o metodológico que se le puedan hacer a un enorme porcentaje de ellos siguen siendo recurrentes, pues los valores, en cualquiera de sus manifestaciones sistémicas, constituyen un factor importantísimo de orientación y regulación de la conducta. Por otra parte, cualquier proyecto social se articula desde su génesis a partir de unos valores específicos e ignorarlos significa no conocer a profundidad el plan y no poder interactuar adecuadamente en el proceso de su realización, que en un proyecto latinoamericanista es de gran significación práctica.

Lógicamente, este tipo de estudio, aunque no deja de ser teórico, debe ser además aplicado, pues para la política concreta a desarrollar cuenta mucho la interpretación que los diferentes actores sociales de América Latina hacen del asunto y no es menos importante la influencia que se pueda desarrollar sobre cada uno de ellos.

A partir del concepto que los especialistas que participan en la investigación tienen acerca del fenómeno de la integración, puede o no viabilizarse mejor. Se deben destacar no sólo los mecanismos económicos, políticos y jurídicos, sino la identificación cultural, la articulación social y la conformación de un pensamiento común y auténtico en relación con el pasado, el presente y sobre todo, el futuro de nuestra América. Este análisis indica la importancia de los estudios de pensamiento tanto en el nivel ideológico como en el de la psicología social; de la existencia de una metodología específica para este tipo de investigación y conformación de un modelo de análisis de los valores del proyecto integracionista; de la no existencia de mecanismos jurídicos para la seguridad y el desarrollo de la integración y por último, de las tendencias a fomentar procesos de "integración" (tipo *La iniciativa para las Américas*) para estos pueblos, que a juicio de prestigiosos investigadores no contribuyen, en verdad, al desarrollo de los países latinoamericanos.

Se hace necesario, al abordar el estudio del proyecto latinoamericanista de integración, delimitar sus valores esenciales, examinar qué presencia real tienen éstos en los pueblos de América Latina y proponer cómo potenciar los mismos para fomentar el proceso de integración y de desarrollo de estos países.

Objetivos

OBJETIVO GENERAL

Contribuir al desarrollo del proyecto integracionista latinoamericano desde la potenciación de los valores.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Determinar los fundamentos conceptuales de la idea de la integración latinoamericana.
2. Precisar el sistema de valores del proyecto integracionista latinoamericano.
3. Diagnosticar la presencia de dichos valores en diferentes regiones de nuestra América, así como en diversos actores sociales.
4. Proponer un sistema de potenciación de los valores del proyecto integracionista latinoamericano en las diferentes regiones diagnosticadas.
5. Socializar los resultados investigativos a través de su publicación.
6. Contribuir a la formación de profesionales de las ciencias jurídicas y afines que se propongan participar y colaborar con el proceso de integración latinoamericano. (Este objetivo está vinculado al Curso de Seguridad Jurídica para la Integración Latinoamericana).

Metodología

El proyecto está concebido como una investigación de largo aliento en la cual se pueden diferenciar claramente cuatro etapas o subproyectos.

El primero de ellos está dedicado al estudio teórico de los valores fundacionales del proyecto de la integración latinoamericana. Éste ha posibilitado reconstruir el paradigma histórico e ideológico inicial, a partir del cual se facilita hacer estudios, comparaciones y evaluaciones de los procesos integracionistas posteriores.

La segunda etapa de la investigación consistirá en el estudio de los valores que propugnan las diferentes asociaciones, instituciones y líderes de la región americana y su comparación con el paradigma fundacional de la integración, lo que posibilitará el primer diagnóstico sobre el proceso integracionista latinoamericano.

Desde la primera etapa se desarrolla el Curso de Seguridad Jurídica para la Integración Latinoamericana con el objetivo de que los participantes (especialistas en Derecho y ciencias afines) aporten desde su conocimiento elementos para el *Diagnóstico I* y para los posteriores que se realizarán a fin de establecer una estrategia para la seguridad jurídica latinoamericana.

La tercera etapa estará dedicada a diagnosticar los valores del proyecto histórico de la integración latinoamericana en diferentes regiones y actores sociales de nuestra América, lo cual fungirá como *Diagnóstico II*.

La cuarta etapa será dedicada a la elaboración de un *Modelo de potenciación de los valores del proyecto de la integración latinoamericana* que facilite la labor de los diferentes gestores y actores de la misma en las distintas regiones de *Nuestra América*.

Resultados esperados de la investigación

Para la primera etapa investigativa, cuyo resultado está asociado a la actividad de la Cátedra en su primer año, se encontró la siguiente situación problemática:

Dentro de las posibles formas de integración existentes y propuestas para América Latina resulta más recomendable el tipo basado en la autoctonía; la preservación del patrimonio cultural de estos pueblos y el mejoramiento de la calidad de sus formas de vida. Por lo que es preciso definir los valores que caracterizan a este tipo de integración, para construir un referente teórico-metodológico que permita evaluar los procesos integracionistas en la actualidad.

El problema general, que se plantea fundamentalmente el proyecto de investigación, se orienta hacia la consideración de cómo es posible que los valores fundacionales del proyecto autóctono, emancipador y antiinjerencista de la integración latinoamericana continúen pulsando el espacio cultural, ideológico y sociopolítico de la región, no obstante los controvertidos efectos actuales de la globalización sobre los procesos de consolidación de las identidades nacionales y regionales.

El proyecto sólo sugiere resolver la cuestión de la identificación y determinación conceptual cualitativa de los valores fundacionales del proyecto de integración latinoamericana.

HIPÓTESIS

1. El pensamiento sobre la integración latinoamericana se gesta a partir de necesidades reales de los habitantes de las colonias iberoamericanas en relación con su vitalidad o existencia emancipada.
2. La idea de justicia estructura un pensamiento alternativo al pensamiento colonialista y genera una corriente de pensamiento independentista, que

se autodefine viable a través de la unidad y la integración de las ex colonias iberoamericanas.

3. La concepción de la integración latinoamericana se gesta y justifica además, en relación con los peligros externos, fundamentalmente el pensamiento y la política panamericanista. Por tanto, el tema de la soberanía representa otro pilar clave del ideario integracionista, respondiendo a una necesaria postura antiinjerencista.
4. El tema de la identidad y la autenticidad latinoamericana está indisolublemente vinculado a la concepción de la integración, ya que la concepción de la posibilidad real de constitución de lo latinoamericano presupone una Latinoamérica que se mueve, se orienta a través de un proceso de autodesarrollo y no de una dependencia del centro de poder estadounidense u otro cualquiera. O sea es una visión antianexionista, antiinjerencista, autóctona y posibilitadora de un crecimiento de nuestros pueblos sobre la base de la justicia y la equidad.

RESULTADOS ESPERADOS

- Definición de los valores fundacionales del proyecto autóctono, emancipador y antiinjerencista de la integración latinoamericana.
- Construcción de un referente teórico-metodológico que permite evaluar el sistema de valores que promovieron los procesos integracionistas fundacionales y su posible trascendencia en la actualidad.

RESULTADOS ALCANZADOS

Se obtuvieron los resultados esperados y ambos se describen en el informe final de investigación: "Valores fundacionales de la integración latinoamericana", en proceso de edición para su publicación como libro.

Se elaboró el ensayo "La universidad y los valores fundacionales de la integración latinoamericana" para el libro: *La universidad y los procesos de integración social. Siete cátedras para la integración*, Convenio Andrés Bello.

La integración latinoamericana no es sólo un proceso de carácter económico, político, social y jurídico, sino, también básicamente, cultural, ya que en la medida que pueda ser desarrollada y comúnmente aceptada una idea de lo latinoamericano con base en una identidad de valores, creencias, costumbres y tradiciones, así como en una historia y lengua comunes, podrá ser alcanzado el ideal de integración latinoamericana.

La creación de una idea de Latinoamérica o de lo latinoamericano no puede obviar las diferencias culturales que existen entre cada uno de nuestros países e incluso al interior de ellos, pues se desvirtuaría la esencia de cada una de

estas naciones, poseedoras todas ellas de particularidades o características únicas que deben ser preservadas como parte de la herencia cultural latinoamericana.

Por ello es necesario continuar promoviendo una cultura de la integración latinoamericana, ya que no se encuentra suficientemente arraigada, ni de forma similar, en la conciencia social de estos pueblos. Resulta desacertado homogeneizar culturalmente a los pueblos de América Latina, para lo cual es imprescindible esclarecer los valores particulares y comunes que le dan sustento al proceso de integración en nuestra región. Hay que tratar de descubrir e identificar los valores más universales que dan sustento a la totalidad latinoamericana y a partir del trabajo de potenciación de los mismos propiciar los procesos de integración.

Le corresponde a las universidades latinoamericanas un papel preponderante en la conformación de esa conciencia integracionista, incorporando en las distintas disciplinas que presentan como oferta académica, unidades curriculares que fomenten los valores e idea de la integración.

En la actualidad es cada vez más común la tendencia a vincular a las universidades con los sectores productivos y de servicios para el desarrollo armónico de América Latina y El Caribe con énfasis en el plano económico, político, social, cultural, especialmente en el científico-técnico, aunque en la práctica, realidad y discurso estén algo disociados por las características propias de la región. Los retos que esta región ha de enfrentar de cara al futuro, entre los cuales se halla el de la integración, obligan a buscar con más énfasis los aspectos axiológicos e ideológicos que deben sustentar dicha vinculación.

En tal sentido se han pronunciado numerosos autores e instituciones que trabajan en función de los procesos de integración en la región,¹ fomentando propuestas sobre lo que se debe hacer por parte de las universidades y las instituciones relacionadas con la educación y la cultura y le atribuyen diversas capacidades a las instituciones de Educación Superior, lo que se manifiesta en la ampliación de espacios académicos,² es decir, en el intercambio de

¹ Ver: C. Amzel-Ginzburg, "Una propuesta desafiante: la Universidad del Mercosur", en: Informe Integrar, n° 6, Boletín del Instituto de Integración Latinoamericana, Argentina, Universidad de La Plata, 2000. A. Didrikson, "Una agenda del presente para la construcción del futuro de la Educación Superior en América Latina y El Caribe", en Memorias del Seminario Unam/Unesco, 1996. La Unesco frente al cambio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, n° 1, Serie Políticas y Estrategias, Caracas; L. Morales; J. Morales, "La universidad latinoamericana y el proceso de integración", en Revista Desarrollo, Barranquilla, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, Año XXXII, n° 105, 1998. Comunidad Andina de Naciones, "¿Qué es la Universidad Andina Simón Bolívar?", en: www.uasb.edu.bo, 2000.

² J. Brovetto, "Formar para lo desconocido. Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción", en Serie Documentos de trabajo, n° 5, Montevideo, Universidad de la República, 1994.

profesores, investigadores, estudiantes, administradores y experiencias de diverso tipo, que crean las condiciones para impulsar áreas deprimidas, fortalecer centros o programas de excelencia y crear postgrados importantes y pertinentes en la región. Y eso es cierto, en la medida que sea elevada la capacidad académica en el interior de estas asociaciones, así se obtendrán ciudadanos más informados y comprometidos con las ideas de integración.

También es muy importante repensar la educación como engranaje fundamental para optimizar el desarrollo de los países latinoamericanos y su protagonismo a nivel mundial, para lo cual deben formarse ciudadanos competentes, con participación decisiva en los procesos de integración; por lo cual, las universidades están llamadas a cumplir un rol fundamental, ya que a ellas debe corresponder la tarea de impulsar la masa crítica de investigadores que puedan apoyar la educación integracionista, la reconversión de la economía en la región y subregiones, la transferencia de tecnología al sistema productivo, etc.

No obstante estos planteamientos, la realidad parece no coincidir con la retórica ya que es evidente que los procesos de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y la formación que brindan las universidades en muchos casos no tienen mucha confluencia, ya que en las Instituciones de educación superior suelen estar ausentes unidades curriculares que fomenten el desarrollo de la integración y arraiguen las ideas necesarias en aras del mismo.³ Por ello el presente trabajo no versará particularmente sobre el cómo hacer, sino sobre el qué potenciar para propiciar el desarrollo de esa Latinoamérica aún en construcción, que sólo es posible a través de su unidad e integración.

El ideal de la unidad y la emancipación latinoamericana constituyen el referente universal, a través del cual cobran sentido los procesos circunstanciales de luchas sociales en América Latina a partir de los inicios del siglo XIX y al mismo tiempo ese proyecto unitario (hoy decimos de integración) es el resultado de la práctica fallida anterior de tales luchas. O sea, es la construcción colectiva, (aunque personificada a través de sus expositores) de un modelo de la posibilidad real del desarrollo de lo latinoamericano, por ello es imprescindible la construcción y reconstrucción constante de dicho ideal y su perfeccionamiento como modelo de la posibilidad real del desarrollo de lo latinoamericano, a partir de la indagación y sistematización de su sistema axiológico.

³ Ver: L. Morales, García, "Cultura, educación e integración en América Latina", en revista Frónesis, vol. 8, nº 2, Caracas, agosto 2001.

LOS VALORES FUNDACIONALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y SUS ORÍGENES

La integración latinoamericana porta consigo el referente de haber surgido en el contexto del fenómeno deformativo del colonialismo.

Tan pronto se tuvieron noticias de la violencia con que irrumpieron los *dioses blancos* en la región, los pueblos locales, en medida proporcional a su nivel de desarrollo, adoptaron una doble postura que representa, de una parte, el intento de mantener relaciones pacíficas y salvaguardar sus valores, y de otra el fatalismo religioso, el temor físico, la sorpresa ante la técnica y los códigos de valor hispano-lusitanos.

Avalados por una doctrina *universal* que *legitimizaba* la conquista violenta, los nuevos presupuestos se basaron en la imposición del trabajo esclavizado, el temor a *Dios* y la implantación de formas de producción correspondientes a las necesidades metropolitanas con un fin económico que responde a un interés oficial (el de la Corona) y a otro individual (el del conquistador).

De este modo, el comercio se caracterizaría, durante todo el período colonial, por el rígido monopolio metropolitano, la piratería y el contrabando, dando lugar a una psicología local de ilegalidad y desamparo físico. El divorcio regional se acentúa por la ausencia de formas capitalistas. Las relaciones de producción semifeudales impuestas, que atendían a una percepción externa de la riqueza bruta y no a su existencia real en sí, contribuyeron con creces a la adopción de una economía por defecto complementaria en función del desarrollo del capitalismo mundial, pero en muy poca medida beneficiada por él, sin que pueda confundirse hoy la especialización limitada y atrofiada que en verdad tuvo lugar con diversificación autosuficiente alguna.

La falta de industrialización local respondía tanto al modelo de la imposición como al de referencia metropolitana, que tampoco empleaba los beneficios que aquella podría traer aparejados por lo que la política impuesta era ajena a un crecimiento interno bajo tales presupuestos. Por ello, el sistema administrativo, de efectos parasitariamente burocráticos y contrastante con los supuestos del Estado-nación moderno, se perpetuó nefastamente en la mentalidad latinoamericana.

Si hoy se cuestionan las formas más viables de modelos políticos luego de una experiencia republicana inviable, tras una lucha independentista que planteó y dejó pendiente este particular, debe recordarse que el poder anterior estuvo siempre en manos muy inaccesibles al cambio voluntario para el ente común.

Las permisiones que en el siglo XVIII se observan a favor de la pujante clase criolla, irían solo destinadas a mitigar las tensiones políticas y, de ser posible, a insertar a aquella dentro del sistema de control oficial, para sacarle provecho. A la larga, cualquier reforma se distorsionará en función de sostener y acaso aumentar la riqueza de ultramar. Ello se comprueba en el hecho de que, en tanto más inoperante es el aparato administrativo colonial, más crecerá –nunca a la inversa– el número de funcionarios promovidos, aunque su ejercicio sea ineficaz.

A ello tributaba la estructura social que se había gestado durante siglos. En cualquiera de sus circunstancias espaciales, la región sufría el trauma del choque inicial entre dos entes esencialmente distintos: el conquistador europeo y el despojado local. Este último conservaba el precedente de una unidad cultural no manifiesta en unidad política para al menos insertar al extranjero, además de las consabidas diferencias en cuanto a grado de desarrollo, que no se harían notar durante la Colonia, llevadas al plano raso de la dominación absoluta, derivada en una historia común en cuanto a vejación y reducción sistemática.

El ente externo, en cambio, aparece ahora –y siempre en escala ascendente a medida que avance el período colonial– dividido esencialmente en dos grupos: el de la élite comercial hispano-lusa y de los ricos criollos productores. En tanto el segundo busca cada vez más consecuentemente el poder económico (y por consiguiente político), el primero se plaga de elementos que zigzaguean entre su devoción nominal a la metrópoli y su posibilidad de ser sobornado por quienes ameritan burlar las leyes coloniales para mejorar sus condiciones de vida a partir de la ganancia lucrativa concreta, aunque éstos no se verán obligados a una toma de partido extrema hasta bien consumada la Independencia. Sin embargo, contagian de alternativas de ilegalidad y corrupción –cada vez más incomprendidas pero ciertas– a aquellos sectores que existen o surgen emergentemente entre la cúpula enriquecida y la gran masa explotada latinoamericana.

El proceso a partir del cual el peninsular se convierte en criollo no depara una segunda etapa donde éste se convierta concretamente en una nacionalidad lo suficientemente definida y cuajada dentro de marcos administrativos no elegidos antes y durante la Independencia.

Esto no transcurre independientemente del resto de los grupos sociales (conocidamente rebelados en diferentes ocasiones de manera espontánea contra su régimen de vida), los cuales son arrastrados masivamente en contra de la metrópoli al contar con una cultura política para concientizarlos del freno que representa la Corona y dirigir contra ella sus fuerzas. La similitud de penalidades, aun cuando éstas no sean expresadas de manera uniforme con

respecto a los grupos, conforma un sentimiento común de rechazo al extranjero, con una parte de él ahora inmersa en el *bando* local.

No debe olvidarse que la iniciativa metropolitana fue quien determinó el ingreso progresivo del negro africano al Nuevo Mundo luego del *experimento* indígena. En medio del panorama colonial latinoamericano, las necesidades reales de subsistencia y lucha por la emancipación aumentan en ambos grupos étnicos ante su semejante situación y posición social, convergiendo su inferioridad étnica y cultural (en contraposición a la demográfica) con su función económica concreta.

Aquellos componentes resultantes del proceso de mestizaje básico (esto es, blanco-indio-negro) ocupaban posiciones ubicadas entre las capas medias y explotadas, pero, como tendencia general, por encima de estas últimas. La población ibérica se mezcló culturalmente con las razas autóctonas, pero esto no sucedió en similar medida a la inversa, pues la discriminación a que era sujeto el *etnos* local por el blanco ibérico respondía, ante todo, a una marcada intención de diferenciación socio- clasista.

Por ello, puede asegurarse que lo que culturalmente dejó Iberia en Latinoamérica de unidad autóctona se debe a su propio ensimismamiento en explotar sistemática y humillantemente a lo que dejó de ella. Si algún elemento distintivo, en cuanto a identidad cultural y comprensión de la misma tiene hasta hoy Latinoamérica, es precisamente esta convergencia, donde los grupos marginados socialmente siempre se corresponderán con lo más autóctono de las culturas originales.

En el mundo colonial latinoamericano las universidades y escuelas estaban marcadas por un sistema discriminatorio social, racial y genérico, bien bajo la égida ideológica católica o bajo los influjos liberales modernos. La mayor parte de los movimientos que se dan con cercanía temporal al advenimiento del siglo XIX se verán impulsados por las ideas de la Ilustración, la Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa; pero siempre asimiladas de forma exclusiva bajo el filtro de la aristocracia criolla ante el analfabetismo y la censura prevalecientes.

No es posible destacarle un papel revolucionario a la universidad latinoamericana colonial, ya que si bien este tipo de institución surge y se organiza ya desde el medioevo para impulsar el progreso y en Latinoamérica se estableció de forma bien rápida, en comparación con otros continentes y regiones,⁴ la universidad colonial fue servidora de la Corona antes que cualquier

⁴ Ya en 1538 se funda la Universidad de Santo Domingo y luego, pocos años después, se fundan las de México y Lima cuando en el viejo mundo sólo había 16 universidades y

otra cosa⁵ y sin duda, un instrumento de división social y dominación ideológica al servicio de los poderes establecidos. Las universidades fueron concebidas como lugar de desarrollo no sólo educativo y de orden académico, sino también de control en la protección del poder colonial y taller donde se forjaron nuevas generaciones de súbditos a la Corona.

No obstante, a pesar de no tener el sustento ideológico formal y el impulso que les hubiesen podido dar los habitantes más instruidos de las colonias hispánicas (aunque esto cambiará en lo adelante),⁶ se producen numerosas formas de protesta contra la colonización española desde sus inicios. Los diversos modos de rebeldía, organizados con éxito o no, muestran a las claras que las necesidades reales de existencia de los habitantes autóctonos de las colonias hispano-lusas generan y fomentan el valor emancipación social y personal y el valor unidad intra e interclasista para sostener esa lucha, alimentados cotidianamente por un sentimiento de justicia social solidificado desde diferentes puntos de vista en la época de la independencia.

El pensamiento sobre la independencia e integración latinoamericana, entonces, se gesta durante la Colonia a partir de necesidades reales de sus habitantes –entiéndase individuos y grupos socio-clasistas definidos entre sí, con capacidad económica diferenciada, pero que no detentan el poder político en ningún caso y etnoculturalmente son parte de un *Ser Latinoamericano* preformado– en relación directa con su vitalidad y existencia.

Cuenta con esto a su favor, y tiene en contra, indiscutiblemente, la falta de referente económico e ideopolítico local, con la consecuente aparición de dos tipos notables de mentalidad: uno, minoritario, de poder clasista supremo sin conciencia total de las bases originarias del verdadero desarrollo nacional interno; y otro, hasta hoy alarmantemente mayoritario, sacudido por la ma-

ninguna en lo que es hoy Estados Unidos. Ver: Carlos Tunnermann, *Ensayos sobre la teoría de la Universidad*, Managua, Vanguardia, 1990, pág. 153.

⁵ Para ingresar a las universidades era menester probar la “legitimidad y pureza de sangre”; la ceremonia del grado de doctor alcanzaba un costo de 10,000 piastras en el Perú, por tanto para entrar a la universidad había que ser rico e hidalgo, además, para acceder a ellas había que provenir de los colegios, generalmente controlados por ordenes religiosas, (dominicos y jesuitas) que servían a los intereses de la dominación colonial. Ver: Tunnermann, *op. cit.*, pág. 173.

⁶ Y asumirían un papel mucho más protagónico fermentado por el ideario humanista proveniente del erasmismo que ya había tomado alguna fuerza en España. Este fermento, junto al obligado tema de reflexión sobre la condición humana de los aborígenes americanos motivó las preocupaciones de carácter antropológico que se apreciaron en la escolástica latinoamericana. Véase: P. Guadarrama, *Humanismo en el pensamiento latinoamericano*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2001; Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2002.

nipulación masiva y perenne de la nueva *metrópoli interna*, envuelta en una mentalidad de servidumbre condicionada por su histórico estatus socioeconómico.

En ambos, la relación con la corrupción del poder y la desunión interna, así como la ponderación del gigante económico externo como solución a sus males, resulta una herencia impregnada hasta la actualidad tanto como la propia segunda independencia por hacer.

La justicia como valor en el pensamiento emancipador latinoamericano

Desde la secta pitagórica, la Academia platónica o el Liceo fundado por Aristóteles, las ideas acerca de la justicia han sido motivo de polémicas reflexiones que han trascendido hasta los recintos universitarios de la llamada posmodernidad.

Una comprensión rigurosa del lugar que ocupa el concepto de justicia en la estructura sociopolítica de la sociedad es imposible de llevar a cabo sin tomar como punto de partida las reflexiones filosóficas que se han desarrollado en el seno de las mencionada secta, Academia, Liceo y posteriormente en escuelas y universidades.

Las ideas de la ilustración potenciadas con las revoluciones en Norteamérica y Francia contribuyeron de forma vital a formar las ideas independentistas en los criollos ilustrados y a consolidar en los mismos la noción de justicia e igualdad. Las logias, la prensa y los centros de enseñanza se erigieron, en esta etapa, en un instrumento de significativa importancia en la divulgación de las ideas progresistas.

Han sido muchas las causas que se han esgrimido como determinantes en la recepción de la idea de independencia, pero no siempre se llega a analizar el nivel de incidencia real de las mismas y por tanto se pierde la perspectiva de lo realmente esencial, e incluso se desechan elementos importantes en el análisis.

Algunos atribuyen el deseo de independencia a la corrupción administrativa y la inmoralidad burocrática por parte de las autoridades españolas, a la relajación de las costumbres del clero, mientras otros aducen como causas esenciales la crueldad y el despotismo con que eran tratados los indígenas y las restricciones culturales impuestas por las autoridades españolas.

Tales enfoques adolecen en la mayoría de los casos de un análisis particularizado de realidades diferentes y en otros obvian elementos importantes, como resulta ser la existencia de universidades en muchas de las más importantes ciudades hispanoamericanas. También la formación cultural de los líderes independentistas son otros tantos argumentos en contra de la generalización de estas razones antes mencionadas y necesitadas de precisiones.

Del mismo modo se subestima la rivalidad motivada por el establecimiento de gabelas y trabas que dificultaban el desarrollo de la economía para sí de las colonias y frenaba el crecimiento de su capacidad productiva.

Un papel significativo en la fermentación ideológica del proceso independentista lo desempeñarían los ideales del Naturalismo del siglo XVII, encaminados a explicar la naturaleza del derecho y a justificar algún tipo de orden político superior concreto, al menos un despotismo ilustrado. Y con ese afán de asegurar su libertad los hombres se asociaron para garantizar sus derechos inalienables, organizaron con ese fin la sociedad civil y el orden político, acorde con los postulados de la ilustración francesa preconizados por el pensamiento constitucionalista de Rousseau, donde quedaba establecida la necesaria subordinación de los Estados libres a una norma superior constitucional, que no sólo legitimaba el poder estatal sino que también salvaguardaba los derechos ciudadanos.

La defensa de Rousseau de la democracia directa ejercida por grandes asambleas de ciudadanos unidos a los postulados preconizados por la independencia norteamericana y el liberalismo influyeron notablemente en la mayoría de los máximos dirigentes independentistas y en personajes destacados de la cultura latinoamericana como Andrés Bello, José de la Luz y Caballero, Francisco José de Caldas, etc.; en algunos casos de forma distorsionada y otras con cierto carácter sistémico, mayor o menor, lo cual sería decisivo en el ideal independentista e integracionista posterior. Tales son los casos de Miranda, San Martín, Bolívar, Nariño, Moreno, Alvear, O'Higgins, Carrera Verdugo, Pío de Montúfar, Rocafuerte y muchos otros, que con frecuencia se encontraron en Europa y bebieron de la savia de sus prestigiosas instituciones de enseñanza o mantuvieron vínculos con sus centros políticos y los de Estados Unidos. Ello les permitió equiparse ideológicamente, pero también la posibilidad de contar con apoyos externos y las necesarias fuentes de financiación para sus proyectos, lo cual marcaría igualmente su percepción del proceso y de las bases internacionales sobre las cuales erigir a los futuros Estados emancipados.

Estos contactos con las disímiles tendencias del ideario político europeo caracterizaron la evolución lógica del pensamiento emancipador en las colonias en el cual prevalecieron ideas poco estructuradas resultado de la confluencia del ideario europeo-norteamericano y los ideales de un "nuevo mundo" caracterizado por el mestizaje y la transculturación. La evolución paulatina de este pensamiento dio origen a un ideario político-jurídico propio, que sin negar sus raíces e influencias, se erigió en una nueva propuesta.

Sin dudas, el pensamiento político del movimiento emancipador americano –enmarcado históricamente entre los años 1790 y 1825– estaba condicio-

nado internamente en su surgimiento por una diversidad de situaciones locales imposibles de reconducir por los cánones seguidos en procesos similares ocurridos en Europa y que imponen al desarrollo histórico una impronta peculiar. No menos importante resulta apuntar el contexto internacional en que florece: la crisis más intensa del sistema colonial que obligaba a Europa a buscar soluciones ante una inminente transformación, hecho éste que se expresa en el pensamiento político de la época.

En cuanto se trata el pensamiento político jurídico de la emancipación puede decirse, sin temor a la equivocación, que se adoptaron con fe ciega los modelos y conceptos políticos procedentes de Estados Unidos y Francia, lo que provocó una crisis de eficacia legal, (es decir, no efectividad de los proyectos legales emancipadores), que, en efecto, es consecuencia de la contradicción modelo extranjero *versus* situación local, avivada en todo momento por la existencia de otros puntos de vista internos que ofrecían otras respuestas a los problemas locales.

Lo justo es un concepto ético, una valoración moral de un fenómeno social, es un concepto histórico. De manera corriente se habla de equidad como equivalente a justicia, pero de modo preferente para significar la solución justa de un caso determinado. Una solución equitativa es la que parece adecuada o correcta en unas circunstancias determinadas, como algo que corresponde a la justicia natural.

En el concepto de justicia existe una antinomia. Es la contradicción entre la exigencia de igualdad y la de justicia individual. El carácter general de las normas permite tratar igual a casos iguales; pero este mismo puede tener un inconveniente para llegar a una solución justa en casos determinados. Si la justicia reclama igualdad, también exige que sea tratado cada caso con sus propias circunstancias, sus propiedades, sus particularidades, y ha de procurarse que el carácter general de las normas no obligue a desconocer circunstancias de las que puede depender que la solución sea justa. De esa manera aparece el concepto clásico de equidad como la justicia del caso particular.

Libertad, igualdad, fraternidad, fueron valores fundamentales de la Revolución Francesa que definieron el significado de justicia para el pensamiento transformador revolucionario en América. Justo era ser libre, igual y fraterno; claro que, ante la crisis institucional que ocasiona desautorizar a la nobleza como clase dominante desvirtuando su origen y estirpe divina, era necesario sustituir el sistema institucional antiguo por uno nuevo basado en la Ley, hecha por los hombres tras un contrato o pacto social.

Una de las primeras preocupaciones del pensamiento emancipador estuvo orientada hacia la fundamentación de la justicia de su causa. La revolución

feliz era concebida como un todo armónico en lo moral, político y material; los principios de la razón, de la justicia y de la virtud son considerados de inestimable valor en el sostén de la causa libertaria que ofrece sustento a una nueva acción política y de gobierno.

Para el pensamiento de la emancipación, la dimensión de lo justo en lo político se centraba en la idea de instaurar una nueva forma de gobierno, que apoyada por la corriente jurídica del constitucionalismo conservara para el futuro, con seguridad y fuerza las conquistas alcanzadas en la victoria contra el despotismo. Obviamente, se hacía indispensable establecer una constitución que, fundada únicamente sobre los principios de la razón y de la justicia, asegurara a los ciudadanos el goce más entero de sus derechos.

Una máxima rige la idea de lo justo en la forma de hacer revolución: *la revolución depende tanto del pueblo, como de sus legisladores*. Del pueblo, que debe ser sabio al elegir sus representantes al gobierno, y de los legisladores, porque éstos tienen la misión de perpetuar los derechos alcanzados en la lucha, dando al país una dirección invariable con solidez indestructible.

Así, lo justo en política, sería aprobar una constitución que instaure la república, con un gobierno estructurado con tripartición de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, al estilo de Montesquieu, perfectamente equilibrados, que instrumenten una autoridad colegiada, colectiva, electiva, alternativa y momentánea.

La nueva sociedad que pretende y trae consigo el pensamiento emancipador está presidida por la equidad y la justicia, contra la anarquía y la ambición del déspota que acecha a Europa. La ola revolucionaria que recondujo los espíritus independentistas a la etapa de *guerra a muerte* radicalizó las ideas creando nuevas estrategias.

De la idea de justicia –en todos los sentidos abordados, político, económico y social–, nace la estrategia para la independencia, que sustenta la existencia de América como nación en unidad integrada, consecuencia lógica del análisis de la derrota del movimiento emancipador en el poder.

La Carta de Jamaica, de Simón Bolívar, quizás sea el documento con mayor dimensión futurista que tuvo el pensamiento emancipador de la época y representante del realismo político. En ella, el libertador esboza críticamente la situación de la emancipación en la América y define sus propios principios políticos y su firme convicción de que la unión de América es lo que puede ponerla en actitud de expulsar a los españoles y fundar un gobierno libre. La causa es justa, pero los pueblos divididos no tienen capacidad de lucha contra el despotismo español.

La idea de justicia en el pensamiento de los representantes del realismo político americano constituyó el fundamento de la lucha frontal y a muerte

contra España hasta expulsarla de tierras americanas y la entrega del poder al pueblo por sus caudillos libertarios después de alcanzada la emancipación definitiva de cada región; con el afán de conformar una unidad entre todos los pueblos, que significara la garantía más fuerte de la permanencia en libertad. Emanada de las necesidades concretas de los habitantes latinoamericanos, esta idea había logrado estructurar en la región un pensamiento alternativo al pensamiento colonialista, generando una corriente ideológica independentista capaz de garantizar la emancipación viable a través de la unidad y la integración de las ex colonias hispano-lusas; los protagonistas de dicha Independencia, sus gestores reales y sus fuerzas motrices demandaron la solución absoluta de sus problemas y derrumbaron todo cuanto la obstaculizaba suponiendo finalmente una soberanía que –contrario a lo que buena parte de ellos planteaba y entendía– no estaba totalmente lograda, pues el paso de la integración capaz de salvaguardarla y garantizar la reforma social imprescindible para su evolución viable –tal y como lo ha estado hasta hoy– permanecía fatalmente inacabado.

2

EL PARADIGMA DE LA INTEGRACIÓN Y LOS NUEVOS ESTADOS NACIONALES LATINOAMERICANOS ANTE EL PELIGRO HEMISFÉRICO Y LA TENTATIVA PANAMERICANISTA HASTA FINALES DEL SIGLO XIX

En la etapa subsiguiente a la independencia se puede apreciar cómo la concepción de la integración latinoamericana se gesta y justifica, en relación con los peligros externos, fundamentalmente del pensamiento y la política panamericanista, dando lugar a una postura antinjerencista.

La lucha por la independencia tuvo serias implicaciones en los recién independizados territorios: no aseguró el fin de las guerras civiles y los conflictos regionales se agudizaron luego de la guerra. Las tensiones sociales y raciales prevalecientes durante la guerra de liberación polarizaron las sociedades de los nuevos países. El poder político de las naciones independizadas fue débil, y promovió el desarrollo del caudillismo.

Aunque la guerra de liberación liquidó el monopolio español, las naciones latinoamericanas quedaron a merced de la influencia económica de Estados Unidos e Inglaterra, que dominaban el mercado atlántico. Esto representó un problema adicional, pues el fuerte desarrollo económico de los norteamerica-

nos resultaba demasiado competitivo para los países recién independizados. Además, en ellos, prevalecía un clima de confusión, desorganización e inestabilidad. Las tentativas unitarias de la región se diseñaron a través de pasos concretos, pero éstos no fueron suficientes.

Luego de la independencia, las naciones latinoamericanas atravesaron serias dificultades de tipo político y económico que más bien generaron la digresión de los estados. Además, las potencias extranjeras –como Estados Unidos– veían con gran recelo la unidad latinoamericana, pues podía poner en peligro sus intereses sobre la región. Estas razones explican, en gran medida, por qué el Congreso de Panamá, de 1826, no logró su cometido, y el sueño bolivariano de la confederación de los nuevos Estados americanos quedó inconcluso.

