



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Universidad e integración latinoamericana

Autor: Schaposnik, Eduardo C.

Forma sugerida de citar: Schaposnik, E. C. (1990). Universidad e integración latinoamericana. *Cuadernos Americanos*, 6(24), 127-180.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, año IV, núm. 24, (noviembre-diciembre de 1990).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto dónde se indique lo contrario, éste artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material con propósitos comerciales.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## UNIVERSIDAD E INTEGRACION LATINOAMERICANA

Por *Eduardo C. SCHAPOSNIK*  
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INTEGRACION  
LATINOAMERICANA, UNIVERSIDAD NACIONAL  
DE LA PLATA ARGENTINA

AUNQUE SUS PAÍSES se mantengan jurídicamente disgregados, América Latina constituye una entidad en el sentimiento de todos los pueblos. Lo que se ha hecho por la unidad real de los nuestros es poco, pero existe más allá de la decisión política de los gobernantes una unidad espiritual que supera los factores y las acciones disgregadoras que se ejercen desde las potencias hegemónicas del mundo. El signo dominante es la adversidad, que tanto podría conducir a guerras fratricidas como a una acción más solidaria. El movimiento de la Reforma Universitaria de 1918 fue una excepción en nuestra visión atlántica del mundo. Del otro lado del océano estaba la cultura, el mundo ideal que constituía nuestro modelo. Para los argentinos, y también para otros pueblos, la tendencia europeizante ha sido el resultado de una larga serie de actitudes que fueron consolidando la idea de pertenencia. El manifiesto dirigido a los hombres libres de Sudamérica no pasaba de ser una visión romántica, que no fue acompañada por hechos. La Federación Universitaria de Córdoba<sup>1</sup> señaló que el nuevo ciclo de civilización que se iniciaba radicaría en América porque los factores históricos así lo indicaban y eso iba a determinar un cambio total de los valores humanos. "Estamos pisando sobre una revolución, estamos viendo una hora americana".

El tiempo ha pasado y las investigaciones sobre la realidad de América Latina atraviesan una serie de parámetros muy distintos. Debe

<sup>1</sup> Julio González, *La universidad, teoría y acción de la reforma*, Buenos Aires, Claridad, 1945.

separarse lo que ha sido una retórica que ha ocultado la realidad así como las lacras que azotan a nuestros pueblos y que impiden al subcontinente cumplir con el destino que se preveía tan promisorio.

Lo que ha predominado es el diagnóstico de la realidad, hecho en cada momento con una especie de fruición y masoquismo, y lo que se ha obtenido han sido diversas versiones del Estado según la ideología de cada uno. Por eso aún sigue siendo necesario que la universidad establezca las verdaderas causas del subdesarrollo, sobre todo para formular sus propias teorías acerca de un programa de acción. Nada es desechable en el conocimiento humano, pero durante muchos años hemos encorsetado nuestro pensamiento con versiones extrañas a nuestra realidad. En materia económica podríamos citar una serie encadenada de conocimientos, que nos ha llevado a aceptar como verdades imposiciones del mundo central. Como dijo un destacado autor, la división del trabajo que nos han impuesto es algo así como los distintos papeles que se establecen entre el jinete y su caballo. Desde luego hay teorías que han tratado siempre de explicar que el caballo, en este caso, son los pueblos dotados de "incapacidad" y "pereza", que no tienen otro destino que ser llevados de la mano por otros pueblos con mayor espíritu de empresa y creatividad.

Estamos esperando que el fruto de nuestras universidades se dé en investigaciones y libros que expongan el pensamiento latinoamericano en ciencia económica o política, y traten el tema como una unidad regional y no como un agregado de análisis nacionales. La prospección de nuestros recursos también se ha hecho desde fuera, con una visión de los requerimientos de la industria ajena, pero nuestro continente está esperando un balance de su activo que es todavía desconocido. Podemos afirmar que no sólo no existen geógrafos especializados en Latinoamérica, sino que no existen geografías latinoamericanas.

Gustavo Lagos<sup>2</sup> se planteaba una exigencia para la universidad que era la de determinar la imagen que tenemos de nuestros países para las próximas décadas y cómo sería el concierto internacional en el que se insertaría América Latina. Sólo a partir de una concepción clara del lugar que ocupamos en el universo, podremos (y po-

<sup>2</sup> Gustavo Lagos, "La cooperación universitaria y la integración latinoamericana", en *Revista de Integración Latinoamericana* (INTAL Buenos Aires), 4 (1967).

drán los políticos y los gobiernos) formular políticas adecuadas para el mediano y el largo plazo.

El análisis universitario de la integración puede ser considerado desde dos ángulos bien diferenciados: como ciencia o parte de una ciencia, en la que formulamos hipótesis y propuestas para llevar adelante la idea, y como política universitaria, con el fin de afirmar la formación cultural, la idea de identidad y la labor común entre las cosas de altos estudios de los países de la región. Independientemente de la contribución al desarrollo programático, la universidad en sí es un factor importante de unión entre los pueblos. Tiene por misión transformar al ciudadano de un país en el ciudadano de la nación latinoamericana.

La unidad de los pueblos a través del aspecto cultural no se logra únicamente mediante la educación formal. La persecución política ha contribuido a crear la conciencia latinoamericana por el traslado masivo de exiliados y también por la difusión de nuestra literatura, sin contar con la presencia de radios de frontera y del intercambio entre poblaciones de las periferias geográficas de los países. Cada período ha tenido además los mentores de la integración a través de la literatura que forma parte de lo que consideramos la autenticidad cultural de Latinoamérica. Los pueblos tienen incorporados valores que devienen de una larga tradición, que se traduce en una serie de normas éticas, de principios de solidaridad, de objetivos comunes, de sentimientos parecidos, una idea similar de la justicia frente al despojo de que son víctimas los pueblos.

Sin embargo, pese a las hermosas declaraciones del mundo literario, la tendencia disgregadora se acentuó después de la independencia política de las colonias, porque España no se caracterizó por afianzar la unidad de las colonias entre sí, y posteriormente los imperialismos, especialmente el inglés, se encargaron de ocupar el vacío de poder dejado por España, tratando de imponer ideologías, normas de conducta y de cultura y su predominio económico y político. Había algo de artificial en toda esa amalgama de actitudes y copia de modelos ajenos. José Martí definía a los latinoamericanos de una manera pintoresca: "Eramos una máscara, con los calzones de Inglaterra, el chaleco parisiense, el chaquetón de Norteamérica y la montera de España".<sup>3</sup> Es evidente que sabíamos,

<sup>3</sup> José G. Moreno de Alba, "Balance y perspectiva de los estudios latinoamericanos", *Discurso pronunciado por el doctor José G. Moreno de Alba*, México, UNAM, 1985.

además, más de esos pueblos que de nuestros países hermanos. La información de Europa llegaba, y podíamos hablar de la situación política de las naciones rectoras del mundo, aunque desconocíamos casi totalmente lo que ocurría a nuestro alrededor. Aún hoy existe una muy limitada relación entre las casas de cultura de diferentes países latinoamericanos, y los estudiosos e investigadores ambicionan más ser conocidos en los medios internacionales de prestigio que en países de segundo orden.

La identidad pasa por la existencia real de una cultura latinoamericana. Para diversos autores esa cultura existe, aunque hay que perfilarla y no está virgen de influencias ajenas. América Latina constituye una realidad, más allá de las frases retóricas de nuestros poetas y literatos. Luis Alberto Sánchez es uno de los estudiosos que más se ha cuestionado esta unidad y que llega por caminos propios a la idea de la identidad cultural:

Hemos ventilado el problema de la originalidad, lo cual presupone el de la existencia. Dos grandes vertientes conforman el ser latinoamericano, dos que pueden ser tres en ciertas zonas del Trópico. Este solo enunciado obliga a considerar como definitorio al elemento telúrico o geográfico, digámoslo mejor, el elemento regional.

Descartamos que en la actualidad haya un solo tipo de originalidad latinoamericana: negro y blanco en las Antillas; indio y español en otra zona Andina y México centroamericana; español y europeo en las comarcas del Plata.

¿Debería inferirse de ello que el mestizaje sea el crisol característico de tal cultura? Diríase que sí. Mas ¿cuál no es el mestizaje o simbiosis antropológica y culturalmente hablando? Y si nos referimos a los ingredientes fundamentales de la nuestra (el indio, el español, el negro, el europeo), ¿acaso cada uno de ellos no es a su tiempo fruto mestizo?

La magnitud e intensidad de tales aportes, la fusión de ellos, unificados en una personalidad cada vez más acusada y autónoma; el fluir de corrientes análogas en otros países del Continente, y la posibilidad de clasificar las culturas nacionales (si las hay) por zonas o regiones (por ejemplo, la del Plata, la andina, la caribe, la México centroamericana y la brasileña, enumeración de ningún modo exhaustiva sino de una simple proposición o tanteo) reduciría por ahora, dentro del marco que la UNESCO nos impone a las expresiones literarias y plásticas.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Luis Alberto Sánchez, "La cultura latinoamericana", en *Universidades* (UDUAL, México), 32 (1968).

Al contemplar nuestra tierra, ajena a veces a las inquietudes americanistas, descubrimos una serie de características que derivan de nuestro origen. La etapa colonial se caracterizó por la explotación irracional del indígena y el sacrificio de la vida autóctona. Dice Deodoro Roca que lo que no se destruyó en nombre del trono, se aniquiló en nombre de la cruz.<sup>5</sup> Desde entonces, los pueblos americanos hemos sido constantemente explotados y desculturizados. En general se habla de Latinoamérica, pero no se la siente con afán de pertenencia. De ahí que el trabajo de la educación tenga características especiales.

Determinar la identidad cultural es un paso muy importante para concretar la integración latinoamericana. Que se reconozca esa identidad constituye un punto de partida importante en la toma de conciencia.

Lo que hemos podido apreciar hasta ahora, a través del sistema educativo, ha sido una relación vertical de nuestros países con el sistema central. Somos hermanos de otros pueblos, pero la relación se da a través de la organización vertical con la metrópoli. Lo que la educación tiene que revertir precisamente es este concepto esteotipado en la historia que se nos ha enseñado y volcar todos los esfuerzos para lograr establecer una relación horizontal que contemple los intereses de la propia Latinoamérica, frente a tantos esfuerzos por mantener a los países en un estado de dependencia. Esto implica cambiar los métodos y contenidos de la enseñanza de la historia, porque no basta esa historia oficial de sojuzgamiento y de hechos de guerra. Esa es la razón de la necesidad de crear centros de estudios latinoamericanos, de los que carecemos en forma casi total. La falta de identidad influye para que se nos considere una cultura de segunda clase, para que no tengamos unidad en las posiciones y, ante los organismos internacionales, nos mantengamos desunidos porque estamos en permanente estado de recelo respecto de los países amigos, ya que el recelo y la envidia nos anulan y neutralizan como fuerza internacional. Como dice Horacio Godoy, es lo que se llama *la suma cero de América Latina: un latinoamericano más un latinoamericano es igual a cero, porque es uno más menos uno; nuestros votos se neutralizan como si estuviéramos ausentes*.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Deodoro Roca, "La reforma funda un partido", en Juan Carlos Portantiero, *Estudiantes y política en América Latina*, México, Siglo XXI, 1978.

<sup>6</sup> Horacio Godoy, *Dependencia y subdesarrollo en América Latina*, mimeografiado. Santiago de Chile, FLACSO, 1970.

Todo esto requiere una elaboración hasta ahora no realizada. Hay que acordar que los países latinoamericanos son muy distintos, y que tienen idiosincrasias propias a pesar del origen común. A partir de esa realidad surge el papel de la universidad con el objeto de crear sentimientos de solidaridad entre los pueblos, a fin de que se logre formar un acervo histórico y cultural común. Hay una serie de esfuerzos por realizar para que se concrete la integración y a ello nos referiremos un poco más adelante.

Varias etapas se deben cumplir en la universidad, además de las que se ejecuten en otras áreas. Comencemos por la investigación: se refiere tanto a los aspectos culturales como a las estrategias políticas por emplear. La investigación no puede emprenderse sin educación, porque tenemos que formar nuestros científicos, ya que la integración no se hará con conceptos, técnicas ni hombres de otras latitudes. La producción de científicos en esta área es muy reducida. Las universidades pueden dar de sí diversas actividades de complementación educativa, desde generar un conocimiento mutuo hasta elaborar nuevos textos con enfoques propios. Dentro de esos límites pueden intercambiar alumnos, profesores o científicos; pueden coordinar investigaciones o entidades plurinacionales para el estudio conjunto de determinados problemas; pueden proveer información sobre los trabajos ejecutados y los emprendidos mediante bancos de datos. La realización en cada país de una parte del trabajo programado en conjunto puede traer innumerables ventajas, porque por diversas razones un país puede estar en mejores condiciones que otro para emprender la investigación de algunos aspectos parciales. Sin embargo, existe un tema que no ha sido encarado aún: hay escasez de libros con información común al alcance popular y hay una propensión a utilizar libros de terceros países, de autores no identificados con la temática latinoamericana. Esto acentúa la dependencia, y produce al mismo tiempo la disociación. La tarea debe comenzar por la investigación y seguir por la coordinación, la publicación y la distribución, aspectos que han sido muy descuidados en nuestra región.

Todos los días se está trabajando en las universidades con ideas que están desintegrando las voluntades, y el continente está sembrado de prejuicios antiintegracionistas. No sólo la integración no constituye el eje de la educación de cada universidad o de las facultades, sino que las fuerzas que operan en contra parecen ser cuantitativamente superiores. En todo caso parecería que para la

universidad las metas de la integración son exclusivamente económicas y no culturales. Felipe Herrera señala que

la Universidad latinoamericana debe formar no solamente a los profesionales y los técnicos que han de realizar la obra de la integración sino los ideólogos, los sociólogos y los políticos que nutran el proceso económico y social del espíritu y de la mística que la gran empresa de la integración requiere, y que proyecten y creen las nuevas instituciones orientadoras y reguladoras del proceso de regionalización

Hay dos modos posibles de actuar por parte de la universidad para formar el sentimiento nacionalista latinoamericano: uno positivo, creando una conciencia social, racial o cultural, y otro por negación, exponiendo las formas de salir del miedo y de la postergación, de los intentos de separación de nuestros pueblos. En cuanto al aspecto positivo, dice Ignacio González Ginouves:

este sentimiento latinoamericano no será robusto ni adquirirá vitalidad mientras no se penetre en la conciencia de los pueblos, mientras que no consiga que cada latinoamericano se sienta solidario de los demás ciudadanos del continente en algo pretérito, presente y futuro. Sólo sobre la infraestructura de una conciencia latinoamericana sentida, de una confraternidad sólida y deseada por los pueblos y los individuos, podrá enraizar, con miras a durar y resistir los embates y fracasos, una integración económica, comercial, política, cultural y hasta geográfica.\*

Es importante hacer una compulsión en las universidades y en cada facultad acerca de la existencia de bibliografía local sobre la integración latinoamericana, las investigaciones que se realizan sobre ese tema y las menciones que se hacen en los programas de cada materia. En principio, en los organismos propios de la integración existe limitada bibliografía que trata el tema de la integración cultural. En los dos casos las omisiones son significativas. Si realizáramos una compulsión de los gastos gubernamentales en materia de aportes a institutos de integración, el resultado sería nulo. Todos somos conscientes de que la integración debe comenzar por las aulas, pero poco se ha hecho tanto por los gobiernos como por las autoridades universitarias. En todas las reuniones internacionales dedicadas al te-

\* Ignacio González Ginouves, "La Universidad como instrumento de integración", en *Universidades*, 41 (1970).

ma deberían estar presentes educadores que contribuyeran a formular planes comunes y a esbozar políticas educativas de integración.

