

# *Génesis de Decisiones Integracionistas Autónomas*

RICARDO CAPPELETTI VIDAL

## I

Un enfoque sociológico del actual proceso de integración de América Latina debe comenzar por señalar la gran cantidad y complejidad de las variables que deben tomarse en cuenta para tratar de esbozar un esquema de análisis. Siendo la integración entre naciones un tema con implicaciones políticas muy marcadas, una primera aproximación consistiría en señalar que a un simple examen de las interacciones entre las naciones latinoamericanas —de su comportamiento espontáneo hasta el comienzo del proceso—, debe superponerse un examen de las posibilidades que frente a esa realidad puede ofrecer un conjunto de decisiones políticas deliberadas.

Entonces, a los complejos datos que se van obteniendo y analizando en torno a un contexto compuesto por veinte naciones con distinto grado de desarrollo, debe añadirse un conjunto de previsiones acerca de los efectos concretos que pueden generar medidas que persiguen armonizar y coordinar decisiones gubernamentales que tendrían una meta definida.

Esto hace nacer algunos interrogantes previos, fundamentalmente respecto de la razón de ser del surgimiento de una *política integracionista* en el contexto latinoamericano, lo cual no significa que se esté intentando justificar de antemano esa política, sino hallarle un origen y una explicación satisfactorios desde el punto de vista científico.

Los cambios en un determinado sistema de interacciones internacionales siempre han obedecido al propósito que las naciones involucradas en él pueden tener respecto al cumplimiento más ajustado o a una modificación de sus funciones externas

(relacionadas con las otras naciones) e internas (vinculadas a la satisfacción de necesidades colectivas dentro del propio país).

En el conjunto de decisiones que van configurando una política integracionista en la época actual, resulta de especial relevancia la creciente toma de conciencia, en las élites nacionales, acerca de la existencia de un sistema estratificado de naciones,<sup>1</sup> caracterizado por la presencia dominante de dos grandes potencias de dimensión continental (los Estados Unidos y la Unión Soviética), cuya emergencia, a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ha alterado sustancialmente la distribución del poder político entre las naciones.

Tal presencia ha generado distinto tipo de reacciones en el comportamiento del resto de las naciones del mundo, en función de la posición que cada una de ellas ocupa en la actualidad en aquel sistema estratificado.<sup>2</sup>

Hasta la finalización de la Segunda Guerra Mundial el sistema estratificado de naciones no era tan claramente perceptible por variadas razones, entre las cuales enumeramos algunas que nos parecen las más importantes:

- 1) La existencia de varias naciones (Inglaterra, Francia, Alemania, Estados Unidos, la Unión Soviética, Japón, etcétera) que, como actores en el sistema internacional, ocupaban posiciones competitivas en el escalón más alto, lo cual ofrecía a las naciones menores una gama de alternativas que abrían un margen relativamente más amplio que hoy en la autodeterminación de sus políticas internacionales.<sup>3</sup>
- 2) El menor impacto del denominado "efecto demostración" en la conducta social de grandes masas que no estructuraban, con la misma intensidad, expectativas de consumidores modernos al influjo de los avances de la educación, las comunicaciones y el transporte. La emer-

<sup>1</sup> A los efectos de un tratamiento sistemático sobre el tema de la estratificación internacional, véase Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1963.

<sup>2</sup> El comportamiento de la nación, de acuerdo con su ubicación en una escala estratificada, se relaciona con la especial dimensión de cada uno de sus determinantes de rango, según sean adscritos o adquisibles. Véase Johan Galtung, "A Structural Theory of Aggression" en *Journal of Peace Research*, Oslo, año 1964, núm. 2.

<sup>3</sup> Gustavo Lagos, *La integración de América Latina y su influencia en el sistema internacional*, INTAL (BID), Buenos Aires, 1965.