Por otra parte, es necesario enfatizar la ausencia de planes para mejorar la insuficiencia cultural con vistas a una emancipación social plena de las naciones recién liberadas de España, a lo cual hace alusión Simón Bolívar ya en tiempos de la aparición de las repúblicas hispanoamericanas como entidades nacionales, –en la que el problema incluso de las nacionalidades no estaba debidamente definido–,⁷ cuestionando tanto la forma de gobierno adecuada para las nuevas repúblicas como la capacidad de los pueblos recién liberados para contar con una cultura política que garantizara la defensa de sus conquistas. Estas preocupaciones del Libertador se manifestaron no sólo en torno a la forma de gobierno idónea para la Gran Colombia, sino también para los Estados concretos. Ello puede comprobarse en los términos bajo los cuales emplaza al Congreso de Angostura en 1919 (cesando sus propios poderes por temor a instaurar una tiranía) a establecer leyes y gobiernos viables para Venezuela.

La toma en cuenta de la relación entre la política del Estado y los intereses de la sociedad a la cual debe responder, constituyen un pilar insoslayable, como lo muestra su tesis en torno a la responsabilidad social del gobierno:

⁷ Fue, precisamente, en los temas políticos donde más claramente quedó de manifiesto la lucha de las ideologías. El primero y el más profundo de esos temas fue el de la nacionalidad. Surgidos –excepto Brasil– de una ocasional división de las áreas coloniales, las nuevas nacionalidades se constituyeron sin fundamento suficientemente vigoroso; era difícil establecer, en la década que siguió a la independencia, cuáles eran los rasgos específicos y diferenciadores de cada uno de los nuevos países. Dos tendencias se manifestaron contra la definición de las nacionalidades. Una fue la aspiración a constituir grandes unidades políticas, como lo intentaron Bolívar con la Gran Colombia, Morazán con la América Central y Santa Cruz con la Confederación Perú-Boliviana. Otra fue la tendencia de ciertas regiones a convertirse en nacionalidades”. J. L. Romero, *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*, Editorial Universidad de Antioquia, 1999, pág. 249.

La Naturaleza hace a los hombres desiguales en genio, temperamento, fuerzas y caracteres. Las leyes corrigen esta diferencia, porque colocan al individuo en la sociedad para que la educación, la industria, las artes, los servicios, las virtudes, le den una unidad ficticia propiamente llamada política y social.⁸

La situación de las sociedades recién liberadas debía solucionarse, según Bolívar, en la misma medida en que se pretendiese avanzar dentro del proyecto integrador. Por ello, preocupaba al libertador la proyección de un proyecto social igualmente asociado a la salvaguarda de la independencia. El mantenimiento de una situación sociocultural adversa en los nuevos Estados podría hacer padecer a los protagonistas y a la vez beneficiarios del proyecto bolivariano de las propias razones que podían condicionar su destrucción, si no se resolvía el desamparo social de las grandes masas humildes, que no estaba lejos de notar el prócer:

Al desprenderse la América de la monarquía española se ha encontrado semejante al imperio romano, cuando aquella enorme masa cayó dispersa en medio del mundo antiguo (...) Uncido el pueblo al triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio, no hemos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud. Discípulos de tan perniciosos maestros, las elecciones que hemos recibido y los ejemplos que hemos estudiado son los más destructores. ¡Por el engaño se nos ha dominado más que por la fuerza! ¡Por el vicio se nos ha degradado más que por la superstición!⁹

El tema de la soberanía no se encuentra solamente vinculado al de la independencia, como una saga de la misma, sino que es elemento clave para el desarrollo y emancipación de lo latinoamericano, vinculándose directa e indirectamente con la educación necesaria para la democratización de las sociedades latinoamericanas. Estos últimos son valores que se irán incorporando al caudal axiológico de la integración, pues si no actúan en sistema, no tiene sentido hablar de una Latinoamérica que comienza a configurarse y sólo lo puede hacer con base en aquellos valores que la propician y la protegen de los peligros externos que la acechan a partir del momento de su independencia política.

⁸ Simón Bolívar, *Obras Completas*, tomo 5, pág. 338.

⁹ Simón Bolívar, *Ideario político*, Caracas, Ediciones Centauro, 1973, pág. 77.

Así, en el mencionado Discurso de Angostura, puede leerse:

La esclavitud es hija de las tinieblas: un pueblo ignorante es un instrumento torpe de su propia destrucción: toma licencia por su libertad, la traición por patriotismo, la venganza por justicia. Semejante a un robusto ciego que, instigado por el sentimiento de sus fuerzas, marcha con la seguridad del hombre más perspicaz y, dando en todos los escollos, no puede rectificar sus pasos. (...) ¿Cómo después de haber roto todas las trabas de nuestra antigua opresión, podemos hacer la obra maravillosa de evitar que los retos de nuestros duros hierros no se cambien en armas liberticidas? (...) Nuestras manos están ya libres, y todavía nuestros corazones padecen de las dolencias de la servidumbre.¹⁰

Contra la depauperación insoluble del hombre hispanoamericano y su incultura política y jurídica, proponía el libertador una unidad imprescindible entre gobierno, sociedad y educación:

Para formar un gobierno estable se requiere la base de un espíritu nacional que tenga por objeto una inclinación uniforme hacia dos puntos capitales, modelar la voluntad general y limitar la autoridad pública. Para sacar de este caos nuestra naciente República todas nuestras facultades morales no serán bastantes si no fundimos la masa de pueblo en un todo; la composición del Gobierno en un todo; la legislación en un todo; y el espíritu nacional en un todo; unidad, unidad, unidad debe ser nuestra divisa. La sangre de nuestros ciudadanos es diferente; mezclémosla para unirla.¹¹

Dentro de esta relación sistémica, la educación y la escuela constituían el elemento rector, el mismo que hoy enfrenta una de las situaciones más caóticas, y en torno al cual se presentan cuestiones impostergables ante la alternativa integracionista. En una ocasión llegaría a expresar Bolívar: *Las Naciones marchan hacia el término de su grandeza, con el mismo paso con que camina la educación. Ellas vuelan, si ésta vuela, retrógrada, se precipita y hunde en la oscuridad, si se corrompe o absolutamente se abandona.*¹²

Como su maestro Simón Rodríguez, el Libertador creía que la escuela tenía que ser creada por el gobierno como primer fundamento del saber. Hispa-

¹⁰ Simón Bolívar, "Discurso ante el Congreso de Angostura", 15 de marzo de 1919, en Francisco Pividal Padrón, *Simón Bolívar: Vigencia de su Pensamiento*, La Habana, Casa de las Américas, 1976.

¹¹ *Ibíd.*

¹² Ver Juan D. Andrade, *Pensamientos del Libertador*. 2ª edic., Caracas, Editora Paulina, 1981.

noamérica clamaba por una instrucción pública original. Sin ella, las Guerras de Independencia jamás tocarían su fin. Con tales ideas, no es raro encontrar una obra del Libertador en el campo de la educación sumamente aportativa.¹³

Panamericanismo vs. soberanía latinoamericana

Pero evidentemente no serían sólo los factores internos los que impedirían el desarrollo de la unidad latinoamericana y de Latinoamérica misma. Además de los factores acarreados de la desunión ya expuestos, e independientemente de que ya nos hemos referido a los peligros de injerencismo de otras potencias en América Latina y a los hechos históricos que así lo avalan, todo esto se acrecienta, obviamente, por la aparición, conjuntamente al ascenso y desarrollo del Imperialismo durante las últimas tres décadas del siglo XIX, de la doctrina necesaria para justificar la intervención de los Estados Unidos en América Latina, la doctrina panamericanista, conocida inicialmente como Doctrina Monroe y orientada a advertir a Europa, (en el momento en que nuestros pueblos casi alcanzaban totalmente la Independencia) que nuestra área geográfica era de influencia y dominio exclusivo norteamericano.

Es necesario señalar que la complejidad de la situación internacional en el primer cuarto del siglo XIX y la existencia en la doctrina Monroe de ciertos elementos progresistas para aquel tiempo, (el principio de prohibir la colonización, la idea de la “soberanía popular”) así como la fraseología democrática y el carácter nebuloso de sus formulaciones, sirvieron de caldo de cultivo para la creación de diverso género de mitos. Entre ellos el de la “Amenaza exterior”

¹³ Bolívar propuso crear, en 1819, una Cámara (ministerio) de educación, llamada a sentar las bases de la enseñanza primaria general con arreglo a los logros de la ciencia pedagógica mundial. Igualmente, estableció un sistema de enseñanza gratuita y obligatoria para los niños indígenas entre 4 y 14 años. También convirtió numerosos colegios privados y conventos en escuelas públicas. Creó en las regiones liberadas escuelas para niños huérfanos, así como la Universidad de Trujillo, el Seminario de Chuquisaca, el Colegio de Ciencias del Cuzco. En 1820 decretó la tutoría del Estado sobre la educación privada de Colombia, y siete años después reformó la Real y pontificia Universidad de Caracas. No sólo promulgó, sino que él mismo elaboró casi siempre los nuevos planes de estudio. Aprobó la autonomía universitaria con un rector electo libremente por el claustro, proclamó una política de puertas abiertas, declaró el derecho de todos los ciudadanos a escuchar las declamaciones de los catedráticos, reconoció la participación de los alumnos en la dirección del Instituto y les asignó importancia como evaluadores de los docentes, propuso un sistema de equivalencias y reválidas entre todas las universidades de Colombia, estableció el concurso de libres concursos de oposición para la provisión de cátedras, fundó un sistema de jubilaciones docentes a los veinte años de servicio, estimuló la producción de textos y dispuso fondos universitarios. Sin embargo, quizás el aporte educacional más interesante del Libertador radica en que fue el primer estadista del continente en tomar medidas a favor de la educación de la mujer, llegando a crear una escuela para las niñas de cualquier clase social. Ver Simón Bolívar, *Decretos del Libertador, (1813-1825)*, tomo 1, Caracas, 1961, pág. 90.

establecido sobre la supuesta intervención de la Santa Alianza para restablecer el dominio de España en América, y utilizado luego con diferentes formas como base de su política exterior e interior y el de la “comunidad de intereses con la América del Sur” que originó la “necesidad” de la “defensa de los intereses nacionales en la región”.

Apoyándose en estos mitos, los Estados Unidos plantean sin sentido la unidad latinoamericana, a partir de las garantías para la independencia que ofrece la doctrina Monroe. Así, a partir y en consonancia con esta doctrina, y sistematizando la ideología y política panamericanista, Estados Unidos manobra contra la unidad latinoamericana, ora apoyando a gobernantes proyanquis, ora instigando a la división por medio de ciertos privilegios a los aspirantes a grandes potencias de la región (Argentina y Brasil), ora instigando en las querellas nacionalistas, o simplemente violando la soberanía de los Estados de la región, bajo el pretexto de “defender los intereses norteamericanos” o de “proteger la vida y la propiedad de los súbditos norteamericanos”, en relación con lo cual, la primera víctima fue México, pero le siguieron Cuba, Argentina, Perú, Nicaragua, Uruguay, el departamento panameño de Colombia, Paraguay, Haití, Chile y Brasil.¹⁴

En los últimos lustros del siglo XIX maduró, empujada por el auge económico yanqui, el proyecto antibolivariano del panamericanismo, teniendo como su principal gestor al secretario de Estado norteamericano James G. Blaine, quien en la Primera Conferencia Internacional Americana de Washington (1889-90) quiso disfrazar al emergente imperialismo estadounidense con la fachada de unidad continental. El líder independentista cubano José Martí encabezó la denuncia de tal fraude.¹⁵

Como digno representante de los intereses de *Nuestra América*, hacia octubre de 1889 en su artículo dedicado al agrupamiento de los pueblos de América, Martí sentenciaba: *Pensar es prever. Es necesario ir acercando lo que ha de acabar por estar junto. Si no, crecerán odios; se estará sin defensa apropiada para los colosales peligros, y se vivirá en perpetua e infame batalla entre hermanos por el apetito de tierras.*¹⁶ Para la América Latina ese colosal peligro lo eran los Estados Unidos. Ante la inminencia del peligro, expresaba, en su ardiente prosa, que no se trataba de advertencias nuevas, era en realidad *lo que desde hace años vengo temiendo y anunciando se viene encima, que es la política conquistadora de*

¹⁴ S. Guerra; A. Prieto, *Estados Unidos contra América Latina, dos siglos de agresiones*, La Habana, 1978, págs. 36-43.

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ José Martí, *Obras Completas*, tomo 7, La Habana, Editorial Nacional de Cuba, 1963, pág. 325.

*los Estados Unidos, que ya anunciaban oficialmente (...) su deseo de tratar de mano alta a todos nuestros países como dependencias naturales de este.*¹⁷

La Primera Conferencia Internacional Americana de Washington fue asumida por Martí como un asunto de trascendencia histórica continental, pues con ella se abría definitivamente *la era del predominio de los Estados Unidos sobre los pueblos de América.*¹⁸

Al analizar las propuestas de la delegación norteamericana, Martí realiza un balance crítico sobre la propuesta de unión aduanera y apunta cómo la gran tajada se la llevarían en todo caso los Estados Unidos, *que elaboran, en sus talleres cosmopolitas, cuanto conoce y da el mundo*¹⁹ y que utiliza de manera abusiva el proteccionismo para desplazar a sus rivales comerciales, por tanto *¿A que ir de aliados, en lo mejor de la juventud, en la batalla que los Estados Unidos se prepara para librar con el resto del mundo? ¿Por qué han de pelear sobre las repúblicas de América sus batallas con Europa y ensayar en pueblos libres su sistema de colonización.*²⁰ Inmediatamente después, expone la verdadera historia de los tratados comerciales de los Estados Unidos con los demás países del área, y con toda razón, porque la unión aduanera formaba parte de un plan que conducía a la firma de los que eufemísticamente se llamaban tratados de reciprocidad, que sirvieron sólo para penetrar de manera sistemática las economías latinoamericanas y que hoy se nos presentan como algo supuestamente novedoso a través del ALCA y sus modelos bilaterales de asociación.

Así mismo en su lucha ante los peligros de la codicia nortea sentenciaba:

¿Y han de poner sus negocios los pueblos de América en manos de su único enemigo o de ganarle tiempo, y poblarse, y unirse y merecer definitivamente el crédito y respeto de naciones, antes de que ose demandarles la sumisión el vecino a quien, por las lecciones de adentro o de afuera, se le puede moderar la voluntad, o educar la moral política, antes de que se determine a incurrir en el riesgo y oprobio echarse por la razón de estar en un mismo continente, sobre pueblos decorosos, capaces, justos y como él, prósperos y libres (...) Jamás hubo en América, de la independencia acá, asunto que requiera más sensatez, ni obligue a más vigilancia, ni pida examen más claro y minucioso, que el convite que los Estados Unidos potentes, repletos de productos invendibles, y determinado a extender sus dominios en América, hacen a las naciones americanas de menos

¹⁷ *Ibíd.*, tomo 20, pág. 203.

¹⁸ *Ibíd.*, tomo 6, pág. 57.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 56.

²⁰ *Ibíd.*, pág. 57.

poder, ligadas por el comercio libre y útil con los pueblos europeos, para ajustar una liga contra Europa, y cerrar tratos con el resto del Mundo. De la tiranía de España supo salvarse la América española; y ahora, después de ver con ojos judiciales los antecedentes, causas y factores del convite, urge decir porque es la verdad, que ha llegado para la América española la hora de declarar su segunda independencia.²¹

De tal forma justicia social, independencia, soberanía y antiinjerencismo se funden en un sistema axiológico, que según el héroe nacional cubano posibilitará el desarrollo real de *Nuestra América*. Dichos valores, como se ha observado, surgen y se establecen de las necesidades de la vida cotidiana de estos pueblos y obviamente se sistematizan en el pensamiento de los principales próceres latinoamericanos, aunque ello, evidentemente, no bastase para lograr la tan ansiada unidad, basada en el interés común de los pueblos.

Debe destacarse que Martí, al igual que Bolívar, concedió un papel preponderante a la educación y al rol de las universidades, para la construcción de Latinoamérica. ¿Cómo han de salir de las Universidades los gobernantes, – se preguntaba– si no hay Universidad en América donde se enseñe lo rudimentario del arte de gobierno, que es el análisis de los elementos peculiares de los pueblos de América?²²

El conocimiento en Martí es una cuestión vital porque es poder y crecimiento de aquellos hombres ante las negligencias, por eso afirmaba: *Viene el hombre natural, indignado y fuerte y derriba la justicia acumulada de los libros, porque no se le administra de acuerdo con las necesidades patentes del país (...) Conocer es resolver. Conocer el país y gobernarlo conforme al conocimiento, es el único modo de liberarlo de las tiranías.*²³

Es genial su análisis cuando expresaba que la Universidad europea había de ceder a la universidad americana. *La historia de América de los incas acá, ha de enseñarse al dedillo, aunque no se enseñe la de los arcontes de Grecia. Nuestra Grecia es preferible a la Grecia que no es nuestra. Nos es más necesaria.*²⁴ Aquí se aprecia también una fuerte relación con lo comunal y la importancia para nuestros países americanos sin obviar lo mejor de la experiencia universal: *Injértese en nuestras repúblicas el mundo; pero el tronco ha de ser el de nuestras repúblicas. Y calle el pedante vencido; que no hay patria en que pueda tener el hombre más orgullo que en nuestras dolorosas repúblicas americanas.*²⁵

²¹ *Ibíd.*, pág. 56.

²² *Ibíd.*, pág. 482.

²³ *Ibíd.*, pág. 483.

²⁴ *Ibíd.*, pág. 484.

²⁵ *Ibíd.*, pág. 483.

Como se puede apreciar, aunque la unidad latinoamericana no fructificó en el curso del siglo XIX, el proyecto unionista mantuvo el aliento durante toda la centuria, pues él respondía a las necesidades de la “verdadera independencia” latinoamericana, por lo que no es de extrañar que de él derivasen posiciones y movimientos político-ideológicos como el antiimperialismo de José Martí ya en el propio siglo XIX, que completaban los valores fundacionales de lo latinoamericano para ese momento histórico.

Tales valores mantienen total vigencia en la actualidad, pues los ideales de justicia, independencia, soberanía y autodeterminación de los pueblos latinoamericanos continúan constantemente amenazados y deben ser defendidos so pena de perder su propia identidad.

3

LA IDENTIDAD CULTURAL LATINOAMERICANA COMO VALOR DE Y PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

El problema de la conceptualización de la cultura y su dimensión axiológica, así como el de la autenticidad o la originalidad de la filosofía, la literatura, el arte, la ciencia, etc., que se producen en Latinoamérica es relativamente reciente, si bien tiene ya antecedentes en el pensamiento de los siglos XVIII y XIX.

Se necesita una concepción que enjuicie críticamente la complejidad contradictoria de los fenómenos que abarca la cultura y no simplemente como aquello que diferencia al hombre de la naturaleza²⁶ y que tome como seguro cimiento de su construcción teórica a la producción de *bienes* materiales y espirituales de cada época histórica determinada, en la que queda incluido el propio hombre como producto de sus dinámicas circunstancias.

Una concepción acertada de la historia no presenta al hombre como un simple resultado, sino como un ser que mediante su actividad consciente a cada paso enriquece, a la larga, la cultura. Aun cuando en ocasiones algunos

²⁶ No sin falta de razón, Gabriel García Márquez ha sostenido que “cuando se habla de cultura, la dificultad principal reside en que ésta carece de definición. Para la Unesco, la cultura es lo que el hombre agrega a la naturaleza. Todo lo que es producto del ser humano. Para mí, la cultura es el aprovechamiento social de la inteligencia humana. En el fondo, todos sabemos qué abarca el término *cultura*, pero no podemos expresarlo en dos palabras”, Gabriel García Márquez, “El milagro de la creación”, en *Mensaje de América. Cincuenta años junto a la Unesco*, Unam, México, 1996, pág. 112.

individuos en particular la empobrezcan con su actividad irracional, el balance general final de la historia siempre se inclina axiológicamente en sentido positivo. Son muchos los investigadores que en la actualidad consideran que “cultura es todo objeto al cual hay incorporado algún valor o toda institución o actividad que tiende a un valor”.²⁷

La cultura debe concebirse como *el grado de dominación por el hombre de las condiciones de vida de su ser, de su modo histórico concreto de existencia, lo cual implica de igual modo el control sobre su conciencia y toda su actividad espiritual, posibilitándole mayor grado de libertad y beneficio a su comunidad.*²⁸ Si determinados animales son capaces en su actividad de cumplimentar tales requisitos axiológicos que demanda siempre este concepto –no por simples razones etimológicas– entonces no habría inconvenientes en incluir sus actividades dentro del mismo, como consideran los etólogos; el problema radicaría más bien en la consideración de que sus actividades “culturales” resulten provechosas o no a dicha especie.

Siempre que el hombre domina sus condiciones de existencia lo hace de forma específica y en una situación espacio-temporal dada. En tanto no se conozcan estas circunstancias y no sean valoradas por otros hombres, tal anonimato no le permite participar de forma adecuada en la universalidad. A partir del momento en que se produce la comunicación entre hombres, con diferentes formas específicas de cultura, ésta comienza a dar pasos cada vez más firmes hacia la universalidad. La historia se encarga después de ir depurando aquellos elementos que no son dignos de ser asimilados y “eternizados”. Sólo aquello que trasciende los tiempos y los espacios es lo que más tarde es reconocido como *clásico* en la cultura, independientemente de la región o la época de donde provenga.

Ir a la búsqueda de la cultura *auténtica* de América Latina, como elemento que favorece los procesos de integración de estos pueblos, no significa proveerse de un esquema preelaborado de lo que debe ser considerado *auténtico*, y luego tratar de acomodar lo específico del mundo cultural latinoamericano como en lecho de Procusto a tal concepto histórico.

El problema no consiste en descubrir primero qué es lo que debe ser considerado auténtico en lo que Manuel Antonio Garretón denomina adecuadamente *espacio cultural latinoamericano*,²⁹ para ir verificando empíricamente si

²⁷ G. Marquín Argote, y otros, *El hombre latinoamericano y sus valores*, Bogotá, Editorial El Búho, 1991, pág. 35.

²⁸ P. Guadarrama; N. Perelguin, *Lo universal y lo específico en la cultura*, Bogotá, Editado por la Universidad INCCA de Colombia, 1988. La Habana, Editora de Ciencias Sociales, 1989. 2ª edición ampliada, Bogotá, Universidad INCCA de Colombia, 1998, pág. 300.

²⁹ Véase: M. A. Garretón, (coord.) *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2000.

cada manifestación de la cultura de esta región puede ser validada con tal requerimiento. La *cultura auténtica* es siempre específica y por tanto histórica y debe ser medida con las escalas que emergen de todos los demás contextos culturales, pero, en primer lugar, con las surgidas del mundo propio.

El hecho de que unos pueblos aprendan de otros y se intercambien sus mejores valores alcanzados, labor protagónica de las universidades, constituye una premisa inexorable del desarrollo de la cultura y favorece los procesos integracionistas. Contribuir a que los pueblos superen todo tipo de hegemonismo o subestimación cultural en relación con otros, constituye una vía de debilitamiento de cualquier forma de relativismo cultural, que favorezca cualquier expresión de racismo o xenofobia, por muy comprensibles o justificadas que pudieran parecer.

En el proceso de realización de acciones culturales auténticas se va forjando la *identidad cultural* de una nación, pueblo o región, como ha sucedido en el caso de los pueblos latinoamericanos, que aunque puede ser manipulada con los fines ideológicos más disímiles, en definitiva sobrevive y se alimenta de las demandas incumplidas por generaciones incapaces.

En función de la demostración lógico-racional e histórica, en cuanto a la génesis de la identidad cultural, hay que señalar que ésta tiene sus antecedentes en la Ilustración hispano-portuguesa americana de fines del siglo XVIII y a esa labor contribuyeron los reducidos espacios de las universidades latinoamericanas de la época.

Se destacaron inicialmente en esa labor, el mexicano Francisco Javier Clavijero, el brasileño José Joaquín da Cunha Azevedo, el peruano Juan Pablo Viscardo, el ecuatoriano Eugenio de Santa Cruz y Espejo y el precursor de la independencia y la integración latinoamericana, el venezolano Francisco de Miranda, entre los principales, quienes propugnaron una necesaria *descentralización del sujeto*. A partir de la premisa de desmontar el hombre universal abstracto, para dar paso a la concepción del hombre universal concreto situado, se desarrolló y expuso la teoría de la identidad cultural.

La conciencia de la identidad cultural y la consecuente integración alcanzó en Francisco de Miranda una mayor concreción. En aras de ésta fundamentó y desarrolló conceptos identitarios como *Colombia o continente-colombiano*, *Nuestra América e Hispanoamérica*.

En tanto, Simón Rodríguez, el maestro del Libertador, insistió en la unión en la práctica para garantizar el futuro. La lógica para fundamentar el proyecto de la nueva identidad, y hacer notar, por otro lado, la continuidad y ruptura histórica cultural con el mundo ibérico occidental.

Por su parte, Andrés Bello, quien dedicó más atención que sus antecesores a las posibilidades que ofrecía la educación universitaria, concebía la identidad como una relación entre cosas, personas y culturas diferentes, pero que tienen algo en común o coincidente, dada en el *tiempo* y el *espacio*. Concluyó que la identidad de la persona individual y la identidad de clase o identidad colectiva se expresaban de manera concreta como *identidad específica*,³⁰ la cual tenía como función ser transmitida por una generación a otra para mantener la continuidad, sin soslayar la ruptura de elementos parciales, pues en las identidades se dan integraciones y desintegraciones.

Sin obviar las diferencias étnicas y culturales, Bolívar dejó esclarecida la existencia de la identidad en el orden epistémico y heurístico. Destacó el concepto de *identidad* y sus *principios* constitutivos. Asimismo, en sus escritos siguientes utilizaría los términos de *mancomunidad*,³¹ *unidad e igualdad* en la dimensión de *comunidad de cultura*; sustantivos conceptuales con iguales significados semánticos y equivalentes a identidad. Su concepción de la *identidad* fundada en *principios, intereses y sentimientos* partía de la comunidad de cultura forjada en la Colonia (lengua, religión, costumbres y mestizaje étnico). Ratificará la continuidad de elementos o contextos culturales provenientes de la identidad formada durante la Colonia y enunciará la ruptura en materia de política, derecho, economía y lo militar con España. Desde esta perspectiva situó la *integración* como eje práctico en la reconstrucción de la nueva identidad.

En síntesis, su concepción de la integración como principio de vertebración de la identidad quedó magistralmente explicitada al destacar:

1. La existencia de un vínculo que ligue las partes entre sí y con el todo, para complementarse mutuamente en la *Nueva nación*, es decir, la Nación de naciones.
2. La necesaria *igualdad* para *refundir el todo*.
3. Y, en consecuencia, *fundir la masa del pueblo* en un *todo* para *unirnos*. Entre las opciones de integración que contempló fue la creación de un Estado supranacional general constituido por una Nación de naciones o República de repúblicas que formaba parte de sus “verdaderos proyectos”.³²

³⁰ Andrés Bello, *Filosofía del entendimiento*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1948, pág. 185.

³¹ Simón Bolívar, “Carta al general Francisco de Paula Santander, Guayaquil, 22 de julio de 1822”, en Simón Bolívar, *Obras completas*, vol. I, Caracas, E. Requeno Mira Libreo Editor, s/f, pág. 652.

³² Simón Bolívar, “Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla, Kingston, 6 de septiembre de 1815”, en Simón Bolívar, *Obras completas*, vol. I, pág. 159.

Situado en la misma línea de Bolívar, el hondureño José Cecilio del Valle propugnó la filosofía de la identidad como predicado de cultura, es decir, de identidad cultural, que presupone también, a su vez, el principio de integración.

Todo este análisis histórico-teórico y lógico-conceptual desmiente la tesis de que la concepción de la identidad cultural de estos pueblos fuese importada a América Latina en la segunda mitad del siglo XX, cuando, en verdad, sucede lo contrario; la idea de la identidad cultural de los pueblos latinoamericanos constituye una aportación de la Ilustración hispano-portuguesa americana y tuvo en las universidades latinoamericanas un terreno favorable de cultivo. Su existencia se muestra en el orden conceptual y en el conjunto de predicados de la cultura, en la correlación de teoría y práctica históricas, y en la vigencia de la integración como principio rector de la construcción de proyectos de integración de una Nación de naciones y Estados supranacionales, ya general o regional-zonales.

Extinguida la Ilustración, con la entrada y apogeo del Romanticismo, nuevas condiciones entran a jugar en la explicación y desarrollo de la identidad cultural en América Latina. Entre esos factores están, en lo interno, las guerras civiles, la necesidad de la unidad política continental, la urgencia de cohesión económica regional y la demanda de desarrollo industrial. En lo externo, la política de reconquista de la América Hispana por parte de España, Francia y otras potencias europeas. Y el expansionismo norteamericano bajo el corolario de América para los americanos, factor permanente durante toda la segunda mitad del XIX que incidirá, también, en las reacciones del Positivismo y el Modernismo en materia de teoría de la cultura e identidad.

El Romanticismo fue una de las corrientes de pensamiento del siglo XIX que hizo importantes aportaciones a la teoría de la identidad cultural latinoamericana. Vale destacar al argentino Juan Bautista Alberdi y al chileno Francisco Bilbao, quien a pesar de adoptar un erróneo rechazo a lo hispano, por defensor incansable de la independencia de esta América frente a la reconquista europea y el anexionismo territorial de Estados Unidos, recibió el calificativo de Apóstol de la Libertad de América Latina. Al recusar todo hegemonismo Bilbao, bolivarianamente, rechazó toda integración vertical-legitimadora.

Igualmente contribuyeron al desarrollo de la concepción de la identidad cultural, desde el Romanticismo prepositivista, los colombianos Justo Arosemena, José María Samper y José María Torres Caicedo, este último, junto con Bilbao planteó la necesidad de crear una ciudadanía hispanoamericana o latinoamericana según casos concretos de la extensión de estos conceptos.

Como parte de la teoría de la identidad cultural, en reacción a la naciente actitud imperial de Estados Unidos para con los países de la comunidad latinoamericana, surgió, precisamente, el concepto identificatorio de América Latina.

Su paternidad genuina, acuñada por Torres Caicedo, se gesta frente al peligro de anexión de territorios hispanoamericanos como el caso de México y las desventuras de William Walker en Centroamérica.

En el proceso genésico y de desarrollo del concepto América Latina, contribuyeron también el colombiano Tomás Cipriano Mosquera, el ecuatoriano Juan Montalvo, el puertorriqueño Eugenio María de Hostos y el cubano José Martí.³³ Bien unos desde el Romanticismo y otros desde el Positivismo o el Modernismo, pero todos coincidentes en reafirmar la autoidentificación regional y cultural ante procesos hegemónicos de absorción y le plantearon a la educación, especialmente universitaria, la tarea de estudiar y promover los valores de la identidad cultural latinoamericana como factor emancipatorio.³⁴

Por su parte, los positivistas contribuyeron a que la intelectualidad latinoamericana se preocupara más por la realidad nacional y cultural en todos sus planos de análisis histórico, geográfico, antropológico, sociológico, etc., y con criterio científico. Por tanto, contribuyeron a un mejor conocimiento de *Nuestra América* aunque no le hayan dedicado la mayor atención a la búsqueda de los elementos que conforman la identidad cultural latinoamericana. Sin embargo, promovieron en su mayoría la solidaridad, la unidad, la educación, la ciencia, la tecnología y la democracia como valores imprescindibles para propiciar la integración y el progreso de los pueblos de esta región y le concedieron a la universidad un papel significativo en esa labor.

Los positivistas *sui generis* latinoamericanos³⁵ no deseaban generalmente trasponer esquemas de análisis de los pueblos europeos a las particularidades de sus respectivos pueblos, más bien deseaban utilizar los mismo métodos que habían empleado los europeos para conocer sus respectivas realidades y ponerlos en función de conocer mejor el desarrollo de las sociedades latinoamericanas para orientarlas de forma más efectiva hacia el progreso y el desarrollo de su propia cultura.

³³ Véase: P. Guadarrama, *José Martí y el humanismo latinoamericano*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2003.

³⁴ Véase: O. Schutte, *Cultural Identity and Social Liberation in Latin American Thought*, Nueva York, Suny, 1993.

³⁵ Véase: P. Guadarrama, *Positivismo en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional abierta a distancia, 2001. *Antipositivismo en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional abierta a distancia, 2001. *Positivismo y antipositivismo en América Latina*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2004.

Muchos representantes de ese Positivismo *sui géneris* en América Latina como el mexicano Justo Sierra, el cubano Enrique José Varona y el argentino José Ingenieros reivindicaron también los valores de las culturas de los pueblos latinoamericanos y la necesidad de su imprescindible soberanía e integración.

La cuestión del valor de la identidad y la autenticidad cultural latinoamericana, fomentada en su estudio en las universidades latinoamericanas, ha estado siempre orgánicamente articulada de un modo u otro, aunque no siempre con la misma intensidad desde la época de la Ilustración hasta la del predominio del Positivismo, a fines del siglo XIX, al problema de la integración de los pueblos latinoamericanos a fin de enfrentarse a las potencias coloniales y neocoloniales.³⁶

Las ideas sobre posibilidad real de constitución de lo latinoamericano presupone una Latinoamérica que se mueve, se orienta a través de un proceso de autodesarrollo y no de una dependencia del centro de poder exterior, de ahí que haya predominado una postura antianexionista y antiinjerencista, que estimula la rica producción cultural de estos pueblos en su permanente afán de lograr justicia y equidad sociales. Ni más, ni tampoco menos.

4

LOS VALORES FUNDACIONALES DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

- Las formas de opresión y explotación coloniales en América Latina produjeron y acicatearon necesidades de emancipación individual y social, lo cual se puede documentar a lo largo de la historia latinoamericana, con las diversas formas de protesta organizadas o desorganizadas; colectivas o individuales, que tuvieron lugar en contra de la práctica neocolonial.
- Estas necesidades son diferentes, según los estamentos y clases sociales oprimidos existentes en el período colonial. La élite criolla estaba interesada en la independencia nacional para ejercer su propio dominio a plenitud; las masas oprimidas estaban interesadas fundamentalmente en su propia emancipación.
- La independencia nacional se vincula a los procesos gestores o simplemente proclamadores de justicia social, pues las élites criollas no pueden

³⁶ Véase: L. Zea, *Filosofía de la historia americana*, México, FCE, 1978.

por sí solas llegar al poder, surgiendo así el problema de la unidad como pieza clave del desenvolvimiento de Latinoamérica y lo latinoamericano. Unidad a lo interno de las naciones (virreinos) para agrupar a los populares y a las élites en torno a la conquista de la independencia y unidad entre las diferentes regiones para lograr enfrentar con éxito la tremenda fuerza del Imperio español en América.

- La unidad frente a España tuvo un sentido táctico y es el que conviene y le otorga mayoritariamente la élite criolla interesada en hacerse del poder para defender sus intereses de clase y tuvo y tiene un sentido estratégico, que es el que le otorgan aquellos próceres y grupos sociales, que la consideran imprescindible para potenciar la justicia social y para defenderse de los peligros externos que continuaban acechando a Latinoamérica. De tal forma en este segundo caso se argumenta la unidad como necesidad de integración, a partir de las raíces comunes de nuestros pueblos, de su identidad cultural y en algunos casos, además, a partir de la necesidad de justicia social.
- La tolerancia y la intransigencia son virtudes contrapuestas que propician la unidad latinoamericana, pues tienen campos de acción diferentes en relación con dicha unidad. La tolerancia se manifiesta hacia adentro, hacia la diversidad cultural de los pueblos latinoamericanos, la intransigencia hacia fuera, hacia los intentos de recolonizar y dominar América Latina.
- El tema de la identidad latinoamericana está indisolublemente vinculado a la concepción de la integración, ya que la posibilidad real de constitución de lo latinoamericano presupone una Latinoamérica que se mueva y se oriente, a través de un proceso de autodesarrollo y no de una dependencia del centro de poder estadounidense u otro cualquiera. O sea, es una visión antianexionista, antiinjerencista, autóctona y posibilitadora de un crecimiento de nuestros pueblos sobre la base de la justicia y la equidad.
- La identidad cultural es una aportación de la Ilustración hispano-portuguesa americana.³⁷ Dicha identidad latinoamericana es histórica y concreta, no ha sido dada de una vez y por todas. No solamente existe, sino que hay que cultivarla, definirla, proclamarla a todas voces para su necesaria concientización. Su existencia se muestra en el orden conceptual y en el conjunto de predicados de la cultura, en la correlación de teoría y práctica históricas, y en la vigencia de la integración como principio rec-

³⁷ J. Chiaramonte, *Pensamiento de la ilustración*, Barcelona, Biblioteca Ayacucho, 1979.

tor de la construcción de proyectos de integración de una Nación de naciones y Estados supranacionales, ya general o regional-zonales.