Históricamente han sido los ejércitos y los caudillos los que provocaron la desintegración, pese a que los libertadores lucharon por la unidad. La tarea de reunión corresponde a la educación. En los últimos años los que acentuaron la desintegración han sido los dictadores militares, quienes a través de la doctrina de la seguridad nacional y de sus aspiraciones geopolíticas crearon recelos en los países vecinos. Por eso resulta indispensable hacer un replanteo histórico en nuestros países, pues sigue existiendo una serie de prejuicios que impiden la unión franca de los pueblos. En el campo universitario, en cambio, existen muy buenos antecedentes de una tendencia integracionista. Muchos alzamientos juveniles se hacen con el grito de la unidad continental. Durante el período de la Segunda Guerra Mundial, el peligro nazi unió a las universidades latinoamericanas y en la década de los sesenta y los setenta los movimientos universitarios de los países con sistemas democráticos protestaron por el atropello a la autonomía universitaria y las persecuciones en las universidades de los países donde existían gobiernos militares. La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) ha sido un foro que permanentemente ha luchado por la libertad de las universidades en todos los países.

Pero en la universidad actual se hace énfasis en las instituciones y las teorías de los países desarrollados, especialmente de Estados Unidos y de Europa. La historia y la geografía de América Latina son soslayadas o mal enseñadas, con un criterio nacionalista agresivo para los países hermanos. Luis Alberto Sánchez señala una serie de falencias en la enseñanza, considerando que se descuidan aspectos como sociología, antropología, ciencias naturales, derecho, historia y problemas económicos de América Latina. No hay estudios adecuados de legislación comparada latinoamericana ni se realiza el estudio de los tratados internacionales de nuestros países.<sup>9</sup>

Planteadas las controversias geopolíticas por los Estados Unidos, nos damos cuenta de que prácticamente no conocemos la realidad político-social, o la económica, de países que son actores de conflictos, como Nicaragua, Panamá, Santo Domingo o El Salvador. Los planteos modernos de integración no han penetrado en nuestras universidades sino marginalmente. El estudio de los fenóme-

<sup>9</sup> Luis Alberto Sánchez, "La Universidad y la integración latinoamericana", en *Universidades*, 30 (1967).

nos de la integración es una especialidad que requiere técnicos bien preparados.

Los gobiernos pueden dar saltos cuantitativamente sorprendentes en materia de integración al manejar las decisiones políticas, pero la integración real es lenta, porque es un producto elaborado e introducido en la comunidad por la educación. El camino político aparece como indispensable, pero tarda muchísimos años hasta que se adoptan decisiones. En cambio, el camino de la educación es lento y progresivo, se incorpora a la cultura de los pueblos y permanece en ellos. La educación necesita de la acción política y la acción política de la educación.

La formación de la opinión pública continental es indispensable para oponerse al colonialismo y a la transnacionalización que se opera desde los centros de poder. Decía Rubén Darío que la generación de 1900 confió románticamente en que bastaba "creer en Jesucristo y hablar en español" para lograr la unidad.<sup>10</sup> Ahora, pese a la unidad de la lengua (salvo Brasil y Haití) o de religión, la realidad se ha encargado de mostrarnos que estamos unidos por la retórica, pero separados en la práctica por intereses materiales. Los cálculos económicos de quienes se interesan en estos aspectos han operado en contra de la integración. Por eso es importante la acción de la universidad en la formación de ciudadanos y líderes, y en la adquisición de una conciencia del conglomerado social, elementos que constituyen el requisito primero para impulsar la unidad.

Luis Alberto Sánchez dice que la universidad debe analizar el problema desde distintos puntos de vista:

- a) cómo juzga la integración el universitario
- b) cómo puede contribuir a ella el universitario
- c) cómo debe contribuir a ella el universitario
- d) qué debe esperar de ella el universitario
- e) qué espera la sociedad de un universitario formado dentro de un clima y sistema integracionista.<sup>11</sup>

Se debe tomar, para hacer la evaluación, a un universitario que esté en el promedio, pues siempre habrá criterios divergentes. Unos estarán en contra por ideología o por ignorancia, otros son indiferentes, otros aceptarán la unidad con criterios distintos. Ahora se plantea, por ejemplo, si el desarrollo nacional o tal vez la integración con los Estados Unidos son previos a la unidad subregional.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

Algunos pensarán que basta el intercambio comercial para dejar de ser un todo heterogéneo.

La universidad es la encargada de lograr la síntesis globalizadora, de crear una firme convicción y la conciencia integradora. Contribuye, como dijimos, a formar los líderes nacionales entre los cuales emergen los gobernantes, los que tienen más facilidades a la vez para un intercambio de conocimientos con intelectuales de otros países; son los que pueden lograr más fácilmente homogeneizar un pensamiento, intercambiar conocimientos, amalgamar los espíritus. Los conocimientos impartidos en la universidad formarán el elemento dinamizador y creador de ese sentimiento de regionalismo indispensable para triunfar en la idea.

Actualmente sólo la Universidad Nacional de La Plata y la Universidad Central de Venezuela poseen cursos de maestría en Integración Latinoamericana. Es necesario fomentar los estudios en el pregrado y en el posgrado de las universidades de América Latina, realizar seminarios, encomendar investigaciones, organizar actos de reciprocidad con otras universidades. Es necesario reinterpretar y reescribir la historia, para que la enseñanza de esa disciplina no sea el recuento de los conflictos y actitudes negativas entre los pueblos. Hacer la historia civil, en lugar de la historia militar de las batallas. Hay un sano nacionalismo y un chauvinismo desintegrador que conspiran contra las posibilidades futuras de los países. No existían países más enconados que Francia y Alemania, separados por guerras y odios ancestrales y, sin embargo, fueron los artífices de la Comunidad Económica Europea.

Una política que debe ser encarada por la Unión de Universidades de América Latina es la edición común de libros para estudiantes latinoamericanos, cuya redacción tal vez deba encomendarse a un conjunto de relevantes personalidades. Lo que puede ser más sencillo de organizar, y posiblemente resulte de una trascendente importancia, es una agencia de distribución del libro latinoamericano, especialmente de aquéllos editados por las universidades, que carecen de un mercado común organizado. Esta es una empresa conjunta que puede movilizar capitales ya invertidos e inutilizados, en la mayor parte de los centros de estudio. En cada país se deben arbitrar franquicias aduaneras, cambiarias y administrativas para que estos libros puedan circular libremente.

Nadie es capaz de imaginar las trabas que existen para la búsqueda de documentación o bibliografía sobre temas latinoamericanos en nuestros países. Existen barreras de todo tipo, que incluso

se ponen en evidencia en las aduanas. Ni qué hablar de la equiparación de títulos ni del intercambio de alumnos o de docentes que se pueda realizar. En Europa unida se traslada el individuo con el título profesional, transportando el derecho adquirido en su universidad de origen. La ciencia no se puede universalizar en nuestros países mientras existan trabas de tipo policial para el libre desarrollo de los conocimientos.

Es claro que el tema de la integración sólo constituye una parte de la tarea de una universidad, considerado como tema de estudio especializado. Lo que importa fundamentalmente es la orientación latinoamericanista que se debe imprimir a toda la currícula. No se trata de unificar la enseñanza en toda Latinoamérica, de lograr universidades iguales. Se trata de mantener las diferencias, pero con un pensamiento fundamental, que es fijar la mirada en un nacionalismo latinoamericano, que resalte los rasgos comunes existentes, que conlleve una acción colectiva a partir de hombres, modalidades e instituciones diferenciadas. Dentro de sus modalidades particulares debe buscarse la especialización, ahorrando esfuerzos y recursos.

La integración supone un análisis acucioso y atento a los aportes de cada universidad, de cada región universitaria, de las universidades de cada Nación; se trata de un movimiento que, lejos de pretender uniformar las discrepancias regionales, tratará de sintonizarlas, acordándolas sin destruirlas. De ahí, también, que el concepto de Universidad Nacional deba ser revisado a fondo. Para mi criterio allí responde a una acepción decimonónica, propagada en sus comienzos por el Tratado de Viena, y luego, por el de Versalles de 1918. Ese nacionalismo tiene dos caras: la una constructiva, en cuanto se esfuerza por definir y reforzar los caracteres propios de un Estado o Nación; y otro negativo u obstruccionista, que oculta el propósito de impedir las integraciones locales, regionales o continentales que podrían fortalecer el espíritu solidario con que los países chicos pueden oponerse a ser absorbidos por los Grandes Poderes de la Tierra.<sup>12</sup>

La misión de la universidad como integradora cultural es sustancial para formar la conciencia latinoamericana y puede sin creerse única depositaria de la razón, liderar el proceso de integración espiritual y cultural. Lo que sí puede afirmarse es que este proceso de unificación cultural no puede producirse al margen de las universi-

<sup>12</sup> *Ibid.*

dades, por la importancia que éstas revisten en la cultura de nuestros países. La V Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina<sup>13</sup> votó una serie de recomendaciones; algunas las transcribimos por considerarlas plenamente vigentes:

1. Que las Universidades de Latinoamérica tomen conciencia de la realidad histórica, social y cultural de sus propios países y estudien sus recursos y necesidades humanas.

2. Como deber de las Universidades en América Latina [se considera] el estudio de los valores culturales latinoamericanos, su promoción y difusión, tanto de sus creaciones como de sus hombres representativos, a fin de que se perfile la personalidad espiritual de América Latina y su función en la cultura humana universal.

3. Para contribuir a la formación de la conciencia integradora de América Latina, se recomienda que las universidades promuevan la revisión de los textos de historia de nuestros países, en todos los niveles.

4. Que, además de coordinar el proceso de integración con los organismos ya existentes para la ciencia y la cultura, se institucionalicen en todas las universidades latinoamericanas organismos que lo promuevan: Cátedras, Institutos, Oficinas de Relaciones Latinoamericanas, Seminarios Inter-universitarios Internacionales.

6. Que se creen asimismo centros de investigación de interés común a varias universidades y países.

7. Que, a fin de conseguir la integración cultural, más sólida en América Latina, se promueva también la integración de la Instituciones Universitarias de cada país y a nivel regional.

8. Que la integración no constituya una esquemática y empobrecedora síntesis de aspiraciones comunes, sino que se realice sin detrimento del tesoro cultural de cada país.

En el orden de la investigación, la UDUAL preconiza la creación de un Centro Latinoamericano con vistas a la coordinación de los programas de investigación de América Latina.

Teniendo en cuenta el esfuerzo económico que están realizando los países latinoamericanos para mantener sus universidades y las necesidades insatisfechas en materia de investigación, que se supone debe ser materia de tratamiento especial de nuestras casas de estudio, todos los esfuerzos dispersos y duplicados constituyen un desperdicio que estamos lejos de poder afrontar y que no se justificaría tampoco en países de mayor nivel de desarrollo. Es más, hay

<sup>13</sup> "Papel de las universidades en la integración espiritual y cultural de América Latina", en *Universidades*, 30 (1967).

investigaciones que un solo país no está en condiciones de emprender; por eso investigar en determinados campos debe ser obra conjunta de dos o más países de la región. Sobre esto se ha hecho muy poco, pero en América Latina se gastan en conjunto abundantes recursos que es posible utilizar más racionalmente para llegar a rendir con un alto grado de eficiencia, tal vez en un nivel similar al de los países desarrollados que tanto se trata de imitar. Mediante el esfuerzo conjunto se podría lograr mantener institutos de investigación y de formación de investigadores en algunas ramas de la ciencia y en referencia a algunos problemas de índole regional.

En el campo de la docencia no es mucho lo que se ha hecho. Las universidades han trabajado muy poco en este tema y casi no se ha formado conciencia clara de su importancia.

En otros campos, en materia de integración hay experiencias que pueden considerarse malas, y por tanto en caso de encararse nuevas iniciativas en esta materia es necesario no reincidir en los fracasos. Los esquemas de integración latinoamericana, tanto la ALALC como su sucesora la ALADI y también el GRAN, han entrado en crisis y, como veremos más adelante, se trata de una crisis derivada del modelo adoptado. Parte del problema ha surgido del hecho de no haber sido tomados en cuenta obstáculos muy serios que han interferido y que no dudamos seguirán interfiriendo en experiencias posteriores. Para obviar esas dificultades, es necesario estudiar nuevos modelos y estrategias que permitan llevar adelante una efectiva integración.

Entre los obstáculos que interesa mencionar a esta altura del trabajo, hay algunos derivados de presiones, o supuestas presiones externas, y de oposiciones internas de grupos de poder muy importantes. Aunque también algunos de los obstáculos son de orden cultural, y sobre ellos también la acción de las universidades es fundamental. Los rasgos de dependencia cultural no han permitido adoptar, como en el caso europeo, fórmulas audaces que demuestran creatividad frente al estancamiento y la crisis de la América Latina. La liberación de esa dominación mental es tarea fundamental de nuestras casas de estudio. Hasta ahora parece ser verdad lo que han sostenido Darcy Ribeiro<sup>14</sup> y otros autores: que la universidad es una institución política conservadora, que educa de acuerdo con las modalidades dominantes en la sociedad, especialmente de los

<sup>14</sup> Leopoldo Zea, "La educación universitaria en la integración latinoamericana", en *Universidades*, 1976.

grupos más poderosos en cuanto a influencias en las esferas de gobierno. Las ideas renovadoras en cuanto al desarrollo latinoamericano no parecen haber entrado en las aulas y Salazar Bondy dice que se ha mantenido lo que se denomina la "cultura de dominación".<sup>5</sup> Si esto es así hay un grave cargo de dependencia cultural a nuestras universidades, factor fundamental por remover para encarar con eficacia cualquier estudio de esta naturaleza. Frente al fracaso de nuestras políticas económicas y sociales y al estancamiento de los procesos de integración, se hace imperioso revisar los modelos de enseñanza, que no se refieren exclusivamente a lo económico.