- gencia de estas crecientes e irreversibles expectativas de consumo, coinciden luego de la guerra con una relevancia cada vez mayor del sistema internacional, que es visto como un canal de ascenso frente al cual los individuos y grupos sociales de cada país juzgan sus posibilidades de movilidad ascendente en función de las oportunidades de ascenso que le asignen a su propia nación en ese canal.<sup>4</sup>
- 3) La creciente subordinación de las posibilidades de ascenso en el sistema estratificado internacional al logro de nuevas conquistas tecnológicas, siendo cada vez más evidente que esas innovaciones sólo son alcanzables poniendo a disposición de la ciencia un monto de recursos económicos que sólo las grandes potencias continentales se hallan en condiciones de movilizar autónomamente. En épocas anteriores, la repercusión de las innovaciones tecnológicas en las relaciones de poder mundiales no tenía la misma importancia, dada la mayor gravitación de ciertos determinantes adscritos del *status* de cada nación (por ejemplo el mayor peso que implicaba la posibilidad de movilizar grandes recursos demográficos en caso de guerra), frente a los determinantes adquisibles (como la presencia de un instrumental bélico altamente tecnificado que no le asigna a aquella movilización del mismo carácter decisivo).

En síntesis, parece bastante clara la correlación que puede existir entre la emergencia de estas naciones-continente (fenómeno que no parece agotado con el advenimiento de los Estados Unidos y la Unión Soviética a esa categoría) y un tipo especial de formulaciones políticas que denominaremos aquí *política integracionista*. Ésta surgiría como reacción ante aquel fenómeno, especialmente en las naciones que por sí mismas no han podido aún o no podrán nunca alcanzar tal categoría dominante.

Este trabajo pretende estimular la problemática sociológica que gira en torno a las presiones capaces de hacer nacer una política de ese tipo.

<sup>4</sup> Esta identificación entre las posibilidades de ascenso individuales y las asignadas subjetivamente a la nación, parece hacerse más intensa en aquellos sujetos que presentan un desequilibrio en su *status set* caracterizado por la ubicación alta de sus *status* adquisibles (por ejemplo, educación o participación política) y la ubicación baja de sus *status* adscritos (por ejemplo, ingreso).

## II

La generación de motivaciones conducentes a una política integracionista y la estructuración paulatina que vaya alcanzando ulteriormente, giran en torno a la presión ejercida, de una parte, por el actual sistema de poder mundial y, de otra, por la presión provocada por los desequilibrios internos operados *dentro* de las unidades-naciones involucradas en la situación. La prioridad de uno u otro tipo de presiones será fundamental para juzgar el *grado de autonomía* que adquiere el proceso con el correr del tiempo, entendiendo por grado de autonomía la medida en que la política integracionista es formulada para contemplar reclamos y expectativas propias de las naciones involucradas en el proceso.

El esquema de poder mundial trazado por las actuales interacciones entre las grandes potencias continentales<sup>5</sup> puede ofrecer una tendencia hacia la incentivación de procesos de integración, funcionales al mantenimiento de ese mismo esquema en el tiempo, o a una modificación del esquema que tienda a favorecer aún más la posición privilegiada de que disfrutaban actualmente esas naciones-continente, o una de ellas frente a la otra, o de ambas frente a la eventual emergencia de nuevas potencias continentales. Indudablemente las metas fijadas por cada una de las potencias continentales, con referencia al mantenimiento o aumento de su gravitación en las decisiones del poder mundial, puede afectar sustancialmente el grado de autonomía de una política integracionista.

Por otra parte, la significación de fondo que le hemos asignado a esa política (reivindicación del *status* nacional en el sistema estratificado de naciones) para que responda efectivamente a los reclamos y expectativas de las sociedades nacionales involucradas en el proceso, exige que las élites nacionales asuman gradualmente la iniciativa de las decisiones integracionistas a través del fenómeno que A. Etzioni define como "internacionalización del control del proceso".<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Johan Galtung analiza detenidamente el tema de las interacciones entre los dos bloques encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética en su artículo "East-West Interaction Patterns", *Journal of Peace Research*, año 1966, núm. 1.