- En el mundo latinoamericano la discusión sobre nuestra identidad cultural ha estado muy aparejada a la toma de conciencia que fue necesaria en la preparación ideológica de las luchas por la independencia primero y la emancipación superior. Por ello, la identidad cultural latinoamericana se constituye en valor para nuestros pueblos en conjunto con otros, que posibilitan el surgimiento y crecimiento de lo latinoamericano.
- La cuestión del valor de la identidad y la autenticidad cultural latinoamericana ha estado siempre orgánicamente articulada de un modo u otro, aunque no siempre con la misma intensidad, desde la época de la Ilustración hasta la del predominio del Positivismo, a fines del siglo XIX, al problema de la integración de los pueblos latinoamericanos a fin de enfrentarse a las potencias coloniales o neocoloniales.
- La integración latinoamericana es un valor, si es constitutivo de riqueza del género latinoamericano, por eso se debe enfatizar el estudio de los factores y los hechos sociales que posibilitan o posibilitarán el crecimiento y el bienestar en las condiciones de existencia de lo latinoamericano.

La promoción de los valores fundacionales de la integración por las universidades latinoamericanas

Les corresponde a las universidades latinoamericanas promocionar la enseñanza, la investigación y la divulgación sobre bases científicas de los valores fundacionales de la integración latinoamericana.

Cuando se habla del rol de las universidades en la promoción de las ideas de integración latinoamericana, sería oportuno señalar que no pueden trabajar aisladamente de las políticas gubernamentales, ni de sus dirigentes políticos, porque son ellos, los que al fin y al cabo, toman las decisiones que tienen que ver con los procesos de desarrollo e integración.

Por estas razones, se plantea la necesidad de que las universidades también actúen como medio para la adecuada formación no sólo de ciudadanos mejor preparados y con más conciencia social sobre los aspectos positivos de la integración, sino también de los futuros o actuales líderes y/o servidores públicos, en conjunción con instituciones de administración pública cuya finalidad específica sea elevar la capacidad de gobierno en los distintos niveles gubernamentales.

Así, las universidades latinoamericanas deberían preocuparse por integrar a sus contenidos programáticos, tanto en pregrado como postgrado, unidades curriculares que tengan como objetivo fundamental el aprendizaje de

los conocimientos necesarios para la alta dirección de gobierno, la planificación estratégica pública, la toma de decisiones, la negociación en el sector público, el manejo del conflictos, etc., con base en los valores integracionistas, como un tema transversal de estos cursos que se fundamentaría en los siguientes objetivos formativos:

- La valoración justa de la identidad regional a partir de sus valores fundacionales.
- La demostración de la relación dialéctica entre identidad, independencia, unidad e integración regionales.

Las universidades deben servir como promotoras de masas críticas de investigadores que apoyen la reeducación integracionista, estimulen la economía regional y subregional, y eleven la capacidad tecnológica de los países latinoamericanos, lo cual sólo se consigue si sus egresados son formados en una cultura integracionista, que se nutra, en primer lugar, en algunos de los valores argumentados en el presente trabajo.

En el plano didáctico ello requiere una orientación de la temática integracionista organizada de la siguiente forma:

En sus contenidos:

- El estudio de aquellos sucesos, personalidades, fuentes y otros aspectos de carácter teórico sobre la integración latinoamericana imprescindibles para el cumplimiento de los objetivos formativos e instructivos que propician su consciente promoción.

En sus métodos y formas de organización:

- Utilizar técnicas, formas y procedimientos de enseñanza-aprendizaje de avanzada sobre la temática integracionista, sin discriminar los de la enseñanza tradicional, fundidos en un todo multilateral e interactivo.
- Creación de talleres estudiantiles de investigación y divulgación de la problemática integracionista que trasciendan los ambientes académicos y, a través de los medios de comunicación masiva, contribuyan a su promoción.

En sus medios:

- Emplear todos aquellos medios potenciales que se dispongan tanto de las instituciones estatales como de la sociedad civil a nivel nacional, local, institucional e individualmente, tanto novedosos como tradicionales, en función de alcanzar los objetivos de promoción de conciencia integracionista.

En su evaluación:

- Utilizar formas, estilos, métodos y medios variados, equilibrados entre resultados cualitativos y cuantitativos para evaluar el estado real tanto de los logros alcanzados en los procesos de integración económica, política, educativa, cultural, etc., como de la consolidación ideológica y axiológica de la integración latinoamericana.
- Desarrollar conferencias, seminarios, talleres, de los que los participantes elaboren informes individuales y consensuados en equipos de estudio así como sustentaciones orales y escritas de informes de investigación sobre la temática integracionista enfocados desde las necesidades territoriales y que respondan a los objetivos propios de países, regiones o localidades así como en relación directa con los perfiles profesionales de los estudiantes.

A modo de epílogo

En la actualidad, cuando muchas fuerzas atentan contra la unidad de los pueblos latinoamericanos y algunos escépticos piensan desde su perspectiva que el vaso de la integración se encuentra medio vacío, otros consideran que el mismo vaso está medio lleno, pues se aprecian sus primeros síntomas en el Mercosur, el Pacto Andino, Caricom, el Pacto de los Tres (Colombia, México y Venezuela), el Pacto de Río de Janeiro, etc., así como nuevas propuestas de necesaria integración.

Nadie imaginaba, en la primera mitad del siglo XX, que una Europa fraccionada por tantas guerras ancestrales y con tal diversidad de culturas, idiomas, religiones, etnias, etc., llegase a la conformación hoy de la Unión Europea.

Lo mismo deben pensar los latinoamericanos que tienen en la educación y la promoción de la cultura de estos pueblos un magnífico instrumento de autoconocimiento de sus valores y logros.

Ante los desafíos de la globalización que no son solamente económicos y políticos sino ideológicos y culturales, América Latina sólo tiene el camino de la integración para asumirlos. Ante el conflicto integración vs. globalización los pueblos latinoamericanos no tienen alternativas que no sea la integración en la globalización.

Con el desarrollo educativo y cultural de los pueblos latinoamericanos de forma aislada es imposible la integración latinoamericana, pero a la vez, sin la efectiva gestión educativa, ideológica y cultural tampoco ésta será posible. Es en ese terreno donde, unido a los acuerdos económicos y políticos, debemos colaborar a cavar nuevas trincheras de ideas.

Nuevamente, en esta búsqueda de caminos integracionistas y en el fomento de sus valores, parecen sernos útiles aún las sabias palabras del maestro de Bolívar, Simón Rodríguez, cuando recomendaba “O inventamos o erramos” y las del latinoamericano universal, José Martí, cuando planteaba “el que es capaz de crear, no está obligado a obedecer”.³⁸

³⁸ José Martí, “Libros nuevos”, en *Obras Completas*, tomo 15, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1975, pág. 191.

BIBLIOGRAFÍA

- Abellán, José Luis, *La idea de América: origen y evolución*, Madrid, Ediciones Istmo, 1972.
- Acosta Saignes, Miguel, "Indios y negros en las minas de Cocorate", en *Historia Económica y Social de Venezuela*, tomo 1, Caracas, Universidad Central, 1976.
- Ainsa, Fernando, *Identidad cultural de Iberoamérica en su narrativa*, Madrid, Editorial Gredos, 1986.
- Amurrio González, Jesús Julián, *El positivismo en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1970.
- Amzél-Ginzburg, C. "Una propuesta desafiante: la Universidad del Mercosur", en: Informe Integrar n° 6, Boletín del Instituto de Integración Latinoamericana, Argentina, Universidad de La Plata, 2000.
- Best, E. "Sistemas Institucionales para la integración regional", en Los Desafíos de la Integración: capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional, Documento CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional) DT04, Montevideo, septiembre, 1993, en: www.cefir.org.uy.
- Bello, Andrés, *Obras completas, Derecho Internacional II: Temas de política internacional*, tomo XI, 2ª edic., Caracas, Fundación La Casa de Bello, 1981.
- Benítez, José Antonio, *Bolívar y Martí en la integración de América Latina*, La Habana, Editorial Pablo de la Torriente Brau, 2002.
- Beuchot, Mauricio, "La querrela de la Conquista: Una polémica del siglo XXI", en *América Nuestra*, México, 1992.
- Biagini, Hugo E. (comp.), *El movimiento positivista argentino*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1985.
- *Filosofía americana e identidad. El conflictivo caso argentino*, Buenos Aires, Eudeba, 1989.
- Bilbao, Francisco, *El evangelio americano*, (Selección, prólogo y bibliografía de Alejandro Wítker), Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1980.
- Bolívar, Simón, "Carta de Jamaica", en *Pensamiento político de la emancipación venezolana*, Venezuela, Biblioteca Ayacucho, 1988.
- Bosch García, Carlos, "Las ideas europeístas", en *América latina en sus ideas*, México, Unesco, Siglo XXI, 1986.
- *El descubrimiento y la integración Iberoamericana*, México, UNAM, 1991.
- Brovetto, J., "Formar para lo desconocido", Apuntes para la teoría y práctica de un modelo universitario en construcción, en: Serie Documentos de trabajo n° 5, Montevideo, Universidad de la República, 1994.
- CEPES, Red Regional de Cooperación de Cátedras Unesco, en: www.uh.cu.
- Comunidad Andina de Naciones, "¿Qué es la Universidad Andina Simón Bolívar?", en: www.uasb.edu.bo.
- Chiaramonte, José Carlos, (comp.), *Pensamiento de la Ilustración: economía y sociedad iberoamericanas en el siglo XVIII*, (Prólogo y notas de José Carlos Chiaramonte), Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1979.

Davis, K. & Blake, J., "On norms and values", en *Theory in Anthropology*, Chicago, Aldine, 1968, págs. 465-478.

De Madariaga, Salvador, *El auge y el ocaso del Imperio español en América*, Madrid, Ed. Espasa-Calpe S.A., 1979.

Díaz De Arce, Omar, *La formación de los Estados Nacionales en América Latina*, La Habana, Pueblo y Educación, 1976.

Díaz Del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España*, México, Ed. Porrúa S.A., 1986.

Didrikson, A., "Una agenda del presente para la construcción del futuro de la Educación Superior en América Latina y El Caribe", en *Memorias del Seminario UNAM/Unesco. La Unesco frente al cambio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, n° 1. Serie Políticas y Estrategias, Caracas, 1996.

García Canclini, Néstor, *Culturas híbridas. Estrategias para salir de la modernidad*, México, Grijalbo, 1992.

García Márquez, Gabriel, "El milagro de la creación", en *Mensaje de América. Cincuenta años junto a la Unesco*, México, UNAM, 1996.

Garretón, M. A., (coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2000.

Guadarrama, P.; Pereliguin, N., *Lo universal y lo específico en la cultura*, La Habana, Editora de Ciencias Sociales, 1989. Bogotá, UNINCCA, 1998.

Guadarrama, Pablo, *Humanismo y autenticidad en el pensamiento latinoamericano*, Bogotá, Ediciones UNINCCA, 1997.

— *Positivismo en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional abierta a distancia, 2001. *Antipositivismo en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional abierta a distancia, 2001. *Positivismo y antipositivismo en América Latina*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2004.

— *Humanismo en el pensamiento latinoamericano*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 2000; 2ª edic., Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2002.

— *José Martí y el humanismo latinoamericano*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2003.

Martí, José, *Obras completas*, La Habana, Ed. Nacional de Cuba, 1965.

Metcalf, L., "Cotejando las capacidades gerenciales con las cambiantes necesidades de la integración", en *Revista Clad Reforma y Democracia*, n° 9, Caracas, octubre de 1997.

Morales García, L., "Cultura, educación e integración en América Latina", en *revista Frónesis*, vol. 8, n° 2, Caracas, agosto de 2001.

Morales, L.; Morales, J., "La Universidad latinoamericana y el proceso de integración", en *revista Desarrollo*, año XXXII, n° 105, Barranquilla, Ediciones de la Universidad Simón Bolívar, 1998.

Matus, C., *El líder sin Estado mayor. La oficina del gobernante*, Caracas, Ediciones IESA, 1996.

Ocampo López, Javier, *La integración de América Latina*, 2ª edic., Bogotá, Editorial El Búho, 1991.

- *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*, Bogotá, Planeta, 1999.
- Pividal Padrón, Francisco, *Simón Bolívar: Vigencia de su pensamiento*, La Habana, Casa de las Américas, 1982.
- Rodríguez, R., "Educación e integración regional, el caso Mercosur", 2000, en: www.anuies.mx.
- Romero Fernández, Edgardo, "Los valores morales en el proyecto revolucionario cubano", en *Islas*, n° 108, Editorial Félix Varela, 1994.
- *Projeto Sapezal: Valores, História e Memórias*, Cuba-Brasil, Editorial Feijoo-Editora Sao Francisco, 2002.
- Romero Fernández, E., y otros, "Juventud y valores en los umbrales del siglo XXI", en *Cuba: Jóvenes en los 90*, La Habana, Centro de estudios sobre la juventud, Casa Editorial Abril, 1999.
- Romero, José Luis, *Pensamiento político de la emancipación: 1790-1825*, (Prólogo, selección, notas y cronología de José Luis Romero y Luis Alberto Romero), 2 volúmenes, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1977.
- Romero, José Luis; Romero, José Antonio, *Pensamiento conservador en América*, Caracas, Ayacucho, 1971.
- Salcedo-Bastardo, J. L.; Francisco de Miranda, *América espera*, (Selección, prólogo y títulos de J. L. Salcedo-Bastardo), trads. Gustavo Días Solís, Michel R. Monner y Gilberto Merchán, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1982.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Consideraciones para el desarrollo de una Agenda Social Andina, noviembre, 2000, en: <http://lanic.utexas.edu>.
- Stharinger De Caramuti, O, "La Educación y el Mercosur. Educar para integrar. El rol de la Universidad", en revista *Aportes para la integración latinoamericana*, La Plata (Argentina), año 1, n° 1, julio de 1995. En www.iil.org.ar.
- Sunkel, G., *El consumo cultural en América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.
- Valle, José Cecilio del, "Confederación Americana", periódico el Redactor General, 1825, en José Cecilio del Valle, *Obra escogida*, (Selección, prólogo y cronología de Mario García Laguardia), Caracas, Biblioteca Ayacucho, 96, 1982.
- Vargas Martínez, G., *Bolívar y el poder*, México, UNAM, 1991.
- Vázquez Barquero, Antonio, *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*, Madrid, Pirámide, 1999.
- Vicens Vives, J., *Historia de España y América*, tomo V, Barcelona, Editorial Vicens-Vives, 1961.
- Villegas, Abelardo, *Panorama de la filosofía iberoamericana actual*, Buenos Aires, Argentina, 1963.
- Vitier, Cintio, *Latinoamérica: Integración y utopía*, en Cuadernos Americanos Nueva Época, año VII, vol. 6, n° 42, nov-dic. de 1993.

V

Movimientos sociales afro y políticas
de identidad en Colombia y Ecuador

Universidad Andina Simón Bolívar

ECUADOR

RECTOR: Enrique Ayala Mora

AUTORES:

Catherine Walsh

Edizon León

Eduardo Restrepo

Este estudio forma parte del proyecto de las Cátedras de Integración del Convenio Andrés Bello titulado “Estudios de la diáspora Afro-Andina. Construcción de identidades afros en Ecuador y Colombia: procesos sociales, políticos y epistémicos”, financiado en 2004. Agradecemos a Adolfo Albán, profesor de la cátedra, cuyos comentarios, sugerencias y conceptualizaciones en torno al proyecto de investigación y la redacción de este texto han sido esenciales, como también los comentarios de Lázaro Valdelmar, miembro del equipo del Fondo Afro-Andino de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador.

El afro en lo andino - (in)visibilización y colonialidad

En los años recientes se ha producido una creciente visibilización de los pueblos negros¹ en América Latina y en la región andina, tanto en sus procesos sociohistóricos, identitarios y organizativos, como en la construcción de nuevas formas de subjetividad y pensamiento. Estos procesos afros desestabilizan la noción y discurso hegemónico de lo andino, que históricamente ha construido sus bases desde lo indígena y mestizo. Además, problematizan su limitación geográfica y la subalternización territorial que ha hecho pensar la región desde las montañas y desde los pueblos ancestralmente asentados allí, desconociendo todos aquellos *otros* territorios y culturas, incluyendo los de la Costa Caribe y el Pacífico.

Este proyecto de investigación surge de la necesidad de visibilizar y críticamente comprender estas identidades, historias y territorios *otros* de los pueblos afros dentro de este espacio del mundo nombrado “la región andina”. Tomando la “diáspora” como marco y perspectiva, se promueve una consideración crítica sobre lo afro y sus nuevas conceptualizaciones en la región, con enfoque particular en Ecuador y Colombia, los dos países con la mayor trayectoria de bases organizativas establecidas.²

Partimos de la problemática que señalaron tanto Frantz Fanon (1974) como W.E.B. Du Bois (1903-2001) en torno a los pueblos negros en las Américas: esa es la relación entre raza (y el poder racial) e invisibilidad, elementos

¹ En este estudio utilizamos los términos: pueblos negros, afros o afroecuatorianos y afrocolombianos y afrodescendientes en forma intercambiable, reconociendo los debates actuales sobre etnónimos entre intelectuales de los dos países y respetando el uso todavía predominante dentro de las comunidades del término “negro”.

² El estudio parte de una experiencia de colaboración con grupos y organizaciones afroecuatorianos, iniciada a petición de ellos en 2000, a través de eventos de carácter público, enfocados en los nuevos procesos identitarios y organizativos. A partir de esta experiencia y con la entrega por comodato en agosto de 2002 por parte de la organización Procesos de Comunidades Negras de un archivo fotográfico de 8.000 fotos y una colección de más de 3.000 horas de cintas magnetofónicas que contienen testimonios de pobladores afroecuatorianos que han sido recopilados durante 30 años por un equipo de investigadores afros en varias comunidades rurales del país, nació el Fondo Documental Afro-Andino como proyecto de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador (UASB-E). Es a partir de estos antecedentes que el presente proyecto fue diseñado, formando parte de la nueva mención “Diáspora Afro-Andina” que se inició en octubre de 2004 dentro de las maestrías de Estudios de la Cultura y Estudios Latinoamericanos de la UASB-E.

esenciales de la condición colonial que aún no termina. La construcción en los últimos años de movimientos afros en la región tiene que ver con esta relación, es decir, con procesos de autoconciencia, autodeterminación y autodefinición que apuntan a la humanización como marcos propios de pensar y actuar dentro de luchas que necesariamente son sociales, culturales y políticas.³

Nuestro marco teórico se centra en esta relación entre cultura, política y poder, y en el potencial de las políticas culturales de los movimientos afros para promover el cambio social; para llevar políticas de lucha que no solamente ponen en debate los parámetros de la democracia (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001), sino también los parámetros de las identidades étnicas colectivas y su ubicación estratégica en las relaciones entre cultura y territorio (Grueso, Rosero y Escobar, 2001). Lo que nos interesa concretamente es cómo las políticas culturales de los movimientos afrocolombianos y afroecuatorianos ponen en cuestión las estructuras, instituciones y relaciones de la modernidad y colonialidad en los dos países, desestabilizando los proyectos dominantes de la construcción de identidades nacionales y desafiando la hegemonía indígena tanto como marco de lo andino como de marco de la diferencia cultural dentro de países autorreconocidos en las últimas constituciones como multiétnicos y pluriculturales.

Entendemos la política cultural como “el resultado de articulaciones discursivas que se originan en prácticas culturales existentes –nunca puras, siempre híbridas, pero que muestran contrastes significativos con respecto a culturas dominantes– y en el contexto de condiciones históricas particulares” (Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001, p. 26). Como anotan estos autores, *en la medida en que las políticas culturales de los movimientos sociales ponen en marcha cuestionamientos culturales o presuponen diferencias culturales, entonces debemos aceptar que lo que está en juego... es una transformación de la cultura política dominante*, es decir, la modificación del poder social (p. 27). Además, a dibujar nuevas fronteras de lo político y, a la vez, dar nuevos significados culturales a las prácticas políticas y a la acción colectiva, estos movimientos no buscan la incorporación dentro de lo establecido sino su redefinición y reconstrucción a partir de la diferencia, de identidades estratégicas⁴ y de conformaciones espaciales y territoriales. Así y como destaca Wade (2000), *apelan a una variedad de reformas de los derechos territoriales y políticos, de la autonomía cultural y, en algunos casos, simplemente del derecho a la vida* (p. 7).

³ Para una discusión más amplia al respecto ver Walsh y León, 2004.

⁴ En este sentido, encontramos utilidad en la noción de Spivak (1988) de esencialismos estratégicos, de Baud et al. (1996) de una etnicidad estratégica y de Hall (1999) de estrategias de identificación.

Las identidades juegan un rol clave en los procesos de la política cultural de los movimientos sociales. Compartimos la posición de Hall (1996) al respecto: “la identidad es entendida como el *punto de sutura* entre, de un lado, los discursos y las prácticas que intentan interpelar, hablar por o sumir en una particular locación social a los sujetos y, del otro, los procesos que producen subjetividades, que constituyen a los sujetos que se identifican o no con esas locaciones (citado en Restrepo 2004, p. 57). En este sentido, nuestro interés, más que todo, es con las estrategias de identificación y la constitución de subjetividades dentro de los movimientos afroecuatorianos y afrocolombianos, procesos que encuentran sus bases en lo que el peruano Aníbal Quijano (2000) llama la “colonialidad del poder”. Al establecer en la colonia patrones de poder basados en una jerarquía racial y en la formación y distribución de identidades sociales (blancos, mestizos, indios y negros), borraron las diferencias históricas de los pueblos afros e indígenas, al subsumirlas en las identidades comunes y negativas de “indios” y “negros”. La colonialidad del poder instaló una diferencia que no es simplemente étnica y racial, sino colonial; una diferencia que ha sido una constante en los países del área andina.

El mismo Mariátegui, conocido como uno de los pensadores latinoamericanos más importantes y progresistas del siglo XX, fue impulsor de esta colonialidad que propagó la idea de una jerarquía racial y colonial en torno a los pueblos negros, dando razón a su exclusión social, cultural, política y económica, como también a su exclusión dentro de la construcción (teórica, discursiva) de la modernidad. “El negro... no está en condiciones de contribuir a la creación de cultura alguna, sino de obstruirla por medio de la influencia cruda y viviente de su barbarie” (Mariátegui, citado por Jesús García, 2001, p. 80).

El pensamiento de Mariátegui (conjuntamente con otros pensadores de la región) pone en evidencia que las construcciones, tanto nacionales como regionales, se han dado a las espaldas de los pueblos afros. Desde temprano, en la historia de estas repúblicas, el establecimiento de mecanismos para que los indígenas pudieran legitimar sus identidades (por medio de héroes, leyes, etc.), dio a ellos un reconocimiento como personas (pero claro es, siempre dentro del esquema de dominación), que los afros como “cosas” u objetos del mercado, nunca tuvieron. Por eso, y como argumentó Nina de Friedemann, “la invisibilidad que como lastre el negro sufría en su dignidad humana e intelectual desde la colonia quedó así plasmado en el reclamo de un americanismo [y podemos añadir un “andinismo”, es decir, una región o área andina] sin negros” (De Friedemann, 1992, p. 138).

Al frente de esta problemática, nuestra meta ha sido enfrentar la aparente escasez de información sobre los pueblos negros en los dos países y la difu-

sión limitada de sus experiencias organizativas e identitarias. Adicionalmente, ha sido desarrollar y fortalecer los lazos entre procesos afros en los dos países con propósitos de integración sociopolítica, académica e intelectual.⁵ Con estos propósitos en mente, la investigación primero se enfocó en documentar la bibliografía en torno a lo afro en los dos países,⁶ para luego estudiar y comprender las principales tendencias en las dinámicas organizativas afroecuatorianas y afrocolombianas, y las políticas de la identidad, reconociendo los paralelos y contrastes entre ellas, particularmente en términos de los ejes de la normatividad jurídica,⁷ los territorios y territorialidades,⁸ y las identidades.⁹ Lo que presentamos a continuación es una síntesis de este estudio.¹⁰

5 La Universidad Andina Simón Bolívar, institución pública de nivel de postgrado, parece ser la institución ideal para promover esta meta. Creada por el Parlamento Andino como organismo académico de integración de la Comunidad Andina de Naciones con sede administrativa en Bolivia y la principal sede académica en Ecuador, tiene como eje central la reflexión sobre América Andina, sus culturas, su desarrollo científico y tecnológico, su proceso de integración y su relación con América Latina y el mundo.

6 Esta bibliografía titulada *Pueblos de descendencia africana en Colombia y Ecuador. Una compilación bibliográfica*, tiene una extensión de 113 páginas con más de 2.000 referencias; véase <http://www.uasb.edu.ec>

7 Para el caso de Colombia se explora la legislación sobre comunidades negras como el Artículo Transitorio 55 y la Ley 70 de 1993, mientras que para el Ecuador se analizan los articulados referidos a los derechos colectivos, tomando en cuenta tres preguntas centrales: ¿Cuáles leyes o decretos existen para las comunidades negras? ¿Cómo desde la legislación se representa la comunidad negra? Y, ¿cómo opera el paradigma de la indianidad?

8 Las preguntas centrales que han sido consideradas en el análisis de los territorios son: ¿cuáles han sido las diferentes construcciones socio-políticas? ¿Cuáles han sido las políticas de la cultura en la construcción del territorio por los movimientos sociales afro y/o comunidades negras? Y, ¿qué vacíos y limitaciones de la construcción y prácticas de estos territorios pueden ser identificados en los diferentes esfuerzos organizativos afroecuatorianos y afrocolombianos?

9 En el caso de las identidades partimos de la geografía, desde los movimientos sociales, las autodenominaciones y los vacíos y limitaciones en la construcción de éstas.

10 Por su amplitud y por las limitaciones de tiempo que la investigación ponía, el trabajo se estructuró a partir de tres enfoques metodológicos: revisión bibliográfica, compilación de documentos, memorias y otros escritos no publicados provenientes de organizaciones afros, eventos, internet, etc., y la sistematización de ellos y contactos y consultas con personas vinculadas a los temas, incluyendo académicos, dirigentes e intelectuales-activistas que forman parte de los grupos y organizaciones afros de los dos países.

POLÍTICAS DE LA ETNICIDAD EN LA COMUNIDAD NEGRA EN COLOMBIA¹¹

Momentos de las dinámicas organizativas negras

La historia más reciente de los esfuerzos y dinámicas organizativas del negro en Colombia puede dividirse en cuatro grandes momentos,¹² que deben entenderse como modelo que propone una división analítica de procesos y tendencias en las dinámicas organizativas negras en el país. Antes que una sucesión lineal evolutiva, donde un momento viene a relevar a otro que desaparecería como por arte de magia, estos momentos se superponen, coexisten y se contraponen de diferentes formas.

El primero se inicia con las gestas libertarias y de resistencia al modelo esclavista que se impuso sobre las mujeres y hombres secuestrados del África o de sus descendientes en el Nuevo Mundo. Los albores de los esfuerzos y dinámicas organizativas del negro en lo que ahora es Colombia se remontan a las innumerables sublevaciones, rebeliones y cimarronajes, como una respuesta ante la subalternización de los esclavizados. Esta resistencia con expresiones militares y territoriales concretas como los palenques o las rochelas, constituyen uno de los capítulos más dramáticos y heroicos de las dinámicas organizativas del negro en la ahora Colombia.¹³

El segundo, que se extiende desde la abolición de la esclavitud hasta la década del sesenta, se puede caracterizar como la de su confluencia en las luchas políticas, económicas y sociales articuladas desde las figuras del ciudadano, del pueblo o de la clase social. De esta manera, las luchas de la gente negra se ligaron a las de otros sectores sociales con agendas políticas mucho más allá de demandas puntuales en nombre de su condición o especificidad racial o cultural. Este periodo, el más extenso de la historia política contem-

¹¹ El informe investigativo sobre Colombia fue escrito por Eduardo Restrepo.

¹² Este modelo de los tres momentos fue planteado por Peter Wade (1996) en su análisis de las identidades negras, el que seguimos con algunas puntualizaciones y desarrollos específicos.

¹³ La huida a los montes y la defensa militar de los palenques fue sólo una expresión de la resistencia de los esclavizados. Otras más sutiles, pero no por ello menos efectivas, se dieron en la cotidianidad de las labores o en las pocas horas de descanso y esparcimiento. El aminoramiento del ritmo de trabajo y la pérdida o daño de las herramientas, constituyeron una práctica generalizada, una acción de resistencia ante las agotadoras jornadas de sol a sol a las que se vieron obligados, escasamente alimentados y en condiciones extremas. Igualmente, en el imaginario del esclavista, los negros se confabulaban con el demonio en actos de brujería que buscaban hacerle daño a ellos o a sus bienes.

poránea del negro en Colombia, es el menos conocido y sobre el que se requiere mayor investigación.

El tercero es el de las dinámicas organizativas articuladas a lo 'racial'. En general, puede afirmarse que este momento define un enfoque que argumenta la lesión o el menoscabo al derecho a la igualdad que tendrían los afrocolombianos con respecto al resto de la sociedad. En este momento pueden distinguirse, sin embargo, dos fases. La primera de ellas se remonta a finales de la primera mitad del siglo veinte en torno a la confrontación de la hegemonía racial eurodescendiente dentro de las estructuras políticas, educativas y sociales nacionales, regionales y locales. En esta primera fase, que puede ser denominada como la del 'racialismo', las dinámicas organizativas negras estuvieron encausadas fundamentalmente dentro del marco de los partidos políticos convencionales, especialmente dentro del liberalismo.

El sujeto político de esta fase era el de la 'raza negra' constituido en torno a un cuestionamiento de su abierta y sistemática marginalización de las estructuras de poder y de la distribución que eran controladas exclusivamente por sectores eurodescendientes en regiones con una fuerte o absoluta presencia negra cuyas nacientes élites políticas agenciaron estas iniciales dinámicas organizativas del racialismo. Las modalidades predominantes de lucha se enmarcaban dentro de la democracia parlamental, problematizando los mecanismos de representación dominantes donde no se vislumbraba la presencia negra. De ahí que uno de los argumentos centrales apuntaba hacia el 'autogobierno', entendiendo por éste representantes negros para regiones con una alta población negra. Esto significaría una representación más democrática y aseguraría una más expedita incorporación de estas regiones y pueblos marginalizados a la nación colombiana.¹⁴

La segunda fase se remonta a la década de los setenta y principios de los ochenta. Ésta se encuentra agenciada por núcleos de intelectuales negros en diferentes contextos urbanos del interior del país y del Pacífico (Buenaventura) o del Caribe (Cartagena). Impactados por el movimiento de los derechos civiles estadounidenses, el movimiento de las negritudes europeo y por los procesos de descolonización africanos,¹⁵ estos intelectuales se plantean como eje de reflexión y de su accionar político las problemáticas de la discrimina-

¹⁴ Una de las figuras emblemáticas de esta fase la constituye Diego Luis Córdoba (1907-1964). Su lema de "el Chocó para los chochoanos" se materializó en la declaratoria del Chocó como departamento y en la colonización del aparato burocrático estatal departamental por negros cordobistas y liberales.

¹⁵ Según Peter Wade: "El contexto de este 'despertar del negro' [...] depende de varios factores. Primero, para [ciertas] personas [...] el ejemplo del movimiento negro norteamericano fue de gran importancia. Además, el rápido proceso de descolonización que tuvo lugar en África

ción racial y la estereotipia de la que han sido objeto los afrocolombianos como consecuencia de una mentalidad racista colonial que pervive en diferentes esferas de la sociedad colombiana. La labor intelectual encarnada en círculos de estudio o en periódicos, así como el trabajo literario, tuvieron un importante lugar en esta fase de las dinámicas organizativas negras en Colombia por la reivindicación de la afrocolombianidad y la lucha por la real inclusión en pie de igualdad al conjunto de la sociedad. En palabras de Wade: “En general, el cuadro que presenta la organización negra en Colombia durante esta época es de unos pequeños movimientos, en su mayoría de personas educadas localizadas en las grandes ciudades, quienes desarrollaban actividades de investigación, divulgación y autoconocimiento, casi sin fondos de financiación” (1993, p. 175).

Dentro de las múltiples expresiones organizativas que se consolidaron cabe resaltar el movimiento de la negritud con Amir Smith Córdoba y su periódico *Presencia Negra* (publicado por el Centro para la Investigación y Desarrollo de la Cultura Negra) en Bogotá, el *Círculo de Estudios Soweto* en Pereira, 1976 (antecedente del *Movimiento Nacional Cimarrón*), el *Centro de Estudios Frantz Fanon* en Bogotá, y la creciente visualización en el campo literario de Manuel Zapata Olivella (con la *Fundación Colombiana de Investigaciones Folclóricas* y el *Centro de Estudios Afrocolombianos*)¹⁶ o el movimiento multicolor liderado por su hermano, Juan Zapata Olivella, en la campaña por la presidencia. Dentro de estas expresiones organizativas el *Movimiento Nacional Cimarrón* y su figura más destacada, Juan de Dios Mosquera, ha logrado el mayor impacto en el panorama del movimiento negro en Colombia. Éste nace en Buenaventura el 15 de diciembre de 1982. Como su nombre lo indica, recupera la figura del cimarrón como imagen de resistencia que simboliza la experiencia latinoamericana para desarrollar un pensamiento del cimarronaje que se opone radicalmente a la ideología del blanqueamiento y a las diferentes expresiones del racismo. Además de la eliminación de la discriminación racial y el racismo en la sociedad colombiana, el *Movimiento Nacional Cimarrón* “[...] tiene como misión promover la organización

entre 1950 y 1965 destacó la fuerza del nacionalismo en ese continente. Segundo, un número creciente de afroamericanos en Colombia accedía a la educación universitaria y conocía más a fondo este contexto internacional. Tercero, se destacaba una corriente antropológica que desafiaba la ‘invisibilidad’ de la gente negra en el mundo académico [...]” (Wade 1993, pág. 175).

¹⁶ Tanto la *Fundación* como el *Centro* aparecen como los convocantes de uno de los eventos de mayor relevancia académica y política de aquellos tempranos años: el *Primer Congreso de la Cultura Negra de las Américas*, realizado en la ciudad de Cali del 12 al 15 de octubre de 1976, haciendo un homenaje a Damas.

autónoma, la educación, la concientización y la participación del pueblo afrocolombiano para que pueda conocer sus derechos, para que pueda ejercer sus derechos, para que pueda autogestionar su desarrollo económico, social, cultural y político” (Mosquera 1998, p. 1).

El cuarto momento puede ser considerado como el de la etnización.¹⁷ Cubre el último cuarto del siglo XX,¹⁸ y en forma general y esquemática pueden ser identificadas cuatro fases principales. La primera se inicia hacia la primera mitad de los años ochenta en el curso medio de uno de los ríos más importantes de la región del Pacífico colombiano.¹⁹ El río Atrato fue el escenario donde, debido a la confluencia de unas condiciones específicas, se destiló por vez primera una noción y estrategia organizativa de las poblaciones campesinas negras como grupo étnico que respondían a la creciente amenaza de despojo de las tierras habitadas durante varias generaciones, a manos de un Estado que desconocía su presencia. Este desconocimiento se daba mediante la declaración de gran parte de la región del Pacífico como ‘zonas baldías’ (esto es, pertenecientes a la ‘nación’) y, por tanto, eran otorgadas concesiones o permisos de explotación de sus recursos forestales y mineros a compañías foráneas.²⁰ Para principios de los ochenta, la situación se hizo insostenible ya que habían desarrollado el abrir nuevas fronteras de colonización pero, para entonces, dicha posibilidad se había cerrado debido a que se habían copado las áreas disponibles.