El ideal de la integración no se refleja en el modelo comercialista, que abarca sólo a una ínfima minoría privilegiada en cada país. Cualquier otro modelo que se adopte será en sí un instrumento de cambio y por tanto hay que formar esos profesionales para el cambio, en reemplazo de los actuales, que han sido entrenados en la conservación de un sistema de privilegios. No hay mentalidad de cambio posible si no se analiza previamente, y se hace conciencia, el estado de dependencia cultural en que nos encontramos. No es posible construir modelos de integración para el desarrollo, cuando en la mayoría de nuestras facultades de economía este tema es ignorado o se estudia solamente en la formulación clásica. Si no se toma conciencia de esto, difícilmente podrán arbitrase soluciones dentro de las universidades y su contribución al esfuerzo integracionista será nulo. También Darcy Ribeiro<sup>6</sup> dice que para cambiar algo hay que tomar conciencia de lo que se quiere cambiar, cuáles son los fines propios y los ajenos a nuestros pueblos, la realidad que estamos viviendo en nuestra región.

En defensa de nuestra universidad debemos decir que esa formación dependiente no es patrimonio único de las casas de estudio, sino de todo el panorama político de los países y que, pese a todo, las universidades siguen siendo reducto, aunque sean sólo bolsones, de un sentimiento progresista que se puede ir desarrollando. Hay que encarar los planes para la paz. Nos sentimos más cómodos enunciando la violencia sin cambios que el cambio sin violencia. La razón, la creatividad, el cambio, deben ser patrimonio común y liderado por las universidades. Su misión es actuar como agente catalítico del cambio y arraigar la idea de la integración. La toma de conciencia común contribuirá a acelerar las deci-

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

siones políticas continentales. La universidad debe actuar como aglutinante frente a la disgregación que se ha operado por razones financieras, especialmente la presión ejercida por la deuda externa. Las dificultades políticas surgidas de la profunda crisis que afronta la región han postergado el tratamiento adecuado de esta cuestión.

Frente al avance de las tendencias panamericanas es indispensable estudiar también las políticas por seguir con la potencia dominante del hemisferio. No sólo este tema es desconocido en nuestras universidades, sino que ha faltado una clase dirigente política que fije posiciones claras de los países respecto de la interferencia en las políticas nacionales. No se trata de encarar estrategias aislacionistas, imposibles por otra parte, sino de establecer cuáles son las políticas de mayor realismo e independencia para América Latina.

El latinoamericanismo debe estar perfectamente fundado. Se trata de oponer políticas concretas a otras que vienen impuestas. En todo caso, Norteamérica es un socio obligado con el que hay que negociar de igual a igual, ampliando el poder de negociación a través de la unidad. No debemos olvidar que la fórmula de la ALALC que llevó al fracaso la idea de la integración, que era tan activa en 1960, se debió principalmente a la influencia de factores de presión que provenían de las relaciones interamericanas. Un nuevo proceso de integración más profundo, que abra totalmente las fronteras, puede terminar por hacer más fácil la conquista de los mercados locales y del mundo desarrollado.

El alto grado de subdesarrollo y dependencia constituyen los parámetros ineludibles en los que hay que poner la atención. Pueden hacerse varias lecturas del problema de la identidad cultural de América Latina, pero creemos que es más importante no perder de vista objetivos idénticos y las trabas que soporta todo intento de integración.

Es fundamental orientar el trabajo de la universidad hacia el análisis de los aspectos cualitativos del desarrollo. En la década de los cincuenta y de los sesenta el papel impulsor de la integración lo cumplió con bastante eficacia la CEPAL. En ese período surgieron valores, ideales, paradigmas, que movilizaron a los pueblos, cosa que no está sucediendo en la actualidad. El vacío dejado por la universidad en este aspecto es fundamental. Posiblemente si hubiera habido un trabajo común entre todas las facultades de economía de nuestros países, se hubieran logrado proyectos superiores a los que se obtuvieron. Sin embargo, la CEPAL batalló sola contra la

presión de sectores internos y externos, que lograron cristalizar un proyecto liberal y castrador de la integración. Nuevamente hay que hacer el esfuerzo de levantar un proyecto y hacerlo conciencia, pero esta vez, con mayor experiencia, no permitir que la idea sea sustraída.

La situación que tenemos que confrontar hoy es aún más difícil que la de 1960. Las condiciones de la crisis son más severas, ha aumentado la dependencia y la transigencia de los gobiernos con las medidas impuestas desde el exterior, tanto por organismos internacionales como por gobiernos e instituciones financieras internacionales.

Hoy se ha acrecentado la brecha existente con los países desarrollados, algunas experiencias se han frustrado, las soluciones de corte liberal se han incrementado, se ha deteriorado el aparato industrial que se había desarrollado fundamentalmente desde la Segunda Guerra Mundial. La mayor parte de los gobiernos ha aceptado implícitamente que se debe negociar *vis à vis* con la potencia del norte y que no conviene en estos momentos agitar la bandera de la unidad continental frente a la necesidad de conseguir préstamos otorgados por los organismos internacionales. Ha habido un renunciamiento o una postergación de la independencia política y económica y es necesario que las universidades reivindiquen esos principios. El manejo de los recursos autónomos de los países no es posible si no aseguramos la autonomía de pensamiento.

Si la situación política de nuestra región ha empeorado en esta década, también lo ha hecho la situación de nuestras universidades. No hay posibilidad de una política cultural autónoma en países que han renunciado a ejercer la autonomía, y están renunciando a ejercerla aquellos países que se resignan a la permanencia de estructuras caducas de recesión y acentuamiento de los privilegios. El nacionalismo, sobre todo en el orden cultural, es uno de los elementos fundamentales de la autonomía. Se han acentuado en estos últimos años los caracteres del atraso: la desindustrialización y el carácter monoexportador, la desnacionalización de nuestras economías, que dependen solamente del impulso exterior, la falta de ahorro e inversión propios, las políticas económicas subordinadas, la paralización de los avances científicos y tecnológicos en una dispersión suicida y una baja significativa en los aportes del gobierno a la educación e investigación.

Las últimas experiencias que tenemos hoy en materia de integración son las del tratado de Argentina con Brasil y Uruguay y,

desgraciadamente, favorecen más a los grandes capitales internacionales que al desarrollo nacional. Se ha dicho reiteradamente que América Latina está ya al borde de la crisis total y que no habrá mañana de no adoptarse resoluciones valientes. Estas aseveraciones se renuevan permanentemente, pero lo inocultable es que la situación ha empeorado y que aún no hemos encontrado la oportunidad propicia para formular nuevas ideas que nos saquen de este marasmo. Si continúa este estancamiento, el deterioro no alcanzará solamente a nuestras economías, sino a nuestras instituciones y a nuestro acervo cultural. Hervé Carrier dice que en la educación universitaria hay cuatro objetivos relacionados con el desarrollo:

Ante todo hay que propiciar en todos los miembros de la comunidad universitaria las actitudes morales favorables a las tareas del desarrollo. Hay que elaborar una concepción del desarrollo integral. Se debe colaborar, de una manera o de otra, en algún proyecto concreto con miras al desarrollo, y finalmente, todo programa de acción debe contar con una amplia participación de profesores y estudiantes con miras a ir formando una comunidad universitaria socialmente comprometida.<sup>17</sup>

Es necesario que todo esto comience a operar en las universidades y que pase a ser una política consecuente en todas las casas de estudio. De otro modo, todo trabajo sobre la integración latinoamericana es inútil. La unidad de pensamiento debe surgir de la unidad de esfuerzos de las distintas disciplinas. Sin el intercambio que se puede realizar entre ellas es difícil encontrar un método adecuado para analizar la multitud de problemas que afronta América Latina. La unidad del saber es una respuesta a la dispersión actual de conocimientos. En realidad, estamos tratando un problema de organización de la universidad dentro de un tema como el que se relaciona con la integración latinoamericana. Pero es que en este caso es donde se nota más la ausencia de interrelación entre los estudios.

Alfonso Borrero dice que la explosión de conocimientos ha llevado al enciclopedismo, y que la fragmentación en la enseñanza ha traído como consecuencia un efecto disociador sobre los símbolos, paradigmas, valores, etcétera, que movilizan a las sociedades.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Alfonso Borrero, Agustín Lombana Mariño y Roberto Gil de Mares, "La educación universitaria en la integración latinoamericana", en *Perspectiva y responsabilidad en América Latina*, México, UDUAL, 1977

<sup>18</sup> *Ibid.*

Se integra un sistema cultural cuando los sectores de la población comparten los mismos valores, símbolos, mitos y creencias y tienen iguales oportunidades de acceso a la educación y al conocimiento. Esto es fundamental para poder comprender el papel de la universidad en la integración. Las primeras argumentaciones que justificaban la necesidad de la integración estaban basadas en razones exclusivamente de tipo económico, mucho más fáciles de entender y sobre todo de transmitir, ya que incorporar valores sociales, políticos y culturales, que son más amplios, implica la difícil tarea de lograr que se unifiquen en creencias para todos los sectores.

A pesar de que en América Latina lo que más ha abundado son los diagnósticos, el primer papel de la universidad en relación con la integración es trazar un cuadro de la realidad que se está viviendo. Cada país tiene características singulares y comunes denominadores con el resto. Las características comunes tienen que ver con los rasgos del atraso. A partir de la definición de esos rasgos comunes comienza la elaboración de un programa que enfrente los problemas propios de la universidad, como el atraso científico y los problemas políticos, económicos y sociales por los que atraviesan los países. La universidad elabora planes para los órganos políticos, pero también los propios, pues a ella compete también un papel, que es contribuir a una elaboración permanente de planes concretos para elaborar la ciencia que haga realidad las transformaciones sociales. Hay que tratar que la universidad emerja con un nuevo papel, dejando la pasividad que la ha caracterizado, ya que tiene prestigio aún para ejercer influencia en la sociedad.

El otro papel es analizar la conformación de los actores en las sociedades nacionales y la inserción de los países en los esquemas internacionales. Países dependientes como los nuestros han estado volando a ciegas con respecto a la realidad internacional. Otras hubieran sido las posibilidades de nuestros países, aun frente a la manifiesta desventaja, si hubiéramos conocido a nuestros contendientes. Hace ya muchos años que hemos sido llamados a la realidad y que se nos ha ubicado en la marginalidad del sistema internacional. En consecuencia, aunque sea para emerger, si ése es el espíritu, es necesario conocer nuestra realidad y la de los demás. La formación de conciencia y la concepción de las estrategias es el otro papel fundamental de la universidad.

---

<sup>19</sup> Gustavo Lagos, "La cooperación universitaria y la integración latinoamericana", en *Revista de Integración Latinoamericana*, 4 (1967).

Es aquí donde se pone de relieve la importancia de la autonomía universitaria. La elaboración de estrategias que gocen de consenso es producto de un constante debate que sólo puede producirse en libertad.

Los cambios que se han registrado en el mundo han dejado fuera de contexto las ideas que se tenían sobre la inserción internacional de América Latina. Los esquemas tradicionales de una relación con los países desarrollados han dejado de ser realidad por voluntad manifiesta de ellos, y el fenómeno parece irreversible. La cooperación internacional entre los países poderosos en el orden financiero, económico y político es una realidad, mientras que por el lado de los países subdesarrollados la desunión es la regla. La antigua creencia de la autarquía y de la soberanía de las naciones ha sido desplazada por la regionalización, por la creación de organismos comunes con poderes supranacionales, para obtener una inserción más equilibrada.

Posiblemente sea Japón la única experiencia de un país individual con escaso espacio geográfico que se ha convertido en una potencia. Europa ha resurgido como potencia gracias a la unidad. Estados Unidos, Rusia y China constituyen verdaderos continentes. Los países pequeños que no lleguen a un acuerdo cediendo parte de su soberanía, parecen destinados a desaparecer con los rasgos de independencia que se supone deben poseer los países soberanos. El nacionalismo, tal como se lo concebía hace unas décadas, no tiene cabida en la actual realidad. Una nueva conciencia integracionista va invadiendo la comunidad internacional, aunque persiste, o tal vez por ello, la división entre países desarrollados y subdesarrollados y el reparto de zonas de influencia. La idea del bloque latinoamericano no es reciente, pero la realidad política de nuestros países parece indicar que pese a la victoria de las democracias en casi toda la región, se ha retrocedido, por lo menos en la intención de concretarse en breve plazo. La acción de la universidad es más fácil en la medida que no hay restricciones a las libertades, aunque es más dura porque el grado de dependencia se ha acentuado y las oposiciones desde el sector externo son mayores.

El estancamiento o el retroceso en la concreción de la unidad latinoamericana se corresponde con un retroceso de las ideas políticas progresistas en Latinoamérica. La inoperancia de la democracia trajo en el pasado una ola de golpes militares que convirtió a la región en un gran cuartel, donde el concepto de geopolítica por el uso de la fuerza primaba sobre la idea de integración consensual.

La inoperancia política actual, producto en gran parte de las dificultades económicas y financieras y, más todavía, por la falta de creatividad política, puede conducir nuevamente a la inestabilidad de la democracia por la presión de algunos grupos.

Es necesario un nuevo orden político para iniciar una nueva gesta. Las actuales dirigencias políticas han dejado un tremendo vacío que debe ser llenado con fuerzas democráticas o, de lo contrario, esa actitud puede conducir de nuevo a la reivindicación de los autoritarismos. La revolución que se espera hoy no es la violenta, con una secuela de represión como la que tuvimos en la década de los años setenta. El fenómeno del autoritarismo es muy peligroso, y por tanto las organizaciones que estén en condiciones de innovar deben hacerlo para salvar la vía democrática.

En esta "revolución" latinoamericana la universidad tendría un papel destacado, si previamente surge una nueva conciencia en ella. La idea de la universidad dedicada a conseguir que sea una realidad la integración latinoamericana debe estar relacionada con la idea de una América Latina nueva en el sentido de una transformación política y social.

En un medio político atrasado y sin ideas renovadoras, la universidad debe readquirir su papel de agente del cambio, con claridad respecto de los objetivos, pues en definitiva no todos los modelos de integración conducirían al cambio y a la ruptura de la dependencia.

Gustavo Lagos establece cuatro campos objetivos donde debe comenzar por operar la universidad: la reelaboración de los datos de nuestro pasado común, para proyectarlos a nuestro destino común, el conocimiento de nuestra realidad económica, social, política, esto es, de nuestra realidad en su totalidad; la modificación de ciertas disciplinas de los programas de las universidades, en función de la integración y la elaboración de los modelos prospectivos de nuestro futuro.<sup>20</sup>

Si consideramos que el obstáculo principal que se ha registrado en cada uno de los países es la falta de voluntad política de los sectores dirigentes, hay que crear entre los educadores una voluntad política e intelectual. La universidad está formando profesores de nivel secundario y aun del primario. Si la universidad está desinformada, poco puede hacer para que se trasmita la idea integracionista al resto de los niveles educativos. Si la universidad carece de

<sup>20</sup> *Ibid.*

profesores adecuados para el dictado de historia o geografía latinoamericanas, es difícil que pueda lograrse un nivel adecuado de conocimientos en el cuerpo docente de la enseñanza secundaria. Rasgo propio de nuestra dependencia, contamos con todos los profesores, aun en exceso, que nos puedan enseñar historia universal o europea, mientras que carecemos de quienes puedan analizar críticamente la vida política y social de cada uno de los países hermanos de nuestro continente.