<sup>6</sup> Amitai Etzioni, *Political Unification. A comparative study of leaders and forces*. Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York 1965. En esta obra, el autor define la "internacionalización" como el proceso al través del cual el control de un sistema es

Tal "internacionalización" no puede consistir en una toma inmediata y completa de conciencia sobre las nuevas directivas políticas, sino que surge como resultado de *un proceso de maduración* de las decisiones que, a nuestro juicio, es provocado por una confluencia de presiones externas e internas. Resulta fundamental para la cabal comprensión de este proceso de maduración de las decisiones, trazar un límite analítico bien claro entre uno y otro tipo de presiones, ya que el predominio de unas u otras asigna características distintas al proceso y al mismo tiempo sirve para distinguir en él distintas etapas.

Las presiones provenientes desde el exterior al contexto de naciones involucradas, pueden consistir en ventajas de tipo económico, político o militar cuya concesión pueda ser prioritaria para una gran potencia continental en una determinada coyuntura histórica. La sola mención de las primeras etapas en el actual proceso de integración de los países de Europa Occidental, configura un caso ilustrativo de la forma cómo una gran potencia continental (Estados Unidos), condicionó el otorgamiento de una sustancial ayuda económica a esos países al hecho de que éstos se avinieran a la concertación de acuerdos que vitalizaran sus deteriorados mercados nacionales y, ulteriormente, a la creación de una alianza política-militar tendente a frenar los avances de la gran potencia rival en Europa.

*El grado de prioridad* con que un determinado proceso de integración pueda favorecer las metas propias de la gran potencia continental, parece correlacionarse positivamente con la intensidad, la naturaleza y el monto de los incentivos esgrimidos por ella frente a las élites nacionales de los países involucrados. Un aumento de la tensión entre las dos grandes potencias, como el registrado en Europa a comienzos de la década del 50, transforma a los países de uno y otro lado de la frontera ideológica en zonas estratégicas vitales para ambas potencias dominantes.

Esta instrumentación de las metas nacionales de los países "menores" a los designios de las naciones-continente, puede constituir, sin embargo, una función latente capaz de producir el envión inicial en el proceso de maduración de decisiones integracionistas autónomas, siempre que los incentivos puestos a disposición del proceso configuren un estímulo suficiente y sean

asignados dentro de cada sociedad nacional a los grupos más dinámicos e innovadores.

Si el grado de prioridad asignado por la gran potencia continental a un determinado proceso de integración no ocupa el primer plano de sus preocupaciones estratégicas, descenderá inevitablemente la intensidad, la naturaleza y el monto de los incentivos destinados a estimular el proceso, quedando librado el envío inicial en la maduración de las decisiones integracionistas autónomas, a la eficacia con que puedan operar algunas alternativas funcionales del estímulo externo.

La presencia de un interés prioritario en la gran potencia continental se vincula muy estrechamente a la posición que ocupan los países en proceso de integración en una escala estratificada de naciones, ya que en el afán de no perder posiciones, cada potencia continental ha buscado alinear junto a sí a aquellas naciones que puedan significarle alianzas favorables a una política de poder y prestigio en el mundo. Esto explicaría en parte considerable la distinta actitud asumida por las grandes potencias en la concesión de recursos, según se trate de países industriales o subdesarrollados, lo cual exige un tratamiento analítico diferente de los procesos de integración en función del grado variable de desarrollo de cada área del mundo.

No puede dejar de mencionarse tampoco el impacto que puede producir en los centros de decisión políticos de la gran potencia la prontitud de la respuesta, en uno u otro caso. Podría sostenerse que en una situación de alto desarrollo económico y social existe una cierta *predisposición* de todas las naciones involucradas, debida a la presencia de valores compartidos en la orientación común de individuos y grupos.

Pese a los resentimientos que pueda haberles legado su conflictiva historia, las naciones de Europa Occidental que hoy constituyen el Mercado Común Europeo, poseen la posibilidad de utilizar lo que E. B. Haas ha llamado "motivaciones económico-incrementales", dado el carácter progresivo e irreversible de los compromisos y solidaridades que engendran. La presencia de estas motivaciones en los distintos actores nacionales<sup>7</sup> podría ser la consecuencia de que los desniveles sociales internos en cada sociedad nacional no son demasiado marcados, dando

<sup>7</sup> Ernst B. Haas, *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL (BID), Buenos Aires, 1966. Ver prólogo, pp. 25 y ss.

margen a un predominio del consenso frente a las alternativas de conflicto. Ello permite articular respuestas al estímulo externo que satisfacen más ampliamente las expectativas de la gran potencia continental.