Otro factor que influyó fue la presencia de las órdenes religiosas foráneas bajo la modalidad de misión, con una clara agenda de propiciar organizacio-

¹⁷ Por etnización entiendo, en general, el proceso mediante el cual una o varias poblaciones son imaginadas como una comunidad étnica. Este continuo y conflictivo proceso incluye la configuración de un campo discursivo y de visibilidades desde el cual se constituye el sujeto de la etnicidad. Igualmente, demanda una serie de mediaciones desde las cuales se hace posible no sólo el campo discursivo y de visibilidades, sino también las modalidades organizativas que se instauran en nombre de la comunidad étnica. Por último, pero no menos relevante, este proceso se asocia a la destilación de conjunto de subjetividades correspondientes.

¹⁸ Para una descripción detallada de este momento, véase Grueso, 2000 y Agudelo, 2004.

¹⁹ Esta región, que cubre la franja más occidental del país desde la frontera norte con Panamá hasta el extremo sur en los límites con el Ecuador, cuenta con una amplia mayoría de población afrodescendiente.

²⁰ También, como consecuencia de un febril y exitoso movimiento organizativo de las comunidades indígenas en el país en su conjunto y en la región en particular, las poblaciones indígenas lograron la titulación de significativas extensiones en el Pacífico bajo la modalidad del resguardo (Wade 1993, pág. 176). El resguardo fue una figura administrativa colonial, semejante al ejido en México, que ha sido rescatada y reivindicada por el movimiento indígena en tanto constituye una modalidad de relativa autonomía territorial y política al margen de los imperativos del mercado y del estado central.

nes de base y con una sensibilidad al discurso etnicista. Desde principios de los años ochenta, estos grupos de misioneros habían apuntalado el proceso de gestación y consolidación de las organizaciones indígenas en el área. Dicha labor misional entre grupos indígenas y campesinos negros fue en gran parte la que permitió establecer puentes y conexiones entre ambas experiencias en la región. Así, el discurso organizativo de los campesinos negros sigue en mucho los logros y ejemplo del de las organizaciones indígenas. En este sentido, los comités cristianos del Atrato fueron la base sobre la que se originó la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) hacia mediados de los ochenta, que constituye, sin duda, la primera organización en Colombia (y quizás en América) que define la comunidad negra como un grupo étnico, esto es, en términos de derecho a la diferencia cultural de una comunidad definida desde su ancestralidad y alteridad.

Por último, pero no menos importante, el discurso que permite pensar a los campesinos negros desde una perspectiva étnica se alimentó de las contribuciones de un sinnúmero de “expertos” (antropólogos, ecónomos agrícolas, agrónomos, ingenieros, etc.) Éstos trabajaron en la zona durante los ochenta, en un proyecto de desarrollo rural resultante de la cooperación técnica internacional (entre el gobierno holandés y el colombiano). Este proyecto efectuó investigaciones no sólo sobre las condiciones de los suelos y ecosistemas del área, sino también sobre los modelos productivos y las dinámicas sociales de los campesinos negros concluyendo que la estereotipia social de los campesinos negros como ‘atrasados’, ‘irracionales’ y ‘perezosos’ se problematiza sustancialmente presentándoles más bien como los portadores de complejos modelos productivos que aprovechaban diferencialmente nichos del ecosistema, lo cual demandaba un detallado conocimiento del mismo y una exitosa adaptación sin destruirlo. Estas representaciones de unas comunidades campesinas conocedoras de su entorno, con unas prácticas tradicionales de producción y unos sistemas de propiedad y racionalidad económica como expresiones de su exitosa adaptación a los ecosistemas de la región, fueron fundamentales en la gestación de las narrativas y estrategias organizativas que llevaron a imaginar, por vez primera, a las comunidades negras como un grupo étnico y, en consecuencia, a demandar frente al Estado colombiano el reconocimiento de ciertos derechos como la titulación colectiva de los bosques del área del medio Atrato.

La segunda fase del proceso de etnización de comunidad negra en Colombia, pasando de lo local al escenario nacional, se asocia a la Constitución Política de 1991, que reemplazó la casi centenaria Constitución de 1886, en la cual la nación colombiana era definida por el proyecto decimonónico de

una sola lengua, una sola religión y una sola cultura.²¹ En esta economía política de la alteridad, indios y negros estaban diferencialmente localizados (Wade, 2000).

La Constitución de 1991 es la punta del *iceberg* de un proceso social y político mucho más general que no se puede circunscribir al plano jurídico ni al institucional. Analíticamente, se pueden diferenciar tres momentos donde la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) ocupa un lugar destacado. La primera sería el momento de pre ANC, iniciado y estimulado con la convocatoria, dándose discusiones en múltiples lugares del país con la intención de definir no sólo los candidatos negros a la Asamblea Nacional Constituyente, sino también los términos de los derechos específicos que deberían ser contemplados en la nueva Constitución. Así nace la Coordinadora de Comunidades Negras. El segundo momento comprende el período de las secciones de la Asamblea Nacional Constituyente. Dado que ningún candidato negro fue elegido, se realizaron incontables actividades en aras de poder concretar los derechos de las comunidades negras en la Constitución a través de los representantes indígenas que habían sido elegidos. Marchas en Bogotá, campañas de presión como la del “telegrama negro” o la toma pacífica de entidades públicas en diferentes partes del país,²² así como asesoramiento a algunos constituyentes, fueron algunas de estas actividades.

Con la sanción del Artículo Transitorio 55, casi al cierre de la Asamblea Nacional Constituyente, se culmina este momento abriendo un importante capítulo en el proceso de etnización de la comunidad negra. El tercero está ligado al funcionamiento de la Comisión Especial para Comunidades Negras (CECN) que contemplaba el AT 55, que debía redactar un texto de ley que desarrollara dicho artículo. Compuesta por representantes de las comunidades negras, funcionarios de las instituciones gubernamentales involucradas, y algunos académicos, en esta CECN se definieron los términos concretos de la etnicidad de comunidad negra y sus derechos territoriales, económicos, políticos y culturales. Después de meses de discusión, apuntalado en un intenso trabajo de las organizaciones locales y regionales, fue sancionada la Ley 70 de 1993.

²¹ La élite política eurodescendiente de aquel entonces imaginaba la fundación de la ciudadanía y de la nación en un proyecto que anclado en el ideario de la Ilustración eurocentrado pretendía una homogeneidad cultural, que se superponía con el imaginario del ‘progreso’ y la ‘civilización’, encarnada en el castellano y la religión católica. Desde esta perspectiva, los indígenas que habitaban en el territorio colombiano eran estadios atrasados en el proceso civilizatorio y, en consecuencia, constituían una suerte de aún-no-ciudadanos hasta tanto fueran redimidos de su condición de salvajismo.

²² La toma pacífica de la Catedral y del INCORA de Quibdó el 24 de mayo de 1991 y la toma de la Embajada de Haití en Bogotá (Grueso 2000).

La tercera fase del proceso de etnización de comunidad negra está definida por la operación de componentes sustantivos de esta ley y por la articulación de un proyecto organizativo con pretensiones de alcance nacional basado en los derechos étnicos y en la diferencia cultural de comunidad negra, constituyéndose el Proceso de Comunidades Negras (PCN), que había nacido como tal de la Tercera Asamblea de Comunidades Negras, en Puerto Tejada (Grueso, 1994). El PCN se constituye como una red de organizaciones que, aunque principalmente anclada en el Pacífico colombiano, buscaba consolidar una propuesta para la comunidad negra nacional. Antes que argumentar en términos de la igualdad de derechos y en la discriminación sufrida como lo habían venido planteando organizaciones como el Movimiento Nacional Cimmarrón, el PCN encarnaba una agenda de carácter étnica cuyo énfasis se realizaba en la alteridad cultural y en el derecho a la diferencia (Grueso, Rosero y Escobar, 1998).

No sólo por su etiología, sino también por los procesos de difusión desprendidos de la misma, la Ley 70 de 1993 deviene el eje desde el cual se despliegan los esfuerzos organizativos existentes. Vista por muchos sectores como una auténtica conquista de las organizaciones de comunidades negras, ésta empezó a ser difundida masivamente y de forma especial pero no únicamente en el Pacífico colombiano. Cientos de talleres fueron organizados e infinitud de materiales audiovisuales y escritos diseñados para difundir los contenidos e implicaciones de la Ley. Quienes hasta entonces no habían oído de las organizaciones de comunidad negra, de sus líderes, de su territorio, historia, identidad y prácticas tradicionales, pronto se encontraron frente a este novedoso discurso. Donde no habían sido aún articuladas, surgieron múltiples organizaciones étnico-territoriales o étnico-culturales. De ahí que esta fase pueda ser considerada como la de la pedagogía de la alteridad. La etnización fue un hecho social y político sin precedentes, una verdad de a puño. No es gratuito que el énfasis de este período radicó en la reglamentación del capítulo III, lo que llevó a la consolidación de la figura de los consejos comunitarios y de la posterior titulación de las tierras colectivas de comunidades negras en la región del Pacífico.

Igualmente, los líderes operaron aquellos articulados de la Ley en aras de construir las condiciones de posibilidad del novedoso sujeto político étnico de comunidad negra. Las corporaciones regionales, programas y proyectos del gobierno o de cooperación técnica internacional (sobre todo aquellos dirigidos al Pacífico colombiano), ONG ambientalistas y de trabajo comunitario e instancias estatales (nacionales, regionales o locales), entre otras, encontraron (a veces en contra de su voluntad, otras como sus bienvenidos aliados) en los

representantes de las organizaciones étnicas un interlocutor con asidero jurídico e identidad específica que tenían potestad sobre aspectos relevantes de las comunidades de base.²³

La última fase es marcada por una eclosión de lo local asociada en algunas regiones a la fragmentación o desaparición de estrategias organizativas de carácter regional consolidadas en la fase inmediatamente anterior. Igualmente, la irrupción de las dinámicas de la guerra y el avance de los cultivos, procesamiento y exportación de narcóticos han cambiado los términos del ejercicio territorial de las organizaciones en la región del Pacífico colombiano. Finalmente, el imaginario político étnico de comunidad negra anclado en las comunidades rurales ribereñas del Pacífico empieza a ser sistemáticamente confrontado con unas realidades urbanas, de desplazamiento de poblaciones y de pluralidad de experiencias que demanda reinventar, en aspectos sustantivos, el sujeto político de la etnicidad afrocolombiana.

Con la consolidación de los consejos comunitarios a partir de la reglamentación del decreto 1745 de 1995 (que desarrollaba el capítulo III de la Ley 70 de 1993), las organizaciones étnico-territoriales o étnico-culturales federadas ancladas en los ríos se enfrentaron ante dinámicas y tensiones que, en casos como el de Palenque de Nariño, llevaron a la disolución de esta organización de carácter regional-departamental en redes de organizaciones más zonales y restringidas pero ávidas de asumir los efectos del proceso de empoderamiento desde lo local sin mediaciones de otro nivel, que eran percibidas como limitadoras y paralizantes a los ojos de algunos líderes locales. La “dirigencia histórica” que estuvo al frente de las negociaciones de la Constituyente, de la Comisión Especial y reglamentación de la Ley fueron desplazadas por otros líderes, no siempre con el capital político y la perspectiva más regional o nacional de aquéllos. En otras regiones, estas organizaciones federadas de orden regional se mantuvieron y parte considerable de esta ‘dirigencia histórica’ como en el caso del Valle del Cauca, pero siempre con la emergencia de consejos comunitarios que no respondían a procesos organizativos como los del PCN.²⁴

²³ Algunos agentes del capital local y políticos convencionales percibieron este empoderamiento como una amenaza de sus intereses inmediatos y mediatos, sobre todo en la región del Pacífico donde el discurso abiertamente ambientalista y etnicista se oponía con mayor o menor intensidad a los ‘tradicionales’ modelos extractivos y clientelistas desde los cuales se reproducían unos y otros.

²⁴ Cabe anotar que, como respuesta a este posicionamiento de lo local, en los últimos años ha habido un intento por configurar nuevamente una dinámica organizativa enmarcada en lo nacional como lo es la Primera Asamblea Nacional Afrocolombiana celebrada en el segundo semestre de 2002.

Aunque desde mediados de los noventa, las disputas militares y la violencia ya habían impactado la parte norte del Pacífico colombiano, es sólo hasta los últimos años de la década del noventa que la región del Pacífico se consolida como escenario del conflicto armado y de posicionamiento del cultivo, procesamiento y tráfico de drogas (Agudelo, 2001; Almario, 2004; Wouters 2001).²⁵ Esto ha estado asociado al flujo de poblaciones del interior del país y al regreso de aquéllos que se habían ido a regiones como el Putumayo atraídos por la bonanza coquera. Las condiciones de posibilidad y reproducción del ejercicio territorial contemplado en instrumentos como la Ley 70 se han quedado cada vez más cortos ante las vías de hecho que los actores armados y los nuevos agentes del narcotráfico han posicionado, implicando no en pocos casos el desplazamiento (o inmovilidad) forzado de poblaciones locales. John Antón Sánchez (2003) denominaba a estas transformaciones como una “contrarrevolución étnica”, mientras que Arturo Escobar (2004) argumenta que debe ser analizada con el último y más efectivo envión del proyecto moderno andino-euro centrado sobre la región y sus poblaciones.

Como dinámicas organizativas contemporáneas se entienden aquellas consolidadas en las dos últimas décadas. Aunque se corresponde con el momento que hemos denominado etnización, se debe tener presente que expresiones organizativas nacidas o inspiradas en los momentos anteriores no han desaparecido, lo cual hace que en el campo contemporáneo de las dinámicas organizativas negras deban tenerse en cuenta las particulares amalgamas y tensiones entre ellas. En términos expositivos, es pertinente diferenciar tres ejes: normatividad, territorios e identidades. Cada uno de éstos se encuentra estrechamente relacionado con los otros dos.

Normatividad jurídica

Sin lugar a dudas, la Ley 70 de 1993 constituye el núcleo de la normatividad existente en Colombia en torno a la cual se definen, en gran parte, las especificidades y el espectro de las dinámicas organizativas negras en el país. Para unos sectores organizados, intelectuales y académicos la Ley consistía en un avance significativo en la visibilización de las “comunidades negras” como grupo étnico en el escenario nacional.²⁶ No obstante, después de la abolición jurídica de la esclavitud, y ante casi siglo y medio, para muchos de

²⁵ Estos cultivos, procesamiento y tráfico datan, al menos, de los años ochenta (en zonas como los ríos Satinga y Sanquianga), pero las dimensiones y efectos para la región y sus poblaciones se había mantenido marginal.

²⁶ Al respecto, es muy dicente el relato de Reinelda Perlasa, presidenta de Organichar: “Al principio, para que nosotros nos organizáramos, surgió el AT 55. ¿De dónde vino ese AT 55?”

los líderes esta ley era el punto de partida legal para concretizar una relación con el Estado y la nación colombiana basada en su reivindicación de diferencia étnico-cultural. Antes que una concesión del gobierno, la ley era percibida como una conquista de un naciente movimiento negro que se alejaba de un discurso convencional asociado a los derechos civiles y la demanda por la igualdad para acercarse a un enfoque que reivindicaba el derecho a la diferencia cultural (Grueso, 2000, p. 66). Esto es, de un encuadre de la igualdad sin diferencia a uno de la diferencia en igualdad. De ahí que es en el proceso de su definición como en las acciones destinadas a su reglamentación, que han definido en parte significativa las características y tensiones entre y al interior de las diferentes expresiones organizativas de la población negra en Colombia.

El texto de la Ley fue resultado de una ardua negociación en la Comisión Especial²⁷ donde, luego de meses de trabajo intenso, la propuesta presentada por los representantes de las organizaciones y del gobierno fueron comparadas y, después de horas de discusión, se fusionaron en una propuesta de proyecto de ley que fue aprobada sin mayores modificaciones por el Congreso de la República. Aunque este proyecto contenía elementos de una y otra propuesta, fueron múltiples los aspectos que fueron dejados de lado.

Las “comunidades negras” son el sujeto de la ley en un doble sentido. Por un lado, unas ‘comunidades’ particulares a las cuales se les reconoce el derecho a la ‘propiedad colectiva’ en la medida en que han estado ‘ocupando’, de acuerdo a unas ‘prácticas tradicionales de producción’, determinado tipo de ‘tierras’, esto es, aquellas ‘baldías’, ‘rurales’ y ‘ribereñas’.²⁸ Del otro lado, para las ‘comunidades negras’ de Colombia en general, se establecen los me-

En Colombia todo el mundo sabe que las comunidades negras no hemos tenido derechos, porque el gobierno siempre nos ha considerado como minoría étnica. A raíz de la nueva Constitución del 91 todos los gremios, todas las etnias, todos los sectores quisieron reclamar sus derechos. Las comunidades negras también, aunque la idea no salió de los que vivimos en las zonas más apartadas del Pacífico. Pero la iniciativa de Carlos Rosero y otros compañeros del Chocó dio como resultado que, los constituyentes, al finalizar la Constitución nos pusieran un artículo transitorio 55, donde decía que si a los dos años la comunidad negra no se había organizado, entonces el gobierno nos dejaba sin derechos. Para eso nos daba una prórroga como de seis meses más. Pero nosotros pensábamos que en la mentalidad del gobierno, jamás llegó a caer en cuenta que las comunidades se podían organizar, porque siempre nos habían considerado como lo último, como los incapaces. Pero gracias a dios y a la buena voluntad de todos, logramos meterle un gol, así les digo, al gobierno antes de los dos años y empezamos a dialogar con la gente y a darle a conocer el transitorio 55. (El Charco, Nariño. 22 de noviembre de 1998).

²⁷ La Comisión Especial para Comunidades Negras fue creada de acuerdo a lo establecido en el Artículo Transitorio 55 mediante el decreto 1332, de 11 de agosto de 1992.

²⁸ En primer lugar, de los ríos de la “Cuenca del Pacífico”, pero con posibilidad de ser extendida a otras zonas del país que cumplan dichas condiciones.

canismos tendientes a la protección de la identidad cultural y de sus derechos en tanto ‘grupo étnico’ al igual que el fomento de su ‘desarrollo económico y social’ con el propósito de que obtengan condiciones de ‘igualdad de oportunidades’ con respecto al ‘resto de la sociedad colombiana’.

En las definiciones se clarifican los contenidos de las categorías de: cuenca del Pacífico, ríos de la cuenca del Pacífico, zonas rurales ribereñas, tierras baldías, comunidad negra, ocupación colectiva y prácticas tradicionales de producción. Aunque dichas categorías buscan operar la aplicación de la ley evitando cualquier ambigüedad, son de particular relevancia las últimas tres para la comprensión de las representaciones de la etnicidad que se establecen como soportes de su instrumentación política.²⁹

La comunidad negra se diferencia de otros grupos étnicos en que revelan y conservan conciencia de identidad, es un conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana con una cultura propia y que comparten una historia al igual que poseen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado. Así, entonces, la representación de una singularidad étnica, familiar, cultural, histórica, de tradiciones y de costumbres conforma la definición de “comunidad negra”. Aunque se suprimieron elementos de las propuestas de ley anteriores, se conservó la idea de la singularidad expresada y definitoria de ésta. Los otros elementos de la definición sólo permiten representar a unas comunidades negras diferentes de cualquier otro tipo de grupos no-negros, pero no nos dice si entre ellas existirían diversidades étnicas, culturales o históricas.

No obstante, con las categorías de “ocupación colectiva” y de “prácticas tradicionales de producción” se condiciona mucho más el sentido de ‘comunidad negra’. La primera, por la ancestralidad en tierras de uso colectivo que conforman su ‘hábitat’ y sobre las que actualmente desarrollan sus prácticas tradicionales de producción. Éstas, que han sido consuetudinariamente utilizadas, son una serie de actividades y técnicas –agrícolas, mineras, de extrac-

²⁹ Comunidad negra. Es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que posee una cultura propia, comparte una historia y tiene sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revela y conserva conciencia de identidad que lo distingue de otros grupos étnicos.

Ocupación colectiva. Es el asentamiento histórico y ancestral de comunidades negras en tierras para su uso colectivo, que constituyen su hábitat, y sobre los cuales desarrollan en la actualidad sus prácticas tradicionales de producción.

Prácticas tradicionales de producción. Son las actividades y técnicas agrícolas, mineras, de extracción forestal, pecuarias, de caza y recolección de productos naturales en general, que han utilizado consuetudinariamente las comunidades negras para garantizar la conservación de la vida y el desarrollo autosostenible.” (Ley 70 de 1993)

ción forestal, pecuarias, de caza y de recolección– para garantizar la “conservación de la vida” y el “desarrollo autosostenible”.³⁰ En síntesis, aparece entonces como un colectivo familiar de ascendencia afrocolombiana que comparte una historia, una cultura y unas tradiciones y costumbres.

No todos percibieron los alcances de la Ley 70 y las políticas de la etnicidad desprendidas, de la misma forma. Mientras que para los líderes de las organizaciones étnico-territoriales, algunos organismos estatales y el grueso de los académicos la ley constituía un monumental avance en el reconocimiento de los derechos étnicos de las ‘comunidades negras’, para algunos sectores organizados e intelectuales negros, parte del Estado y unos pocos académicos, muchos de los planteamientos de la ley eran incomprensidos o considerados abiertamente negativos.³¹ Estas tensiones eran de esperarse debido a lo inusitado del discurso y a las estrategias organizativas encarnadas en el proceso que llevó a la formulación de esta ley. Algunas de ellas, como veremos más adelante, se mantienen hasta el presente.

Con la Ley se inducen dos procesos interrelacionados que marcan las dinámicas organizativas negras hasta el presente: la reglamentación de la misma con una serie de decretos que materializan los derechos contemplados en la ley y la institucionalización de espacios de participación en los organismos del estado o en espacios mixtos de los representantes de las comunidades negras.

Con respecto a la institucionalización, a partir de la Ley 70 se abren múltiples ámbitos. En el Ministerio del Interior se crea una Dirección de Asuntos de Comunidades Negras para promover acciones tendientes a que éstas sean atendidas debidamente por los programas del gobierno nacional. Esta Dirección fue posteriormente fusionada en Asuntos Étnicos del mismo ministerio. En la Cámara de Representantes se destinaron dos curules por circunscripción especial para los miembros de las comunidades negras en aras de garantizar

³⁰ La idea de la armonía ambiental de las prácticas tradicionales de producción es un elemento discursivo crucial. Así, en los principios se apela a: “La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza”. No es gratuito, entonces, que se dedique uno de los capítulos al asunto: “Uso de la tierra y protección de los recursos naturales y del ambiente.”

³¹ Así, por ejemplo, en un artículo publicado en 1993, Wade anotaba: “Un tema principal de debate ha sido el de la etnicidad: sí o no la población negra es un grupo étnico, o una serie de grupos étnicos. El estado suele no hablar de la gente negra en términos de etnicidad [...] En la Constituyente y la Constitución la tendencia predominante era la de no hablar de la gente negra como grupo étnico. En cambio, muchas personas negras que participan en las organizaciones negras insisten que la gente negra es un grupo étnico [...] Si los líderes de las organizaciones negras insisten (o imaginan) que la gente negra es un grupo étnico ¿sobre qué criterios se define la membresía del grupo?”, págs. 185–186.

su representación política en el Congreso Nacional. Zulia Mena y Agustín Valencia fueron los dos primeros en lograr ser elegidos. Igualmente, se definió la participación de un representante en el consejo directivo de las corporaciones autónomas regionales (Codechocó, CVC y Corponariño, entre otras) con jurisdicción en áreas de asentamientos de estas comunidades, así como en el Consejo Nacional de Planeación. Dentro de la institucionalización, con la creación en junio de 1994 de la Comisión Consultiva de Alto Nivel se generó un mecanismo de diálogo entre los representantes de las comunidades negras y el gobierno nacional para seguir los aspectos relacionados con la reglamentación de la Ley 70 y demás problemáticas asociadas a sus derechos. Esta Comisión Consultiva de Alto Nivel se apoya en las Comisiones Consultivas Departamentales constituidas con presencia significativa de población negra.

En términos de la reglamentación, cabe resaltar el esfuerzo desarrollado en torno al capítulo III de la Ley 70 concerniente a la titulación colectiva de las tierras de comunidades negras. Mediante el decreto 1745 de 12 de octubre de 1995 se definieron las características y funciones de los Consejos Comunitarios así como los procedimientos para solicitar la titulación colectiva. Desde entonces, se han logrado titular cerca de cinco millones de hectáreas en la región del Pacífico. Los consejos comunitarios se han ido consolidando como las autoridades e interlocutores locales, en ocasiones generándose una tensión con las organizaciones negras con un encuadre más político y con un horizonte más de orden regional o nacional. En la expedición del decreto 1745 que reglamenta el capítulo III, un aspecto de tensión estuvo representado por la presión de los empresarios mineros, madereros y palmicheros que vieron limitados el otorgamiento de permisos para la explotación de recursos naturales en áreas susceptibles de ser tituladas colectivamente. En algunos casos, estos empresarios por cuenta propia impulsaron la conformación de consejos comunitarios como una estrategia para acceder en “concertación” con las comunidades a los permisos. Así, para mencionar un ejemplo entre muchos, Alenpac (empresa enlatadora y exportadora de palmitos) organizó el Consejo Comunitario en Bocas de Saquihondita y en El Progreso en el Patía, al igual que creó una nueva organización ONRI (Organización de Negritudes del río Iscuandé).

Territorios

A finales de los noventa, Hernán Cortés Arboleda, uno de los más destacados líderes por aquel entonces de las organizaciones del Pacífico nariñense, anotaba cuántos obstáculos enfrentaba la titulación colectiva de las comunidades negras:

Todo ese trabajo de poder concretar la titulación colectiva se cruza o se enfrenta con muchos intereses. Por un lado con los empresarios palmicultores y camaroneros, por el otro con el narcotráfico y por otro con la intervención institucional, en el sentido que existe una disputa por el control territorial, económico y político de la región. Los empresarios y narcotraficantes están ampliándose, la guerrilla está controlando áreas estratégicas, las instituciones del Estado pretenden ejercer el control social sobre las comunidades. Es decir, que en las dinámicas organizativas dichas comunidades pueden finalmente ser clientela o de las instituciones para desarrollar sus programas, o de cualquiera de los actores mencionados anteriormente. (1999, p. 136)

A partir de entonces, la problemática del ejercicio territorial se ha profundizado. Las condiciones de posibilidad de éste se han transformado radicalmente debido a la generalización de las disputas de los diferentes sectores armados y del narcotráfico, insertando por la fuerza a la región al proyecto de modernidad periférica. Lo que no logró el Estado con sus prácticas desarrollistas desde los años ochenta, lo han conseguido mediante masacres, desplazamiento y coca los paramilitares, guerrilleros y narcotraficantes. De ahí que las organizaciones étnico-territoriales en los planos locales, regionales, nacional y transnacional le han apostado a la consolidación del modelo territorial en estas inusitadas y difíciles condiciones priorizando estrategias que involucran los derechos humanos, así como la autonomía política y económica de las poblaciones locales.

En el modelo territorial ligado al proceso de etnización se encuentran tres rasgos centrales. En primer lugar, se ancla en unas experiencias concretas referidas a las poblaciones rurales ribereñas del Pacífico colombiano. Estas experiencias fueron conceptualizadas desde los años sesenta, desde la ecología y materialismo cultural. La conceptualización se dio ligada no sólo a los ejercicios académicos sino también al contexto de proyectos de intervención concretos. Así, permitió transformar la noción de campesino negro a una de grupo étnico con un uso múltiple de diversos nichos y unos conocimientos locales y sistemas simbólicos.

El segundo rasgo del modelo territorial es el resultante de un largo proceso de interlocución de los líderes de las organizaciones étnico-territoriales con instituciones y programas estatales y de cooperación técnica internacional. El Proyecto Biopacífico (Ministerio del Medio Ambiente) y el Proyecto de Zonificación Ecológica (Instituto Geográfico Agustín Codazzi) fueron dos escenarios privilegiados en los cuales se redefinieron las nociones de región y de biodiversidad. Para los líderes se fue decantando un discurso en el cual el

Pacífico se articuló como territorio-región de grupos étnicos y el concepto de biodiversidad como territorio más cultura. A estas elaboraciones del modelo territorial asociado al proceso de etnización se agrega el resultante de la experiencia del intercambio de las organizaciones del Pacífico sur con las del norte de Esmeraldas donde, mediante una serie de eventos binacionales, se acuña el proyecto de la Gran Comarca, que constituye un proyecto político-cultural que trasciende las fronteras nacionales anclado en las condiciones ecológicas, económicas, históricas y culturales compartidas.

El tercer rasgo del modelo territorial se refiere a lo rural-comunal del Pacífico. Así, las experiencias de las poblaciones negras en los ámbitos urbanos y en el interior de la misma no caben fácilmente dentro del modelo territorial asociado al proceso de etnización nacido en otro contexto y leído desde ciertos supuestos. Las experiencias urbanas apuntan más hacia modalidades discontinuas, yuxtapuestas y no comunales, donde el modelo territorial rural-comunal evidencia sus profundos límites. De ahí que los intelectuales y activistas negros urbanos los evidencien como un primer paso necesario para una articulación de lo territorial (y lo étnico) que encarne otras dinámicas que constituyen la población negra del país.

Identidades

En las dinámicas organizativas negras contemporáneas, las identidades se estructuran a partir de dos discusiones estrechamente imbricadas. En primer lugar, entre (y al interior de) las diferentes vertientes organizadas de población negra en Colombia en torno a la etnización encarnada jurídicamente en la Ley 70 de 1993. Aquí se hallan múltiples posiciones que pueden ser reducidas a dos posturas extremas. De un lado, estarían quienes consideran que en el proceso asociado a la Ley 70 ha prevalecido una versión de los derechos de comunidades negras rurales ribereñas del Pacífico colombiano dejando de lado el grueso de las expresiones y experiencias de los afrocolombianos. Del otro lado están quienes argumentan que aunque la Ley 70 ha estado ligada al reconocimiento de los derechos de las comunidades negras del Pacífico colombiano, esto no significa ni un cerramiento a otras modalidades y presencias de la gente negra en el país sino que encarna una concepción cultural, identitaria y organizativa que significa una propuesta desde la diferencia étnico-cultural. Así, mientras que los primeros pueden acusar a los segundos de una versión minimalista de los derechos de los afrocolombianos, los segundos a menudo perciben a los primeros argumentando desde un paradigma de lo negro racializado, limitado a lo institucional y más individualista. En general, los primeros están ligados a experiencias urbanas, de la intelectualidad

clase media o por fuera de la región, mientras que los segundos se encuentran asociados a organizaciones étnico-territoriales del Pacífico. En la misma línea de argumentación, una conocida líder anotaba: “[...] existen dos posiciones [...] Una racial que apunta a que son negros todos los que independientemente de sus posiciones políticas posean el color de piel que los acredite como tal [De otro lado] Lo negro como expresión de un punto de vista político y de una realidad cultural que trasciende el problema de la piel” (Grueso, 2000, p. 98).

En segundo lugar se encuentra en la discusión de cómo imaginar la identidad en relación con el sujeto político y de derechos: como afrocolombianos o como comunidades negras. De un lado se encuentra la tendencia que considera que la comunalidad se construye en los orígenes africanos y experiencias históricas compartidas (como la esclavización, el cimarronismo y la discriminación racial) en el marco de la nación colombiana. Dentro de esta tendencia se encuentra una discusión en torno a si es más adecuada la noción de afrodescendiente o afrocolombiano. Quienes se inclinan por afrodescendientes argumentan haciendo énfasis en la diáspora transnacional y en un proyecto político que desborda los marcos del Estado-nación colombiano. Por su parte, quienes consideran más acertado la noción de afrocolombiano, afirman que afrodescendientes no es pertinente porque la especie humana en su conjunto se originó en África, de ahí que estrictamente hablando “todos seamos afrodescendientes” y que la especificidad del sujeto político y de derechos sea más precisamente encarnado en la noción de afrocolombiano.

3

PROCESOS ORGANIZATIVOS, JURÍDICOS E IDENTITARIOS DE LOS PUEBLOS AFROS EN EL ECUADOR³²

Momentos de las dinámicas organizativas negras en Ecuador

Las dinámicas organizativas de los pueblos negros de Ecuador deben ser entendidos como un gran proceso que empezó con los primeros hechos cimarrones: las fugas y las estrategias a escapar el sistema de esclavitud. Éstos incluyeron la construcción de espacios y comunidades autónomas (los Palenques) dentro de los cuales pudieran desarrollar y fortalecer identidades y acciones colectivas. Este proceso ha venido construyéndose con diferentes ritmos y discontinuidades hasta nuestros días. Pero mientras que el contexto en que

³² El informe investigativo sobre Ecuador fue escrito por Edizon León y Catherine Walsh.

emergen los procesos organizativos de los pueblos negros en el siglo XX parte de esta trayectoria, ha sido sólo en las dos últimas décadas que la diferencia racial y cultural aparecen como los ejes centrales de las dinámicas organizativas.

Anteriormente y hasta los años setenta, las bases organizativas de los negros, los indígenas y otros sectores sociales pobres y marginalizados, estaban arraigadas a la tierra, a la lucha de clase y a los movimientos campesinos, sin establecer demandas en torno a lo racial y cultural.³³ Central en estos procesos eran las leyes en torno a la tenencia de la tierra, incluyendo la Ley de Cooperativas y la Ley de Comunas (1937) y la Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964).³⁴

A mediados de los años setenta, los negros empiezan a organizarse como movimiento social,³⁵ marcando así la “diferencia desde lo negro”, proceso influenciado por el Primer Congreso de la Cultura Negra de la Américas que se realizó en 1976 en Cali-Colombia. La primera manifestación de esta nueva forma de organizarse fue el Centro de los Estudios Afroecuatorianos, creado en Quito entre los años 1978 y 1980. Dentro de sus objetivos fundamentales era trabajar en la reclamación social, económica y política de los descendientes africanos en el Ecuador, a la vez fortaleciendo los procesos identitarios.

Es este Centro que consigue articular de una manera sistemática, una serie de ideas e inquietudes hasta ese momento dispersas y poco claras; en torno a la identidad, el racismo y los procesos migratorios campo-ciudad, como también relacionadas con el saber y la ancestralidad. En este sentido, el

³³ Sin embargo, en los años 30 empieza a emerger desde la literatura un reconocimiento racial por parte de escritores negros (Adalberto Ortiz, Nelson Estupiñán Bass, Antonio Preciado), quienes introdujeron en su obra literaria muchos de los conceptos y procesos que estaban armándose en esa época como lo fue el movimiento de la negritud en Europa y la influencia de los procesos de descolonización de los países africanos.

³⁴ La Ley de Reforma Agraria tenía como objetivo primordial el modernizar la agricultura, propósito que se camufló bajo el paraguas de la titulación de tierras. A pesar de que para la gente, sobre todo del Valle del Chota, significó el fin de un sistema injusto e inhumano como fue el concertaje, volviéndose propietarios de sus tierras, fue un número reducido a los que se les adjudicó las tierras que estaban en posesión. Para esto se organizaron en cooperativas y asociaciones y con ello se pasaron de ‘negros conciertos’ a campesinos. Para la zona de Esmeraldas, en cambio, la Ley de la Reforma Agraria significó la declaración de tierras baldías, más que todo para justificar la introducción de colonos, la cual creó un escenario de conflicto con las comunidades afros que se encontraban asentadas en esta zona. En Esmeraldas, fue muy poca la tierra que se tituló. Por ejemplo según el censo agropecuario para el Cantón de Eloy Alfaro (Provincia de Esmeraldas), en 1975 (11 años después de la Reforma Agraria), el 95% de las propiedades contabilizadas carecen de títulos de propiedad; los productores seguían usando hacen su “derecho natural” para ocupar la tierra sin ser dueño de ella (Rivadeneira, 1986, pág. 71).