Mientras que en el más alto nivel político no se produzcan decisiones que impulsen la integración, la conciencia crítica de la universidad debe impulsar los nuevos ideales, con un alto grado de iniciativa creadora. La universidad es asesora natural de los gobiernos, pero no debe esperar a ser consultada, pues en ese caso en muy pocas oportunidades podría emplear su capacidad potencial. Sobre éste como sobre otros aspectos, las universidades latinoamericanas tienen que actuar en forma coordinada, mediante sistemas eficientes de intercomunicación.

En el orden regional, este tipo de actividad debe ser programada mediante la creación de órganos que establezcan relaciones interinstitucionales e interuniversitarias en los más altos niveles. Estos organismos deben coordinar la participación en los convenios de intercambio celebrados por las distintas entidades culturales y los gobiernos establecer la prioridad de los temas de las reuniones regionales, para obtener el máximo beneficio de los fondos empleados. Debe tenerse bien presente que esta cooperación es una forma de planeamiento para evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos. Poner los recursos educativos al servicio de la causa de la unidad es aprovechar los recursos escasos que poseemos. Si no es posible poner en ejecución un proyecto para todos los países, puede comenzarse por algunos que reúnan sus esfuerzos para realizar una serie de investigaciones tendientes a obtener un resultado aprovechable por todos, u ordenar estudios comunes mediante un sistema unificado de educación superior, o coordinar los planes y programas de educación. Puede parecer difícil hacer una reforma en común, pero pasos sucesivos irán llevando inexorablemente a estos resultados.

La Declaración de los Principios de Cooperación Cultural Internacional proclamada por las Naciones Unidas sostiene en su artículo primero que "Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos; todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura; en su fecunda variedad,

en su diversidad y por la influencia recíproca que ejercen unas sobre otras, todas las culturas forman parte del patrimonio común de la humanidad".<sup>21</sup>

Por la cultura, dentro de la diversidad de expresiones, se pueden desarrollar mejor las relaciones entre los países, haciendo comprender a los hombres las formas de vida y las aspiraciones comunes; todos los habitantes de la región se beneficiarán con los logros conseguidos en común. Por la cultura podemos eliminar los rasgos de hostilidad actualmente existentes, crear vínculos permanentes que no podrán ser deteriorados por los intereses creados y que perdurarán por sobre los conflictos momentáneos que se puedan producir entre los países.

### *Integración cultural*

LA integración cultural comprende una serie de aspectos en los que la universidad podría colaborar. Existen algunos temas relacionados con ideas económicas o políticas, que deberían ser actualizados.

La idea de la integración cultural se ha desenvuelto con baja intensidad. El Grupo Andino ha suscrito el Convenio Andrés Bello de Integración Educacional, Científica y Cultural. Hubo también una propuesta en la Conferencia Regional de Bogotá: un Sistema de Cooperación Cultural de América Latina y el Caribe, que no se ha concretado. En la ALADI existe vigente desde 1988, un acuerdo sobre libros, películas, discos, videos y obras de arte.

El Grupo de los Ocho, en su Compromiso de Acapulco en 1987, resolvió "procurar que la integración cultural impulse el desarrollo global y la modernización de nuestras sociedades, concertar los esfuerzos para que se adopten legislaciones nacionales tendientes a estimular la producción de bienes culturales".

En la Declaración de Uruguay de 1988, emitida en la Segunda Reunión de Presidentes del Mecanismo de Consulta y Concertación Política en Punta del Este, se sostuvo que "el proceso de integración requiere el establecimiento de mecanismos para intensificar la cooperación cultural y educativa de nuestros pueblos y salvaguardar la identidades", y se propuso la puesta en marcha de un Mercado Común de Bienes y Servicios Educativos y Culturales y la creación de la Biblioteca Popular de Latinoamérica y el Caribe, un

<sup>21</sup> "Cooperación Cultural Internacional. Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional", en *Universidades*, 30 (1967)

Fondo Latinoamericano para el Desarrollo de la Cultura y el Fondo de Artes.

En 1989, se produjo el Primer Encuentro de Ministros de Cultura de América Latina y el Caribe, en el que se recomendó concertar las políticas culturales, recomendación que fue posteriormente ratificada en la reunión de Ministros de Cultura del Grupo de los Ocho.

No hubo decisiones concretas ni un impulso decidido, sino enunciados comunes a este tipo de reuniones, pero a la universidad le interesa considerar a fondo estos temas: ¿Qué "bienes culturales" se van a difundir?, ¿sobre qué se va a trabajar en común en América Latina? Existe, superpuesta a la nuestra, una cultura emanada de los países desarrollados que ha tenido enorme gravitación en los resultados científicos y aun políticos. Tanto los órganos políticos —en este caso a través de los ministerios de cultura o educación— como las universidades, pueden limitarse a trasmitir las ideologías provenientes de los centros desarrollados, que tienden a lograr una penetración cultural asociada a propósitos económicos y políticos, o crear polos de irradiación sobre determinados aspectos culturales considerados prioritarios y analizados con una visión propia.

A este respecto hay una propuesta muy interesante de José Luis de Imaz para el estudio conjunto de problemas económicos y políticos, por ejemplo, algunos formulados por la CEPAL en la década de los años cincuenta (teoría del deterioro de los términos del intercambio, la relación centro-periferia, el comportamiento del capitalismo periférico) o la actualización de la teoría de la dependencia.<sup>22</sup> Desde luego, esta enumeración no es exhaustiva, aunque constituye un buen punto de arranque para la investigación de nuestras universidades.

El debate sobre estos aspectos es muy importante. Tenemos de por medio el fracaso de la integración basada exclusivamente sobre el intercambio comercial; existe la propuesta de un nuevo modelo de integración estructural fundado en el desarrollo conjunto, pero falta el fundamento doctrinario que apunte la integración y que dé la justificación teórica a una política común, no solamente en lo económico sino también en la modalidad de la inserción internacional. Hasta ahora, las expectativas no han sido satisfechas en ninguno de los campos por falta de voluntad política, pero la uni-

José Luis de Imaz, "Los estilos de pensar". en *Revista de Integración Latinoamericana*, 149-150 (1989)

versidad puede impulsar la materialización de propósitos con la formulación teórica que obtenga consenso para proponer la estrategia.

Enfrentamos problemas muy serios en este aspecto, por la falta de cooperación real entre universidades, y también por la falta de decisiones políticas gubernamentales. La situación económica, las distancias y las dificultades de comunicación, conspiran contra la materialización de las propuestas. Sin embargo, no son ésas las causas excluyentes porque, hace poco tiempo, el Convenio Andrés Bello disponía de recursos y carecía de programas concretos. No obstante, repasando el convenio y, sobre todo, los objetivos, no alcanzamos a explicarnos el porqué de ese fracaso.

El análisis de esta frustración y la inutilidad de las declaraciones gubernamentales nos llevan a plantearnos quiénes son los agentes de la unidad cultural y de la difusión del ideario latinoamericanista. No hay duda de que falta investigación, que no han existido enfoques globales sobre la cuestión, ni se ha trabajado sobre los sectores populares en el ámbito de la educación. Nadie piensa que, entre los países que se integran, deba realizarse una fusión cultural, pero tampoco sabemos precisar los límites exactos sobre los que debe trabajarse para lograr la identidad y un ideario común.

En los discursos, abundantes, se habla de iguales valores, de la hermandad de los pueblos, de iguales sensibilidades frente a problemas internos como la pobreza, o externos como la deuda o la discriminación, pero no se concreta la tarea y sigue predominando la heterogeneidad sobre las afinidades.

Los hombres de nuestros pueblos no son abstracciones o entequeias, sino criaturas de carne y hueso, que viven en un específico ambiente socio-cultural. Habitan en un territorio determinado e internalizan las pautas culturales de una concreta comunidad, que forma parte, a la vez, de precisos contextos regionales y sociedades globales o nacionales.

El ámbito de pertenencia de nuestro hombre latinoamericano es múltiple, como lo son sus lealtades hacia su comunidad primaria, provincia o estado, nación, etcétera.

La primera identidad aparece ligada a la propia tierra y a la propia familia. Una ecología de la cultura (T.S. Eliot) organiza el sistema de las lealtades. De igual manera, no existe una cultura universal abstracta y válida para todos los hombres y para todos los pueblos. Hay una particularización y regionalización de la cultura, a partir de las diversas *culturas nacionales*, que expresan un variado *pluralismo cultural*. Cada nación tiene su propio *ethos* (cultura) identificador diferenciado de otras na-

ciones De esta manera, la cultura nacional define el modo de vida y la unidad de estilo, el pensar y el sentir, el ser y el existir de cada comunidad nacional. Entonces, no se puede hablar con propiedad de ausencia de identidad nacional, porque las culturas generadas por las respectivas comunidades nacionales tienen siempre características diferenciadas.

Toda variación cultural que no sea adoptada o impuesta es producto de la creación cultural.<sup>23</sup>

Nadie puede negar que la existencia de una nación está condicionada por el hecho de poseer sus individuos una cultura común, y que la afirmación cultural de la identidad nacional resulta equivalente a la afirmación de la soberanía en el orden político. Por ello pudo decir Juan Pablo II: "Velad con todos los medios de que disponéis por esta soberanía fundamental que posee cada nación en virtud de su propia cultura". La identidad, pues, no necesita demostración: se impone por evidente.<sup>24</sup> De igual manera, al interrelacionarse a través del préstamo o la difusión cultural, todas las culturas son fronterizas y la transculturación es una regla histórica. No hay culturas puras o aisladas. La historia de las culturas, dice Uslar Pietri, "es la historia del contacto y la mezcla de las culturas".<sup>25</sup>

En 1987, Argentina y Brasil firmaron un amplio acuerdo de integración, en el que lo cultural ocupaba un lugar tan importante, de tan amplios alcances y de tales posibilidades que me obligan a calificarlo como nuestro "gran compromiso". El famoso "Protocolo Núm. 18" dice que, dado:

Que la relación cultural entre los países es un poderoso factor de aproximación, conocimiento mutuo y entendimiento entre los pueblos.

Que la existencia de una frontera común entre los dos países promueve fenómenos culturales especialmente ricos y dinámicos

Que la existencia de un admirable patrimonio cultural, convergente en sus raíces históricas y enriquecido por las naturales peculiaridades de cada país, caracteriza y enaltece a las sociedades argentina y brasileña

Que ese patrimonio cultural se debe tornar cada vez más accesible recíprocamente, elevando así el grado de conocimiento y el consecuente entendimiento entre los dos pueblos

Que el estrechamiento de los vínculos de naturaleza cultural entre

<sup>23</sup> Gregorio Recondo, *La Argentina desconocida*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, 1981.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> *Ibid.*

argentinos y brasileños contribuirá de un modo decisivo a garantizar el éxito del programa de integración,

Deciden:

En el marco del Convenio de Intercambio Cultural vigente entre el Gobierno de la República Argentina y la República Federativa del Brasil:

Establecer, en una primera etapa, las siguientes áreas prioritarias de acción, en el campo de la integración cultural:

- a) cine;
- b) televisión y radio;
- c) libros
- d) artes visuales;
- e) teatro y música;
- f) institutos culturales,
- g) recursos humanos.<sup>26</sup>

La marginalidad de nuestros países se ha acentuado en los últimos años, hecho constatado por diversos indicadores económicos. ¿Cuáles son las consecuencias —sobre nuestros pueblos y sobre el sistema educativo— de este peso de los centros de poder económico y político? ¿Cómo se genera una conciencia de autonomía nacional, mientras capitulan los órganos políticos de los países? La universidad latinoamericana carece, en la actualidad, de la gravitación política que tenía en otros tiempos, pero no podemos asegurar que se trate de una visión utópica el aspirar a que se creen en su seno los elementos teóricos que reforzarían los sentimientos de autonomía de los pueblos. Dicho más claramente, la universidad latinoamericana debe aspirar a crear los anticuerpos contra la cultura de dominación que se ha ido conformando en los países más poderosos.

Es curioso constatar que más de siete décadas después de la Revolución rusa, y cuatro y media desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial, se hayan mantenido los sentimientos autonomistas de los pueblos agrupados en la Unión Soviética. ¿Cómo podríamos aplicar esos ejemplos a América Latina, región sojuzgada en forma tanto o más cruel que las otras?

Si hay un signo común para América Latina, es la arbitrariedad interna y externa. La universidad, considerada como elaboradora de principios de racionalidad y justicia, no ha podido encontrar formas prácticas de encarar un nuevo pensamiento que unifique las

<sup>26</sup> Haydée Jofre Barroso, "La literatura en la integración cultural Argentina-Brasil", en *Revista de Integración Latinoamericana*, 149-150 (1989).

ideas de los pueblos. ¿Cómo lograr la transformación política, social y económica a través de la cultura? La forma más concreta sería formular un modelo de país o de región. ¿Quién debería convocar a esta tarea? La UDUAL podría ser un valioso instrumento, pero esto requiere un financiamiento ilimitado. Los gobiernos nos plantean soluciones irracionales en relación con los conocimientos científicos. El neoliberalismo, agotado en sus posibilidades de otorgar justicia a los pueblos, acentúa la irritación y el descontento.

¿Cómo conciliar libertad y racionalidad científica? ¿Cómo crear ideales de vida para los pueblos, que se enmarquen en la justicia? ¿Cómo erradicar la irracionalidad del poder para gestar la autonomía, base de todo proyecto de integración?

Pretender que la arbitrariedad del más fuerte se encauce solamente por las leyes del mercado es una temeridad. La democracia sola no basta para derrotar a los pequeños grupos que manejan los intereses económicos, ya sea desde el exterior o en el interior.

Cuando proponemos lograr la autonomía nacional, ya definimos el carácter de nuestra intervención para frenar la arbitrariedad que proviene de fuera; cuando hablamos de justicia y equidad, nos estamos refiriendo al control para lograr una sociedad más justa, a cubierto del poder que ejercen los grandes intereses económicos. Todo Estado soberano aspira a gobernarse con su propia ley, a darse su moneda y a controlar los instrumentos de la programación. Todo acto de planeamiento en la vida del país significa aplicar principios racionales que surgen de investigaciones y de una expresión de la voluntad soberana; todo acto de inequidad es irracional. Por eso, la universidad funciona como control de justicia y de equidad y suministra los conocimientos en defensa de los derechos del hombre, de las mayorías que tienen pocas oportunidades de imponer la racionalidad o de fundarla.