Esa satisfacción contrastaría con la frustración de expectativas externas frente a un conjunto de naciones subdesarrolladas. Mientras en el primer caso las motivaciones "económico-incrementales" generan un proceso de integración de base pragmática en el que cuentan fundamentalmente los beneficios que recoge cada grupo de la nueva política, en el segundo caso se hace mucho más lenta y difícil la posibilidad de entablar un diálogo permanente sobre la misma base. Las naciones componentes de un contexto subdesarrollado, contrariamente a lo que sucede en el otro caso, se hallan separados entre sí por grandes distancias verticales en una escala estratificada que tenga en cuenta determinantes adscriptivos y adquisibles del *status* nacional. Estas diferencias de posición en la escala generan distintos estratos, en cada uno de los cuales se alinean tipos de naciones con características muy disímiles. El bajo nivel de desarrollo económico y social, que es general al contexto por encima de sus diferencias relativas, enfatiza los determinantes adscriptivos del *status-set*; como por ejemplo la composición étnica diferencial de las poblaciones o la simple gravitación que el tamaño de la nación puede significar dentro del propio contexto de países subdesarrollados. Este predominio de los determinantes adscriptivos de *status*, bloquea en gran medida la posibilidad de generar motivaciones "económico-incrementales" que constituyan una respuesta que satisfaga las expectativas del estímulo externo. Este hecho se suma, entonces, al descenso en el grado de prioridad para la concesión de estímulos. Un análisis realista no puede dejar de considerar estos hechos en la problemática que hemos abordado.

Al margen del examen de las distintas respuestas al estímulo externo, es preciso valorar debidamente, a los efectos de una estrategia, la función latente que implica el estímulo. Si bien por una parte el proceso de integración podría juzgarse como funcional en sus primeras etapas a los designios de mantenimiento de la dominación de una gran potencia continental, no puede menospreciarse en el análisis el surgimiento de solidaridad de hecho que aparecen al incrementarse un número cada vez mayor

de interacciones. Estas solidaridades, de hecho, podrían terminar por autonomizar la acción de los distintos actores-naciones en vías de integración al entrar en juego las presiones de origen interno, a las que se hará referencia más adelante.

Los liderazgos internos al contexto (liderazgos de naciones o de grupos sociales dentro de ellas) parecen insinuarse en forma bastante independiente a la función manifiesta que pretende ejercer el estímulo externo. Como tales liderazgos han hallado expresiones muy concretas en experiencias de integración contemporáneas, conviene analizar, a la luz de esas experiencias, los temores que formulan algunos actores (naciones, grupos o individuos) acerca de los riesgos de una acentuación de la dependencia respecto de las grandes naciones-continente.

### III

Dijimos arriba que la prevalencia de presiones, externas o internas, resulta fundamental para determinar el grado de autonomía del proceso de integración.

Es vital, para la generación y ulterior maduración de decisiones políticas integracionistas, que las presiones externas confluyan en un determinado momento con exigencias de tipo interno que obliguen a quienes toman las decisiones a una reformulación de sus políticos.

Es muy probable que en la etapa anterior a esa confluencia de ambos tipos de presiones, la posibilidad de tomar decisiones integracionistas autónomas, como solución para canalizar presiones generadas en la propia sociedad nacional, no se percibiera aún claramente dentro de los cuadros dirigentes del país.

Si las naciones ya hubieran alcanzado con anterioridad a ese momento un elevado grado de desarrollo económico y social y hubieran disfrutado ya de un elevado *status* en el sistema estratificado de naciones (casos de Francia y Alemania en Europa Occidental), las presiones internas tendrían su origen en una percepción generalizada a todos los sectores nacionales (políticos, empresariales, sindicales, etcétera) del deterioro sufrido por el *status* de la nación al haber descendido en aquel sistema.<sup>8</sup>

La *atimia* sería, en el caso de países desarrollados que se hallaran en vías de integración, el factor generador de una subli-