³⁵ Estamos entendiendo como movimiento social esa articulación de discursos, prácticas y dinámicas dentro de un proyecto político.

Centro se convirtió en un lugar de encuentro para reflexionar sobre el tema de la comunidad negra, especialmente la presencia creciente de negros en Quito, con el intento de mantener y reconstruir lazos de hermandad dentro de la urbe y buscar maneras de enfrentar el racismo. A la vez, asumió el trabajo de documentar los conocimientos y la sabiduría de los ancianos dentro de un marco o matriz cuyo propósito era recoger propuestas y articularlas en un proyecto colectivo. Este trabajo y la reflexión colectiva en torno a él ayudaron mucho para identificar al “antagónico”, es decir, la sociedad dominante que mantiene el sistema del poder (la que algunos ancianos llaman la “sociedad mayor”), haciendo del Centro una escuela para la concientización y la sensibilización colectiva.³⁶

Al frente de otras necesidades de sus integrantes, el Centro empieza disolverse a mediados de los años ochenta. Sin embargo, algunos de sus miembros siguieron con el trabajo iniciado, formando otras organizaciones y liderando otros procesos organizativos. En esta época aparecieron varias expresiones organizativas que conjugaban *lo negro* como un factor determinante a partir de la reivindicación y la construcción de procesos identitarios. Se crea, entre otros, el Centro Cultural Afroecuatoriano de los padres combonianos y la Pastoral Afro (1981), el Movimiento Afroecuatoriano Conciencia-MAE (1983) en Quito, con enfoque en la reafirmación identitaria como estrategia para combatir la discriminación y el racismo; Ángara Chimeo que trabajaba desde las expresiones culturales y la organización de la Familia Negra (1983) en el Valle del Chota con propósitos de producir investigaciones antropológicas desde los negros.

En los años noventa, los procesos organizativos afros asumen un enfoque más relacionado a la cuestión de liderazgo, derechos, procesos migratorios del campo a la ciudad, y el fortalecimiento identitario desde lo cultural. En 1997 se consolida, por ejemplo, la Federación de Comunidades y Organizaciones Negras de las Provincias de Carchi e Imbabura (FECONIC), que agrupa alrededor de 38 comunidades y 15 organizaciones de la zona, trabajando, entre otras áreas, en la capacitación y liderazgo dentro de las comunidades y el fortalecimiento de procesos etnoeducativos. Otra instancia organizativa importante de mencionar es la del Proceso de Comunidades Negras, una dinámica de intelectuales-activistas y líderes comunitarias en el norte de Esmeraldas que empezó, apuntando más que todo, al asunto de derechos territoriales.³⁷ Con estos nuevos procesos enraizados en los derechos territoriales, la

³⁶ De esta experiencia se destacan líderes conocidos como Juan García, Jacinto Fierro, Jaime Hurtado, Juan Montaña, Washington Caicedo, Pablo de la Torre, entre otros (BID, 2004).

³⁷ El Proceso de Comunidades Negras no se define como organización, ni como red (como es el caso de PCN en Colombia), sino como “proceso” mismo, algo que se inició con el cimarronaje

Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas (UONNE) que agrupa 21 organizaciones de base asume un nuevo esquema organizador de reconstrucción identitaria, convirtiéndose en un “palenque regional” (Chávez y García, 2004). Los palenques locales y regionales en el norte de Esmeraldas ya forman parte de un nuevo modelo organizativo de tipo cultural-territorial.

Con el crecimiento de la población en las ciudades a mediados de los noventa también se van creando organizaciones afro-urbanas, incluyendo en Quito la Asociación de Negros de Pichincha (ASONEP) que se establece como una filial de la Asociación de Negros del Ecuador (ASONE), la Asociación Afro 29 de junio, enfocada en los derechos humanos, y la Federación de Organizaciones de Grupos Negros de Pichincha (FOGNEP) que actualmente agrupa acerca de 21 organizaciones de carácter barrial.

En Guayaquil, donde actualmente está asentada una población afro más grande que en la ciudad de Esmeraldas (tradicionalmente considerada la ciudad negra del país),³⁸ y en general en la costa suroeste, existen más de 32 organizaciones de primer y segundo grado, desde asociaciones de carácter urbano hasta campesino, de barrios, de género, de jóvenes y religiosos (BID, 2004).

La participación de la mujer es otro elemento importante con relación a los procesos de organización. Si bien había participación femenina, ésta no aseguraba que las preocupaciones de la mujer negra fueran temas de consideración. De hecho, a pesar de ser un eje principal dentro de la comunidad afroecuatoriana, tanto en lo económico como en lo cultural, la mujer ha sido relegada en los procesos sociales, pues ellas presentan mayores niveles de analfabetismo, violencia intrafamiliar y tienen menos oportunidades. Por eso y a partir del Primer Congreso de Mujeres Negras realizado en el Valle del Chota en 1999, se crea la Coordinadora Nacional de Mujeres Negras del Ecuador (CONAMUNE), con una cobertura nacional y con filiales en Pichincha, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Carchi, Orellana, Pastaza, El Oro.³⁹ La razón fue pensar lo afro desde una perspectiva de género, sabiendo que la experiencia vivencial las había marginado doblemente. Esto llevó a que dentro de sus agendas se crucen reivindicaciones desde los derechos colectivos hasta sus derechos como mujeres, dando una dinámica muy distinta al proceso organizativo. Claro es que empiezan a tener mayor cabida después de la Re-

y que ha venido dándose por casi 500 años. No obstante, fue en los noventa que un grupo de líderes e intelectuales-activistas empiezan usar el nombre de Proceso de Comunidades Negras.

³⁸ Según el censo de 2001, los afros representan 8,3% de la población urbana de Guayaquil.

³⁹ Diagnóstico del BID, 2003.

forma Constitucional de 1998 que otorgó a los pueblos afroecuatorianos 15 derechos colectivos. No obstante, y de acuerdo a lo suscrito en su agenda política, las principales líneas de acción de la Coordinadora no tienen que ver con el derecho en sí, sino con la capacitación, formación y participación de mujeres, y con la capacidad de desarrollo en distintas áreas de la producción, la cultura y las tradiciones sociales.⁴⁰

También al final de la década de los noventa, y dada la existencia de un buen número de organizaciones negras de diverso orden, tanto locales como regionales, se piensa en la creación de una organización que pueda aglutinarlas bajo un proyecto nacional, creando la Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA), con el propósito, no sólo de visibilizar lo afro dentro de la sociedad nacional y como organización y movimiento nacional, sino de crear una instancia desde donde luchar para la aplicación de los derechos colectivos logrados en la Constitución de 1998 (ver discusión a continuación). Como mandato presidencial para su formación se realiza el Primer Congreso Unitario del Pueblo Negro Jaime Hurtado González,⁴¹ donde se planteó la necesidad de construir políticas de inclusión y constituir el Consejo de Desarrollo Afroecuatoriano (CODAE)⁴² como un interlocutor entre el Estado y las organizaciones. No obstante, y en la práctica actual, la CNA no ha tenido mayor impacto y representatividad.

Como hace evidente este apartado, las dinámicas organizativas de los pueblos afros en el Ecuador han seguido un rumbo más que todo local y coyuntural, sin mayor impacto a nivel nacional con relación a la sociedad dominante. Sin embargo, fue la Reforma Constitucional de 1998 y la promulgación de 15 derechos colectivos los que dieron un impulso importante a los procesos organizativos afros, especialmente en torno a los asuntos de territorio y territorialidad y el fortalecimiento identitario.

Normatividad jurídica

En 1998 y después de más de 170 años de vida republicana, la Constitución Política ecuatoriana reconoció por primera vez los pueblos negros, no sólo como ciudadanos sino también como sujetos con derechos colectivos. A con-

⁴⁰ Agenda política de las mujeres negras de Ecuador, Quito, abril de 2000, pág.10.

⁴¹ Conversaciones personales con el antropólogo afrochoteño José Chalá.

⁴² La CODAE logra un espacio dentro del Estado, como contraparte del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CODENPE) establecido por decreto presidencial en 1998. La instancia anterior del CODENPE, el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros (CONPLADEIN) intentaba integrar los pueblos indígenas y negros y sus representantes organizativos en un proyecto compartido. No obstante, después de la Constitución de 1998, estas alianzas no han sido posibles.

tinuación presentamos un balance y un análisis de estos derechos y la normatividad jurídica en general con respecto a los afroecuatorianos, partiendo de tres ejes de discusión:

- Un balance del proceso y contexto de la normatividad jurídica
- El discurso que las leyes desarrollan en torno a lo negro
- El marco en que construyen las leyes, específicamente la hegemonía de la indianidad

El balance del proceso y contexto

La Reforma Constitucional de 1998 fue la primera que logró tener la participación de una mayor diversidad de actores y en considerar las propuestas de los pueblos indígenas y negros. No obstante, el marco en que se construyen los derechos y las oportunidades en torno a la diversidad cultural incluyendo los mismos derechos colectivos, es un marco que tiene su base en la “aplicación” de lo indígena a los pueblos afroecuatorianos. Pero a pesar de esta realidad, la existencia de estos nuevos derechos abre nuevas maneras de pensar, por un lado, la diferencia y la diversidad y, por el otro, el significado particular que podría tener para los pueblos afros.⁴³

En este caso, son importantes tres artículos iniciales de la Constitución (1, 3 y 4) que hacen entender que existen distintos pueblos que tienen el derecho a mantener sus formas culturales y a vivir de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, y que es deber y obligación del Estado fortalecer estas distintas formas culturales, incluyendo con relación a los espacios territoriales ancestrales y, a la vez, condenar el racismo y la exclusión que han venido viviendo los pueblos tanto indígenas como afroecuatorianos. Además, al reconocer el derecho a la identidad (artículo 8, núm. 24) abre la interpretación de poder “vivir de acuerdo a los mandatos culturales de nuestros ancestros” (*Cartilla*, p. 9), respetando las prácticas tradicionales y culturales, incluyendo las de salud (artículo 44), patrimonio cultural (artículo 62) y educación (artículo 68). En torno a este último, la *Cartilla* lo interpreta como apertura y necesidad de establecer una educación culturalmente apropiada “que aporte al fortalecimiento de nuestras organizaciones y propuestas políticas” (p. 13).

El mayor cambio presente en la Constitución de 1998, sin duda, es la inclusión de 15 derechos colectivos. No obstante, son derechos de y para los

⁴³ En este sentido, tomaremos en consideración el análisis que han venido haciendo los mismos pueblos afros sobre estos derechos y su interpretación, particularmente el que está presentado en la *Cartilla de los derechos colectivos afroecuatorianos* elaborado por el Consejo Regional de Palenques, 2000.

pueblos indígenas (artículo 84), permitiendo como expresa el artículo 85, la aplicación a los pueblos negros en la manera que les sea aplicable.⁴⁴

Estos derechos colectivos parten de preocupaciones en torno a la identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico, territorio y posesión ancestral, biodiversidad, incluyendo la administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en sus tierras, propiedad intelectual colectiva, educación, medicina tradicional, la conservación y desarrollo de formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad, entre otras. También, determinado en la Constitución, el asunto de la organización territorial, la administración de circunscripciones territoriales indígenas y afros y gobiernos seccionales autónomos (artículos 241 y 251), interpretados por la *Cartilla* como reconocimiento de los espacios territoriales ancestrales y de los Palenques Territoriales.⁴⁵

Para dar aplicabilidad a los derechos dentro de las comunidades afros, las organizaciones han pasado por un proceso del desarrollo de un borrador de ley actualmente en discusión en el Congreso. Sus puntos clave incluyen definiciones del pueblo negro o afroecuatoriano y posesiones ancestrales, el establecimiento de mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos como grupo étnico, la acción afirmativa y establecimiento de instancias y mecanismos para la etnoeducación. Propone la asignación de cupos de becas nacionales e internacionales como política de acción afirmativa, y la creación de la comisión Pedagógica Nacional de Asuntos Afroecuatorianos.

Representación

Si partimos del hecho de que los pueblos negros no tenían mayor consideración dentro del desarrollo y la redacción de la nueva Constitución Política, podemos cuestionar, entonces, si en verdad tienen una representación dentro

⁴⁴ Con este añadido, queda claro que los afroecuatorianos tienen que buscar, establecer y argumentar (al frente del Estado) la aplicabilidad de los derechos colectivos para ellos. Dicho de otra manera, los derechos colectivos son de los pueblos indígenas primero y secundariamente de los pueblos negros, como ocurrencia tardía. No obstante y desde la aprobación de la Constitución, los afroecuatorianos han tomado los derechos colectivos como derechos propios, como derechos ancestrales.

⁴⁵ Los Palenques entendidos como “instituciones sociopolíticas y culturales, conformadas por un conjunto de comunidades afroecuatorianas, que poseen un territorio colectivo, y en su interior se rigen por sus sistemas ancestrales de derecho, valores y prácticas sociales, culturales, espirituales, administrativas y políticas” (Proceso de Comunidades Negras del Ecuador, 1999), formaron parte de los procesos de construcción de comunidad a partir del cimarronaje en el Norte de Esmeraldas pero no en el Valle del Chota, donde la esclavitud dentro de las haciendas marcó una trayectoria y experiencia muy distinta.

de la normatividad jurídica. No obstante, sí existen referencias en torno a los afros. Un análisis preliminar permite identificar tres ejes centrales de esta representación:

- *Los pueblos negros o afroecuatorianos constituyen un grupo homogéneo, sin distinciones geográficas y culturales.* Esto se refiere al hecho de que la normatividad no hace distinciones entre las realidades muy diferentes de Esmeraldas y el Valle del Chota, los dos asentamientos negros más grandes del país, particularmente en término de los derechos con relación al territorio.
- *Los pueblos negros son pueblos rurales.* Aquí el problema se refiere a la exclusión de los negros que habitan las ciudades. El hecho de que los derechos colectivos se limitan a los espacios ancestrales rurales, y de que los otros derechos asumen una relación entre el territorio y el campo, fortalezcan la asociación y el estereotipo de lo afro con lo rural, a la vez niegan la posibilidad de que la cultura, la identidad y la territorialidad podrían mantenerse en los espacios urbanos.
- *Los pueblos negros o afroecuatorianos no tienen mayor diferencia con los pueblos indígenas.* El supuesto presente en todos los derechos tanto colectivos como individuales, es que las demandas identitarias y territoriales ancestrales de los indígenas se aplican o podrían aplicarse a los pueblos negros. De añadir los afroecuatorianos a derechos conceptualizados desde lo indígena no sólo niega la diferencia étnico-cultural, ancestral y territorial entre estos pueblos sino que también somete a los afros a una hegemonía indígena.

El paradigma de la indianidad

El movimiento indígena, dentro de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador-CONAIE, planteó la necesidad de una nueva Constitución Política. Pero fue en 1997 y en preparación para la Asamblea Nacional Constituyente, que presentaron 14 derechos colectivos de las nacionalidades indígenas para estar incluidos en la Constitución, de los cuales lograron todos.

¿Qué pasó con los afroecuatorianos en este proceso? Aunque sí había discusiones con relación a una posible propuesta que incluía la Gran Comarca en Esmeraldas y algunos derechos colectivos específicos, esta propuesta nunca se concretó. Sin embargo, había un planteamiento sobre la diferencia territorial en el documento de la CONAIE, entre “los territorios de las nacionalidades indígenas” y “los territorios de las comarcas negras” (CONAIE 1998, p. 103), distinción tanto conceptual, ancestral y de funcionamiento que no aparece en la Constitución Política finalmente redactada. Pero mientras que había una apertura de los asambleístas indígenas, fue supuestamente por la

intervención del diputado negro Junior León que los temas afros se quedaron sin discutir.⁴⁶ Fue este mismo diputado, sin embargo, quien al final del proceso preguntó: ¿Y, qué de los negros? Es allí donde añaden los afroecuatorianos dentro del artículo 85: “en todo aquello que les sea aplicable”.

El problema a no considerar la especificidad afro dentro de la normatividad, sin embargo, refleja mucho más que la actuación de un diputado. Más bien es indicativo de la marginalidad y la invisibilidad que los pueblos afros todavía viven en el país, especialmente al frente de la fuerte agencia del movimiento indígena. El hecho de que los derechos colectivos fueron conceptualizados por las organizaciones indígenas dentro del marco de referencia de sus necesidades y realidades y de que en el debate dentro de la Asamblea fueron aceptados en su gran parte, es indicativo de su fuerza política y social, pero también de su hegemonía en marcar y significar las diferencias ancestrales. Es señalar la problemática que suele ocurrir cuando las diferencias indígenas ordenan el arquetipo de la diversidad y la diferencia en el Ecuador, permitiendo que el “paradigma de la indianidad”⁴⁷ rija como la base y norma para los afroecuatorianos.

La instalación de este paradigma dentro de la normatividad jurídica también es muestra de la comprensión limitada del resto de la sociedad sobre lo afroecuatoriano. Al frente de esta realidad, podemos cuestionar hasta qué punto la incorporación de los nuevos derechos refleja una transformación estructural e institucional, o simplemente una apertura en el sistema y la estructura establecidos para incluir la particularidad étnica, formando así parte de las nuevas políticas del multiculturalismo donde el problema histórico de las relaciones del poder y de los conflictos interculturales permanece más o menos intacto. La legalización de los derechos bien puede ser un elemento que contribuye a empoderar a los pueblos indígenas y afros, pero también bien puede ser un dispositivo en la tecnología del poder, dominación y domesticación (Assies, 2000; Walsh, 2002).

Territorios y territorialidades

Los territorios donde históricamente han estado asentados los pueblos afroecuatorianos son geográficamente diversos: la costa norte de la provincia de Esmeraldas y el valle interandino de Chota, incluyendo la Cuenca de Mira y los valles de Chota y Salinas. Actualmente existe una fuerte presencia afro también en las ciudades del país, con una mayor concentración en Guayaquil

⁴⁶ Conversaciones con Oscar Chalá, asambleísta alterno.

⁴⁷ Este paradigma, pensado y construido desde el mismo movimiento indígena contrasta con intentos anteriores de no indígenas al hacer reconocer la presencia indígena, es decir el indigenismo.

y Quito;⁴⁸ existen poblaciones afros recientes de menor número en el Oriente o la Amazonía y en el resto de las provincias del país. Aquí ponemos atención particular a la provincia de Esmeraldas y el Valle del Chota, considerando las construcciones sociopolíticas y culturales en torno y con relación a territorio, territorialidad y ancestralidad. Pero también ponemos en consideración, al final del apartado, la problemática de territorialidad urbana.

En la Provincia de Esmeraldas, la zona pacífica norte del país, las comunidades afroecuatorianas se concentran en una extensión aproximada de 800.000 hectáreas, en su mayoría a lo largo de los ríos. Desde el siglo XIX, sus territorios fueron invadidos por los buscadores de oro, caucho, tagua y pita, y de igual manera por las plantaciones de banano y las empresas madereras desde el siglo XX. En los años recientes, la destrucción de los bosques ocasionada por el avance de la frontera agrícola, los colonizadores y los madereros, han obligado a estas poblaciones a abandonar parte de sus tierras ancestrales, obligadas a venderlas a compañías madereras.

La zona del Valle del Chota, situada en las Provincias de Imbabura y Carchi al centro-norte, marca procesos territoriales distintos. Allí los territorios se constituyen a partir del decreto de la manumisión de la esclavitud, no porque luego de ésta los afroecuatorianos se convirtieron en “propietarios” de la tierra, sino más bien porque se les asignaron unos pequeños lotes (huasipungos) y esto determinó otro tipo de relaciones tanto con la tierra como entre los miembros de las comunidades. En este contexto histórico, donde la esclavitud tenía su base en las haciendas controladas por los Jesuitas y, donde después de la manumisión, el sistema de esclavización en las haciendas continuaba, la noción de territorio y territorialidad no tiene la misma fuerza que en Esmeraldas, donde hubo un fuerte proceso de cimarronaje.

En Esmeraldas, en cambio, el territorio es marcador central de los procesos identitarios y de organización política y social. En los años noventa y con miras hacia el establecimiento de derechos territoriales, y como manera de enfrentar las invasiones y la ocupación de sus territorios por parte de empresas madereras, mineras y camaroneras, algunos líderes vinculados al Proceso de Comunidades Negras y al Consejo Regional de Palenques empiezan trabajar una propuesta territorial, que se convirtió, en 1997, en la denominada Gran Comarca del Norte de la Provincia de Esmeraldas, entendida como el espacio ancestral-territorial que se extiende a lo largo y ancho de los cantones Eloy Alfaro y San Lorenzo y conformado por un conjunto de palenques locales y regionales.

⁴⁸ De acuerdo al último censo poblacional realizado en 2002, la provincia de Guayas tiene una mayor población negra que Esmeraldas, siempre considerada como la ciudad con más negros.

Es un modelo de organización territorial, política, étnica-comunitaria, formada por los palenques locales y otras organizaciones del pueblo afro, para lograr el desarrollo humano al que tenemos derecho, teniendo como base la tenencia de la tierra, la organización administrativa, el manejo ancestral de nuestros territorios y el uso sostenible de los recursos naturales que hay en ellos. (Proceso de Comunidades Negras del Ecuador 1999, p. 5)

En este sentido, la propuesta de la Gran Comarca busca fortalecer los procesos identitarios desde el espacio organizativo-territorial, (re)construyendo autoridades propias y trabajando la autonomía. No obstante, también está pensado como espacio de relación intercultural.

Se reconocen las propiedades adquiridas legalmente (poseedores de buena fe y con justo título) de los colonos, mineros, madereros, camaroneros, palmicultores, los que quedan sujetos a los reglamentos de uso y manejo que se definan para la Comarca. Se establecerán acuerdos de convivencia con los pueblos Chachila y Awá, y con otros pueblos indígenas que viven en la región. (Consejo de Palenques citado por Chávez y García, 2004, p. 121)

Alrededor de esta propuesta⁴⁹ se inician discusiones entre líderes sobre la noción de asentamiento ancestral como derecho consuetudinario, entendiendo que la posesión ancestral históricamente les permitió desarrollar procesos de adaptación, ocupación, usos y manejos productivos y económicos del territorio, y a tejer relaciones sociales y culturales. Como lo manifiesta el historiador afroesmeraldeño Juan García: *Los montes estaban ahí con todos sus secretos, a los personajes de los cuentos, mitos, leyendas se los podían poner ahí, ahí se les daba casa, comida, se los podía ubicar, darles un rol. Estos personajes vivieron y se re-crearon porque ahí tenían ríos, montes, cuevas para vivir.*⁵⁰

El concepto de “territorios ancestrales” y de “posesión ancestral” tiene una importancia en este proceso. La posesión ancestral parte no sólo del hecho del trabajo obligado de la tierra en calidad de esclavos, sino también de la recreación cultural que ha ocurrido en estos espacios históricamente. Es decir, parte de un entendimiento de territorio como base material tangible e intan-

⁴⁹ Esta propuesta de la Gran Comarca también tiene bases en un proyecto más amplio y regional, propuesto por organizaciones y líderes afro hace algunos años con relación a la región biopacífico del Chocó. Este proyecto argumenta por la conformación de un Gran Comarca desde la selva de Darién en Panamá hasta el norte de Esmeraldas (un área de aproximadamente 70.000 km²), creando un espacio territorial ancestral que cruce fronteras geopolíticas.

⁵⁰ Diálogo/entrevista, marzo de 2004.

gible para estructurar procesos de organización social y política, y del mundo simbólico; es el lugar donde los pueblos, sin desconocer la unidad nacional y el nivel de la soberanía del Estado-Nación, plantean la posibilidad de autodeterminarse como pueblos diferenciados. Como explica el folleto de Procesos de Comunidades Negras (1999): *La posesión ancestral es un derecho adquirido por medio de un conjunto de mandatos ancestrales y prácticas culturales que el pueblo negro ha heredado de sus mayores para hacer propios sus territorios en beneficio de uno o más troncos familiares. Propiedad y derecho que luego se trasmite de generación en generación.* (p. 20)

En este sentido, el territorio junto como la territorialidad (entendida como sistema complejo de interrelaciones que se construyen desde la cotidianidad con sentidos de existencia como grupos diferenciados) son elementos clave y estratégicos para la reconstrucción de la resistencia⁵¹ y, de igual forma, para los reclamos de derechos ancestrales. Esta relación ha tenido mayor significado y desarrollo en el norte de Esmeraldas entre las comunidades de los ríos, debido a su relativo aislamiento respecto de la sociedad nacional y el Estado, haciendo posible que “su convivencia interna se vaya configurando de manera particular y específica, apegada a debilitadas costumbres ancestrales, a readaptaciones sociales y culturales, y al resguardo de sus espacios territoriales” (Chávez y García, 2004, p. 117).

La tradición oral en todo este proceso ha jugado un papel fundamental y determinante, es la que permitió, a través de las coexistencias de los roles generacionales, vincular la ancestralidad al territorio y recuperar derechos sobre ellos. Es este vínculo el que ha permitido la resignificación del proceso de la esclavitud dentro del contexto de la diáspora, como también la reafirmación de identidades afros.

Pero, mientras que la relación ancestral con el territorio ha tenido un significado particular en la zona de Esmeraldas, ligado a los procesos de cimarronaje, la formación de Palenques y su recreación en los últimos años como estrategia de organización territorial,⁵² es a partir de la Constitución de 1998 y los derechos colectivos que la relación territorio, ancestralidad y cultura empieza a ser punto de debate y discusión en torno a los procesos de reafirmación identitaria entre afros de otras regiones del país. Al establecer la

⁵¹ Estos territorios estuvieron en las haciendas y en las minas, por lo tanto, las estrategias se crearon no sólo dentro de estos territorios sino para esos espacios. El aporte de los cimarrones radica en la construcción de territorios “propios”, donde no sólo se vivía la libertad sino que permitía reconstruir al ser. Éstos son los territorios ancestrales.

⁵² Un ejemplo claro es la formación en los años noventa del Consejo Regional de Palenques en el norte de Esmeraldas y la designación de autoridades propias, los/las palenqueros (as) mayores.

categoría de “circunscripciones territoriales” dentro de la Constitución, con la posibilidad de autonomía, se abre un nuevo momento en lo que podemos denominar los “procesos territoriales”, marcando una clara distinción con el momento anterior regido por la Reforma Agraria y colonización en 1964 y la legalización de tierras y, en el Valle del Chota, la parcelación de haciendas, dando fin al sistema hacendatario.

Son los derechos colectivos los que han venido provocando debates en los últimos años no sólo en Esmeraldas sino a nivel nacional, en torno a la construcción de propuestas políticas e identitarias desde el territorio. Y debe entenderse desde el reconocimiento que el Estado pueda hacer del “derecho ancestral”. No obstante, los conceptos como “legalización de tierras”, “propiedad individual” y “propiedad colectiva”, son términos relativamente nuevos dentro del entendimiento de los pueblos negros,⁵³ términos que necesitan tener mayor discusión y concreción.

Otro asunto importante que también necesita atención es el problema del territorio desde lo urbano, dada la nueva concentración urbana particularmente en Quito y Guayaquil, donde viven más de 200.000 afroecuatorianos, principalmente en barrios periféricos sin legalización de títulos de propiedad y sin servicios básicos. En este contexto podemos preguntar: ¿cómo se debe pensar el territorio o la territorialidad en las urbes? ¿Es posible hablar de nuevas construcciones de territorialidad (entendiendo esa como construcción social) dentro de lo urbano y cómo se reconstruyen, se transforman las identidades en esta nueva relación de territorialidad?

Si bien no podemos pensar la concepción del territorio dentro de las ciudades como en las zonas de Esmeraldas o del Valle del Chota, el hecho de que existen nuevos agrupamientos o asentamientos espaciales-territoriales dentro de las ciudades grandes, donde están construyendo comunidad los migrantes de primera y segunda generación, hace pensar que los territorios no están simplemente ligados a la producción, sino también a la construcción y fortalecimiento de relaciones sociales e identitarias.

Políticas y construcciones en torno a identidades afroecuatorianas

“El cura me bautizó, como Zenón, pero no me dijo quién soy, fue mi mamá la que cantando me dijo: de dónde vengo y para dónde voy”, esto es lo que decía el Abuelo Zenón cuando quería referirse a la identidad.⁵⁴

⁵³ Juan García, 2003, documentos sin publicar.

⁵⁴ Juan García, “La voz de los ancestros”, texto inédito, s.f.

El tema de identidades en torno a los afros es complejo, particularmente en un país tradicionalmente y todavía imaginado como mestizo e indígena. No obstante y con el riesgo de generalizar y simplificar el asunto, podríamos ubicar cuatro momentos de construcción y reafirmación identitaria, momentos que no necesariamente reflejan una linealidad sino superposición y coexistencia.

El primero se inicia con la manumisión de la esclavitud (1852-1894), y con esa el paso de esclavos a negros conciertos (huasipungueros, arrimados, peones y aparceros).⁵⁵ Si bien este paso cambió las condiciones de vida de los negros, no podemos hablar de una real mejoría debido al hecho de que tuvieron que continuar trabajando en las mismas haciendas y con los mismos dueños y capataces. A pesar de la manumisión, el sistema hacendatario, y en cierta medida la misma esclavitud,⁵⁶ se continuó con el (ab)uso intensivo de la mano de obra. El único cambio fue que, con esta nueva fase del sistema, se le *prestó* a la gente un pequeño lote de tierra para ser trabajado luego de las largas jornadas en las tierras del “patrón”. La producción de estos pequeños lotes estaba determinada al autoconsumo, como una forma de suplir la insuficiente y pésima alimentación recibida en la hacienda y también para poder alimentar a la familia. En este sentido y como anota Rodríguez (1994) *...los núcleos poblacionales de las haciendas se iban constituyendo con la base de las familias huasipungueras en torno a la casa de hacienda* (p. 47). De esta manera, toda la familia participaba del trabajo en la hacienda, las mujeres en el servicio doméstico, los jefes de familia y los hijos grandes en las tierras del terrateniente, y los niños al cuidado de los animales.

Luego, con la Ley de la Reforma Agraria en 1964, se vive un proceso de desintegración del sistema de la hacienda, permitiendo el acceso a la tierra por parte de las organizaciones o grupos campesinos. Realmente empezó en los años cincuenta con la formación de las primeras organizaciones campesinas en el Valle del Chota, cuya lucha era ligada al acceso a la tierra y a la demanda del pago de salarios. De esta manera pasan de “negros conciertos” a campesinos, convirtiéndose en sujetos políticos desde la “clase”. Como hemos discutido anteriormente, la condición étnica y cultural en este momento no constituye en elemento de lucha o de reivindicación social; la definición de campesinos (y no de campesinos negros) es apelada desde los movimientos y

⁵⁵ Ponemos el año de 1894 como el de la liberación de los esclavos de Cachaví y de Playa de Oro.

⁵⁶ Como comentó una anciana que trabajó en la hacienda hasta la Reforma Agraria, “en esta época esclavos éramos, nos trataban como esclavos” (en León, 2003, p. 71).

partidos de izquierda más que desde un posicionamiento territorial ancestral. En la construcción de campesino, se les asigna el espacio rural casi como una naturalización.⁵⁷

El tercer momento se encuentra determinado por la creación de organizaciones no campesinas y el surgimiento de dinámicas organizativas en las ciudades, sobre todo en Quito en calidad de capital. La aparición de estas organizaciones no suponía la desaparición (al menos inmediata) de las organizaciones campesinas, pero sí un cambio en los elementos de referencia y lucha identitaria. La presencia en la ciudad permitía reflexionar a partir de la discriminación y el racismo, a esto se incorporaba la influencia de los movimientos afroamericanos de Estados Unidos y las reivindicaciones y demandas de igualdad social. En este contexto, el sujeto político se construía desde la lucha racial,⁵⁸ dando una base para la conformación de organizaciones negras. Si bien este proceso significaba la consolidación de organizaciones negras en el espacio urbano, también se contribuyó al establecimiento de relaciones entre las organizaciones urbanas y las del campo.

El último momento, que aún se está desarrollando, es la construcción identitaria ya no sólo desde un posicionamiento racial sino también desde la diferencia cultural como un hecho político.⁵⁹ Se inicia con un trabajo más integral entre el espacio rural y el urbano, incluyendo la recuperación de testimonios orales y visuales y el uso de esos materiales en procesos de sensibilización, reflexiones y narrativas con relación a la propuesta de la Gran Comarca, el desarrollo de etnoeducación afro, y autodefiniciones y denominaciones, que desde 1998 forma parte de la comprensión y posible aplicación de

⁵⁷ La concepción de desarrollo rural ha sido pensado, más que todo, con referencia a la infraestructura del desarrollo agropecuario (que implicaba la construcción de canales de riego, de redes viales y casas comunales) y también del desarrollo organizativo de las comunidades, incluyendo la mecanización y capacitación socioorganizativa. Es esta concepción que se evidencia en los programas internacionales y programas nacionales con una base de influencia externa incluyendo, por ejemplo, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícola (CESA), Misión FAO, BID, Visión Mundial, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), Misioneras Combonianas y Foderuma, sobre todo para el caso del Valle del Chota. En este tiempo, la pequeña población negra que ya existía en las ciudades no tenía ningún reconocimiento o punto de referencia identitaria.

⁵⁸ Para estos años su poca visibilidad en los medios nos permiten ver la construcción de raza negra o raza morena para referirse a la presencia de los afros en la ciudad.

⁵⁹ Eduardo Restrepo se refiere a este cambio en Colombia como la "etnización". A diferencia de Restrepo, preferimos no utilizar este término por su fuerte carga académica y antropológica y por los debates que apunta en torno a etnicidad, que a veces invisibiliza o pone en segundo plano la violencia racial que sigue marcando la vida de la gente negra. Al respecto, creamos que también, y en forma relacionada, debemos poner en debate y discusión la referencia a la "etnoeducación" afro, particularmente en el contexto ecuatoriano donde ha sido propuesta por la comunidad y no por el Estado. En este sentido, podemos preguntar si no sería más apropiado hablar simplemente de la educación afro.

los derechos colectivos.⁶⁰ Al enfocarse en la diferencia cultural y no simplemente en la lucha racial, ha puesto en escena prácticas y posicionamientos que van más allá del color de la piel, apuntando inclusive al campo de saber y de los conocimientos.⁶¹

El punto es que en el juego de espejos que es la construcción de identidades en un espacio tan diverso como el Ecuador, los afrodescendientes siguen siendo los “no vistos”, los no reconocidos por los otros blanco-mestizos o indígenas, negados en su subjetividad como grupo con historia propia⁶² y demandas específicas (distintas a las de los indígenas). De ahí que la reivindicación de su historicidad y de su cultura sea fundamental en una estrategia identitaria que les permita a los afroecuatorianos acceder y materializar los derechos que la constitución garantiza.

Siguiendo a Hall y con acuerdo al reciente diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (2004), se constata que los afroecuatorianos están asumiendo una identidad diaspórica en cuanto se esfuerzan por mantener una continuidad de su pasado histórico y cultural. Eso incluye la pugna por lograr transformaciones y readaptaciones de sus elementos identitarios, permitiendo mantener, resignificar y hacer reconocer su diferencia en las condiciones económicas, políticas y socioculturales en las que se hallan inmersos. En este proceso, el elemento ancestral ha jugado un rol importante en el concepto de esclavitud, cuestiones de valores, saberes, conocimientos y filosofías propias a partir del cual se podía construir identidades negras y sentimientos de pertenencia (ver Walsh y León, 2004). Esto lleva a autodefinirse como “Pueblos Negros” entendidos como: *El conjunto de troncos familiares de ascendencia africana que tienen una identidad común, comparten una misma historia, ocupan territorios ancestrales, regidos por sus propios sistemas de derecho y de organización social, económica y política. Su conformación y presencia es anterior a la creación de la República* (Proceso de Comunidades Negras del Ecuador 1999).