No debemos confundir la autonomía universitaria con la autonomía nacional. La autonomía de la universidad es necesaria para que se aboque a la conquista de la autonomía nacional; sin embargo, no siempre ocurre eso y es, precisamente, el gran desafío incumplido de la universidad. Es difícil planificar la investigación si no hay un proyecto nacional, pero no es necesario el proyecto nacional para constatar la pérdida de la autonomía y obrar en consecuencia.

La tradición latinoamericana de copiar los conocimientos de los centros culturales del mundo, ha hecho que se ignore la misión fundamental de la universidad en los países atrasados y pobres. No

es lo mismo trasladar conocimientos de la física, que pueden considerarse universales, que los principios de la política o de la economía en la aplicación de principios racionales en relación con el medio.

Tenemos ya un principio aplicable a nuestra universidad en relación con el desarrollo y la integración. Ahora nos ubicamos mentalmente en un pensamiento nacionalista o liberal, partidario de la apertura al mundo. Es muy posible que racionalmente lleguemos a un equilibrio y que ambas tendencias arrojen una síntesis, previo estudio de los casos concretos, más allá de los principios generales. Por otra parte, el nacionalismo económico no debe confundirse con un patriotismo enfermizo que ha sido la característica de algunos movimientos de extrema derecha que funcionaron muy ligados a la actividad política de los ejércitos. Mientras el principio liberal conduciría a acentuar la dependencia, la visión propuesta tendería a una interdependencia que no nos aparte del mundo, pero que reserve la autonomía de decisión y permita determinar el propio destino.

La universidad, como instrumento, puede reforzar la dependencia o aportar las bases de una mayor autonomía. Los caracteres de la dependencia y de la autonomía deben ser redefinidos después de los cuestionamientos hechos a las teorías. La cultura, como conjunto de valores materiales e inmateriales que promueven el cambio, tiene también influencias externas y necesita de un replanteamiento explícito. Por eso, será necesario un esfuerzo dialéctico para definir los objetivos y alcances de la cultura, de la dependencia, del desarrollo y de la integración.

Podría lograrse en todos los casos una definición neutra y otra racional, acorde con los objetivos que nos propongamos.

El primero de todos es el del concepto de cultura. Nosotros nos hemos opuesto al concepto culturalista de la universidad. Los antropólogos dirán que esto es absurdo porque cultura es todo lo que hace el hombre diferente de lo que se encuentra sólo en la naturaleza. La respuesta es que todo depende de la significación de los términos. Es cierto que el concepto antropológico moderno de cultura es el que acabamos de mencionar, pero no menos cierto es que uno de los sentidos del término "cultura" más enraizados en la tradición universitaria, es el que hemos expuesto en las páginas anteriores. Desde la época del Renacimiento se ha considerado en Occidente que existe una cultura, que es superior a todas las otras, que tiene valor intrínseco y que el valor de lo humano depende del grado en que los hombres puedan realizar los valores de

esta cultura. Y es a través de esta concepción que ha sido posible desviar a la universidad de su misión originaria. Es debido a esta beatitud ante la cultura que se puede establecer fácilmente la cultura de la dominación. Es debido a nuestra convicción de que hay una cultura esencial que hemos sentido la necesidad de copiar la organización cultural de países extranjeros y de organizar nuestras universidades de acuerdo a sus pautas. Y porque creemos en la superioridad de la cultura occidental es que hemos aceptado que sean los científicos y técnicos extranjeros los que nos impongan las pautas de nuestra propia creación científica y técnica, pautas que convienen admirablemente a la conservación de los agarros estructurales que permiten el manejo de nuestra política, de nuestra economía y de nuestra "cultura" a larga distancia. Es pues en este sentido en que hemos tomado la palabra cultura, sentido cuya existencia no sólo no puede negarse, sino que tiene que reconocerse que es el que ha imperado y sigue imperando en gran parte de nuestros medios universitarios.<sup>27</sup>

En nuestro concepto y en torno al desarrollo y a la integración, el aporte singular de la universidad estaría dado por la interpretación de los problemas que afectan a América Latina. Capacitación, actualización, determinación de objetivos y métodos de análisis, diagnósticos adecuados, seriedad científica, elección de caminos e instrumentos, deben ser la contribución universitaria.

La realidad de los problemas nacionales y regionales debe ir guiando las actitudes. La universidad debería ser la mejor defensora de la cultura nacional, de los recursos del país, de la formación y respeto del ser humano, del bienestar y equidad de la comunidad. La tarea es colectiva cuando se encara por la universidad como conjunto, o individual, cuando el que contribuye en forma protagónica es el profesional formado y orientado por la universidad. En las tendencias actuales, la universidad no ha estado ajena a la crisis del pensamiento y los conocimientos y actitudes reaccionarias se han afincado sin muchas dificultades. A pesar de ser la universidad bastión de la libertad, la censura autoritaria ha penetrado y alterado el progreso científico.

Las actitudes de preservación no pueden ser parciales, pues el sistema de penetración mediante la difusión cultural es global, y los centros de cultura de nuestros países han bajado la guardia en cuanto a la defensa del patrimonio nacional, incluida la cultura

<sup>27</sup> Francisco Miró Quesada, "La Universidad como generadora de Autonomía Nacional", en *Universidades*, 63 (1976)

Augusto Salazar Bondy se plantea:

¿Puede hacerse auténtica difusión cultural, es decir, concientizadora y liberadora, sin chocar con el sistema opresivo de la sociedad clasista y/o totalitaria? ¿Puede lograrse esta meta operando en condiciones de estabilidad social aun a costa del despojo y del sojuzgamiento de las grandes mayorías, y no de cambio revolucionario? ¿Pueden cumplirse las metas de la auténtica difusión cultural, que suscita la participación crítica y creadora de la masa, sin que con ello se ponga en cuestión el orden establecido o se reciba la acción impulsadora de un movimiento de transformación de la sociedad en su conjunto? ¿Puede universalizarse realmente la cultura, lo cual significa la racionalidad en todas sus formas, si el orden social, las estructuras de la convivencia social, no son ellas mismas racionales y no pueden por ende racionalizarse?<sup>28</sup>

La cultura requiere también un Estado y un pueblo celosos de su patrimonio cultural, y la formación de esa conciencia puede ser también obra de la universidad. El pesimismo sobre la posibilidad de una cultura nacional ha sido la nota común en los países latinoamericanos. La universidad no se ha planteado esta tarea, y el refuerzo de la dependencia ha venido impulsado por la crítica situación económico-financiera, que ha replegado a los sectores progresistas de la sociedad.

Este es el campo específico de nuestras casas de altos estudios, que han caído en la atonía frente a un avance del conservadurismo, después de haber sido vanguardia de tantos movimientos reivindicatorios y justicieros. Ahora, la sensación de países dominados existe también dentro del ámbito universitario, como parte de un sistema entronizado en las altas esferas de gobierno y de los partidos políticos más poderosos.

Cuando analizamos el modelo de integración, como instrumento de soberanía, justicia y liberación, estamos definiendo el papel de la universidad. Lo que hemos expresado en la exposición del modelo que concebimos en nuestra investigación se confirma en lo expresado por destacados autores latinoamericanos. Angel Rama afirma que "todo proyecto de integración cultural latinoamericana tendrá su centro de gravedad en una concepción antiimperialista, que es la forma militante en que los pueblos de la región reivindican

<sup>28</sup> Leopoldo Zea, "Difusión cultural e integración latinoamericana" Documento de trabajo de la VI Conferencia general de la AIU, Moscú, 19 al 25 de agosto de 1975. en *Universidades*. 60 (1975)

su idiosincrasia".<sup>29</sup> Por su parte, Darcy Ribeiro sostiene que la universidad, que está inserta en el sistema global de dependencia, no puede actuar románticamente como motor de la revolución social, simplemente como una expresión de oposición, sino que debe arbitrar científicamente soluciones al problema del desarrollo y de su deficiente inserción internacional.<sup>30</sup> Ese es el error de la intelectualidad y de la universidad. Las bellas frases no han hecho avanzar los programas de integración, y nos sumergimos cada vez más en el subdesarrollo. La universidad neutra no ha podido distinguir cuáles eran los proyectos liberadores de América Latina, y por eso se ha ganado el concepto de conservadora, falta de crítica hacia el sistema dominante.

Los problemas del subdesarrollo, del atraso, de la dependencia, del aislamiento, los compartimos todos los pueblos latinoamericanos y también el resto de países del Tercer Mundo, que en total constituyen las dos terceras partes de la población mundial. Si nos encontramos aislados es por falta de iniciativa y de acción, por no tener una visión propia del atraso y por no intentar emerger como pueblos independientes. ¿De dónde esperamos que aparezca un pensamiento liberador, si el continente que surgió antes a la independencia fue el nuestro, y es en el que más esperanzas han depositado otros pueblos sojuzgados? ¿La universidad entrevé el futuro, o se ha apoltronado en el pasado?

Para terminar, quiero reproducir una angustiante frase de Horacio Godoy, que nos debe mover a la reflexión:

O el continente se une o dentro de treinta años seremos como una reserva federal, como un gran zoológico, donde vamos a estar encerrados por alambres y funcionando como "nauvos" para que otros pueblos del mundo vean cómo acontecen los golpes de estado militares; cómo no logramos organizarnos, y cómo simulamos que tenemos universidades, pero que en realidad están cerradas todo el año porque hay huelgas, y cómo se habla de revolución, cómo se gesticula, se grita, se acaloran y se emocionan, pero no se hace revolución, y cómo todo sigue igual. América Latina será como una reserva federal del mundo, pagada por algo como el Smithsonian Institute para conservarnos como somos, para que no cambiemos. Van a venir los turistas norteamericanos, los europeos e incluso los de los países socialistas, a ver cómo vivimos nosotros, cómo fracasamos diariamente. Fíjense que cada año fracasamos un poco más y nos

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

van a mantener en el fracaso, porque va a ser entretenido para los turistas ociosos que no tienen ya en qué divertirse. Ahora vienen a ver las cosas folklóricas, después vendrán a ver nuestro modo de fracasar. Y dirán Miren estas universidades, qué interesante, están cerradas por huelgas y no funcionan, pero los nativos creen que son universidades; y otros dirán esperen un momento que para tal fecha está anunciado un golpe de estado en tal país. Los militares van a tomar el poder de otros militares que a su vez tomaron el poder de otros militares, qué entretenido es todo esto.<sup>31</sup>

### *Definición del modelo de integración latinoamericana*

Es muy común en los círculos gubernamentales de los países latinoamericanos, así como en los medios políticos y también universitarios, hablar de la necesidad de la integración latinoamericana en forma genérica sin hacer especificación de objetivos y contenidos.

De no profundizarse en el tema, lo más probable es que se reiteren los errores cometidos hasta el presente y se profundice un vaciamiento de contenidos que, por falta de significado, tienda a la desaparición de la idea misma.

La universidad debe indagar acerca de los errores cometidos y de los obstáculos que ha sufrido el proceso de integración desde hace treinta años. En los medios oficiales y tecnocráticos internacionales se ha estado ocultando la realidad de que a través de esta generalización se ha ido liquidando el espíritu integracionista. Si la universidad quiere cumplir una función útil para relanzar la idea debe pensar en caminos más prometedores, que permitan abrigar nuevas esperanzas a los pueblos.

A esta altura, la idea de la integración latinoamericana, a la que seguimos adheridos, ha persistido más por la subsistencia de algunos organismos que por la presencia misma de la idea actualizada en el ámbito intelectual y político.

Ante esta crisis de la integración que estamos sufriendo, pareciera una utopía más pretender formular esquemas que introduzcan cambios profundos en los modelos de integración, cuando se están ensayando en todos los países esquemas neoliberales contrarios a la idea del desarrollo integrado. No obstante, nos impele a ahondar el renacimiento constante de la idea, que ha sobrevivido a las numerosas y profundas crisis.

<sup>1</sup> Horacio Godoy, *op. cit.*

En medio de esta desintegración de los Estados nacionales y del refuerzo de los lazos de dependencia, se sigue esgrimiendo la idea de una falsa soberanía para resistir a la agrupación de naciones. En la actualidad se intenta confundir el concepto de soberanía y liberalismo económico, cuando la realidad demuestra que son conceptos contrapuestos.

Estados Unidos y los países europeos se han distanciado cada vez más haciendo uso de un proteccionismo que ha perjudicado crecientemente a los países del Tercer Mundo. Hace treinta años que la idea de la integración latinoamericana se concretaba en el ALALC. Veinte años después, el fracaso se cristalizaba en el nuevo Tratado de Montevideo que constituyó la ALADI. Desde entonces el mundo ha cambiado en forma vertiginosa. El centro del poder internacional se ha desplazado, dividido, compartido, y América Latina ha seguido postergada, sus círculos políticos más destacados han carecido de percepción y no se han arbitrado soluciones al deterioro económico, político, social y cultural, lo que ha acentuado la desnacionalización.

Todos nosotros hemos podido percibir a lo largo del proceso de formulación y desenvolvimiento del Mercado Común Europeo las crisis y amarguras que se interpusieron a un desarrollo armónico. Todos esos problemas se superaron por la existencia de eficaces conductores que sobrellevaron situaciones más críticas que las que confrontamos actualmente en los países latinoamericanos y que parecieron, en su momento, insolubles.

En América Latina está en juego algo más. Está en crisis la imaginación, el poder creativo. Carlos Alzamora, el ex secretario del SELA, afirmó en 1985 que otras naciones más jóvenes del Tercer Mundo, por estar mejor concertadas y organizadas, están defendiendo mejor su soberanía e independencia:

No hemos comprendido aún que la negociación del poder político y económico a nivel internacional no pasa por el suplicatorio ni por la invocación al altruismo, sino por la organización de un poder de negociación conjunto y por la ejecución de una estrategia que nos permita ampliar ese poder conjunto con eficacia. Mientras los peligros se amontonan así en el horizonte latinoamericano, nosotros seguimos paralizados por la falta de esa débil estructura institucional latinoamericana, indecisos, tal vez, para empuñar en nuestras manos nuestro propio destino, y lo que es más grave, impotentes para organizar nuestra capacidad de decisión <sup>32</sup>

<sup>32</sup> Carlos Alzamora, "La crisis y la capacidad de acción latinoamericana

No podemos ocultar que a lo largo del tiempo transcurrido han existido aspectos y actitudes positivas y negativas, pero aún permanece indefinido el concepto común de integración que se propugna.

Las élites dirigentes políticas, intelectuales o gremiales no han podido definir en forma convincente los objetivos y los medios para motivar a las mayorías nacionales y, a diferencia de los pueblos europeos, ningún sector cree que esa integración resuelva sus problemas o introduzca cambios sustanciales en el desarrollo de sus países.