<sup>8</sup> Gustavo Lagos en las obras antes citadas, denomina con el término *atimia* el deterioro del *status* de la nación en el sistema estratificado internacional, distinguiendo entre *atimia generalizada* (cuando la nación no ha podido desenvolver las capacidades



mación del viejo nacionalismo agresivo y excluyente. El descenso del *status* de la nación en el sistema internacional provoca dentro de los cuadros políticos del país la evidencia del fracaso del Estado-Nación, considerado como marco de referencia último. El reconocimiento colectivo de esa frustración prepara el terreno para la aceptación de fórmulas institucionales que comienzan siendo *internacionales* para irse transformando en *multinacionales*; es decir, crecientemente limitativas de la realidad de la soberanía absoluta del Estado.

Por otra parte, es evidente que la *atimia* es una percepción compartida por todos los grandes grupos de cada nación involucrada, sin distinción de situaciones en la escala estratificada interna del país: los grupos altos, como los medios y los bajos, perciben todos el deterioro del *status* nacional, fenómeno que se hace más relevante aún en aquellas naciones que han padecido intensamente la frustración nacionalista, como es el caso de Alemania. La idea de la recuperación del *status* de la nación incide por igual en todos los sectores, trascendiendo los conflictos que pudieran ocasionarse en los desniveles sociales internos, cuya significación pierde vigencia sin distinción de clases.

Así se explica más claramente el hecho de que el primer sector en que comienzan a generarse decisiones integracionistas autónomas sea, en esos países, el sector de la economía. La frustración del nacionalismo inhabilita el sector político para cumplir esa función en forma independiente. Los líderes políticos prointegracionistas se limitan a preparar hábilmente las decisiones, adecuándolas a las motivaciones económicas de los distintos grupos; pero su gestión, lejos de ser espectacular y declarada, se limita a aprovechar la predisposición generalizada en empresarios, sindicalistas, altos funcionarios gubernamentales, etcétera, a dejar de lado las ideologías antagónicas y, en general, a prescindir de todo tipo de formulaciones que no sean estrictamente pragmáticas.<sup>9</sup>

De este modo se registra un afianzamiento del proceso que alcanza los primeros síntomas de madurez en el sector económico, que por el grado similarmente alto de desarrollo que posee,

necesarias para alcanzar la madurez económica y tecnológica) y *atimia parcial* (cuando la nación, no obstante haber alcanzado la madurez económica y tecnológica, carece de la potencialidad económica necesaria para participar en la carrera tecnológica que se traduce en la creación de las máximas expresiones de poder militar).

<sup>9</sup> Ernst B. Haas, *op. cit.*, pp. 28 y ss.

ofrece en esos países una ancha base de sustentación para que se produzca en seguida el "desbordamiento" de las decisiones hacia el sector político.<sup>10</sup>

En los países subdesarrollados las presiones internas distan mucho de ser similares a las que pueden incentivar decisiones integracionistas entre un conjunto de naciones industriales o desarrolladas. Las grandes distancias verticales, que separan a los distintos grupos sociales componentes de cada sociedad nacional, hacen más difícil la estructuración de un conjunto de valores comunes que puedan servir de base a motivaciones capaces de movilizar a todos los grupos hacia una misma meta.

La *atimia* no constituye en este caso, como lo era en el anterior, el factor generador de una actitud colectiva de reivindicación del *status* de la nación en el sistema estratificado internacional. Sin duda que el deterioro real del *status* de la nación tiene que impactar a aquellos grupos que habiendo disfrutado en épocas anteriores de altos niveles de vida, los van perdiendo ahora debido al acelerado descenso colectivo de las naciones subdesarrolladas en el sistema. Parece bastante evidente, sin embargo, que la *atimia* no se generaliza a todos los grupos nacionales, sino que afecta sólo a aquellos que habían logrado niveles de consumo relativamente altos y los ven deteriorarse luego gradualmente. Los grupos altos tradicionales no pueden sentirse afectados en la misma medida por aquel descenso, como tampoco pueden experimentarlo las grandes masas, que desde las posiciones más bajas de cada sociedad nacional pugnan por ascender, percibiendo un bloqueo persistente a esas aspiraciones de ascenso.<sup>11</sup>