Otro elemento determinante en las construcciones identitarias es la cada vez más permanente movilidad de los pueblos negros rurales hacia las ciudades, debido al deterioro productivo de sus tierras por la introducción de nue-

⁶⁰ Como fue discutido en el apartado sobre normatividad jurídica, existe un borrador de Ley de los Derechos Colectivos Negros que actualmente está en discusión en el Congreso intentando concretar definiciones y construir políticas.

⁶¹ Ver Walsh y García, 2002; Walsh y León, 2004; Walsh, 2004.

⁶² Esta historicidad está marcada por la diáspora en cuanto violenta e inhumana en el proceso de expansión y explotación capitalista occidental, como por los de resistencia y cimarronaje de los afrodescendientes en América Latina (en el caso específico de Ecuador, tenemos como ejemplo de esa densidad histórica negada, el cimarronaje de Alfonso de Illescas, la existencia del reino de negro de Esmeraldas, la participación de los afrodescendientes en la conquista, la independencia y el progreso económico del país, entre otros hechos).

vas prácticas productivas con uso de pesticidas e insecticidas y el problema histórico de la falta de canales de riego que los provean de agua. Esta movilidad y movimiento continuo entre campo y ciudad ha hecho que se vayan incorporando cada vez más elementos “urbanos” en las comunidades.

Finalmente y en torno a la autodefinición, las organizaciones, junto con intelectuales-activistas e intelectuales-académicos, han empezado a trabajar la noción de lo “afroecuatoriano”⁶³ como una construcción que parte del reconocimiento diaspórico del continente africano y la condición de ser partícipe de un Estado-nación. Concepto que proviene más de los ámbitos académicos y urbanos, pues la gente prefiere definirse como negros.

Existen diferencias entre los procesos de construcción y fortalecimiento identitario en Esmeraldas y el Valle del Chota, donde los legados del sistema hacendatario siguen teniendo sus efectos. En Esmeraldas, el Proceso de Comunidades Negras de Ecuador ha venido trabajando la construcción identitaria desde el cimarronaje y la ancestralidad, encaminada hacia la defensa de sus territorios que cada vez se encuentran más amenazados por las compañías trasnacionales extractivas. Ésta ha permitido que la gente mire su pasado no sólo desde la esclavitud sino desde procesos de resistencia y de construcción de comunidades libres; con ello se sienten herederos, hijos de esos hombres libres, poniendo en cuestión los términos puestos por la sociedad dominante que liga lo negro al folclor:

(...) La identidad (del pueblo negro) no hay que construirla a partir de lo que otros piensan de nosotros. Esto es una identificación... La identidad se construye a partir de lo que somos, de cómo queremos que se nos identifique. Somos contrarios a que nos identifiquen con la marimba, como expresión de identidad, porque esto es reduccionista, reduce a una parte chiquita. Como la sociedad dominante quiere que nos quedemos ahí con la marimba y el baile, los estimula... (Comentarios dentro del taller realizado en Borbón, citado por Minda, 2002, p. 42).

Para la construcción de estas identidades se “echó mano” de la memoria colectiva que era la que conectaba el cimarronaje con los ancestros y sobre todo con su relación con la tierra, que como han manifestado muchos ancianos, viven, se alimentan y tienen sus roles en el monte. Esta nueva construcción ha permitido despojarse de ciertos estereotipos cargados de un racismo

⁶³ Si bien este término aparece en algunas publicaciones desde los años setenta, sólo hasta ahora se ha empezado a resignificar y sobre todo a socializarlo.

enfermo, desde las instituciones sociales. Esta nueva identidad les hizo reconocerse como “libres”, sujetos con historia y con aportes a la construcción de esta nación y ha venido extendiéndose a otros espacios, sobre todo urbanos de la misma ciudad de Esmeraldas, impulsando una incorporación dentro del discurso de las organizaciones urbanas la idea de cimarronaje y personajes cimarrones como Alonso de Illescas,⁶⁴ quien por presión de las organizaciones afros ha sido declarado como héroe nacional y se ha establecido por decreto del Congreso Nacional El Día del Negro.

Según el reciente diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo (2004), todavía existen limitaciones y vacíos con relación a la construcción de identidades afros y a la consolidación de procesos sociales y políticos efectivos. Los principales problemas que el BID identifica incluyen:

- El inexistente enfoque etnoeducativo con componente afro en los centros educativos del país.
- La pérdida de la memoria colectiva ancestral y desconocimiento de la historia afroecuatoriana.
- Los imaginarios negativos que la sociedad no-afro sigue reproduciendo sobre la población afroecuatoriana, y el rol de los medios de comunicación en esta reproducción.
- El poco reconocimiento y participación de los afroecuatorianos como actores políticos en los procesos nacionales.
- La falta de difusión y promoción de las creaciones culturales afroecuatorianas, ligada a la falta de nuevos cultores culturales con raíces identitarias y a la poca innovación desde dentro de las manifestaciones culturales propias para confrontar y evitar la folclorización.

En conclusión y como ha hecho evidente esta síntesis, los procesos y las dinámicas organizativas de los afroecuatorianos están en pleno auge, por un lado fortalecidos por el reconocimiento constitucional y los derechos colectivos y, por el otro lado, desafiados por la relación que estos establecen entre pueblos negros y el Estado. Con relación a esta situación actual, los afrodescendientes están haciendo visible cada vez más su diferencia cultural al frente de la hegemonía mestiza e indígena y, al hacer eso, están poniendo en tapete la necesidad de repensar tanto la sociedad nacional como regional a partir de la diferencia negra, para la construcción de una sociedad verdaderamente intercultural.

⁶⁴ Este fue un personaje muy importante para los pueblos negros en la medida en que logró consolidar en Esmeraldas un proceso de cimarronismo. En los últimos años Illescas ha sido reivindicado como uno de los líderes más importantes en la historia afroecuatoriana.

A modo de conclusiones

El hecho de que este capítulo representa una síntesis de un trabajo investigativo que está en su última fase de terminación, hace difícil llegar a conclusiones definitivas. Por eso, lo que hacemos es identificar algunos puntos de encuentro y de diferencia entre las experiencias documentadas de Colombia y Ecuador.

Como elementos en común, podemos identificar varios. En torno a las dinámicas organizativas, a pesar de que Colombia ha tenido una trayectoria mucho más fuerte y visible que Ecuador, los afros de ambos países pasaron por procesos primeramente definidos por el eje de clase, luego por raza y más recientemente por la diferencia étnicocultural.

Los procesos jurídicos de los dos países han sido centrales, tanto para el reconocimiento de los pueblos negros y su diferencia cultural, como también para el impulso organizativo, territorial e identitario. No obstante, existen en las dos Constituciones, una fuerte tendencia hacia la indianidad como paradigma central para definir la diferencia cultural y ancestral, relegando a los pueblos afros a un paradigma o marco indígena.

Con relación al asunto de territorios y territorialidades, en ambos países la concepción todavía tiene sus raíces en la ruralización de los pueblos negros. El contexto urbano de un porcentaje cada vez mayor de la población no entra en consideración en esta conceptualización; tampoco entran en consideración los procesos migratorios.

Finalmente, en torno a las identidades, podemos decir que existe la tendencia tanto en el Ecuador como en Colombia de invisibilizar las diferencias regionales y culturales entre los afrodescendientes, negando, en el caso de Colombia, las fuertes diferencias entre la costa pacífica y la costa atlántica, como también las rurales y urbanas. Similarmente, en el caso del Ecuador, no se consideran las distinciones históricas y actuales entre la zona de Esmeraldas y la del Valle del Chota, tampoco la presencia afro en otras partes del país, inclusive en las ciudades de Quito y Guayaquil, ahora con una población afro más grande que Esmeraldas. En ambos países hay debates en torno a las autodenominaciones. Aunque es mucho más incipiente en el Ecuador en comparación con Colombia donde ya existen líneas “políticamente correctas” entre algunos intelectuales-activistas y organizaciones, en los dos lugares sigue siendo elemento importante, que además de marcar trayectorias sociales y políticas también hace ver las distancias entre comunidades locales y activistas-intelectuales y/o líderes.

Las diferencias entre los procesos en Colombia y Ecuador en torno a los pueblos negros pueden ser resumidas de acuerdo a los siguientes rasgos. Con

relación a la normatividad, la experiencia concreta de la Ley 70, pensada desde y para los pueblos afrocolombianos marca una distinción importante con la conceptualización y redacción de los derechos colectivos en el Ecuador, donde el marco indígena rigió todo.

Las propuestas de Ecuador en términos de la Gran Comarca y de la posesión ancestral, parecen ser temas y propuestas de poca cabida en el contexto colombiano. No obstante, organizaciones de ambos países han propuesto la idea de la construcción política de una Gran Comarca de la región Biopacífico de Chocó, aunque en estos momentos y al frente de los conflictos armados en las fronteras actuales, parece ser que ha perdido prioridad como espacio de lucha.

Como hemos anotado anteriormente, los procesos y dinámicas organizativas de los afrocolombianos tienen una trayectoria mucha más amplia que los todavía emergentes en el Ecuador. Esta amplitud también se extiende al campo de investigación y publicación, marcando una diferencia considerable con Ecuador, donde los estudios sobre y desde lo afro son muy pocos. Además, sin ser tema central de la investigación, la relación entre identidad y educación y las diferencias entre los dos países al respecto, apareció como tema importante. El hecho de que la etnoeducación tiene una oficialización dentro de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, sitúa los asuntos de identidad afro y sus construcciones dentro del ámbito del Estado. En cambio en el Ecuador, los procesos de etnoeducación afro son procesos informales desde las comunidades y desde las organizaciones involucradas con ellas.

Hace algunos años, el afrocolombiano intelectual-activista Manuel Zapata Olivella nos hizo recordar que las cadenas no están en los pies sino en las mentes. A pesar de que han pasado más de ciento cincuenta años desde la abolición de la esclavitud en Ecuador y Colombia, los pueblos afros siguen luchando por su libertad, por ser reconocidos y considerados como seres humanos, seres que han luchado en la construcción de ambos países antes de la formación de las repúblicas, hoy día conocidas como región andina. Están tomando mayor fuerza los procesos de autoconciencia, autoorganización y autodeterminación afro dentro de estas sociedades que todavía no logran aceptar por completo su diversidad racial y étnicocultural para el desarrollo de políticas y prácticas dirigidas hacia la justicia social.

Para el mundo afuera de la región, pero también para la mayoría de colombianos y ecuatorianos (y de los otros “andinos”), los dos países siguen siendo pensados a partir de referentes donde lo afro permanece ausente. Intentar visibilizar y críticamente comprender estas identidades, historias y

territorios *otros* de los pueblos afros y, a la vez, establecer mayor vínculos investigativos entre académicos e intelectuales-activistas de Colombia y Ecuador, el proyecto, presentado en síntesis aquí, marca un esfuerzo de un nuevo tipo de integración, no en términos de Estados sino de procesos culturales, políticos y sociales de los pueblos negros, todavía, a pesar de leyes especiales, invisibilizados, subalternizados y olvidados en la región “andina”.

BIBLIOGRAFÍA

Agudelo, Carlos Efrén, "El Pacífico colombiano: de 'remanso de paz' a escenario estratégico del conflicto armado", en Cuadernos de Desarrollo Rural, n° 46, Bogotá, Universidad Javeriana, 2001, págs. 5-38.

Agudelo, Carlos, *Politique et populations noires en Colombie. En jeux du multiculturalisme*, París, L'Harmattan, 2004.

Almario, Óscar, "Dinámica y consecuencias del conflicto armado colombiano en el Pacífico: limpieza étnica y desterritorialización de afrocolombianos e indígenas y 'multiculturalismo' de Estado e indolencia nacional", en Eduardo Restrepo y Axel Rojas (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca, 2004.

Assies, Willem, "La oficialización de lo no oficial: ¿Reencuentro de dos mundos?", Texto preparado para el curso Identidad, autonomía y derechos indígenas: desafíos para el tercer milenio, Arica, 2000.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Informe final del diagnóstico de la problemática Afroecuatoriana y propuestas de acciones prioritarias los pueblos*, Quito-Ecuador, 2004.

Baud, Michel, et al., *Etnicidad como estrategia en América Latina*, Quito, Abya Yala, 1996.

Chávez, Gina; García, Fernando, *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriana*, Quito, Flacso-Petroecuador, 2004.

CONAIE, *Proyecto de constitución del Estado plurinacional del Ecuador*, Quito, 1998.

Consejo Regional de Palenques, *Cartilla de los derechos colectivos de los pueblos afroecuatorianos*, CARE Internacional, 2000.

De Friedemann, Nina, "Negros en Colombia: Identidad e invisibilidad", en G. Bonfil Batalla (comp.), *Hacia nuevos modelos de relaciones interculturales*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.

De la Torre, Carlos, *Afroquiteños: ciudadanía y racismo*, Quito, CAAP, 2002.

Du Bois, W.E.B., *Las almas del pueblo negro*, La Habana, Fundación Fernando Ortiz, 1903, 2001.

Escobar, Arturo, *El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea*, Santa Fe de Bogotá, Centro de Estudios de la Realidad Colombiana, 1999.

— "Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano", en Eduardo Restrepo y Axel Rojas (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca, 2004.

Escobar, Arturo; Álvarez, Sonia; Dagnino, Evelina (eds.), *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001.

Fanon, Frantz, *Piel negra, Máscaras blancas*, Buenos Aires, Schapire Editor, 1974.

Fretes Cibils, Vicente, *Ecuador: Una agenda económica y social del nuevo milenio*, Bogotá-Colombia, Banco Mundial Alfaomega, 2003.

García, Jesús, "Encuentro y desencuentros de los 'saberes'. En torno a la africana latinoamericana", en D. Mato (comp.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, Caracas, CLACSO/Faces, 2002.

García, Juan, "La voz de los ancestros", texto inédito, s.f.

García, Juan; Fierro, Jacinto, *Fundamentos sobre posesión ancestral*, Esmeraldas, (documentos sin publicar), 2003.

Grueso, Libia, "Apuntes y comentarios sobre la 3ra Asamblea Nacional de Comunidades Negras", en revista Esteros, n° 3-4, 1994, págs. 32-38.

— "El proceso organizativo de comunidades negras en el pacífico sur colombiano", tesis de grado, maestría en Estudios Políticos, Cali, Universidad Javeriana, 2000.

Hall, Stuart, "Identidad cultural y diáspora", en S. Castro-Gómez, O. Guardiola (eds.), *Pensar (en) los intersticios*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 1999.

León, Edizon, *(Re) presentación de lo negro desde lo negro: prácticas de significación para la construcción de una memoria visual*, tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, 2003.

León, Mauricio, *Etnicidad y exclusión en el Ecuador: una mirada a partir del censo de 2001*, borrador sin publicar, 2003.

Medina, Henry, *Comunidad negra y cambio cultural*, Quito, Centro Cultural Afroecuatoriano, 1996.

Minda, Pablo, *Identidad y conflicto: la lucha por la tierra en el norte de Esmeraldas*, Quito, Abya Yala, 2002.

Mosquera, Juan de Dios, "África en América, una historia por contar", Conferencia dictada en la Universidad Central, el 7 de octubre de 1998. <http://www.encolombia.com/educacion/unicentral4799vid-africa.htm>

Proceso de Comunidades Negras del Ecuador, *Propuesta para la creación de una comarca territorial de negros en la provincia de Esmeraldas*, Esmeraldas, 1999.

Quijano, Aníbal, "Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina", en S. Castro-Gómez, O. Guardiola-Rivera, C. Millán de Benavides (eds.), *Pensar (en) los intersticios. Teoría y práctica de la crítica poscolonial*, Bogotá, Colección Pensar-Centro, Editorial Javeriano, 2000.

Rivadeneira, J. F., "El cantón Eloy Alfaro, organización social y modelo organizativo", en Rivera, Freddy; Rivadeneira, J. F.; Mora, Jorge, *Campesinado y organización en Esmeraldas*, Quito, CAAP/Organización campesina Muisne/Esmeraldas, 1988.

Rodríguez, Lourdes, "Tenencia de la tierra", en Cuadernos de investigación, Quito, FEEP, 1994.

Sánchez, John Anton, "El conflicto está generando una contrarrevolución étnica, en revista Semana, 10-17 de marzo de 2003.

Spivak, Gayatri Chakravorty, "Strategies of Vigilance: An Interview with Gayatri Chakravorty Spivak," *Block 10*, 1985, págs. 5-9.

Villa, William, "Movimiento social de comunidades negras en el Pacífico colombiano. La construcción de una noción de territorio y región", en Adriana Maya (ed.), *Los afrocolombianos*, tomo VI, Bogotá, Geografía humana de Colombia, Instituto colombiano de cultura hispánica, 1998.

Wade, Meter, "Identidad y etnicidad", en Arturo Escobar y Álvaro Pedrosa (eds.), *Pacífico: ¿Desarrollo o diversidad? Estado, capital y movimientos sociales en el Pacífico colombiano*, Bogotá, Cerec, 1996.

Walsh, Catherine, "Colonialidad, conocimiento y diáspora afro-andina: Construyendo etnoeducación e interculturalidad en la universidad", en E. Restrepo y A. Rojas (eds.), *Conflicto e (in)visibilidad. Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*, Popayán, Editorial Universidad del Cauca, Colección Políticas de la Alteridad, 2004.

— "Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico", en Judith Salgado (comp.), *Justicia indígena. Aportes para un debate*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Abya Yala, 2002.

Walsh, Catherine; García, Juan, "El pensar del emergente movimiento afroecuatoriano: Reflexiones (des)de un proceso", en D. Mato (comp.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*, Caracas, Flacso-Faces, 2002.

Walsh, Catherine; León, Edizon, "La ancestralidad diaspórica y el pensamiento afroandino", Ponencia presentada en la Reunión de la Asociación de Filosofía Caribeña, Barbados, 20 de mayo de 2004.

Wouters, Mieke, "Comunidades negras, derechos étnicos y desplazamiento forzado en el Atrato medio: respuestas organizativas en medio de la guerra", en Claudia Mosquera, Mauricio Pardo y Odile Hoffmann (eds.), *Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-ICANH-IRD-ILAS, 2002

VI

Integración sudamericana en el diseño curricular de las carreras de grado universitarias.

Estudio de caso

Universidad Nacional de Rosario

ARGENTINA

RECTOR: Ricardo Suárez

DIRECTORA:

Dra. Ofelia Irene Stahringer, Directora Cátedra Andrés Bello,
Argentina, UNR

CODIRECTORES:

Profesores Ernesto R. Seselovsky y Alberto E. Monsanto,
Comité de seguimiento Cátedra Andrés Bello, Argentina, UNR

COORDINADORA:

Profesora y Licenciada Silvia Morelli de Bracali, Investigadora y
docente CIDAM-UNR, becaria de la Cátedra Andrés Bello,
Argentina, UNR

INTEGRANTES:

Profesor y Licenciado Patricio Bracali, Instituto Federico Grote;
Javier Santich, Investigador y docente UNR, becario Cátedra Andrés
Bello, Argentina

RECURSOS HUMANOS EN FORMACIÓN:

Melisa Campitelli Mayor, Instituto Servicio Exterior de la Nación
Argentina y becaria Cátedra Andrés Bello, Argentina, UNR;
Ana Laura Borro, becaria Cátedra Andrés Bello, Argentina, UNR

*“Integración sudamericana en el diseño curricular de las carreras de grado
universitarias. Estudio de caso”¹*

¹ En coordinación con la Cátedra Andrés Bello de Chile bajo la dirección de la Profesora Iris Vittini y basado en el Proyecto de Tesis de la Maestranda de FLACSO, Silvia Morelli de Bracali.

INTRODUCCIÓN

Impacto

Esta investigación se lleva a cabo para conocer la situación de la universidad en el ámbito de las carreras de Ciencias sociales, respecto a la temática de la integración y del proceso subregional que está en marcha hacia la Unión Sudamericana ((Mercosur + CAN), que produce cambios en la realidad socioeconómica y cultural regional, nacional y local.

No se pretenderá hacer pronósticos sino comprender la problemática, dilucidar ambigüedades, ausencias, carencias, que subyacen y provocan dificultades y hasta retardos, más allá de las transformaciones que se puedan operar.

Partimos de la elaboración de un diseño curricular, desde el punto de vista socioantropológico, lo que implica detectar formas culturales que son necesarias ofrecer al alumno para que pueda responder adecuadamente a los requerimientos del medio y de la época en que está inserto y en la que le toca desempeñarse.

También consideramos que “la integración puede implicar todo un redimensionamiento de la estructura social y de las relaciones de poder al interior de los países que deciden integrarse. Entendemos la integración como un proceso multidimensional, cuya intencionalidad excede la simple reestructuración de mercados en busca de economías de escala, y que incluye tanto la dimensión de la construcción de instituciones, como la gestación de una auténtica cultura de la integración, asentada en el respeto y la convivencia federativa de las culturas nacionales y locales” (Stahringer, 1996, p. 15)

Referencias

Se aclara que se trabajó con el currículo de diseño y desarrollo de las carreras y planes de estudio y a partir de allí se investigó cómo incluyen las asignaturas la temática de la integración Suramericana - Mercosur.

En la construcción del objeto se especificó que se pueden tener en cuenta, entre otras, dos dimensiones del currículo: el del ámbito institucional y el didáctico áulico. El primero tiene que ver con el de la institución, que incluye el diseño de carreras y los planes de estudio, y el segundo con la propuesta que hace el docente para la asignatura a su cargo; ambas están interrelacionadas

y atravesadas por los componentes sociales (cultural, político, ideológico, etc.). Por ello es que una vez realizada la pregunta general sobre el currículum de las carreras, las preguntas específicas se fueron desprendiendo de aquélla.

También se considera al diseño curricular como una guía para la programación que hará el docente, siendo flexible y preciso, abarcando no sólo los aspectos estructurales sino los procesales, como la puesta en práctica del diseño con las modificaciones que surgen a partir de las necesidades reales.

Antecedentes y contexto actual

A finales del siglo XX se observan, como realidades a nivel mundial, la globalización, la interdependencia económica creciente y el regionalismo.

Además, la necesidad de profundizar los procesos de redemocratización y de integración regional, que son acompañados por el creciente desarrollo científico-tecnológico y la carrera competitiva por conseguirlo.

En este contexto, se sondean las asimetrías centro-periferia y se acentúa la conformación de grandes espacios económicos cada vez más competitivos. En este nuevo orden mundial emergente de la posguerra fría, el proceso de integración regional, que se produce en el Cono Suramericano se presenta como una estrategia viable frente a la alternativa de un débil accionar individual y aislado de los Estados para hacer frente a los megabloques, los organismos económicos internacionales y la creciente transnacionalización del poder.

En este marco, los Estados por sí mismos dejan de ser la única estructura existente para garantizar el bienestar y seguridad de los ciudadanos, apuntándose a nuevas estructuras de cooperación interestatales que dan mayor seguridad y son más efectivos para resolver los problemas comunes. Si bien el referente obligado sobre esta estrategia es el caso de la Unión Europea,² la Comunidad Andina de Naciones –CAN– y el Mercosur³ van confluyendo hacia este mismo camino. Así parecen manifestarlo la Cumbre de Guayaquil de 27 de julio de 2002 y el Acuerdo de Complementación Económica entre el Mercosur y la CAN, suscrito el 16 de diciembre de 2003, que nos permiten analizar los objetivos a los cuales se tiende en América del Sur.

² Con la aprobación de la primera Constitución europea el 29 de octubre de 2004 en Roma, los países de la Unión Europea dan un paso más hacia nuevas configuraciones de un mundo interdependiente, en el que ningún Estado puede ya actuar solo.

³ El Mercosur surgió en 1991 con la firma del Tratado de Asunción suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Hoy es una Unión Aduanera en formación y ha sumado como miembros asociados a Bolivia, Chile y Perú.

En la Cumbre de Guayaquil se releva que es voluntad de América del Sur,

...fiel al mandato de sus Libertadores y a su identidad como región con historia común y herencia cultural compartida, construir de manera coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios. La consolidación de este objetivo permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura.

En el Consenso de Guayaquil hay una clara visión de priorizar la conjunción de la Zona de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), conformada por los países del Mercosur-CAN, no desde lo estrictamente económico, sino también desde la coordinación de políticas públicas tendientes al desarrollo de la infraestructura física.⁴

En el caso de los países andinos, el Convenio Andrés Bello encaró una investigación de gran envergadura para determinar “el aporte a la economía de las industrias culturales en los países andinos y Chile” (Informe Ejecutivo del Proyecto Economía & Cultura del Convenio Andrés Bello). En éste puede leerse, en el ítem *Integración por la cultura*, “...una de las dimensiones humanas que facilita y concreta la integración entre nuestros países es sin duda la cultura”. Lo demuestran el consumo en la región de nuestros productos culturales, la circulación de creadores, productores y artistas, los movimientos de expresiones culturales populares como las radios o las televisiones comunitarias, el intercambio permanente de experiencias culturales y las asociaciones cada vez más abundantes entre empresas mediáticas. Es conveniente fortalecer y cualificar esta interacción a través de la cultura, facilitando el intercambio, pero además vale la pena aprovechar los diversos espacios formales de integración, ubicando a las industrias culturales en un lugar importante de los intercambios subregionales como el Mercosur, el G 3, la Comunidad Andina, el ALCA y demás. Existen además otros circuitos, posiblemente más restringidos pero muy vivos (festivales, encuentros, premios, pasantías, exposiciones, etc.) en los que la integración a través de la cultura ya es una realidad que debe ser aún más fortalecida.

⁴ Mayores detalles pueden verse en la investigación del Centro Interdisciplinario para Mercosur -CIDAM- en el libro *Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico*, Argentina, Cátedra Andrés Bello/ UNR organizadora, UNR Ed. Rosario, 2004, págs. 437-446.

El Acuerdo de complementación económica entre Mercosur y la CAN, de 16 de diciembre de 2003, se propone alcanzar el desarrollo armónico en la región tomando en consideración las asimetrías derivadas de los diferentes niveles de desarrollo económico de las partes signatarias, promover el desarrollo y la utilización de la infraestructura física, con especial énfasis en el establecimiento de corredores de integración. En esta dirección se creó la IIRSA (Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana).

A nivel de los acuerdos interbloques, tanto el Mercosur como la CAN han suscrito también sendos Acuerdos con la Unión Europea con miras a formar en el futuro una Zona de Libre Comercio y una Asociación Interregional para promover la cooperación.

A medida que se avanza en el proceso de integración social y regional, se puede advertir la multiplicación de gestores que intervienen en el mismo, que van desde los propios Estados nacionales hasta las asociaciones empresariales y la sociedad civil organizada, como las ONG. Éstos han producido cambios en la formación de políticas que se observan a partir de la ruptura del monopolio, de la participación de los grupos tradicionales y el surgimiento de nuevos actores y estructuras. A su vez, otra característica es la creciente interrelación entre asuntos internos y externos.

Por otra parte, cabe agregar que la voluntad política de los gobiernos, al más alto nivel de los Estados, ha permitido que el Mercosur, como proceso de integración, continuara avanzando desde 1991 hasta la actualidad centrandose el interés de los partidos políticos, los organismos gubernamentales y no gubernamentales y de otros actores.

El Mercosur educativo

Se observa una tendencia a desarrollar ámbitos más allá de lo meramente económico-comercial, con lo cual se comienza a adquirir un perfil multidimensional. Se incluyó, hacia fines de 1991, la dimensión educativa y cultural reconociéndose como sector específico en el proceso de integración con el objeto de promover tanto la educación integrada como la temática, formando recursos humanos que se encuentren a la altura de los requerimientos de la realidad.

Gracias a la gestión de los ministros de Educación de los países integrantes del Mercosur, se pudieron institucionalizar las reuniones y crear un Comité Coordinador Regional. Hacia 1992, surgió el Plan Trienal,⁵ con medidas

⁵ Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, "Plan Trienal para el sector educativo", Buenos Aires, 1993.

tendientes a coordinar las políticas educacionales de los Estados miembros, con los objetivos, como se dijo, de formar una conciencia favorable al proceso, capacitar recursos humanos para contribuir al desarrollo y compatibilizar y armonizar los sistemas educativos; a partir de esto, se pusieron en marcha acciones a través de la firma de resoluciones, decisiones y convenios, que reflejan la política de consolidar la educación con vistas a un mercado de empleo y consumo integrado para continuar con la línea relativa a la formación de una conciencia favorable al Mercosur, haciéndose hincapié, en este sentido, en la parte de competencias como, por ejemplo, la afectivo-sociohistórica.⁶ También, y desde el punto de vista de educar integradamente y educar para integrar, se avanzó en el tema de reconocimiento de títulos, certificados y estudios primario, medio no técnico en 1994, y nivel técnico en 1995. Cabe destacar que se realizaron avances para que los estudiantes de los países miembros puedan proseguir estudios de postgrado en cualquiera de las universidades.

Hacia 1996 se avanzó con la firma de un documento referente a las metas y desafíos propuestos en el área educativa para el año 2000, y en 1998 se decidió poner en marcha lo que sería el Plan Trienal para el período 1998-2000 del sector educativo, donde se perfilan los lineamientos claves de este sector en relación con la integración y la educación. En junio de 1998, se firmó un memorando de entendimiento sobre la implementación de un mecanismo experimental de acreditación de tareas para el reconocimiento de títulos de grado universitario en los países del Mercosur.⁷

Observamos que, al ir avanzando con el proceso de integración, se manifiesta la importancia de la educación en los diferentes documentos, como factor clave en la formación de recursos humanos calificados para promover el desarrollo científico-tecnológico y elevar el nivel de competitividad que se corresponde con las connotaciones de la realidad a nivel mundial y regional,⁸ ya que, el debate actual en los países avanzados y a nivel de las instituciones supranacionales, como la Unión Europea, se centra en la educación y el cono-

5 Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, "Plan Trienal para el sector educativo", Buenos Aires, 1993.

6 Cecilia Braslavsky, "Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur, con especial referencia a la educación general", FLACSO, Buenos Aires, 1993.

7 Los documentos mencionados han sido publicados por el Ministerio de Cultura y Educación, Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

8 O. Stahringer; S. Morelli de Bracali, "Competencia y competitividad hacia el siglo XXI", ponencia presentada en el V Encuentro Internacional de la Educación y el Mercosur", Buenos Aires, agosto de 1996.

cimiento, al que consideran punto de convergencia de políticas económicas, sociales y de investigación,⁹ así como inversión inmateral de primer orden para promover la capacitación y perfeccionamiento de los recursos humanos, la innovación científico-tecnológica y la modernización, como respuesta a las exigencias y desafíos planteados en la actualidad,¹⁰ en los que la posibilidad de disponer del conocimiento se ha transformado en condición inexorable para el desarrollo socioeconómico y la inserción de las sociedades en el mercado mundial, y que aquellos países que no sean capaces de lograrlo se verán condenados a experiencias de regresividad histórica.¹¹

La dimensión educativa del Mercosur en cuanto a decisiones progresa, pero no basta por sí sola; más allá de su implementación, se contempla otro aspecto relevante que es el de la incorporación de la temática y sus implicancias a la educación de los diferentes niveles de los países miembros.

En este contexto, la Universidad es un actor relevante a nivel de los procesos sociales, instrumento de cambio, de desarrollo y de participación para mejorar la calidad de vida de las personas.¹² Tiene por objeto producir conocimiento y saberes, que transmite y recrea continuamente a través de tres actividades claves: la investigación, la enseñanza y la extensión, por medio de redes de relaciones y promoviendo la movilidad académica, con lo cual contribuye al desarrollo de la sociedad formando recursos humanos calificados y competentes, en un entorno que ha comenzado a revalorizar la educación y el conocimiento como respuesta válida a los requerimientos actuales de un mercado creciente y competitivo pero, además, de una sociedad que precisa redimensionamiento y atenuación de las asimetrías.

Desde este punto de vista, la Universidad puede transferir sus conocimientos a otros sectores (gobierno, empresas), promover la cooperación interuniversitaria, la movilidad académica de profesores y estudiantes, así como a los actores políticos, sociales y económicos en relación con el crecimiento y desarrollo, y realizar, con el proceso de integración, su seguimiento y evaluación crítica a través de un despliegue de actividades internas e interuniversitarias.

⁹ Comisión Europea, *Educación y formación: dos armas contra el desempleo*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1996.

¹⁰ S. Morelli de Bracali; O. Stahringer; I. Laredo, "Educación e integración en los países del Cono Sur: formación de recursos humanos y desarrollo científico tecnológico", Rosario, UNR, 1994.

¹¹ Alcira Argumedo, "El imperio del conocimiento", en revista Encrucijadas, UBA, Buenos Aires, 1996, págs.104 y ss.

¹² "Anais do II Seminário Técnico de integração do Cone Sul, Porto Alegre, UFRGS, 23 a 25 de septiembre de 1991.

Se puede llegar a reconocer, por lo dicho, que la Universidad cumple, entonces, un rol relevante en el contexto actual y, especialmente, en relación con los desafíos que plantea un proceso de integración para todos los sectores de la sociedad, sin caer en el error de considerarla una ínsula totalmente aislada con la que, con su perfeccionamiento, se puedan obtener resultados óptimos a pesar del medio en que se enmarca; hay que tener en cuenta la realidad donde se inserta que, en el caso de la universidad argentina, se da a partir de una política económica implementada en los últimos años, que deja a la sociedad librada a las fuerzas del mercado y al Estado en creciente retracción, poniendo en jaque, sobre todo, al sector de la educación pública,¹³ planteándole profundas dificultades y un estado de crisis. En este marco se ha reflexionado sobre la educación universitaria argentina y su relación con el proceso de integración del Mercosur que se ha descrito anteriormente.

Situación problemática

Como se ha podido constatar, en el Mercosur se viene tratando el tema de la educación en aquellos aspectos más relevantes y a través de una serie de acciones tendientes a armonizar la de los diferentes países para tratar de unificar el mercado de empleo y de consumo, además de plantear la formación de una conciencia favorable al proceso de integración.¹⁴ En relación a esto último, se tiene en cuenta el rol que cumple la universidad como instrumento de cambio, y que el área de las carreras de ciencias sociales es un ámbito propicio que refleja el desarrollo de competencias relacionadas con la formación afectiva y sociohistórica de los ciudadanos¹⁵ y que, además, la representación que circula en la sociedad y que se hace de otras culturas, se forma en diferentes espacios como son los textos, los medios de comunicación, la interacción cotidiana y, particularmente, a través de la educación donde se proponen propuestas curriculares al respecto.

Los contenidos de las materias correspondientes a las ciencias sociales tradicionalmente han reflejado y reforzado la trayectoria de los Estados nacionales del Cono sur, que se han caracterizado por relevar hipótesis de conflicto a través de una historia de corte nacionalista haciendo más hincapié en

¹³ C. Ominami, "Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundos cambios", en revista Pensamiento iberoamericano, n° 1, Madrid, enero de 1992. Norma Paviglianiti, *Neoconservadurismo y educación: Un debate silenciado en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, Editorial libros del Quirquincho, 1992. Carlos Vilas, "El Estado ¿para quiénes?", en revista Oikos, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1994.

¹⁴ Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, Plan Trienal, Buenos Aires, 1992.

¹⁵ Braslavski, *op. cit.*

los aspectos que separan a los Estados entre sí y no en los que los unen. Esto ha ocurrido durante décadas, en detrimento de una alternativa integracionista, tolerante o más solidaria.¹⁶

A partir de lo expuesto, y teniendo en cuenta que, en los últimos años, se incluyó en algunas materias de ciencias sociales, a nivel universitario, la temática del Mercosur, nace la inquietud por tratar de comprender en qué medida las carreras de esta área están incorporando la integración del Cono Sur, desde cuándo, de qué manera se presenta, si realmente se dicta el contenido o si, en cambio, no se agregó a los programas.