Podría suponerse que existe un defecto en la divulgación de la idea o un decaimiento de la fe cuando se observan los inadecuados resultados en términos cuantitativos. A los que hemos estudiado el problema durante largos años nos parece que hay más una falta de fe en la integración por el modelo elegido que por los resultados que ya eran previsibles. La crisis internacional nos encontró desunidos y la situación caótica de nuestras economías se acentuó, decayeron las exportaciones, se deterioró el comercio intrazonal, se estancaron las economías nacionales y se llegó al endeudamiento que acentuó la crisis y emergieron todos los fenómenos negativos existentes en países atrasados.

No faltaron voces calificadas que advirtieron errores y contradicciones, sin que se les prestara atención. Se ocultó el carácter endeble del sistema y todos los inconvenientes que se confrontaban, al despreciar la necesidad de los aportes de los pueblos. Ahora es necesario hacer un replanteo, un recuento de convergencias y logros, aprovechar las experiencias positivas o negativas, imaginar el modelo alternativo, tomar la decisión política de hacer un nuevo llamado fundacional, y comenzar sobre bases políticas y científicas más serias.

La universidad debe cumplir un papel fundamental en el diagnóstico de la crisis y también en la convocatoria a los organismos intermedios que pueden gravitar sobre las más altas esferas dirigentes. Dentro de una ideología del desarrollo hay que imaginar, con la misma creatividad de los europeos, el nuevo Tratado marco que supere las deficiencias actuales.

Hace veintitrés años que no se reúnen los presidentes para tratar el problema de la crisis que sufre la integración. Ese es el primer obstáculo, que no podrá salvarse si no se crea una opinión

realidades y posibilidades'', en *Revista de Integración Latinoamericana*, 105 (1985).

pública suficientemente fuerte para movilizar a la clase política latinoamericana.

Para que exista la integración real es necesario, como dijo Helmut Schmidt, que unos cedan a otros y otros reciban de uno, "todo ello neto y sin reclamaciones posteriores. Pero a largo plazo todo el mundo sale ganando en una comunidad como la que tenemos y queremos y eso no es más que justicia".<sup>33</sup>

El primer parámetro que debe tenerse en cuenta después de las experiencias realizadas, es que una integración basada en formas comerciales aisladas no responde a las aspiraciones de los pueblos y, además, está condenada al fracaso. El comercio es sólo una parte de la integración, y por eso el proceso no puede ser manejado exclusivamente por los hombres de negocios. El empresariado latinoamericano ha demostrado poca audacia e independencia en la conducción de sus propios negocios y se niega a aceptar el riesgo de competir con los oponentes en un mercado ampliado.

Entre las causas que han determinado la crisis de los actuales procesos de integración podemos mencionar la crítica situación económica más allá del endeudamiento externo, la situación política y el aflojamiento del afecto societario. Todo esto ha sido reforzado por instituciones insuficientes, sin facultad para autoimpulsar el avance del proceso y por la falta de voluntad política de los organismos políticos nacionales. La transnacionalización creciente de las economías periféricas ha llevado a una falta de decisión y definición acerca de los problemas que confronta la integración.

La misma falta de atribuciones y de decisión política ha ocasionado que los conflictos no hayan podido ser superados y que no existan mecanismos para dirimirlos.

El modelo neoliberal predominante en los medios políticos y aplicado a países con profundos desfases estructurales no podía haber llegado a resultados superiores a los logrados. Para el destacado politólogo argentino Marcos Kaplan, se promovió un solo modelo del que se esperaba que automáticamente lograra el desarrollo y la modernización.<sup>34</sup> Para eso se adoptó una ideología reformista conservadora, con cambios muy superficiales. El modelo se copió

<sup>33</sup> Luis Aguilar Villanueva, "La crisis latinoamericana y su impacto en la Universidad", en *Universidades*, 100 (1985).

<sup>34</sup> Marcos Kaplan, "El sistema de relaciones políticas y económicas entre los países latinoamericanos. Tendencia y evolución futura", en *Revista de Integración Latinoamericana*, 108 (1985).

de los países de desarrollo capitalista avanzado, sin tener en cuenta las diferencias estructurales. Al decir del mismo autor, en ese modelo no se define el significado y el contenido de la integración, el sistema de valores que se adopta, las alternativas a enfrentar, las opciones posibles, los objetivos y medios, los requisitos internos y externos, los agentes y resistencias, los instrumentos y las consecuencias. Tampoco se trata la política respecto de sectores y niveles sociales ni se explicita cuál es la ideología, y se deduce que es la clásica liberal. De igual modo no se definen los obstáculos ni se crean mecanismos para resistir la presión de los grupos hegemónicos ni para articular mecanismos que superen la dependencia.

El modelo comercial no tuvo presente que existía un bajo grado de interdependencia previo y no se crearon estímulos suficientes para expandir el intercambio más allá de las condiciones estáticas en que se encontraba cada economía nacional. Faltan canales comerciales y financieros suficientes y las actuales actitudes abren más las puertas a las empresas transnacionales que a las de cada uno de los países integrantes.

En definitiva, la ALALC no cumplió su cometido, no afectó para nada la división internacional del trabajo que se impuso, como tampoco la libre acción de las corporaciones transnacionales y las relaciones de intercambio.

No se puede dejar de tener en cuenta que la crisis de la ALALC, como la del Grupo Andino tiene profundas raíces políticas. Ha habido numerosos cambios de gobierno, en su mayoría de tipo autoritario, que restaron interés al proceso de integración.

En la ALALC se exacerbó los conflictos y las cuestiones pendientes entre grupos militares, y en el caso del Acuerdo de Cartagena no podemos menos que recordar el apartamiento de Chile por la dictadura militar. El régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros, la decisión 24, tan festejada en todos los círculos intelectuales, constituyó la piedra del escándalo cuando uno de los países se apartó de las vías democráticas. Más tarde se puso en evidencia que al descartar una función primordial para el Estado, emergieron diferencias cuantitativas y cualitativas en países que confrontan situaciones tan heterogéneas. No se puede pensar en los requisitos del mercado de competencia perfecta en situaciones de monopolio o cuasi monopolio como las que imperan en los países latinoamericanos. Tampoco se puede pensar en la integración sin prever las diferentes situaciones de los países en materia de inversiones, productividad, tecnología o salarios. El único remedio

que se previó en el Tratado constitutivo de la ALALC, como en el de la ALADI, fue el otorgamiento de mayores plazos de acomodación, aunque los costos negativos fueron pagados por los países más pequeños. La asimetría de las relaciones ha sido una fuente permanente de conflicto, y el modelo neoclásico no ha sido adecuado al subdesarrollo.

Es la hora de preguntarnos qué esperan conseguir los países subdesarrollados de la integración, cosa que no ha sido analizada en la teoría que venía de los centros de poder. Hay muchas preguntas que quedaron pendientes en todo este tiempo y que han sido soslayadas sistemáticamente en los últimos años, como por ejemplo si había que desarrollar la industria y qué ventajas se esperaban de la industrialización, que no siempre podía realizarse a costos competitivos con los mercados internacionales.

Dice Helmut Janka que "la utilidad total aumenta con la expansión de actividades industriales hasta llegar a un punto donde la utilidad marginal derivada del consumo colectivo de las actividades industriales queda compensada por la diferencia en los costos privados marginales debido a la protección".<sup>35</sup>

Si no se determina exactamente la razonabilidad de la industrialización, tampoco podremos convencer a los países menores que deben comprar internamente a precios superiores a los del mercado internacional. Este problema no ha sido resuelto por la teoría y Miguel Wionczek señala que "la causa más importante del fracaso de los planes de integración o de la resistencia a participar en ellos es probablemente no haber prestado debida atención al problema de la distribución equitativa de los beneficios obtenidos".

En consecuencia, se optó por un sistema que incrementaba el comercio sobre la base de producciones ya establecidas. Cuando se agotó el ritmo de desgravaciones arancelarias no hubo la posibilidad de proseguir el avance, en tanto no existieron esperanzas y objetivos de acometer nuevas empresas. No hubo decisiones en el orden nacional y faltaron organismos autosuficientes para generar ideas y decisiones. Ernst Haas sostenía que de no lograrse un compro-

<sup>35</sup> Helmut Janka, "Distribución de costos y beneficios en sistemas de integración latinoamericana", en *Revista de Integración Latinoamericana*, 17 (1974).

<sup>36</sup> Fernando Hinesrosa, "Desarrollo de formas no tradicionales de educación superior: la educación superior y el derecho a la educación", Seminario de AIU, en *Universidades*, 73 (1978).

miso político interno entre todos los partidos y grupos sociales para impulsar la integración por encima de los avatares de cada circunstancia, se originarían presiones asimétricas en cada país, que determinarían que la integración no avanzara más allá de un mínimo común denominador.<sup>37</sup>

La función de la universidad es primordial porque todo proceso de integración es el resultado de una alta decisión política, que no puede depender de decisiones técnicas por más calificados que sean los grupos, cuando los funcionarios carecen de atribuciones y posibilidades. La decisión depende a la vez de la conciencia que se haya formado en los pueblos. Raúl Prebisch sostuvo hace ya muchos años que "ahora la tarea es promover la discusión pública, y, sobre todo, atraer la atención de los dirigentes políticos y sindicales".

Las corrientes en pugna en torno a la idea de integración han disentido en cuanto al papel de ésta dado la insuficiencia de la demanda interna, en las condiciones actuales de desarrollo. Todavía se desconoce si el mercado ampliado posibilita la instalación de industrias y el aumento de productividad de las ya instaladas. Queda una gran tarea por hacer todavía para establecer la dimensión óptima de los mercados, la eficiencia de la producción, las políticas de empleo, el modelo de crecimiento industrial, la producción suficiente de alimentos y cómo se realiza la transmisión de un modelo comercialista de integración a un modelo de desarrollo económico y social. El límite de las exportaciones intrarregionales, debido a la falta de avances tecnológicos, plantea también la necesidad de la adopción de una política propia que establezca cuáles son los adelantos necesarios que se esperan de la tecnología. Hoy hablamos de tecnología en sentido genérico, sin saber exactamente en qué podemos aplicar más adecuadamente los adelantos posibles de lograr en un medio donde no pueden atacarse simultáneamente todos los factores del atraso.

El estado actual de los estudios de las relaciones interamericanas no nos permite adoptar decisiones trascendentes en lo que se refiere a la superación de los obstáculos que plantea el reforzamiento de los lazos de dependencia. Contemplamos en los últimos tiem-

<sup>37</sup> Ernst B Haas, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires, BID/INTAL, 1986.

<sup>38</sup> Raúl Prebisch, *La integración económica en América Latina*, Buenos Aires, INTAL, 1986.

pos con asombro las intervenciones directas de los países centrales que habían sido superadas por formas más sutiles de penetración. Estados Unidos y las transnacionales representan objetivamente un grave obstáculo en el caso de estructurarse modelos más avanzados de integración que promuevan el desarrollo independiente. Nos hemos referido a este problema ya en otras oportunidades. Este problema del endeudamiento y de las engorrosas negociaciones ha variado de manera fundamental la capacidad negociadora de América Latina, aspecto que debe merecer mayor atención en las futuras investigaciones.

### *La Integración como instrumento para el desarrollo*

LA integración no es un fin en sí misma, sino un medio o un instrumento para conseguir el desarrollo. A partir de ahí comienza una faz muy compleja, porque importa definir el tipo de desarrollo que quiere lograrse para América Latina. Desde luego, hay diferencias fundamentales con la situación de los países centrales, dificultades de tipo estructural para repetir etapas históricas que se dieron en otros países y obstáculos que es necesario conocer en detalle para intentar su superación. A pesar de haberse señalado algunas definiciones de tipo estructuralista en cuanto al significado del término integración, hay bastante confusión. Primero, al asimilarse con el concepto de cooperación; segundo, porque no está claro el concepto de desarrollo; y tercero, porque no pueden determinarse con claridad los instrumentos y la participación de los actores en un proceso de integración para el desarrollo. Hay que añadir un hecho más, y es que ciertos términos comunes en el lenguaje económico carecen de vigencia en el mundo subdesarrollado. Tal cosa sucede, por ejemplo, con el significado de las palabras economía y mercado o leyes del mercado, aplicados indistintamente a los países centrales o a los países subdesarrollados, entre los que se encuentran los de América Latina, con un amplio predominio de empresas oligopólicas o monopólicas. Lo mismo sucede con el concepto de soberanía, pues el significado es distinto en los países europeos y latinoamericanos. Los países integrantes del Mercado Común Europeo, donde nació hace muchos años la palabra soberanía, tuvieron menos inconvenientes en renunciar a parte de ella en favor de los países con los cuales se unían para ganar en profundidad el concepto frente a las potencias mundiales. Y así podríamos

encontrar una serie de ideas clave en la teoría económica que tendrían escasa aplicación a nuestra realidad, tales como ventajas comparativas o costos de oportunidad que no son determinados por los propios países, o los conflictos entre sectores que no tienen las características de los locales.

Las estrategias en materia de incorporación de las inversiones extranjeras a las economías nacionales plantean alternativas muy distintas en el Mercado Común Europeo respecto de América Latina.

Los europeos establecieron un sistema de competencia empresarial que posteriormente fue desvirtuado al admitirse las fusiones que permitían constituir conglomerados de una magnitud o escala que los hiciera capaces de oponerse a la penetración sin control de las corporaciones norteamericanas. Eso no es posible en América Latina, donde los capitales extranjeros actúan en forma irrestricta por falta de competencia y acrecientan la dependencia existente. Cuando el capital extranjero se radica en un país subdesarrollado, elimina las industrias locales, por compra o competencia y, en consecuencia, produce efectos negativos que es conveniente evitar, incluso porque a la larga el modelo de desarrollo por inversión extranjera conduce a una situación negativa en la balanza de pagos. En consecuencia, tal como lo sostenía Raúl Prebisch, los países o la región debían fijar en forma inequívoca las zonas económicas donde era necesaria la incorporación de capital extranjero y aquellas reservadas al capital nacional.<sup>49</sup> Los gobiernos, los pueblos y las propias empresas extranjeras tienen que conocer con claridad de antemano cuáles son las reglas del juego, para que nadie se sorprenda posteriormente con rectificaciones que afectan derechos adquiridos. Al respecto hay una serie de problemas muy importantes que se presentan y que no es éste el momento de analizar. Pero a este fin conviene destacar la importancia que ha tenido en el Grupo Andino la decisión 24. Algo similar se plantea con el uso indiscriminado de tecnología que no opera en favor de la producción, de la exportación, y llega a constituir un grave problema de orden social.