El deterioro del *status* nacional no promueve entonces una percepción común a todos los grupos nacionales. Los desniveles que la estructura social impone, provocan percepciones disímiles, incapaces de involucrar a todos los grupos en un movimiento de reivindicación del *status* nacional. Los grupos dominantes tradicionales pretenden el mantenimiento de un *status* que con-

<sup>10</sup> El "desbordamiento" se configuraría desde el sector de la economía al sector político en el momento en que se produjese una "saturación" en el nivel de los compromisos de tipo económico que hiciera que el proceso de toma de decisiones políticas tuviera que adecuarse necesaria e irrevocablemente a aquél.

<sup>11</sup> Peter Heintz, "Modelo de Investigación sobre Política Provincial", *Revista Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, 65-1. En el presente trabajo se han tratado de adecuar algunas de las proposiciones sociológicas de alto nivel, postuladas por Heintz para la política provincial, a una política integracionista autónoma.

serve sus actuales privilegios, vinculados esencialmente al latifundio como forma de explotación agraria.<sup>12</sup> El deterioro efectivo del *status* nacional no es suficiente para motivar, en tales grupos, un cambio de actitudes dirigido a su propia modernización, dada la posibilidad casi ilimitada de explotación del trabajo agrícola mediante el aprovechamiento de la elasticidad de la oferta de mano de obra y la utilización eventual de innovaciones tecnológicas que no implican de por sí un mejoramiento efectivo en las condiciones de vida de las masas campesinas. Los grupos altos tradicionales no alcanzan a identificarse con la situación crecientemente deteriorada del *status* de la nación en el sistema internacional, pudiendo sostenerse que más bien existe una tendencia a que se identifiquen con su propia clase, trascendiendo las fronteras nacionales y aumentando sus interacciones recíprocas, sin promover simultáneamente un aumento de las interacciones entre los grupos medios y bajos de las sociedades nacionales involucradas. Éstos continuarían en estados de aislamiento dentro de cada país.

Esta situación podría resumirse sosteniendo que, mientras los grupos altos tradicionales acusan una tendencia a estrechar vínculos a nivel internacional, esa misma tendencia no se registraría, o se registraría más débilmente, entre los grupos medios y bajos.

En cuanto a aquellos grupos que, habiendo accedido interiormente a niveles de consumo relativamente satisfactorios, perciben actualmente su creciente deterioro debido al descenso efectivo del *status* de sus naciones subdesarrolladas en el sistema internacional, acusarían en general una tendencia marcada a tomar como grupo de referencia positivo de su propia conducta social a los grupos altos. Aunque el advenimiento de los grupos considerados a un plano relevante dentro de cada sociedad nacional se hizo oportunamente invocando valores de cambio, a medida que se fueron alcanzando los niveles de vida deseados colectivamente, se inició una acelerada sustitución de esos valores por otros, tendentes a afianzar el orden, la seguridad y la autoridad. Estos últimos valores, aunque generados en situaciones estructurales distintas, tienden a coincidir muy a menudo con

<sup>12</sup> Heintz, en el citado artículo, hace referencia a esa situación en los siguientes términos: "La relevancia del *status* (de la unidad societal considerada) depende del desequilibrio de la configuración individual. Si no hay desequilibrio, la identificación tiende a referirse al estrato o clase social a que pertenece el individuo", p. 11.

los que detentan los grupos altos, creándose entonces situaciones propensas al mantenimiento indefinido del *statu quo*.

Si se piensa que estos países han alentado, además, el nacimiento y ulterior fortalecimiento de un sector empresarial, corresponde plantear el papel que puede jugar ese sector como participe en la generación de presiones internas que puedan impulsar la maduración de decisiones integracionistas autónomas. Evidentemente, las esperanzas depositadas en este grupo como punto de arranque para la creación de una red de compromisos irreversibles que produzcan, finalmente, un desbordamiento hacia el sector político, no parecen del todo alentadas por los resultados concretos obtenidos al presente.