Para realizar dicho estudio se tomaría el caso de la Universidad Nacional de Rosario, institución relevante para el área del sur de Santa Fe, que atrae a estudiantes de diferentes provincias aledañas, realiza actividades de grado, postgrado, investigación y extensión universitaria en casi todas las ramas del saber académico y que, en relación con el Mercosur, se encuentra emplazada en un punto neurálgico del mismo, núcleo de una zona de producción de la pampa húmeda y centro estratégico del corredor bioceánico que unirá Valparaíso (Chile) con Río Grande (Brasil), paso obligado de las rutas de intercambio y centro de prestación de servicios para un amplio sector del Mercosur.¹⁷ Siendo la universidad un espacio para la producción de conocimiento científico-tecnológico, potenciador de las actividades de los diferentes sectores y actores regionales y subregionales, resulta relevante considerar el rol que cumple en relación con el proceso de integración en marcha, conformando una red de relaciones con otros actores sociales y transfiriendo su *know-how* que permite el despliegue de las dimensiones e impulsa al proceso de integración hacia una multi e interdimensionalidad.

Resulta de interés conocer en qué medida la universidad ha ido incorporando la temática de la integración y del Mercosur en las carreras de grado y de postgrado así como en la investigación, creando la formación de centros para promover el tema e intercambios académicos con otros sectores de la sociedad. Dado que cada uno de los tópicos representa un campo investigativo en sí mismo, excediendo, por lo tanto, los límites considerados para la investigación propuesta, se tomarán los contenidos de las materias de algunas de las carreras de grado del área de Ciencias Sociales.

¹⁶ J. Fontana, *Historia, análisis del pasado y proyecto social*, Barcelona, Crítica, Grijalbo, 1982. C. Rama, *La historiografía como conciencia histórica*, Barcelona, Montesinos, 1989.

¹⁷ "Jornadas de apertura de la Feria Internacional de la alimentación", FIAR 98, cartilla de presentación, Bolsa de Comercio de Rosario, 15 diciembre 1997.

Estudio de caso

El presente trabajo se centra en el análisis de las carreras de grado del área de Ciencias Sociales de nivel universitario, para establecer qué espacio le otorga la universidad al tema de los procesos de Integración Suramericana, Mercosur.

El interrogante sería ¿en qué medida las carreras de grado del área de Ciencias Sociales de nivel universitario vigente, incorporan en su diseño y desarrollo curricular los contenidos relativos a la Integración Latinoamericana y el Mercosur, tanto desde el punto de vista teórico como del estudio de los procesos subregionales y su relación con cada especialidad?

Partimos de analizar si se crearon asignaturas de grado específicas sobre el tema y/o si hubo cambios en planes de estudios relacionados directamente a la temática.

Particularmente se viene trabajando sobre las asignaturas de Ciencia Política, Relaciones Internacionales, Comunicación Social, Derecho, Ciencias Económicas y en la Facultad de Humanidades y Artes, Historia y Ciencias de la Educación. El objetivo es verificar si en el contenido curricular se contemplan las temáticas; si al encontrarse éstas se enseñan efectivamente, o si a pesar de no haber habido cambios, el profesor las desarrolla. Asimismo, se tratará de analizar cómo se introducen los contenidos, desde qué perspectiva, si se trabaja el tema de la integración con países vecinos, o si se deja entrever alguna concepción opuesta a la idea de la integración con éstos.

Se examina el análisis documental de los planes de estudio de las carreras con contenidos mínimos de las asignaturas, así como de los programas de las mismas, es decir, la planificación curricular elaborada por los profesores y un sondeo realizado a los alumnos de las diferentes carreras que cursan el ciclo superior o últimos años de las mismas.

Se tomaron para el estudio las carreras de la Universidad Nacional de Rosario, teniendo en cuenta que esta selección recae sobre una universidad argentina de significativa importancia, dadas las características de la institución y su emplazamiento en un punto estratégico comentado anteriormente. A esto se une que la temática específica de la Cátedra Andrés Bello en la República Argentina, con sede en la Universidad Nacional de Rosario es “Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico”.

La Universidad Nacional de Rosario es una institución relevante en el ámbito académico nacional, centro potenciador de conocimientos que realiza desde hace varios años el seguimiento, evaluación e incluso asistencia técnica sobre el Mercosur, a través de investigadores y docentes, nucleados en diversas instituciones. Al respecto, cabe mencionar al Centro Interdisciplinario de Investigación, Docencia y Asistencia Técnica sobre Mercosur (CIDAM) que posee equipos de investigación creados a tal efecto, con redes a nivel regional

e internacional, desde donde se promueve el intercambio académico de investigadores y estudiantes pertenecientes a éste y a otros procesos de integración. El Centro, de la Universidad Nacional de Rosario, es sede de las Cátedras Internacionales Andrés Bello de “Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico” y también de la “Cátedra Latinoamericana para la Integración”-ALADI, tal como puede verse en las páginas www.unr.edu.ar/info/andresbello y www.aladi.org/catedralatinoamericanaparalaintegración/argentina

No obstante este avance, no se observa en las carreras de grado igual apertura hacia el estudio de la temática en cuestión. La percepción es que no se ha ido incorporando adecuadamente e incluso en algunas hay una ausencia total, lo que conlleva a un total desconocimiento sobre la relación entre cada carrera y el tema de integración regional.

Los egresados del área de Ciencia política, Relaciones internacionales, Comunicación social, Derecho, Economía, Historia y Ciencia de la educación, trabajan como profesionales e investigadores y despliegan sus actividades en el ámbito local y regional. Este contexto, en las últimas dos décadas, ha sufrido profundos cambios debido al proceso de integración del Cono Suramericano y preocupa su desconocimiento por los profesionales de la región. Esto se agrava en el caso de profesionales de Ciencias sociales que se están desempeñando en la función pública o como comunicadores sociales, asesores de empresas, docentes, etc.

Por su parte se considera que todo Proyecto Educativo Institucional (PEI), así como todo proyecto curricular de carreras y de asignaturas deben partir de diseños que reflejen las demandas históricas y sociales del momento, teniendo como objetivos formar a los alumnos para el desempeño óptimo según su especialidad y capacitándolos para la producción y transferencia de conocimientos, así como para poseer una actitud crítica frente a los procesos por los cuales atraviesa una comunidad.

2

MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En la primera parte del trabajo se analiza el proceso de integración del Mercosur y sus lineamientos teóricos, así como la relación Mercosur y educación. A continuación se analiza el papel de la universidad en el contexto local y regional. Se pasa luego a considerar a la Universidad Nacional de Rosario explicitando los criterios de selección de caso para, en el siguiente ítem, presentar el marco teórico acerca del diseño y desarrollo curricular.

Las palabras clave o conceptos utilizados son Mercosur, integración, contexto internacional, educación, universidad y currículum, presentando el marco teórico subyacente y las definiciones que se utilizan en el trabajo.

A su vez, el objetivo es servir de estímulo para la realización de otros estudios similares en otras universidades de la región, es decir replicarlo a fin de sacar conclusiones que den una perspectiva global de la cuestión, e incluso ampliarlo con respecto a otras carreras que forman profesionales en otras áreas, que no pueden estar ajenos al proceso de integración ya que sus actividades como graduados tienen proyección en el área del Mercosur.

Metodología de trabajo y técnicas

Se tomaron los planes vigentes, las carreras y los programas realizados por los profesores, así como la perspectiva de los alumnos sobre la enseñanza del tema de la Universidad. Se trata de analizar el desarrollo curricular, es decir, el vivido y a su vez el oculto y nulo a través de la visión del alumnado; percibir las ausencias y carencias, las posiciones sobre el tema, prejuicios o conceptualizaciones, así como la actualización con relación a las especialidades.

Se trabajó sobre la lectura e interpretación de bibliografía e información obtenida por medio de técnicas implementadas, como es el caso del análisis de documentos y técnicas del cuestionario.

Como método se utilizó el hipotético-deductivo, produciéndose información a partir de proposiciones de conceptos no observables hasta observables cercanos a lo empírico.

Se realizó un análisis de información cuantitativo y analítico. Se construyó un diseño descriptivo y se indagó sobre la situación de las carreras de grado de la UNR en el área de Ciencias sociales con relación a la temática del Mercosur y/o integración.

El diseño descriptivo lleva a una instancia de análisis y luego de síntesis tratando de asociar variables.

Las técnicas utilizadas consisten en la búsqueda bibliográfica en actas y documentos de la universidad, análisis de los programas de los profesores y cuestionarios administrados al alumnado. Instrumentos formulados a partir de variables e indicadores planteados.

Las variables utilizadas son: el proceso de integración y/o el Mercosur como variable de contexto.

Otras variables: la creación de carreras con relación a la temática, los planes de estudio vigentes, los programas de asignatura y/o su enseñanza, las concepciones técnicas con relación a la temática, así como los programas de las asignaturas y/o la enseñanza y la visión de los alumnos en cuanto a su enseñanza.

La unidad de análisis es el tema de la integración y/o Mercosur en el currículum de las carreras de grado que tienen la propiedad de estar incluidos o no en el mismo.

Cabe considerar, con respecto al nivel de análisis, que se centra en enfoques técnicos que caracterizan a las sociedades como totalidades complejas, que otorgan un papel dinámico a las dimensiones culturales y políticas permitiendo un tratamiento más conciente de la realidad social, y en este caso particular del ámbito educativo, para la inserción de dicha categoría en la totalidad y, a su vez, deslindar y captar particularidades y especificidades. De esta manera, se pueden conjugar los análisis de los procesos históricos y sociológicos con los procesos educativos de las sociedades.

En cuanto a la dimensión temporal es de carácter seccional (transversal o sincrónico) ya que se estudian los planes vigentes y su desarrollo curricular en la Universidad Nacional de Rosario. Se explicita el marco de referencia conteniendo su especificidad para el momento histórico-social-educativo en el que se desarrolló.

Las fuentes de información han sido los cursos y exámenes de las facultades donde se cursan las carreras, departamentos, escuelas de las facultades, los registros de documentación de éstas, las entrevistas a los profesores que dictan algunas asignaturas donde se suministró el cuestionario a los alumnos, cuestionarios a los alumnos, programas de los profesores y los repositorios con bibliografía general y específica, como es el archivo de la delegación de la Unión Europea en Argentina, de donde se obtienen documentos sobre educación en Europa, e internet.

Así como las unidades informantes, se pueden resumir en los documentos curriculares (planes de estudio vigentes, carreras, programas de los profesores), los alumnos, los profesores, las clases, los funcionarios y los especialistas, partiendo de un muestreo no probabilístico, por valorización a priori, Se considera de antemano que son relevantes los datos que podrán aportar al objetivo de estudio.¹⁸

La muestra del cuestionario es por lo tanto de tipo intencional y operativo¹⁹ eligiendo los individuos que son representativos o típicos de la población.

Se siguió un criterio de selección tomando a los alumnos de las carreras de grado del área de Sociales que cursan las materias del ciclo superior o últimos años, considerando que éstos pueden facilitar la información necesi-

¹⁸ Sergio Pérez Álvarez, *Las investigaciones exploratorias y descriptivas en las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Braga, 1991, pág. 45.

¹⁹ Justo Arnal; Delio del Rincón; Antonio Latorre, *Investigación educativa: fundamentos y metodología*, Barcelona, Labor, 1992.

ria. Se les suministró el cuestionario mientras asistían a clase, solicitando permiso a las autoridades de la facultad y al profesor, pero sin previo aviso a los alumnos, a quienes se les explicaba recién en el momento del encuentro de qué se trataba el cuestionario.

Este tipo de muestras, también llamadas dirigidas,²⁰ requieren de la cuidadosa elección de los sujetos o elementos que tienen características específicas en el planteamiento del problema.

3

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

La emergencia de los procesos de integración como el caso del Mercosur es un fenómeno propio de los últimos años. Los intentos tienen ya una historia recorrida, como es el caso de Europa, que posee una larga experiencia en la cuestión, o las realizadas en América Latina desde la ALALC-ALADI y el Pacto Andino.

Sobre el tema de la integración, a nivel teórico, se ha escrito bastante desde hace varias décadas, lo que se puede comprobar recorriendo múltiples conceptualizaciones que existen en la literatura específica de relaciones internacionales y de teoría económica. Así, por ejemplo, según los lineamientos clásicos sobre la teoría de la integración de Bela Balassa, Vacchino, y los más recientes como Germánico Salgado y otros autores, se considera a la misma como un proceso de redimensionamiento de la estructura social y de las relaciones de poder de los países que deciden integrarse. Además, se puede agregar que se la entendería como un proceso multidimensional e interdimensional cuya intencionalidad va más allá de una reestructuración de mercados en busca de economías de escala, incluyendo tanto la dimensión de construcción de instituciones como la gestión de una cultura de la integración asentada en el respeto y la convivencia federativa de las culturas nacionales y locales. Esta concepción de integración es más compleja y persigue fines más allá de una concepción puramente económica.

En la actualidad el estudio y la evaluación de los procesos de integración existentes se van transformando en una preocupación nodal no sólo en la ciencia política y en la historia de las relaciones internacionales, sino en la economía contemporánea.

²⁰ César Coll, *Psicología y currículum*, Barcelona, Laia, 1987, págs. 226-227.

El Mercosur y la educación

Como se ha dicho, la emergencia del proceso de integración del Mercosur es un fenómeno surgido en los últimos años del siglo XX. Tiene algo más de una década de trayectoria y más allá de las cuestiones económicas que impulsaron su creación, existió desde el principio una voluntad política al más alto nivel gubernamental de cada Estado y ha ido avanzando en asuntos extraeconómicos, como por ejemplo, en los aspectos educativo y cultural, centrando el interés de los partidos políticos, sectores productivos, organismos gubernamentales y no gubernamentales, y a pesar de los vaivenes y problemas, el proceso ha pasado a ser una cuestión de Estado, lo que permite considerarlo como irreversible.

Surgido en 1991, a partir de la firma del Tratado de Asunción, suscrito por Argentina, Brasil y Uruguay, hoy es una unión aduanera en formación, sumando otros socios como Chile, Bolivia y Perú. Entre otras negociaciones importantes hay un acuerdo con la Unión Europea para formar una Zona de Libre Comercio y una Asociación Interregional, así como para promover la profundización de una cooperación entre ambos bloques.

A medida que se fue avanzando en el proceso, se puede advertir la multiplicidad de actores intervinientes, que van desde los propios Estados nacionales hasta los actores individuales. En lo relativo a esos actores, los cambios en la formación de políticas se pueden observar a partir de la ruptura del monopolio de la participación de los grupos tradicionales y el surgimiento de nuevos actores y estructuras.²¹ A su vez, otra característica es la creciente interrelación de asuntos internos y externos.

Paulatinamente se va observando una tendencia a desarrollar ámbitos más allá de lo económico-comercial.

4

LA RELEVANCIA DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN EN LOS PROCESOS DE INTEGRACION

En el documento enunciado por la Comisión Europea "Agenda 2000", la Unión Europea considera que en su agenda las políticas internas son una prioridad en torno a cuatro ejes, entre los cuales se encuentra el tema de hacer hincapié en el conocimiento y en las nuevas tecnologías (los otros temas tienen que ver con crear condiciones de un crecimiento duradero, favorecer el empleo,

²¹ *Ibíd.*, pág. 16.

modernizar los sistemas de éste y mejorar las condiciones de vida) que se interrelacionan entre sí y se basan en una educación de calidad.²²

La preocupación en Latinoamérica ha llevado también a tratar el tema y realizar estudios al respecto, como el caso de la CEPAL con una investigación, a principios de los noventa, a partir de la hipótesis de que la educación y el conocimiento son ejes de la transformación productiva con equidad.²³

Leyendo los diarios en estos años, por ejemplo, se observa la incidencia de la integración en actividades como el agro, la industria y el sector de comercio, así como el aumento en los intercambios de productos con países del Mercosur y la aparición de proyectos en torno al proceso. (Mercociudades, puente Rosario-Victoria, ya concretado, entre otros)

Esto implica que, a nivel de educación, el tema requiere un espacio en los diseños curriculares para capacitar, en especial en el nivel superior, a los futuros profesionales para desempeñarse en sus profesiones a partir de los cambios generados (aspectos del derecho tributario, comercial, análisis de Tratados Internacionales, posibilidades de trabajo en los países miembros o de estudio) ya que el impacto que produjo el proceso en el campo laboral lleva a nuevas posibilidades y desafíos en las competencias de los diferentes oficios y demás actividades, de manera de lograr la participación de amplios sectores de la sociedad, para seguimiento, evaluación, crítica y toma de posición, evitando así que se transforme en un proceso manejado solamente por quienes detentan el poder.

La Universidad y el Mercosur

Si se analiza lo expresado por la Ley Federal de Educación Argentina 24195 de 29 de abril de 1993, en los artículos 9 y 10, se considera a las instituciones universitarias como comunidades de trabajo que tienen la finalidad de enseñar, realizar investigación, contribuir y difundir conocimientos, promover la cultura nacional, producir bienes con proyección social y contribuir a la solución de los problemas argentinos y continentales. Con respecto a la Universidad y sus funciones, en el capítulo V, artículo 22, considera que debe “formar y capacitar técnicos y profesionales, conforme a los requerimientos nacionales y regionales, atendiendo las vocaciones personales y recurriendo a los adelantos mundiales de las ciencias, las artes y las técnicas que resulten de interés para el país”.

²² Stahringer; Morelli, *op. cit.*

²³ CEPAL, “Educación y conocimiento, ejes de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, 1994.

En el inciso b, “desarrollar el conocimiento en el más alto nivel con sentido crítico, creativo e interdisciplinario, estimulando la permanente búsqueda de la verdad” y agrega, en el inciso c, “defender el conocimiento científico-tecnológico para contribuir al permanente mejoramiento de las condiciones de nuestro pueblo y de la competitividad tecnológica del país”. “Estimular una sistemática reflexión intelectual, el estudio de la cultura y la realidad nacional, latinoamericana y universal”. “Ejercer la consultoría en organismos nacionales y privados”.

La integración del Mercosur plantea desafíos y posibilidades que han impactado en muchos sectores, tales como la educación, el derecho, la producción y la comercialización,²⁴ haciendo que la universidad esté llamada a cumplir un papel tanto en el seguimiento del proceso como en su evaluación crítica; en la transferencia de conocimientos específicos sobre el tema y en la capacitación de profesionales que se desarrollen en ámbitos relacionados con el mismo. Cabe considerar el caso de la Unión Europea, con cincuenta años de experiencia, que se encuentra en un estado de avance, profundización y de ampliación promoviendo su integración multidimensional en el aspecto educativo cultural, desplegando una serie de programas comunitarios desde fines de los setenta,²⁵ propulsando la dimensión educativa y respetando las diversidades culturales para mejorar la educación y formar personas que se encuentren a la altura de los requerimientos de este proceso.²⁶

En el área de la educación universitaria y a partir de los programas comunitarios de hoy, la Unión Europea facilita y promueve el intercambio de alumnos, de docentes e investigadores entre diferentes unidades académicas. Los alumnos que cursan carreras en sus países de origen pueden cursar materias o continuar estudiando en otros de la Unión y una vez recibidos, trabajar y residir.

Se anima la cooperación entre los centros de investigación. Se estimula el intercambio de experiencias y de información acerca de los diferentes sistemas educativos.

En las diferentes asignaturas se introducen contenidos curriculares sobre integración europea y se estipula temas transversales a todas las materias como difundir las diferentes lenguas europeas.

²⁴ Carlos Moyano Walker, “El futuro del Mercosur: balance y perspectivas del bloque a cinco años de su creación”, en revista Valores, abril de 2000.

²⁵ Se ha realizado al respecto un trabajo de investigación precedente sobre el tema educación en la UE, con base en documentos emanados de Organismos de la Comunidad y en los que se revelaron antecedentes desde el año 1958. Ver Morelli de Bracali, *op. cit.*, págs. 194-195.

²⁶ *Ibíd.*, págs. 198 y ss.

Se crearon carreras de grado y de postgrados específicas sobre investigación, por lo cual es fundamental que en los proyectos institucionales se contemple el diseño de carreras que contengan materias homologables, y a su vez, la formación de un perfil de estudiante con dimensión europea. En el Mercosur se han venido produciendo actividades a nivel universitario en relación al proceso, concretamente intercambios académicos, a partir de la relación de encuentros y seminarios, así como la creación de equipos de investigadores interuniversitarios a nivel regional siendo posible considerar que en pocos años, al igual que en la Unión Europea, se llegue al intercambio para que los alumnos puedan completar sus carreras de grado o postgrado en las universidades de otros Estados miembros. Así también, la importancia de introducir contenidos curriculares sobre el tema y la difusión de las lenguas oficiales del bloque, español y portugués.²⁷

5

CARRERAS DE GRADO DEL ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES - FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Las carreras de grado y en particular del área de ciencias sociales seleccionadas fueron de Ciencias Políticas, Relaciones Internacionales y Comunicación Social, de las cuales se tienen en este trabajo las primeras conclusiones. También se relevó información sobre las carreras de la Facultad de Ciencias Económicas, Licenciatura en Economía, Licenciatura en Administración de empresas y Contador público, de la Facultad de Ciencias políticas la carrera de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, de la Facultad de Humanidades y Arte las carreras de Historia, Ciencias de la Educación y Profesorado en portugués y, por último la carrera de Derecho de la misma facultad, que serán analizados en próximos avances.

Por otro lado, también se debe tener en cuenta que el Mercosur viene produciendo transformaciones en la realidad socioeconómica y cultural, lo que produce cambios en el campo laboral de distintas ramas de la actividad y profesiones del país, por lo cual el estudio de las carreras de grado universitario permite ver si se está capacitando para que los futuros profesionales se

²⁷ Ver Dimensión educativa en la CE. Fuentes: Comunitat econòmica europea, Comisiones europeas. Rellazone Generale sulla attività de la CE, 1958-1980.

desenvuelvan en ámbitos laborales en forma adecuada, además de formarlos en el conocimiento general del proceso de integración con el fin de ampliar la participación en el tema.

6

UNIVERSIDAD, CURRÍCULUM Y DISEÑO CURRICULAR

El campo abordado de los planes de estudio, carreras, y análisis del desarrollo de las asignaturas de una institución educativa, en este caso del nivel universitario, conlleva conceptualizaciones relacionadas con la teoría curricular.

Siguiendo a los diferentes autores que tratan el tema, teniendo en cuenta la complejidad del mismo, la multiplicidad de las conceptualizaciones existentes y con el fin de enmarcar la situación problemática en la teoría,²⁸ el currículum es un documento, un testimonio, una fuente documental o una guía oficial para conocer la estructura de la institución educativa.²⁹ No se trata sólo del plan de estudio o diseño escrito que queda en el campo prescriptivo o indicativo, sino que va más allá, considerándose tanto el nivel de desarrollo, de concreción y especificación, como los fundamentos entre los cuales se pueden distinguir los socioculturales y pedagógicos en que se sustenta.³⁰

En el campo del currículum se pueden distinguir, además, dos aspectos: el estructural –(formal) disposiciones oficiales, estatutos, reglamentos, planes, programas de estudio y organización jerárquica de la institución educativa– y los aspectos procesales que se refieren al desarrollo del currículum a partir de su puesta en marcha, mostrando sus elementos dominantes, subordinantes y de resistencia.³¹

Cabe considerar, además, que es una respuesta a lo que la sociedad le plantea a la educación como demanda histórico-social y política, una síntesis de elementos culturales, conocimientos, valores, creencias y hábitos. Esto no implica que su respuesta sea siempre adecuada a la demanda o quede restringida a ella. En cada momento histórico el proyecto político-pedagógico ha intentado responder a las exigencias de proyecto político-social sostenido por

²⁸ Frida Díaz Barriga, *Currículum y evaluación escolar*, Buenos Aires, Aique, 1990, pág. 10.

²⁹ José Gimeno Sacristán, *Teoría de la enseñanza y desarrollo del currículum*, Madrid, Arroyo, 1988.

³⁰ César Coll, *Psicología y currículum*, Barcelona, Paidós, 1991.

³¹ Vera, T. "El currículum como proyecto integrador", en L. Sanjurjo, *Estrategias didácticas para orientar el aprendizaje significativo*, capítulo 4.

los grupos de poder. Hasta fines de los sesenta el currículum funcionaba como mero reproductor del orden social imperante;³² por su parte, autores como Michael Young hablaron de la existencia de elementos del currículum que no obedecen a la lógica hegemónica, elementos curriculares, intersticios, que dan un margen de maniobra más allá de lo impuesto.³³

Otra consideración a tener en cuenta es que el currículum puede ser explícito y no explícito, refiriéndose el primero a lo declarado, escrito, es decir, corresponde al aspecto estructural formal. En cuanto a los aspectos procesales prácticos se puede analizar tanto la existencia de un currículum vivido, así como oculto y nulo. En el caso del currículum oculto, dice Gimeno Sacristán,³⁴ que se constituye por los efectos provenientes de las experiencias vividas en la realidad de la institución sin ser planificadas o concientes, comprende la forma y lo que se enseña efectivamente. Los teóricos consideran que el currículum oculto es persuasivo, tiene que ver con los modos de percepción y pensamiento, juicios de valor y actitudes. Su análisis permite conocer los supuestos básicos subyacentes de la Institución o de la actividad áulica.³⁵

Siguiendo los lineamientos teóricos se considera el currículum nulo como aquél que se omite en la práctica, que se deja de decir, que no se enseña. Las opciones que no se le proporcionan al estudiante, conceptos y habilidades que no forman parte de su repertorio intelectual.³⁶

El currículum vivido sería el resultado del explícito y del oculto, la manera como se lleva en la práctica cotidiana, tratándose no de una mera norma sino de una creación, donde existen intersticios como lo considera Young, zonas de incertidumbre, espacios dinamizadores de currículum muy rígidos.³⁷

El currículum puede ser también cerrado o abierto, tanto a nivel institucional o didáctico. En el último caso es flexible y otorga espacios para el trabajo de docentes y alumnos en la práctica cotidiana.

Con respecto a la situación problemática en general se pueden tomar desde los lineamientos teóricos que se vienen explicitando, las consideraciones de César Coll, que dice que en el diseño curricular, más que su organización en áreas, módulos o asignaturas, lo importante es que permita al alumno reali-

³² Pierre Bordieu; JC. Paseron, *La reproducción*, Barcelona, Laia, 1972.

³³ H. Giroux; P. McLaren, *Sociedad, cultura y educación: antologías de la ENEP*, Aragón, 1989. Citado en Sanjurjo, Vera, *op. cit.*

³⁴ Gimeno Sacristán, *op. cit.*, pág. 109.

³⁵ Sanjurjo, Vera, *op. cit.*, pág. 109.

³⁶ D.J. Flinders, "The null curriculum its theoretical bases and practical implications: curriculum Inquiry", Ontario, Canadá, en Sanjurjo, Vera, *op. cit.*, pág. 109.

³⁷ G. Frigerio, *Currículum presente, ciencia ausente*, Buenos Aires, Miño y Ávila, 1992, pág. 27.

zar aprendizajes significativos, que favorezcan un crecimiento personal y una clara lectura de la realidad.³⁸

La propuesta de organización de contenidos en diseño curricular atiende a varios requerimientos, entre los más importantes: lo que la sociedad está demandando a la institución educativa en el espacio social y en ese momento histórico y la función que deberá cumplir la institución con relación a ella.³⁹

Análisis e interpretación de la información

A partir de los fundamentos técnicos y del análisis de la información obtenida a través de documentos y del cuestionario se llegó a una serie de primeros resultados para el caso de las Facultades donde se relacionan las carreras de Licenciado en Ciencia Política, Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Comunicación Social.

Para el caso específico de éstas se aplicó un cuestionario a alumnos del ciclo superior de Relaciones Internacionales que han cursado asignaturas comunes a ambas carreras y luego optaron por esta última.

Los alumnos a quienes se les suministró el cuestionario respondieron, en su totalidad, que durante la carrera se desarrollaron las temáticas en sus diversos aspectos, al menos en seis materias.

Cabe aclarar que un 70% de los alumnos encuestados no había cursado todavía el Seminario de Integración y Cooperación Latinoamericana y argentina específica sobre las temáticas analizadas, que hace hincapié en el Mercosur y que pertenece a la especialidad de Relaciones Internacionales.

Los encuestados respondieron que entre las asignaturas que desarrollaron los temas se encuentran: Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y argentinas, con un porcentaje de 66%, Relaciones Internacionales y Economía Internacional con 44% y mencionan Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana con un 13% y por último, aproximadamente, un 7% para Teoría de las Relaciones Internacionales.

Un 93% de los alumnos contestó que se trataron los temas como estudio sistematizado, es decir, propuesto desde la cátedra. Y un 73% consideró que se relacionó con la especialidad de cada asignatura.

Un 60% estimó que se dio desde la teoría y un 40% en forma general, como por ejemplo en Economía Internacional, Relaciones Internacionales y Política Internacional.

³⁸ Coll, *op. cit.*, págs. 132 y ss.

³⁹ Díaz Barriga, "Ensayos sobre la problemática curricular", México, Trilla, 1981, en Sanjurjo, Vera, *op. cit.*

Con respecto a la actitud que, se percibe, tienen profesores y alumnos en relación a países vecinos un 73% considera que es a favor, un 20% indiferente y un 6% muy a favor.

En cuanto a los cambios que proponen en planes de estudio, un 86% habla de agregar materias específicas como Derecho de la Integración, fomentar intercambios, agregar más bibliografía y dar los temas con mayor profundidad. Cabe destacar que la asignatura “Derecho de la Integración Latinoamericana” fue dictada como materia anual en la Carrera de Abogacía de la Facultad de Derecho de la UNR, bajo la titularidad del Profesor Alberto E. Monsanto durante el año 1985 y constituye un antecedente académico relevante en los estudios de grado de la carrera en el Cono Suramericano (Resolución 063 de 1985, Facultad de Derecho de la UNR).⁴⁰ En cuanto a agregar materias específicas, cabe ponderar que sólo existe una asignatura, en el plan de estudio de Relaciones Internacionales, que cuenta con un currículum explícito acerca de la temática.

El resto de las asignaturas lo tratan tangencialmente y no se constató en un currículum oculto una actitud abiertamente contraria sobre estos temas.

Cuando se analizan los planes de estudio y en especial los programas de las asignaturas se encuentra la temática en forma explícita especialmente en asignaturas del ciclo superior de la carrera de Relaciones Internacionales como en Política Internacional Argentina, Política Internacional Latinoamericana, Comercio Exterior, Política Internacional (mencionada explícitamente) y en Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas y Argentinas coincidiendo con los resultados de la encuesta. Demostrando que existe un currículum vivido que se relaciona directamente con el que corresponde al programa de las asignaturas.

Por su parte, cuando se pregunta a los alumnos si consideran que es importante el tema, un 80% considera que es muy importante ya que el mismo es básico para la profesión. Un 87% advierte que debería ser incluido en las carreras de grado y de postgrado de la Universidad.

Un 67% destacó que realizó cursos sobre la temática. Cuando se pregunta sobre la actitud que tienen profesores y alumnos sobre la integración regional y el Mercosur un 87% opina que está a favor, con algunas reservas, y un 14% dice que la mayoría está a favor.

⁴⁰ Contó con el apoyo de INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) del BID de Buenos Aires. El curso se desarrolló como materia anual en el Ciclo de orientación definida de la carrera de abogacía. Esta cátedra no se limitaba a los aspectos jurídicos sino comprendía además los históricos, sociológicos, económicos y políticos.

En cuanto a las otras carreras de la Facultad (Licenciatura en Ciencia Política y Comunicación Social) parecería que el tema de la integración y el Mercosur pertenece sólo a una especialidad (Relaciones Internacionales) y no que se trata de una temática que debería incluirse en todas las carreras.

En los planes de estudio se advierte una ausencia de las temáticas, y en especial en Comunicación Social, no habiendo materia específica alguna y aquellos que podrían relacionarse con el tema tampoco hacen mención explícita sobre los procesos.

Cabe destacar, por último, que entre los requisitos de los planes de estudio se encuentra el de cumplimentar con un idioma fijándose el inglés o francés para las carreras que se vienen analizando, siendo totalmente obviado, en todas las carreras, el portugués, de vital importancia, dado los avances de la integración entre Brasil y Argentina en el contexto del Mercosur.

Algunas conclusiones finales

En una primera conclusión sobre el tema, se puede considerar que el análisis de las carreras de grado de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, carreras de Licenciatura en Ciencia Política, en Relaciones Internacionales y en Comunicación Social, el currículo no presenta la temática en forma adecuada, se observa una marcada carencia, incluso expresada por el alumnado a través del sondeo realizado, a pesar de encontrarse ellos sensibilizados con el tema –en especial los alumnos de Relaciones Internacionales– y manifiestan que es necesario incluir la temática en las carreras de grado e incluso de postgrado, además de crear una carrera específica, estimando importante profundizar los temas desde distintos puntos de vista y ampliando la bibliografía.

Se pudo constatar que las asignaturas que contienen explícitamente la temática, lo han desarrollado en la actividad áulica es decir que el currículo vivido coincide con el diseño escrito, mientras que aquéllos en que está ausente o nulo no se ha hecho efectiva la enseñanza de la temática según los expresaron los alumnos.

A pesar de que la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales es paradigmática en cuanto al tema de los procesos de integración y del Mercosur, sólo existe una materia de grado que pertenece a Relaciones Internacionales; es decir que ni en el ciclo básico, ni en el superior se desarrolla el tema.

En cuanto a los comunicadores sociales, cuya profesión es de suma relevancia para la sociedad ya que ejercen un efecto multiplicador, no se plantea el estudio de la integración y del Mercosur, por lo cual se observa una carencia

en los futuros egresados que no se forman con una conciencia favorable acerca de los procesos de integración, ni con las herramientas necesarias para responder adecuadamente a la realidad local y regional.

Consideramos que este estudio debiera ser continuado mediante la red ya iniciada pero en formación aún con Universidades de todo el Mercosur y con las de la Comunidad Andina de Naciones, a fin de que se pueda tener un panorama completo de esta problemática. Quedan pues abiertos múltiples caminos colaterales de investigación para el futuro inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- Anais do II Seminário técnico de integração do Cone Sul, 23 a 25 de septiembre, 1991, UFRGS, Porto Alegre, RS.
- Arnal, Justo; Rincón, Delio del; Latorre, Antonio, *Investigación educativa: fundamentos y metodología*, Barcelona, Labor, 1992.
- Argumedo, Alcira, "El imperio del conocimiento", en revista Encrucijadas, UBA, Buenos Aires, 1996, págs. 104 y ss.
- Bordieu, Pierre; Passeron, J.C., *La reproducción*, Barcelona, Laia, 1972.
- Braslavsky, Cecilia, *Aportes para el fortalecimiento del componente educativo del Mercosur, con especial referencia a la educación general*, Buenos Aires, FLACSO, 1993.
- CEPAL, "Educación y conocimiento, ejes de la transformación productiva con equidad", Santiago de Chile, 1994.
- Coll, César, "Hacia la elaboración de un modelo de diseño curricular", en Cuadernos de Pedagogía, n° 139, en Sanjurjo, Vera.
- *Psicología y currículum*, Barcelona, Laia, 1987.
- Comisión Europea, "Educación y formación: dos armas contra el desempleo", Luxemburgo, Oficina de Publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 1996.
- Constitución europea, 29 de octubre de 2004 en Roma.
- Díaz Barriga, *Currículum y evaluación escolar*, Buenos Aires, Aique, 1990, pág. 10.
- *Ensayos sobre la problemática curricular*, México, Trilla, 1981.
- Dimensión educativa en la CE. Fuentes: Comunitat econòmica europea, Comisiones europeas. Rellazone Generale sulla attività de la CE. 1958-1980.
- Dussel, Inés, *El currículum de la escuela media argentina*, Buenos Aires, FLACSO, 1994, pág. 52.
- Flinders, D.J., "The null curriculum its theoretical bases and practical implications: curriculum Inquiry, Ontario, Canadá, V.16 N°1 (prim 1986) en Sanjurjo.
- Frigerio, G., *Currículum presente, ciencia ausente*, Buenos Aires, Miño y Ávila, 1992, pág. 27.
- Fontana, J., *Historia, análisis del pasado y proyecto social*, Barcelona, Crítica, Grijalbo, 1982.
- Gimeno Sacristán, José, *Teoría de la enseñanza y desarrollo del currículum*, Madrid, Arroyo, 1988.
- H. Giroux; P. McLaren, *Sociedad, cultura y educación: antologías de la ENEP*, Aragón, 1989. Citado en Sanjurjo, Vera, *op. cit.*
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) del BID de Buenos Aires. Curso como materia anual en el Ciclo de Orientación Definida de la Carrera de Abogacía.
- Jornadas de apertura de la Feria Internacional de la alimentación, FIAR 98, cartilla de presentación, Bolsa de Comercio de Rosario, 15 diciembre 1997.

“Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico (Cátedra Andrés Bello/Argentina, UNR organizadora), UNR, Investigación del Centro Interdisciplinario para Mercosur (CIDAM), Ed. Rosario 2004.

Ministerio de Cultura y Educación de la República Argentina, Plan Trienal, Buenos Aires, 1992.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, Plan Trienal para el sector educativo, Buenos Aires, 1993.

Moyano Walker, Carlos “El futuro del Mercosur: balance y perspectivas del bloque a cinco años de su creación” en revista Valores, abril de 2000.

Morelli de Bracali, Silvia, *El Mercosur en el nuevo orden mundial*, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos - Ediciones Ciudad Argentina, 1996, págs. 194-195.

— Proyecto de Tesis de la Maestranda de FLACSO, en coordinación con la Cátedra Andrés Bello de Chile bajo la dirección de la Profesora Iris Vittini.

Morelli de Bracali, S.; Stahringer, O.; Laredo I., *Educación e Integración en los países del Cono Sur: formación de recursos humanos y desarrollo científico tecnológico*, Rosario, UNR, 1994.

Ominami, C., “Doce proposiciones acerca de América Latina en una era de profundos cambios”, en revista Pensamiento iberoamericano, n° 1, Madrid, enero de 1992.

Paviglianiti, Norma, *Neoconservadurismo y educación: Un debate silenciado en la Argentina de los '90*, Buenos Aires, editorial libros del Quirquincho, 1992.

Pérez Álvarez, Sergio, *Las investigaciones exploratorias y descriptivas en las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Braga, 1991, pág. 45.

Rama, C., *La historiografía como conciencia histórica*, Barcelona, Montesinos, 1989.

Stahringer, O.; Morelli de Bracali, S., Competencia y competitividad hacia el siglo XXI: ponencia presentada en el V Encuentro Internacional “La Educación y el Mercosur”, organizado por FLACSO, UNR y OEI, Buenos Aires, agosto 1995.

Tiramonti, G.; Braslavsky, C.; Filmus, D., *Transformaciones de la educación en diez años de democracia*, Buenos Aires, FLACSO, 1995.

Vera, T., “El currículum como proyecto integrador”, en Sanjurjo, I., *Estrategias didácticas para orientar el aprendizaje significativo*, capítulo 4.

Vilas, Carlos, “El Estado ¿para quiénes?”, en revista Oikos, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, 1994.

VII

Integración latinoamericana en el
diseño curricular de las carreras de
pregrado universitarias.

El caso de Chile

Universidad de Chile

CHILE

RECTOR: Luis Alfredo Rivero Cornejo

DIRECTORA: Iris Vittini G.

Directora Académica Cátedra Internacional Andrés Bello
Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile

GRUPO DE INVESTIGACIÓN CHILE - MERCOSUR

José A. Morande Lavin, Profesor Instituto de Estudios Internacionales
Felipe Muñoz, Anamaría Silva, Eduardo Carreño, Claudia Godoy

Introducción

El grupo de investigación de la Cátedra Andrés Bello del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, que dirige la profesora Iris Vittini, en coordinación con la Cátedra Andrés Bello de la Universidad Nacional de Rosario, dirigida por la doctora Ofelia Stahringer, ha elaborado un proyecto titulado "Integración latinoamericana en el diseño curricular de las carreras de pregrado universitarias. El caso de Chile", con el fin de conocer el estado de la enseñanza de la integración en Argentina y Chile.

A continuación presentamos los aspectos más importantes de dicha investigación. En primer lugar entregamos al lector el contexto sobre el cual se enmarca este estudio, luego se presentan los objetivos esperados, la metodología que se ha seguido y nuestra hipótesis de trabajo. Finalmente presentamos el avance de la investigación, el cual pretende sólo ilustrar preliminarmente el estudio que se está realizando. Conforme al diseño y planificación del trabajo, se espera concluirlo en el mes de mayo de 2005, una vez cumplida la labor de recopilación y análisis de la información atinente al universo completo de las regiones seleccionadas para el estudio.

Conceptualización

La complejidad de los procesos regionales que hoy se viven alrededor del mundo nos obliga a definir de manera clara el concepto de integración y a determinar el fundamento teórico de la misma dentro del estudio de las relaciones internacionales.

Nuestro enfoque de los procesos de integración responden a lo que se conoce como la teoría funcionalista de las relaciones internacionales, la cual plantea que la integración es una dinámica *mediante la cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas internacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas, y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes.*¹

¹ K. Deutsch, en L. Tomassini, "Teoría y práctica de la política internacional", pág. 93.

La teoría funcionalista plantea que para poder comprender el fenómeno de la integración hay que considerar dos postulados esenciales:

- a. El funcionalismo universal el cual plantea que cualquier expresión recurrente dentro del sistema internacional es en alguna medida esencial para el mismo.
- b. La necesidad del establecimiento de instituciones formales que fomenten la cooperación de integración entre estados.²

Del mismo modo, se puede decir que para la concreción de estos dos elementos es necesario el establecimiento de canales de comunicación lo suficientemente definidos como para poder disminuir la incertidumbre, la que constituye una de las principales causas del conflicto.

Deutsch, en este sentido, plantea que con un incremento de las comunicaciones entre los Estados se podrá determinar valores compartidos; lograr una aceleración en el desarrollo económico de la comunidad en su conjunto; y un fortalecimiento de la capacidad política de los gobiernos, derivado de una mayor coordinación entre los distintos Estados.

Lo planteado hasta el momento tiene mucha relación con un fenómeno que se ha acrecentado desde el fin de la guerra fría: la globalización.

La globalización ha adquirido una connotación tan amplia y determinante en su alcance, que en la actualidad es casi un lugar común la utilización de esta expresión para intentar explicar y justificar los acontecimientos políticos y cotidianos que preocupan a las autoridades y ciudadanos nacionales y mundiales.³

La globalización puede entenderse, de acuerdo a Ulrich Beck, como un fenómeno global, el cual: *significa los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.*⁴ Siguiendo la línea de Beck, podemos “distinguir las diferentes dimensiones de la globalización; a saber (y sin pretender ser exhaustivos ni excluyentes); las dimensiones de las técnicas de comunicación, las ecológicas, las económicas, las de la organización del trabajo, las culturales y las de la sociedad civil, etc.”⁵

² R. Durán, “La corriente funcionalista en la teoría de las relaciones internacionales”, pág. 25.

³ J. Morandé, “Globalización y regionalismo en el nuevo escenario internacional”, pág. 1.

⁴ U. Beck, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós, 1998, pág. 29.

⁵ *Ibid.*, pág. 40.

Una definición más amplia, sobre la cual trabajaremos es la que nos entrega el premio Nobel de economía y ex vicepresidente del Banco Mundial, Joseph Stiglitz:

...fundamentalmente, es la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras.⁶

En este escenario complejo, en donde los Estados más fuertes parecen estar más preparados que los otros para afrontar estos cambios, surge el interés por aumentar los lazos de cooperación entre las diversas regiones, las cuales entenderemos como la experiencia histórica común y el sentimiento compartido de problemas entre grupos de sociedades y países geográficamente identificados. Esta nueva manera de ver la integración internacional se conoce como regionalismo.

Dentro del regionalismo podemos identificar diversas variedades, las cuales, según algunos especialistas, pueden ser clasificadas en las siguientes categorías:

- Integración regional
- Transnacionalismo regional
- Seguridad regional

Para efectos de nuestra investigación nos centraremos en la primera clasificación de integración regional. Debemos entender que la integración es un proceso gradual y evolutivo, por lo que no podemos esperar llegar a una definición cabal y perpetua. Por otra parte, la integración es un proceso global, que abarca las más diversas aristas de la vida humana y sus interrelaciones. De esta manera podemos distinguir procesos de carácter económico, político, social, cultural, jurídico, ambiental, entre otros, cada uno de los cuales está relacionado con el resto. Finalmente, debemos entenderla como una institucionalización de la globalización, una respuesta a este proceso.

Actualmente es difícil concordar con una definición sobre el término integración regional. Esto se debe a dos grandes razones; por una parte los paradigmas de la integración, los cuales definen su alcance y objetivos; por otra parte, ya que *esta expresión se emplea corrientemente para referirse a lo que pudiera denominarse tanto su proceso como su producto. De modo que se habla,*

⁶ J. Stiglitz, *El malestar en la globalización*, Ed. Taurus, 2002, pág. 37.

*indistintamente, de “integración” para indicar las acciones, o procesos, que posibilitan o promueven la integración, y para referirse a los efectos o resultados de dichas acciones y procesos.*⁷ Es por esto que precisaremos lo que entendemos por integración regional en este trabajo: como un proceso político y multidimensional, el cual busca la interdependencia entre los Estados con el fin de trabajar conjuntamente en la búsqueda de soluciones comunes a problemas comunes y el desarrollo armonioso de la región en su conjunto. Al definirla así nos referiremos a una dinámica colectiva de carácter esencialmente evolutivo, expresión de la concertación política multilateral de sus Estados miembros, cuyos alcances se ampliarán y modificarán conforme emerjan nuevas necesidades y desafíos.

Contexto

Durante los últimos años, los gobiernos de los presidentes Aylwin, Frei y Lagos han orientado parte relevante de su política exterior a la inserción internacional de Chile luego del aislamiento que afectó al país durante el régimen militar. De esta manera, las referidas administraciones, siguiendo una política exterior coherente con los principios del regionalismo abierto, han impulsado negociaciones de tipo político, económico, social y cultural con distintos países y bloques alrededor del mundo. Estas negociaciones se han basado en la idea del regionalismo abierto.

Estas conversaciones se han traducido en la firma de numerosos acuerdos, tratados y protocolos, entre los que destacan los recientes Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos, Corea y el EFTA, pero sobre todo el Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea, acuerdo que no sólo contempla capítulos económico-comerciales sino también la cooperación política, educacional y científica, entre otras áreas de desarrollo. También es importante destacar que Chile es hoy miembro asociado del Mercosur, a la espera de que este bloque alcance al primero en materias económicas, en especial la política arancelaria.

La estrategia chilena, que responde al referido concepto del regionalismo abierto, incorpora a un proceso general de apertura económica comercial, una red de acuerdos bilaterales (que van desde los Acuerdos de Complementación Económica hasta tratados de libre comercio), junto con la negociación multilateral en el marco de organismos intergubernamentales y de bloques económicos. De esta manera, Chile ha afianzado sus lazos comerciales con

⁷ H. Benítez, “Integración educativa en Latinoamérica: un enfoque práctico”, en “Nuevos rumbos para la integración ante el desafío de la globalización”, pág. 267.

Europa, la región de Asia Pacífico, y Norteamérica sin descuidar sus vínculos históricos con América Latina.

Esta nueva manera de ver las relaciones internacionales por parte de Chile responde a la imposibilidad que tiene éste de solucionar por sí solo situaciones que son problemáticas para el desarrollo de la comunidad internacional; destacándose la paz y la seguridad internacional, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medio ambiente, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.⁸

En este sentido, la política exterior chilena se ha orientado a una mayor promoción de las instancias multilaterales, a fin de lograr un mercado internacional libre y justo, un sistema mundial donde prime la paz y la seguridad; y una comunidad de Estados que base su política internacional en los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas.

Prueba de lo anterior es la participación de Chile en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la contribución de las Fuerzas Armadas chilenas en operaciones de mantenimiento de la paz; la colaboración en el establecimiento de la Organización Internacional para la Prohibición de Armas Químicas; y la adhesión a la Conferencia de Desarme (1996) y a la Convención para la Proscripción de Minas Antipersonales (1997).

El multilateralismo también se ha hecho presente en el desarrollo de la política exterior chilena a través de las cumbres internacionales. Casos como la realización en Chile de la VI Cumbre Iberoamericana en 1996, o la II Cumbre de las Américas en 1998 son prueba de que para nuestro país estas instancias significan la posibilidad de poder establecer un esfuerzo por lograr una concertación en diversas áreas; y lo que es aún mejor, permite que los líderes establezcan diálogo y discusión de manera directa sobre los cambios internacionales, sus soluciones y las posibilidades que existen de enfrentarlos de manera mancomunada.

Entonces, resulta curioso que luego de este reposicionamiento en el concierto internacional se advierta que las universidades chilenas, centros de formación de los cuadros profesionales –así como de extensión e investigación de excelencia– no han logrado plasmar estos avances en sus mallas curriculares, generando bajo nuestra visión un déficit en las áreas formativas referidas a los procesos de integración política, económica y social. Dicha falencia podría llegar a ser una carga mayor en sus desempeños profesionales. Esta omisión, a su vez se hace más evidente en los temas de la integración regional, fenómeno que hoy se multiplica por el mundo, y que adverti-

⁸ Alberto Van Klaveren, "Inserción internacional de Chile" en Lahera, Eugenio; Toloza, Cristian, (edits.), *Chile en los noventa*, Chile, Ed. Dolmen, 1997, pág. 144.

mos es fundamental conocer y apreciar, ya que hoy los Estados-naciones no son capaces de ofrecer por sí mismos bienestar suficiente y seguridad a sus ciudadanos. De ahí que requieren aliarse unos con otros, con el fin de enfrentar problemas comunes, entre los que identificamos el terrorismo, el hambre, la pobreza, la educación, la salud, el narcotráfico y, en general, los efectos negativos de la globalización, incluyendo la dimensión cultural, en especial en la relación con modelos de vida que alteran las identidades de los pueblos y naciones del mundo y de nuestra región.

Chile, como antes hemos señalado, no es ajeno a los procesos de integración regional. Hoy existen diversos procesos de integración en los cuales dicho país está inmerso de manera activa, entre los que destacamos el Foro de Cooperación del Asia Pacífico, APEC, el cual plantea la conformación de un gran área de libre comercio para el año 2020, segundo estadio de la llamada integración económica; y el Área de Libre Comercio de las Américas, que pretende lo mismo que el Foro anterior pero a nivel continental. Por otra parte, Chile es miembro asociado de uno de los procesos sudamericanos, a saber, el Mercosur. Finalmente, es innegable no reconocer que en la actualidad Chile mantiene diversos grados de relación con otros procesos de integración regionales como lo son la Comunidad Andina de Naciones y en especial la Unión Europea.

Objetivos

A través de la investigación “Integración latinoamericana en el diseño curricular de las carreras de pregrado universitarias. El caso de Chile”, pretendemos conocer la existencia de cátedras en las cuales se enseñe integración, su profundidad y visión de estos procesos. De esta manera intentaremos obtener una aproximación sobre el real conocimiento de los futuros profesionales chilenos sobre esta temática.

El objetivo central de nuestro proyecto de investigación es *conocer, describir* y *analizar* el actual currículo de las carreras de las Ciencias Sociales de nivel de pregrado de las universidades chilenas, en relación a la enseñanza de la integración regional, haciendo especial referencia a los procesos regionales y subregionales que vive Latinoamérica.

A la vez existe un número importante de objetivos intermedios y específicos, los cuales tienden a complementar el objetivo central de nuestra investigación. Dentro de estos objetivos podemos destacar:

1. Describir y analizar el actual currículo de las carreras del área de Ciencias Sociales de nivel de pregrado en relación a la enseñanza de la integración, con especial referencia a los procesos regionales y subregionales que vive Latinoamérica.

2. Conocer la concepción teórica en las asignaturas donde se incluyan contenidos relativos a la integración.
3. Identificar los cambios en los planes de estudio en relación a la enseñanza de la integración regional.
4. Determinar si existen diferencias en la inclusión y visión de la integración según la ubicación geográfica de las universidades.
5. Examinar si existen diferencias en la inclusión y visión de la integración según la clasificación de las universidades propuestas en el estudio.
6. Verificar si las universidades del Estado siguen las políticas estatales de promover la integración de Chile al mundo.

Metodología

Para el desarrollo de nuestra investigación hemos decidido realizar en una primera etapa una revisión de las mallas curriculares de las 64 universidades del sistema de educación superior chileno, con el fin de identificar la existencia o no de cátedras destinadas a la enseñanza de la integración. En una segunda fase, se procederá al estudio de las cátedras previamente identificadas, con el fin de establecer la visión y profundidad con la cual se enseñan estos temas.

Para la correcta recopilación de los datos hemos decidido agrupar a las universidades en dos grandes grupos, las pertenecientes al Consejo de Rectores, y aquellas denominadas Universidades Privadas. Luego, dentro de estas categorías se avanzará siguiendo un orden geográfico, para lo cual hemos definido 4 áreas geográficas:

- *Zona norte.* Regiones de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo.
- *Zona centro.* Regiones de Valparaíso, del Libertador Bernardo O'Higgins y del Maule.
- *Zona sur.* Regiones del Bío-Bío, la Araucanía, de los Lagos, Aysén y Magallanes.
- *Región metropolitana de Santiago.*

En esta investigación sólo incluiremos las cátedras de carácter obligatorio, sin las electivas,⁹ por ser ramos cíclicos, que muchas veces no se mantienen en el tiempo por lo que no cumplen el objetivo de preparar a los futuros profesionales a enfrentarse ante los procesos de integración, no sólo a algunas generaciones y/o algunos profesionales.

⁹ Las cátedras electivas por lo general sólo son cursadas por una fracción de los estudiantes pertenecientes a una carrera determinada, en una generación dada.

La recolección de la información se ha realizado a través de la consulta directa de las Secretarías de estudio de las diferentes universidades, a las cuales se les ha solicitado la entrega de las mallas curriculares de las carreras seleccionadas, como también de los programas de los cursos identificados para su análisis. A su vez se han utilizado medios electrónicos, como las páginas web oficiales de las universidades, en aquellos casos en los que las gestiones con las autoridades respectivas nos recomendaban ese sistema por simpleza y rapidez. En este informe los resultados corresponden al análisis de las universidades pertenecientes a las zonas norte y sur del país.

Hipótesis de trabajo

No obstante la agresiva y exitosa inserción internacional de Chile a partir de la década de los noventa, y en un contexto global y regional de creciente integración, las universidades chilenas no han sido capaces de asumir los crecientes desafíos e imperativos de esta realidad internacional, omitiendo generalmente en sus planes de estudio los temas de la integración y originando con ello vacíos en la enseñanza y formación de futuros profesionales.

Al realizar una revisión preliminar nos damos cuenta de que existen, a nuestro juicio, grandes déficit en la enseñanza de la integración, siendo esta materia inexistente en numerosas casas de estudio. A su vez esperamos encontrar diferencias significativas en el tratamiento de la materia entre las universidades adscritas al Honorable Consejo de Rectores y las llamadas Universidades Privadas.

Por otra parte, podemos apreciar que la política exterior chilena de los gobiernos democráticos posrégimen militar ha contado con un amplio apoyo y consenso nacional en cuanto a su voluntad integracionista y de cooperación internacional. Esto ha sido ratificado por el respaldo transversal de todo el espectro de los partidos políticos, en el Congreso Nacional, particularmente en lo que se refiere a la ratificación de los Acuerdos Internacionales. Ante esta situación favorable, las Universidades Estatales no han dado una respuesta oportuna en dicha dirección, existiendo una asincronía entre lo que se enseña y los avances del país.

2

RESULTADOS PRELIMINARES DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se informan los resultados arrojados de la revisión de las universidades cuyas casas centrales se encuentren en las zonas norte y sur del país. Esta revisión incluyó dieciocho instituciones de educación superior, de las cuales catorce pertenecen al Consejo de Rectores y cuatro son de carácter privado. A su vez podemos apreciar que seis son de la zona norte del país, mientras que las otras doce, de la zona sur.

Gráfico 1. Universidades por tipo

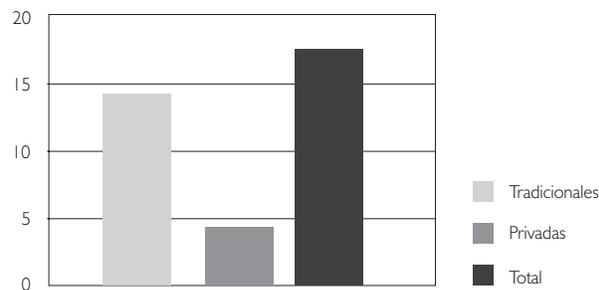
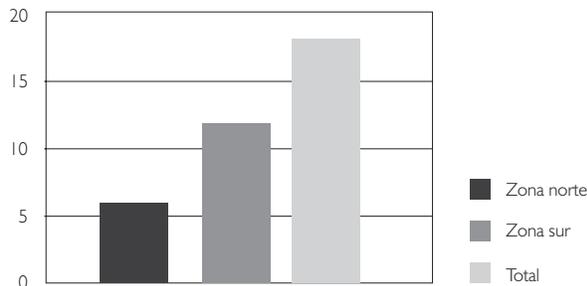


Gráfico 2. Universidades por zonas

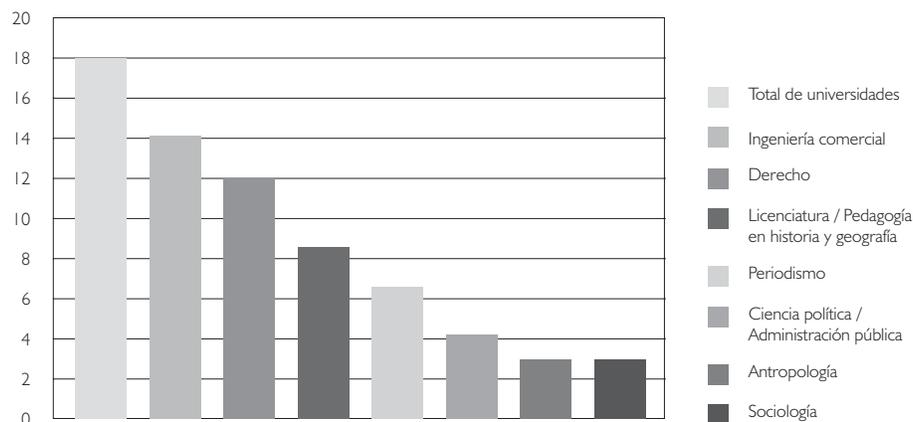


Fuente: Elaboración propia

Es importante precisar que las universidades seleccionadas presentan fuertes diferencias en las carreras que imparten. Esto se debe a que algunas de ellas se han especializado, en torno a las ciencias o a las necesidades del

medio en el cual se desenvuelven, destacándose en este grupo la Universidad de Atacama, la cual concentra sus energías y focalización en la minería. Dentro de las carreras seleccionadas para el estudio, las más comunes que hemos encontrado son la de Ingeniería Comercial y Derecho. Las carreras seleccionadas, para el análisis, y el número de universidades que las imparten son las siguientes:

Gráfico 3. Carreras por universidad



Fuente: Elaboración propia

A la luz de los resultados obtenidos de la revisión de las universidades de las zonas norte y sur del país, podemos afirmar que la integración regional no ha sido incluida mayormente en los programas de estudio de las carreras de pregrado. Tras el análisis de las mallas curriculares de las distintas casas de estudio, hemos identificado tan sólo dos carreras que imparten cátedras de dedicación exclusiva en las temáticas de la integración, como lo son la cátedra de “Integración Regional”, en Sociología de la Universidad Arturo Prat (Iquique) y la cátedra de “Política Internacional e Integración” en la carrera de Periodismo de la Universidad Católica del Norte (Antofagasta).

La conclusión es algo distinta cuando analizamos la existencia de cátedras más amplias en torno a las relaciones internacionales, especialmente en las carreras de Derecho, Ingeniería Comercial o aquellas ligadas a la historia. En estas carreras, si bien no encontramos cátedras exclusivas de integración regional, podemos apreciar que sí existen diversas asignaturas más amplias en torno a las relaciones internacionales o a la historia contemporánea en las cuales se enmarca la enseñanza de estos procesos regionales.

Un caso particular es el de la cátedra de Derecho Internacional Público, en la carrera de Derecho y algunos programas de Administración Pública y Ciencia Política. Esta cátedra es común en todas las mallas curriculares analizadas, y se define como el ramo dispuesto a enseñar la relación existente entre los Estados, organismos e individuos a nivel internacional. Dentro de esta definición podemos encontrar el Derecho de la Integración, el cual es parte de numerosos programas de esta cátedra. Lamentablemente esta inclusión no es tan clara, ya que dependerá del énfasis del académico a cargo del curso, quien delimitará los contenidos que serán abordados en su asignatura. De esta manera nos encontramos en la zona sur del país con situaciones muy distintas, ya que en la Universidad San Sebastián, se otorga un énfasis muy importante al Derecho del Mar y la constitución del Estado-nación, mientras en otras casas de estudio, como la Universidad Austral se ahonda en la relación entre Estados.

A diferencia de lo que ocurre en la carrera de Derecho con la cátedra de Derecho Internacional Público, la asignatura de "Relaciones Económicas Internacionales" o "Comercio Internacional" es parte de la mayoría de las mallas curriculares de las carreras de Ingeniería Comercial analizadas. Debemos destacar que aquellas universidades que privilegian el "emprendimiento" y el "marketing" son las que no imparten esta cátedra a sus estudiantes.

Los propósitos de las asignaturas internacionales en el área de Ingeniería Comercial, en las universidades que las dictan, son relativamente homogéneos, centrándose en tres grandes líneas:

1. Teoría del comercio internacional
2. Patrones comerciales chilenos
3. Análisis y estudio de los procesos de integración regional

Nos hemos centrado en el análisis del tercer punto, el cual describe los distintos procesos de integración económica alrededor del mundo, dando una especial atención a aquéllos en los cuales Chile participa tanto de manera directa como indirecta. De esta manera, los casos más estudiados son la firma de Tratados de Libre Comercio entre naciones y los procesos comerciales que se viven en la Unión Europea, Mercosur y APEC. La integración aquí enseñada, responde a lo que denominamos integración comercial, una dimensión de lo que nosotros hemos definido como integración regional.

Un tercer caso de análisis es la constatación, en muchas carreras universitarias, de cátedras sobre Relaciones Internacionales y Política Internacional. Al igual que en los casos anteriores dependerá, del académico a cargo de estas asignaturas, la inclusión o no de las temáticas de la integración regional, pero hemos detectado que en muchas de ellas están, al menos de manera

parcial, los aspectos geopolíticos y económicos de las alianzas internacionales, en especial cuando se hace referencia a la Unión Europea como un actor global. Las cátedras identificadas son las siguientes:

<i>Universidad</i>	<i>Carrera</i>	<i>Cátedra</i>
Universidad Católica del Norte	Periodismo	• Geopolítica y Relaciones Internacionales
Universidad de La Serena	Periodismo	• Política y Relaciones Internacionales
Universidad de Concepción	Ciencias Políticas y Administrativas	• Relaciones Internacionales
Universidad San Sebastián	Derecho	• Relaciones Internacionales

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, un cuarto caso interesante que hemos detectado es la inclusión de cátedras de corte histórico y de actualidad. Estas asignaturas son muy comunes a las carreras de Periodismo y Pedagogía en Historia y Geografía. Las cátedras más importantes que hemos detectado son las siguientes:

<i>Universidad</i>	<i>Carrera</i>	<i>Cátedra</i>
Universidad Católica del Norte	Periodismo	• Historia Universal • Contemporánea I y II
Universidad de Magallanes	Ingeniería Comercial Periodismo Administración Pública	• Historia Económica y Social de América Latina y Chile • Historia y Geografía Regional • Historia Contemporánea • Historia y Geografía Regional
Universidad de Concepción	Periodismo	• América Latina • Contemporánea
Universidad San Sebastián	Periodismo	• Actualidad Internacional • Historia del Siglo XX
Universidad de La Serena	Pedagogía en Historia y Geografía	• Historia de Chile y América Latina • Historia Universal
Universidad de Tarapacá	Pedagogía en Historia y Geografía	• América y Chile • Contemporáneos

Fuente: Elaboración propia

Si bien la inclusión de estas cátedras no garantiza la enseñanza teórica de la integración, la importancia que han tenido estos procesos para Chile, en especial los ligados a la liberalización comercial, obligan a que éstos sean introducidos en los programas de estudio. La forma y frecuencia en que se incluyen dichas materias tiene directa relación con la importancia que han tenido para Chile o el orden internacional, por lo que los procesos que más se destacan son la Unión Europea y el Mercosur, omitiéndose el resto de los procesos latinoamericanos.

3

CONCLUSIONES PARCIALES

Durante los últimos años, los fenómenos de integración regional, en especial en sus aristas económico-comerciales, han cobrado una gran importancia en el escenario internacional. El resurgimiento de estos procesos en América Latina, la consagración de la Unión Europea y la política exterior chilena de abrirse al mundo, sólo vienen a reforzar estas ideas. Por otra parte, la reciente firma en Cuzco, Perú, de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la participación de Chile en procesos sectoriales como lo son el proyecto IIRSA, de infraestructura, o el Convenio Andrés Bello, nos dice que Chile, a pesar de privilegiar el regionalismo abierto, no está al margen de los procesos políticos, sociales y culturales de región.

Es por esto que hoy, y sobre todo en un futuro cercano, se hará imprescindible contar con profesionales formados bajo la identidad de valores sociales y culturales compartidos y aptos para trabajar en estos nuevos escenarios de cooperación internacional e integración regional, por lo que resulta cada vez más relevante incluir estas temáticas en las mallas curriculares de los estudios de pregrado de las universidades chilenas.

Tras el análisis, podemos apreciar que las universidades de las zonas norte y sur del país no han incorporado de manera sustancial la enseñanza de la integración regional en sus planes de estudio. Si bien hemos podido identificar dos cátedras que sí se dedican mayormente a estas materias, esta cantidad es insuficiente para poder concluir que las universidades chilenas han incorporado decididamente los aspectos de la integración regional e internacional a sus planes académicos. Esta realidad responde más bien a las necesidades derivadas de las relaciones limítrofes y las dinámicas regionales propias de las zonas donde estas universidades se encuentran ubicadas.

Si bien la enseñanza de la integración no es una prioridad, tampoco podemos establecer que sea una realidad ausente de los programas. Esta conclusión es extraída del hecho de que en gran cantidad de programas de educación existen cátedras que, dentro de sus objetivos, incluyen las temáticas de la integración regional. La más importante de estas cátedras es la de Comercio Internacional, en la carrera de Ingeniería Comercial, donde gran parte del curso se orienta a la explicación y análisis de estos procesos.

Por otra parte, las diversas cátedras de Relaciones Internacionales e Historia Contemporánea, han incluido en sus programas los procesos de integración regional. A pesar de que estas asignaturas no ahondan mayormente en estos procesos, es importante destacar que a través de ellas los estudiantes adquieren la capacidad de conocerlos e identificarlos, por lo menos desde una aproximación a la materia.

Un caso de especial atención resultó ser la cátedra de Derecho Internacional Público, en la cual se enmarca la dimensión jurídica de la integración. Es esta cátedra la llamada a incorporar temáticas de integración al ser estos procesos, al menos en su dimensión macro, una interacción entre Estados, basadas en Tratados y Convenciones. Lamentablemente, como hemos comprobado, la inclusión o no de estas temáticas, responde en parte a la importancia o prioridad que cada académico le entrega al tema, encontrándonos con cátedras que incluyen de manera importante esta materia, como otras en las cuales es omitida completamente.

Como hemos visto, la enseñanza de la integración regional no está presente de manera amplia y profunda en los programas de estudio de las universidades chilenas. Existe una tendencia predominante a resaltar los alcances económicos de la integración, lo que ha llevado a que el estudio de la integración regional en Chile se limite a la integración comercial y sus efectos en la economía chilena, respondiendo así a las prioridades de la agenda comercial chilena. Esto último ha generado que en la mayor parte de los programas analizados, la integración sea vista como un proceso meramente económico, omitiéndose las dimensiones sociales y culturales.

A modo de una conclusión parcial, podemos reafirmar preliminarmente que la integración regional en Chile está hoy muy asociada a la liberalización comercial que se ha venido llevando a cabo en los últimos años. La participación del país en diversos proyectos de integración social, cultural, física o energética se ha desarrollado en un segundo plano, existiendo una gran desinformación de la presencia de Chile en estos programas, lo cual se ha traducido en que las universidades no incluyan mayormente estas áreas de estudio en sus programas, y cuando sí están incluidas, sólo profundizan las relaciones económicas.

En nuestra opinión, consideramos de especial relevancia la inclusión de cátedras exclusivas de estudio de la integración regional en las distintas carreras de pregrado de las universidades chilenas. A través de la incorporación y desarrollo de estas asignaturas, se podría fomentar el estudio de los procesos de integración en sus distintas dimensiones, profundizando cada carrera en aquellas materias de su interés particular, pero sin omitir la existencia e importancia de las variadas dimensiones que encierra la integración como un fenómeno de alcance amplio y múltiple.

BIBLIOGRAFÍA

Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós, 1998

Di Filippo, Armando, *Multilateralismo y regionalismo en la integración de América Latina*, Santiago de Chile, 1997.

Instituto Internacional de Integración, *Nuevos rumbos para la integración ante el desafío de la globalización*, Bolivia, CAB, 1997.

Milet, Paz, "Chile en el escenario multilateral", en Rojas, Francisco (edit.), *Multilateralismo: Perspectivas latinoamericanas*, Chile, FLACSO-Editorial Nueva Sociedad, 2000.

Morandé, José, "Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales", Ponencia presentada al curso de perfeccionamiento en Estudios Internacionales, n° 145, abril-junio de 2004.

— "La mirada de Estados Unidos a la cooperación e integración hemisférica", Conferencia presentada en el Seminario *Actores y procesos en la política mundial contemporánea: nuevos desafíos para la integración en América Latina*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, septiembre de 2001.

Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Argentina, Taurus, 2002.

Van Klaveren, Alberto, "Inserción internacional de Chile" en Lahera, Eugenio; Toloza, Cristian, (edits.), *Chile en los noventa*, Chile, Ed. Dolmen, 1997.

Wilhelmy, Manfred; Durán, Roberto, "Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000", en revista de Ciencia Política, vol. XXIII, n° 2, 2003.

ANEXOS

Universidades seleccionadas

Universidad de Tarapacá	Arica	I Región
Universidad Arturo Prat	Iquique	I Región
Universidad Católica del Norte	Antofagasta	II Región
Universidad de Antofagasta	Antofagasta	II Región
Universidad de Atacama	Copiapó	III Región
Universidad de La Serena	La Serena	IV Región
Universidad Adventista	Chillan	VIII Región
Universidad de Concepción	Concepción	VIII Región
Universidad Católica de la Santísima Concepción	Concepción	VIII Región
Universidad del Bío-Bío	Concepción	VIII Región
Universidad San Sebastián	Concepción	VIII Región
Universidad Autónoma del Sur	Temuco	IX Región
Universidad Católica de Temuco	Temuco	IX Región
Universidad de la Frontera	Temuco	IX Región
Universidad Austral	Valdivia	X Región
Universidad de Los Lagos	Puerto Montt	X Región
Universidad de Puerto Varas	Puerto Varas	X Región
Universidad de Magallanes	Punta Arenas	XII Región

Siete cátedras para la integración se
imprimió en caracteres Carmina y
Humanist en La Imprenta Editores
en enero de 2005, Bogotá