La idea de la programación industrial sobre la base de la competencia o la mayor eficiencia ante un sistema económico con una gran rigidez en el sistema productivo, las restricciones de demanda y de oferta y las condiciones de financiamiento en que se desenvuelvan plantean también situaciones diferenciales que descartan

<sup>49</sup> *Ibid.*

la utilización de los modelos adoptados hace años en los países centrales. Las políticas fiscales, aduaneras y de estímulos carecen de virtual eficacia en muchos de nuestros países y requieren una serie de medidas de mucha mayor complejidad que para el resto. América Latina necesita plantearse con claridad cuáles serían las ventajas de la producción en gran escala o de la atomización de la producción en pequeñas o medianas unidades. Todo esto requiere estudiar las alternativas tecnológicas existentes, las posibilidades de financiamiento y de mercado y el caso social que tiene cada una de esas modalidades. La conclusión a que se va a llegar es que no existe un modelo único que pueda adoptarse y seguramente los estudios tendrán que orientarse hacia soluciones sectoriales, y las prioridades de inversión consistirán en una decisión política que tendrá características propias.

La posibilidad de aplicar políticas diferenciales en cada uno de estos aspectos, cuya enumeración desde luego no queda agotada, implica la necesidad de tener el poder de decisión, es decir, obtener un alto grado de autonomía en el orden internacional con respecto a países y corporaciones. No hay desarrollo independiente o elección propia de instrumentos en la medida que no se supere la incapacidad para decidir autónomamente. Aunque es notorio que existe una serie de valores compartidos entre los países, es sabido también que muchas veces se adoptan políticas contradictorias entre ellos por presiones externas o porque las grandes potencias ofrecen un tratamiento de socio preferencial a algunos gobiernos y se destruye así la solidaridad entre las naciones.

Paravencer estos inconvenientes, todo modelo de integración que se articule en el futuro tendrá que adquirir un dinamismo tal que haga comprender a cada uno de los países y a sus pueblos que las ventajas de la integración superan con creces los obstáculos que se presentan, así como también que son más seguros los logros obtenidos en forma común que los que puedan venir como gracia, en forma esporádica, de otras regiones.

Si los pueblos adquieren la certidumbre de que a través de la posibilidad de sus procesos propios y de su potencial pueden lograr un desarrollo económico independiente, dejarán de pensar en las ventajas de una asociación desigual con los países más desarrollados. Sobre todo, porque existen grandes posibilidades de ampliar el comercio exterior en forma recíproca y de aumentar las producciones por una acción común, frente al cierre de mercados por parte de los países desarrollados. Pero, además, ya todos están

conscientes de que sólo con agresividad y unidad podrán penetrarse los mercados que actualmente están cerrados.

El interrogante planteado por Perroux sobre la cuestión de quiénes son los beneficiarios de la integración, es un hecho que resurge en prácticamente todos los trabajos sobre el tema y especialmente de aquellos provenientes de los países más débiles de la región.<sup>40</sup> Francisco Villagrán Kramer, uno de los mejores teóricos de la integración latinoamericana y técnico consultor de organismos internacionales, señala que

en este orden de ideas y trayendo nuevamente a cuenta a Perroux, puede decirse que todo depende de la estructura social y de la forma de repartición de los beneficios. Lejos de ser extraeconómicos, estos dos factores ejercen una influencia decisiva sobre el crecimiento regional y deben ser tenidos en cuenta por toda política económica que rehúse ser hipócrita, y a la larga ineficaz. Los frutos de la integración, o bien van a los oligopolios y a las oligarquías que están frecuentemente ligadas a las finanzas internacionales, o bien van a todos los subconjuntos sociales dispuestos en una jerarquía económica y socialmente inteligible.<sup>41</sup>

### *Expectativas para la integración de América Latina*

Dos elementos confluyen para crear una gran expectativa respecto de las posibilidades de un nuevo impulso a la idea de integración. Junto con la recuperación democrática de la mayor parte de los países de América Latina, se agudizaba la crisis que se abatió sobre todos los países del Tercer Mundo con repercusiones más graves en nuestra región.

Las angustias del sector externo de los países, las limitaciones a las exportaciones, el incremento de los intereses sobre la enorme deuda contraída y los ajustes monetarios comprometidos en los acuerdos para el refinanciamiento, hicieron presumir que se produciría una mayor unidad en los gobiernos y pueblos latinoamericanos enfrentados a los mismos o similares problemas externos. Era lógico pensar que se trataba de un momento propicio para que ello ocurriera.

<sup>40</sup> François Perroux, "¿Quién integra? ¿En beneficio de quién se realiza la integración?", en *Revista de Integración Latinoamericana*, 1 (1967).

<sup>41</sup> Francisco Villagrán Kramer, "Presentación del tema general", en *Seminario de integración social guatemalteca. Aspectos sociales y políticos de la integración*, 1967

Además, el proceso de lento deterioro llevaba a interpretar que no se trataba de un problema coyuntural o cíclico que se remediaría con un mejoramiento en las condiciones económicas de los países centrales, porque a medida que se iba desarrollando la crisis se comprobaba que éstos iban adoptando medidas irreversibles en cuanto a la producción competitiva, al cierre de mercados para las exportaciones latinoamericanas y al avance competitivo sobre mercados que históricamente habían pertenecido a nuestra región. La enorme dependencia comercial externa de América Latina inducía a presagiar que, por lo menos, se intentaría una desviación del comercio intrarregional para compensar en alguna forma la pérdida de mercados que se iba produciendo en forma acelerada.

La deuda externa, sin embargo, se convirtió en el enemigo máximo de la integración. La mayoría de los países había excedido de manera considerable su capacidad de pago, y el aumento de los intereses triplicó el monto de los servicios, por lo que la negociación se realizó en forma extremadamente perjudicial para los países subdesarrollados. Cada gobierno negoció en forma separada: no dudamos que esta modalidad fue influida por la asociación de los bancos acreedores. Lo cierto es que todos adoptaron medidas similares, de una gran restricción en el uso de divisas, con reducción de las importaciones y por consiguiente de la producción y consumo internos. La integración, a menos que se adopten medidas mucho más adecuadas que las previstas en el pasado, no puede satisfacer sino en forma muy limitada la necesidad de monedas duras para afrontar el sector externo.

La región tuvo momentos más propicios en las relaciones con los países centrales. Por lo menos en lo que respecta a Estados Unidos, se recuerda en ese sentido los períodos presidenciales de Kennedy y Carter. En el primero de los casos, eran momentos en que se intentó negociar colectivamente la relación entre Estados Unidos y América Latina, entendiendo que el problema político, o sea la propagación del comunismo en los países del área de la potencia del norte, era secundario frente a las condiciones miserables en que se venían desenvolviendo económica y socialmente nuestros pueblos. En el segundo se hizo especial hincapié en dos aspectos principales: mantener vigentes los derechos humanos y asegurar la democratización de América Latina, sojuzgada por numerosas dictaduras de corte militar.

La concepción multilateral en el tratamiento de las cuestiones internacionales fue defendida tenazmente por Estados Unidos desde

Bretton Woods, cuando impuso los organismos internacionales que hoy rigen en el mundo. Desde hace unas décadas, sin embargo, la presión de Norteamérica sobre sus aliados europeos ha llevado al retroceso del multilateralismo y al no reconocimiento para los países subdesarrollados de la posibilidad de negociar en forma colectiva los problemas que confrontan. Esta misma situación por la que atraviesa América Latina se registra con respecto al Grupo de los Países no Alineados, al Grupo de los 77 o a los países deudores.

El Foro de las Naciones Unidas, así como el resto de las organizaciones que dependen de ella, se han deteriorado en importancia. Están en crisis la UNESCO, la OIT y, en nuestro continente, la OEA. La UNCTAD ha sido prácticamente acallada y ha perdido significación como organismo defensor de los intereses de los países más desposeídos.

América Latina registra uno de los momentos de mayor disociación en materia de negociación colectiva, a tal punto que no se puede precisar si el hecho se debe a una imposición externa o simplemente a una mentalidad negadora de un destino común. Existe un discurso oficial, reiterado, en favor de la integración, pero que no se traduce en medidas prácticas ni aun en las sucesivas reuniones del Consenso de Cartagena.

En las negociaciones bilaterales desarrolladas en los últimos tiempos entre países centrales y países subdesarrollados o entre acreedores y deudores ha prevalecido la idea de adoptar las políticas de los países latinoamericanos de acuerdo con la posición de preeminencia y la estructura productiva de los países centrales. Países que tienen ingresos muy altos y sistemas de seguridad social que permiten paliar los efectos de la desocupación, ofrecen soluciones de restricción monetaria aplicables a países con mayor eficiencia financiera y menores problemas externos. En la mayoría de los casos, y especialmente por el gobierno de Estados Unidos, no se han tenido en cuenta las confrontaciones sociales que pueden producirse como resultado de las privaciones a que se somete a los pueblos. El momento de euforia por el renacimiento de la democracia se ha enfriado, y todos concuerdan en que la democracia se ha convertido en algo precario en América Latina.

En realidad, lo precario son las instituciones, pues es evidente que las presiones populares han incidido también sobre los gobiernos autoritarios, y han logrado finalmente el desplazamiento de ellos en casi todos los países. En esto existe una diferencia en el juicio de los países europeos: las naciones europeas se han mante-

nido ajenas a las vicisitudes de las democracias latinoamericanas y sólo han reaccionado en algunos casos frente a la situación centroamericana. Muchos países, en esta circunstancia, están en los límites de la resistencia política de las instituciones y varios han sufrido el impacto de la derrota electoral de los partidos gobernantes, por efecto de la crisis.

Hay algunos episodios en la vida política de América Latina que han tenido la virtud de extremar las tensiones. Sin perjuicio de que en la mayoría de los países latinoamericanos se percibiera el episodio de las Malvinas como una aventura descabellada y mal manejada a nivel internacional, el hecho provenía de uno de los gobiernos más ferozmente represivos del continente. El impacto de la confrontación con uno de los países integrantes de la alianza militar más grande del mundo provocó una cadena de solidaridades que afectó enormemente las relaciones con Estados Unidos y los países de Europa. La OEA, el TIAR, las relaciones con el Mercado Común Europeo se deterioraron; la intervención masiva de Estados Unidos y la solidaridad en el bloque de los países del Mercado Común Europeo provocaron un examen de conciencia acerca de la eficacia de la organización internacional, de la situación de dependencia a que habían sido llevados los países, la indefensión y vulnerabilidad externa de la región, amenazada desde fuera con la complicidad de quienes habían sido históricamente los aliados tradicionales. Muchos países se arriesgaron entregando a la Argentina repuestos militares y otros solucionaron los afligentes problemas planteados por un bloqueo económico. Carlos Alzamora manifiesta que los países centrales tenían plena convicción de la incapacidad de concertación y de reacción que podía tener América Latina, por los antecedentes de falta de unidad en los foros internacionales.

Los países latinoamericanos, que habían logrado unidad al denunciar las iniquidades del sistema económico internacional, que habían participado con un alto grado de solidaridad en la organización de la conferencia de la UNCTAD en 1964, y habían denunciado en todos los foros internacionales las desventajas de los países subdesarrollados, cambiaron el tono de su discurso para pedir que se abrieran resquicios en la economía de los países industrializados con el fin de satisfacer necesidades mínimas de los países periféricos, aun cuando eso significara renunciar a la posibilidad de enfrentar proyectos de desarrollo de mayor significación.

En ningún momento América Latina planteó la necesidad de lograr su autarquía o desprenderse, ni aun a nivel teórico, del res-

to de los países del mundo. Se ha tratado en todos los casos de ideas de inserción en el concierto internacional en condiciones más justas para que no se limiten las posibilidades de desarrollo interno. Por las expresiones registradas en esos años se deduce que había una mayor solidaridad entre los países del Tercer Mundo y entre los países latinoamericanos. No sólo se logró una mayor esperanza o expectativa entre los países, sino que hubo una mayor confianza intelectual que motivó la formulación de ideas propias que arrancan de la crítica formulada en los primeros años de la CEPAL. Eso se manifestó en la defensa de algunos intereses, en la amenaza de utilizar mejor los recursos propios e, incluso, en la formulación y creación de nuevos organismos como el SELA para compensar el decaimiento de los ímpetus integracionistas de la ALALC.

En la creación del SELA se pone énfasis en la convicción de que la superación de la crisis latinoamericana se produciría por la confianza colectiva en el esfuerzo propio y la relación solidaria con el resto de los países del Tercer Mundo, lo que posibilitaría una mayor producción, un mayor comercio y mayores recursos financieros.

La actitud de los países latinoamericanos entre sí no puede separarse del enfoque global de los países del Tercer Mundo, subdesarrollados o atrasados, según se los denomine. América Latina se comprometió en numerosas oportunidades en una cooperación con los países subdesarrollados del Sur. Algunas veces con reticencia por la diversidad de enfoques políticos que comprometían internacionalmente, ciertos países, en forma individual, actuaron con reserva en las reuniones de países del Tercer Mundo. También a este respecto es necesario destacar que han surgido numerosos programas de acción de los países subdesarrollados, como el de Argel, posterior a la primera UNCTAD o, sólo para citar algunos, el llamado Plan de Acción de Caracas votado en Caraballeda, Venezuela, en mayo de 1981 por el Grupo de los 77. El problema de la cooperación Sur-Sur y una posición conjunta para un diálogo Norte-Sur, parece haber sido provisionalmente abandonado. Se han diluido las esperanzas de lograr algunos objetivos en forma común como lograr el mejor aprovechamiento de recursos naturales y compensación de desequilibrios regionales, hallar modalidades de colaboración para el desarrollo industrial, solucionar el problema de la alimentación, coordinar las actividades científicas y tecnológicas, aumentar los límites del financiamiento interno o lograr el mayor ahorro de divisas posible. La idea de la promoción de exportaciones entre los países del Tercer Mundo fue reiteradamente expresada, y

no constituye una novedad para formularla en este momento. Pero si se hace un análisis a fondo de la situación que se vive en el comercio intrarregional, comprobaremos que tampoco hay transparencia en las relaciones comerciales y que se carece de los vínculos necesarios para promover incentivos financieros o estímulos al comercio. Mal puede creerse que el comercio intrarregional se constituya en el motor de crecimiento de las exportaciones de determinados productos no tradicionales, cuando se lo ha dejado librado a las mismas señales del mercado que dirigen el comercio internacional, y cuando existe una diferencia cuantitativa y cualitativa de magnitudes que no admiten comparación.

Al estudiar las estrategias políticas que han de conducir a un cambio en la mentalidad y a la adopción de nuevos modelos de integración, no podemos dejar de percibir cuáles son las dificultades que se plantean para la formulación de nuevas y más audaces ideas. Constantino Vaitsos ha dicho que

el proceso de integración económica es un fenómeno social que se produce en situaciones complejas y que, en consecuencia, beneficia o perjudica a intereses económicos y políticos específicos. Más aún, la integración económica no surge en forma espontánea en cualquier marco económico, sino que es promovida por realidades económicas específicas y estructurada por actores socioeconómicos y políticos, para obtener objetivos particulares o proteger determinados intereses.<sup>42</sup>

Es importante definir esta cuestión, pues la convicción de la existencia de un mal momento en la vida política e ideológica de América Latina nos puede llevar a adoptar un pragmatismo que termine por desvirtuar los ideales de integración. La no definición de un concepto claro acerca del contenido de la integración puede determinar la búsqueda simultánea de alianzas, tanto en los sectores sociales internos como con países de fuera de la región, que pueden originar situaciones contradictorias por concesiones que acentúen la dependencia externa, a través de privilegios otorgados a las corporaciones transnacionales, lo que limita la posibilidad de estructurar planes propios.