Como lo señala Fernando H. Cardoso, con referencia al papel social del empresario latinoamericano, "por formación de élites empresariales debe entenderse la aparición, dentro del ámbito de las clases productoras, de algunos subgrupos con suficiente capacidad de liderazgo como para imponer una reorientación de la actividad económica; con todas las consecuencias que esto entraña en el plano del reclutamiento social de nuevas funciones, y en el de la formación de nuevos principios orientadores de la acción".<sup>13</sup>

Tal capacidad de liderazgo no es seguramente ajena a algunos subgrupos empresariales latinoamericanos, ni pueden desconocerse los efectivos logros alcanzados tanto dentro del ámbito de la ALALC como del Mercado Común Centroamericano. No obstante, ciertos factores que sólo se mencionarán al pasar (existencia de un aparato estatal conformado previamente a la emergencia de tales grupos, participación decisiva del propio Estado en muchos de nuestros países en la política industrialista, vinculación particularística de un alto porcentaje de industriales con los grupos altos tradicionales de cada sociedad nacional), parecen evidenciar que los grupos empresariales se encontrarían ligados, en cuanto a sus posibilidades de presionar autónomamente para el logro de decisiones integracionistas autónomas, a la propia situación de ambigüedad en que surgen.

Un análisis pormenorizado de esas posibilidades referidas separadamente para cada uno de los grupos nacionales más relevantes dentro de cada país latinoamericano, escapa a las limita-

<sup>13</sup> Fernando Henrique Cardoso, "Las Élites Empresariales", en *Las élites urbanas en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, mayo de 1966.

das posibilidades de este trabajo. Lo que se desea destacar básicamente es el conjunto de limitaciones que afectan a la mayoría de estos grandes grupos de interés, que no ofrecen por cierto la "heterogeneidad simétrica" característica de sus similares europeos en el periodo preparatorio al actual Mercado Común.

La conclusión que parecería imponerse entonces es que las decisiones políticas integracionistas autónomas en América Latina deben tener otras características.

En la confluencia de presiones externas e internas, vimos ya que la menor importancia estratégica de un área subdesarrollada en la política de poder mundial, obliga a pensar que los incentivos provenientes del exterior no tendrían la misma gravitación que en el caso de un conjunto de países industriales, cuya unificación es relevante a los fines de aquella política. El papel que pueden jugar las presiones externas, sin estar excluido totalmente, cedería el paso a la persistente acción de un élite internacional<sup>14</sup> surgida como efecto de la situación misma de subdesarrollo, incidiendo en la política de las naciones involucradas. Esa élite estaría en condiciones de poder captar, con anterioridad a la generalización del fenómeno, la situación de *atimia* padecida por el conjunto de naciones afectadas, ya que por su misma ubicación en el contexto lograría ir ampliando su marco de referencia político, desde la nación al subsistema latinoamericano, y a la inserción de éste en el sistema estratificado internacional. Esta élite realizaría un movimiento de vaivén entre puestos clave dentro de los cuadros políticos nacionales y puestos clave en agencias regionales o internacionales. La presión de estas élites oficiaría como alternativa de la función que en contextos desarrollados cumple en las primeras etapas del proceso una gran potencia continental con intereses estratégicos prioritarios.

El manejo y la canalización de las presiones internas, surgidas por los desequilibrios propios de la situación de subdesarrollo, pasarían entonces a formar parte de una política compartida por los elencos nacionales y la élite internacional. Este manejo y canalización se correlacionaría positivamente con el grado de *participación política* efectiva que pudieran tener grupos de ancha base popular en las decisiones nacionales.

<sup>14</sup> El concepto de élite podría categorizarse según el nivel de actuación de la misma: élite nacional, *internacional* o *supranacional*.

La relevancia de la variable "participación política efectiva" se explicaría porque la maduración de decisiones políticas integracionistas autónomas sería, en este caso, el fruto de presiones sociales internas debidamente canalizadas que el resultado de directivas políticas provenientes del exterior. La eliminación gradual y progresiva de las barreras a la participación política efectiva de amplios sectores populares, variaría dentro de cada nación según el monto de los recursos concedidos por los grupos altos tradicionales a medida que vieran peligrar sus fuentes de poder tradicional. Con distinta intensidad y gravitación, surgiría en estas naciones un potencial político amenazador para los grupos altos tradicionales. La amenaza generaría concesiones de variado monto según la inminencia que ella implicara. Lo importante es, sin embargo, destacar que el hecho de hacer concesiones no implica para los grupos altos tradicionales una afectación sustancial de sus fuentes de poder ni una garantía de su propia modernización.