La concentración económica ha producido fuerzas que influyen sobre gobiernos e impiden políticas tributarias y económicas que se adecuen al cambio. Los medios de difusión están en muchos ca-

<sup>42</sup> Constantino V. Vaitsos, "Crisis en los procesos de integración económica", en *Trimestre Económico*, (México), 181 (1979)

esos en manos de esos intereses, y todo esto se une a la debilidad de los partidos políticos, de las clases medias, de los profesionales, etcétera, lo que crea un entorno que condiciona la integración y sobre el que hay que actuar para lograr cierta eficacia.

### *Atraso y dependencia*

LA lectura corriente de los avances de América Latina hasta 1980 estaba centrada en algunos indicadores tales como el producto interno bruto y los volúmenes del comercio exterior.

A partir de la gran crisis mundial de 1929, esos índices fueron cuestionados porque no consideraban aspectos fundamentales, como la significativa pobreza de vastos sectores marginales y excluidos del mercado, la desigual oportunidad de acceso a los servicios de educación y salud, la dependencia creciente, las dificultades de colocación de sus productos y el desempleo.

Desde esta época, principalmente durante la Segunda Guerra Mundial y su inmediata finalización, comenzó a generarse en los países más grandes de la región una industria sustitutiva que despertó una gran expectativa, y que se vio frustrada décadas después.

En aproximadamente veinte años comenzó a manejarse un arsenal teórico de gran trascendencia para el análisis de la situación latinoamericana. Podríamos enumerar sintéticamente los siguientes conceptos:

a) se cuestionan los indicadores usados hasta ese momento, porque eran insuficientes para apreciar la realidad de la región;

b) se diferencia el simple crecimiento del concepto de desarrollo, que es global y considera aspectos cualitativos, no sólo de orden económico;

c) comienzan a utilizarse las denominaciones de "países en desarrollo" en la terminología oficial, y la de "subdesarrollo" o "atraso" en la literatura de autores heterodoxos de América Latina;

d) se elabora una teoría de la dependencia que va sufriendo sucesivas modificaciones;

e) en todos estos períodos se cuestionan el "crecimiento hacia afuera", que se traducía en una especialización agroexportadora, y se propugna el "crecimiento hacia adentro", con una concepción industrializadora y de mayor satisfacción del consumo interno;

f) se estudian problemas tales como la inflación, el subdesarrollo

llo y las deficiencias del sector externo, con sentido estructural, como problemas provocados por el atraso registrado en estos países.

Los estudios denunciaban que la causa determinante del subdesarrollo se daba, fundamentalmente, por la insuficiencia de capitales que impedían el ahorro y la inversión y por algunos obstáculos tradicionales como instituciones con características feudales u oligarquías rurales contrarias al progreso. Desde otro ángulo se interpretó que el impedimento principal derivaba de la apropiación de los excedentes desde el exterior. Esto ha sido confirmado por las investigaciones realizadas por la CEPAL y expuesto reiteradamente por Raúl Prebisch. Pero se trata de una interpretación parcial del problema, hecha por las corrientes liberales y especialmente la promocionada y criticada teoría del despegue de Rostow.

Con relación a la apropiación del excedente, la situación es compleja: Baran distinguió entre el excedente económico "potencial" o potencialmente invertible y el excedente "real", constituido por la parte de la producción que se ahorra o se invierte en realidad.<sup>43</sup> El potencial se asimila a la transformación de ese excedente en consumo suntuario por las capas más pudientes de la sociedad.<sup>44</sup>

El problema deriva, más que de la apropiación del excedente en forma exclusiva, de la sujeción a un modelo de consumo impuesto desde el exterior.

Hay una apropiación de ese excedente desde el exterior, que sustituye la expropiación sufrida por los países a partir de la conquista, porque los grandes capitales terminan subsumiendo a las empresas menores y, en lo internacional, el capital transnacional ejerce un efecto de dominación que absorbe a los nacionales.

Como réplica a la teoría de las etapas de Rostow, Maza Zavala hace un análisis muy interesante de las razones por las que la tasa de inversión es baja en los países subdesarrollados.<sup>45</sup> En primer lugar, afirma que las características estructurales de los países condicionan la actividad económica, ya que están determinadas por las relaciones de producción, distribución y circulación de la riqueza social. El siguiente es un ejemplo concreto, perfectamente comprensible del fenómeno que se ha producido y que ocurre en cientos de casos: el mineral de estaño boliviano es refinado en el extranjero.

<sup>43</sup> Paul Baran, *La economía política del crecimiento*, México, FCE, 1959

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> D. F. Maza Zavala, *Universidad, conciencia y tecnología*, Caracas, UCV, 1979.

ro y ese paso previo a la comercialización es lo que da su precio real. El mineral es extraído en forma primitiva, no necesita de inversiones nuevas y el ingreso del país productor es en extremo bajo y sujeto a los ciclos en los precios. Siguiendo con este ejemplo, el ingreso nacional es insuficiente y cada vez menor en la medida que ese mineral es sustituido en distintos usos por otros productos. La tasa de inversión reproductiva es igualmente baja; la inversión extranjera revierte hacia otros sectores más productivos, que no se encuentran en el mismo país donde se ha obtenido el excedente. El estancamiento en la inversión local, que mantiene formas primitivas de producción, contrasta con la inversión en sectores dinámicos de la economía, ubicados en países con mayor dimensión de mercado. La desapropiación del excedente se produce en distintas formas. En el caso de la producción de materia prima, por el bajo precio pagado por el mineral que no tiene mercado si no es a través de las transnacionales; por la importación de insumos sobrefacturados o el uso indiscriminado de medidas proteccionistas financiadas por el país anfitrión.

Todos estos problemas han excedido el cuerpo de doctrina con que se manejan, incluso en nuestras universidades, los fenómenos macroeconómicos. Ha predominado una tendencia a adoptar métodos estáticos y a tratar los problemas como derivados de consideraciones ajenas. Alonso Aguilar entiende necesario que en los estudios que se emprenden, especialmente en la enseñanza de la economía, se trate al desarrollo y al subdesarrollo de acuerdo con el método dialéctico, como dos caras contrapuestas de un mismo proceso histórico.<sup>46</sup> La organización capitalista internacional dirige el desarrollo y el subdesarrollo; desde luego que el subdesarrollo está en función del desarrollo de otros países u otras economías y de ahí la necesidad de políticas propias.

Decía Lewis que las teorías acerca de la evolución social nunca tienen fundamentos tan seguros como la química o la biología. Son teorías más de tipo especulativo.<sup>47</sup> De ahí que no se pueda decir que las etapas del desarrollo estén anticipadamente determinadas, ni respecto de los países que están más adelantados ni de los que están más atrasados. Siempre surgen hechos nuevos, pero también

<sup>46</sup> Alonso Aguilar, *Orígenes del subdesarrollo*, Bogotá, Plaza y Janés, 1982.

<sup>47</sup> Arthur W. Lewis, *Teoría del desarrollo económico*, México, FCE, 1952.

voluntades nacionales que hacen variar derroteros que parecían seguros. El crecimiento es resultado del esfuerzo humano, de la creatividad. Nada se ha hecho espontáneamente ni se puede esperar que la naturaleza sola provea un mayor bienestar.

El modelo fue consolidado en las instituciones creadas en 1945 en Bretton Woods. De esa manera se afianza la desigualdad, se descartan las prioridades del desarrollo humano y las mejoras de sus estructuras sociales. Las fórmulas de los modelos de consumo se han elaborado como las bombas atómicas en un laboratorio: se piensa que sirven y pueden ser usadas indistintamente en cualquier parte. El hiperconsumo de unos pueblos equivale al hambre en otros. A su vez, dentro de cada país la propaganda que viene de esos laboratorios origina un consumo superfluo que resta inversión, ahorro e ingreso a los sectores mayoritarios.

¿Cuál es el origen del subdesarrollo? ¿En qué período histórico aparece? ¿Cuándo y en qué forma se refuerza el atraso? El subdesarrollo no es una etapa, no se puede obtener una fecha de aparición. Es un hecho histórico que, sin embargo, ha tenido etapas que le han dado un impulso de retroceso más dinámico. Como dice Alonso Aguilar, no se trata de un desajuste superficial y pasajero, no puede tratarse con un esquema del equilibrio económico como se enseña en nuestras universidades, ni ser corregido con políticas de corto alcance; los elementos de la crisis tampoco pueden ser tomados en forma aislada: deben ser considerados y tratados en conjunto, ya que la crisis constituye una realidad cambiante que exige esfuerzos de interpretación y diseños de políticas flexibles y no surge porque lo determine exclusivamente un marco legal.<sup>48</sup>

Para salir del subdesarrollo hay que superar el empirismo respecto de la aplicación de instrumentos aislados y pasar a elaborar una teoría que constituya el hilo conductor que indique dónde se quiere llegar. Sin esa idea superior no se podría exhibir hoy el surgimiento de países que emergieron del atraso y pasaron a constituir grandes naciones; no podrían explicarse las diferencias existentes entre Nueva Zelandia o Australia y el Uruguay, que exportaban los mismos productos; no se podría comparar el crecimiento de Suecia y Nueva Guinea, que explotaban la madera para la subsistencia; tampoco se podría explicar la aparición de Rusia como un polo de poder o de China dentro del campo de las ideas socialistas o Japón en el campo capitalista. El capitalismo ha cambiado en cada

<sup>48</sup> Alonso Aguilar, *op. cit.*

país y en cada tiempo. Y las relaciones de dependencia también han evolucionado en el campo doctrinario.

Las ideas de la CEPAL se frenan en la década de los setenta, cuando predominan las dictaduras en América Latina. Se imponen las teorías liberales casi sin revisar su contenido. Se abren las compuertas de la economía al librecambio, se desindustrializan los países, se acrecienta el endeudamiento. Hay una confianza casi mágica en el efecto de la inversión extranjera. Nadie cree en la filantropía de los capitales que vienen, y con gran realismo se habla de negocios mutuos. En los países latinoamericanos hay una sucesión de legislaciones que pasan de la más absoluta permisividad a un reglamentarismo moderado y a la inversa. La experiencia ha demostrado que los capitales ya no vienen sino a algunos pocos sectores aún rentables para el exterior. Sin embargo, como la recesión achicó el mercado y ya no constituye una atracción para la inversión directa, se vive especulando con atraer de alguna manera a ese capital que resultaría el elemento dinamizante de la economía.

Otra especulación teórica se basó en la reedición de los principios ricardianos de las ventajas comparativas, a pesar de las demostraciones que los países desarrollados han hecho al sustituir insumos y bajar los costos de producción por altas inversiones en tecnología.

El resurgimiento de las ideas liberales a partir de la década de los años setenta introduce un nuevo léxico: nuevas contra viejas ideas. Para quienes han encarado el problema económico desde el punto de vista estructural las viejas ideas son las referidas a la concepción neoliberal. En cambio, para los liberales, las viejas ideas se refieren al intervencionismo del Estado, que deja de lado parcialmente la regulación por las leyes del mercado.

Esa confusión se traduce en el campo intelectual. En América Latina un importante y acreditado grupo de investigadores ha cuestionado en forma cada vez más orgánica las concepciones de los estudios de los países centrales acerca del desarrollo de los países del Tercer Mundo. No obstante, esos trabajos importados son usados corrientemente en nuestros centros de estudio. La justificación de quienes enseñan y difunden las ideas liberales es su neutralidad. La objetividad y neutralidad consiste en adoptar una teoría que viene de la tradición, aunque ella representa el pensamiento de algunos sectores que tratan de defender intereses propios. La posición de esos docentes y de los sectores que defienden es de un franco pragmatismo. Generalmente, cuando estas ideas fracasan, el fenómeno se atribuye a la falta de libertad absoluta, a la interven-

ción y obstrucción del Estado. Y una vez más vuelven a ensayarse medidas correctivas que sostienen el mismo enfoque teórico. Como dice Alonso Aguilar, hay un culto a la estadística y a los números, especialmente de hechos secundarios y aislados, y con la mera acumulación y recopilación de datos se hacen análisis y modelos que nada tienen que ver con la realidad.<sup>49</sup>

Lo cierto es que en América Latina todas las ideas están en crisis. Las "nuevas" ideas del liberalismo han sido ensayadas innumerables veces y todas fracasaron. Al decir de Prebisch, también las ideas del desarrollismo, primitivamente ligadas al pensamiento de la CEPAL, están en crisis. No puede dejar de considerarse que las medidas monetaristas adoptadas en la mayor parte de los países han detenido el crecimiento y no han impedido altos índices de inflación, y provoca al mismo tiempo recesión en la economía, evasión del ahorro interno y aumento de la deuda externa. Si las estrategias basadas en políticas de ajuste y apertura de mercados y en las medidas de tipo monetario han fracasado, es evidente que habrá que apelar a la creatividad intelectual para establecer nuevas líneas de pensamiento y lograr políticas adecuadas. El subdesarrollo no es un fenómeno unilineal ni puede ser considerado en el corto plazo. Ninguna medida que ataque de manera aislada uno de los fenómenos producidos por el subdesarrollo puede tener el atraso creciente de los pueblos. Nadie ha dejado de pensar que la política monetaria es importante, pero no se la puede considerar herramienta única.

De esta manera puede llegar a considerarse que la integración se ha de producir con países más desarrollados y no con el resto de los países subdesarrollados. El desarrollo estaría referido al papel que le asigne el país perteneciente a la economía central, y serviría de complemento a la industria del más desarrollado, al mantener al más pobre dentro de la estructura de exportación de bienes primarios.

En todos los casos en que se puso en movimiento este tipo de asociación con países centrales, se han producido ventajas indudables para éstos en la balanza de pagos, y una desnacionalización de los sectores productivos nacionales por el pago de las deudas contraídas en los subdesarrollados.

Así como en las ideas mercantilistas se expresaba que la riqueza de una nación significaba la pérdida equivalente en otra, es necesario plantearse para quién es la ventaja de la asociación y en qué

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

forma llega a esterilizarse la capacidad creadora de los países periféricos para determinar sus propios proyectos nacionales. Resulta evidente que estos proyectos son antagónicos a los de una integración regional.

Para terminar, podría reproducirse una frase de José Martí: "Entienden que se imita demasiado y que la salvación está en crear. Crear es la palabra de pase de esta generación".