Aquellas naciones del área que lograron con antelación una más justa redistribución del ingreso, vieron atenuadas las presiones internas a través del surgimiento de sectores que si bien en una primera etapa entraron en conflicto con el poder tradicional, luego de obtenidas algunas concesiones relativamente importantes orientaron su acción a conservar sus nuevos niveles de consumo. En esas naciones del área, presumiblemente, las presiones de las masas emergentes no juegan en la misma medida el papel de una amenaza latente para los cuadros políticos dominantes. Éstos estarían, entonces, en condiciones de mantener un grado de racionalidad mayor de su política.<sup>15</sup> El fenómeno descrito se correlacionaría, en forma bastante estrecha, con la ubicación *alta* de ese tipo de naciones en la escala estratificada del subsistema latinoamericano de países<sup>16</sup> y, por ende, con una disponibilidad mayor de recursos internos. Esa mayor disponibilidad hace que las decisiones políticas concedan al proceso de desarrollo interno del país una notoria prioridad en el tiempo

<sup>15</sup> Peter Heintz, "El Problema de la Indecisión Social en el Desarrollo Económico", en *Anales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, vol. 1 núm. 1, enero-diciembre 1964. Santiago de Chile. En este trabajo el mencionado autor hace especial referencia a ciertas barreras que pueden impedir la activación o movilización de un potencial político existente para el desarrollo económico y social.

<sup>16</sup> Johan Galtung, Manuel Mora y Araujo y Simón Schwartzman, *El sistema latinoamericano de naciones*, América Latina. En este trabajo se hace un sugestivo estudio acerca de las tendencias más relevantes en el acrecentamiento de las interacciones entre los países del subsistema latinoamericano.

frente a compromisos que entrañen una política *desarrollista-integracionista*.

En cambio, ubicadas en posiciones intermedias en la misma escala, existen naciones afectadas por otro tipo de presiones internas. Las concesiones de los grupos altos tradicionales no han alcanzado en este grupo de países la misma intensidad y monto, y por lo tanto no se pudo lograr, en ellos, que los efectos de una redistribución mantenida a través del tiempo logaran una transformación de los valores de cambio por otros, como seguridad, orden y autoridad. Los reclamos de participación política y de mayores niveles de consumo no pudieron aquí ser adecuados funcionalmente a una disminución de la tensión social, por lo cual hubo de irse admitiendo, en medida creciente, la participación política de los grupos bajos.

Esta forzosa admisión obligó a los cuadros políticos anteriores a reformular sus metas, lo que produjo, dentro de los mismos, un progresivo resquebrajamiento debido a la necesidad de mantener los valores de cambio como orientadores de la acción política.

Por otro lado, la estrechez de los mercados nacionales en este grupo "intermedio" de países demostró que una canalización de las presiones populares no era viable dentro de las limitadas posibilidades económicas de cada nación. Las élites políticas vislumbraron, a partir de entonces, que sólo en el seno de un mercado ampliado, capaz de absorber las amenazantes expectativas de las masas que advienen a la vida moderna, es posible hallar una salida menos conflictiva al proceso de cambio. En consecuencia, la maduración de decisiones políticas integracionistas se produce como un imperativo mucho más urgente que en el otro tipo de países subdesarrollados. Esta maduración, distinta de las decisiones, podría ser considerada como una explicación satisfactoria en la formación de algunos bloques sub-regionales en el actual proceso de integración de América Latina.

De acuerdo al esquema trazado, la participación política popular sería una variable decisiva en la generación de decisiones políticas integracionistas autónomas. Si las presiones externas recogieran de alguna manera la importancia de esta variable clave, es muy factible que se prepararan las condiciones para evitar predicciones conflictivas sobre el cambio social en América Latina en los próximos años.