

## **2. RELACIONES INTERCULTURALES**

### **INTRODUCCIÓN**

Ya hace varios siglos atrás, existían ideas integracionistas y de cooperación entre países, especialmente entre aquellos que comparten un territorio continental en común.

En las últimas cinco décadas del siglo XX, los fenómenos de integración se han hecho mucho más comunes. Características más actuales del mundo, como son la creciente globalización sobre todo en la década del 90, acompañado del predominio de un modelo económico de libre mercado el cual se nutre del intercambio entre los Estados-nación, ha hecho necesario adoptar medidas tendientes a mejorar la posición negociadora frente a otros Estados. Esto último se ha logrado por medio de los procesos de integración regional, que permiten a los países negociar como bloque. Los casos más conocidos en la actualidad son: MERCOSUR, NAFTA y la UE.

Cabe destacar por sobre todos los procesos de integración conocidos, el caso de la Unión Europea, el cual ha llegado mucho más allá de un aspecto sólo económico. Se ha creado toda una institucionalidad supranacional, con atribuciones en materias políticas, jurídicas, de defensa, sociales y económicas.

La formación de este tipo de bloques nace básicamente de una necesidad funcional, en que cada uno de los Estados que decide integrarse a un bloque, lo hace porque ve en ello una oportunidad de aumentar el bienestar de sus ciudadanos o simplemente por una cuestión de interés nacional. Es por esta razón que se ha optado por analizar los procesos de integración desde la perspectiva que nos entrega la teoría funcionalista de las relaciones internacionales, la cual parte del supuesto de la incapacidad del estado moderno de satisfacer las cada vez más complejas necesidades de interés nacional. Para colmar esa carencia, propone la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos (agricultura, energía, defensa, por ejemplo). Se gestaría así un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer -con la colaboración de los gobiernos estatales- las necesidades de los ciudadanos. Así, poco a poco, surgiría entre los Estados, la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses en común. De este modo se produciría una paulatina transferencia de las lealtades desde los estados hacia las distintas organizaciones supranacionales. Mediante este método, y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultra nacionalistas irracionales que según el funcionalismo son las causantes de los conflictos internacionales violentos.

Para efectos de esta investigación se tomará el caso específico de la Unión Europea, por considerarlo como el proceso de integración más exitoso que se ha llevado a cabo desde de la Segunda Guerra Mundial, pudiendo observar en él una evolución permanente que fortalece cada vez más la unión del continente europeo, lo cual desde una perspectiva funcionalista, es lo que se

necesita que suceda a nivel mundial para así lograr una definitiva paz mundial por medio de la creación de una federación de Estados mundiales.

La importancia de estudiar este tema recae básicamente en que a la luz de las características del mundo actual, se observa una clara tendencia hacia el aumento de la interdependencia en las relaciones –principalmente económicas– entre los Estados, lo que se ha traducido en una creciente oleada de proyectos de integración, los cuales por una u otra causa han evolucionado de formas muy diferentes, tema que pretendemos abordar en el desarrollo del presente trabajo.

Nos hemos planteado como objetivo general del presente trabajo, el aplicar los planteamientos que nos entrega la teoría funcionalista de las relaciones internacionales a lo que son los procesos de integración regional, identificando claramente los elementos que caracterizan a uno y otro concepto.

Como objetivos específicos pretendemos en primer lugar establecer los aciertos y desaciertos de la teoría funcionalista, básicamente, argumentando el porqué esta teoría es incapaz de ser aplicada de manera universal a todo proceso de integración. En segundo lugar, analizaremos la evolución del proceso de integración europeo desde una perspectiva funcionalista, dejando en claro que si bien la evolución del proceso no ha estado ausente de dificultades, hoy en día la Unión Europea es el único proyecto de integración que se ha llegado a concretar con éxito.

En primer término, profundizaremos sobre los conceptos de funcionalismo e integración como principales objetos de estudio del presente trabajo, abarcando desde aspectos básicos como las respectivas definiciones, pasando luego por las implicancias y características que va adoptando cada uno de estos conceptos a medida que se avanza en su aplicación, todo esto con la finalidad de establecer una visión bastante clara de ambas concepciones.

En segundo término abordaremos lo que para efectos de este trabajo hemos denominado como dilemas actuales que debe enfrentar el funcionalismo y por tanto el proceso de integración que aquél implica como consecuencia lógica de su aplicación. Lo anterior será abordado a partir de elementos que son considerados como factores claves, que pueden llegar a determinar el éxito o fracaso del proceso integrativo siendo un factor importante del análisis el concepto de gobernabilidad.

En tercer término, se describe el proceso evolutivo que ha tenido la Unión Europea desde una perspectiva funcionalista, es decir, a partir de la integración de un sector de la economía – el carbón y el acero– de seis países que decidieron emprender un proyecto común en el año 1951 y que hoy en día han creado una unión compuesta de quince miembros, los cuales han alcanzado un amplio grado de integración, que les permite perfilarse como una potencia política y económica en el actual orden mundial.

El trabajo aquí realizado es de carácter descriptivo, y se ha llevado a cabo recurriendo a bibliografía primaria y secundaria con contenidos afines a los temas que aquí se desarrollan. Lo anterior nos ha permitido estructurar el

marco teórico necesario para la consecución de los objetivos generales y específicos previamente planteados.

## **EN TORNO A LOS CONCEPTOS DE FUNCIONALISMO E INTEGRACION**

### **Los procesos de integración regional**

#### **Origen de los procesos de integración regional**

Desde mediados del siglo XIX, hasta la Primera Guerra Mundial, Gran Bretaña en su carácter de gran potencia mundial, había sido el eje dominante del comercio internacional, que sin estar institucionalizado se hallaba basado en el libre comercio, debido a su economía fuertemente dependiente del comercio exterior, es decir, un sistema sin trabas comerciales y barreras arancelarias importantes, que no tenía tampoco obstáculos serios para el movimiento de los factores de la producción - trabajadores y capitales- y convertibilidad de las monedas al patrón oro, siendo la principal la libra esterlina.

Al terminar la Primera Gran Guerra, Gran Bretaña, a pesar de haber sido uno de los países triunfadores de la contienda bélica, a raíz de la pérdida de poder ocasionado por los esfuerzos de la guerra, empezó a dejar de ser el centro de la política internacional. Esto impactó en las relaciones económicas internacionales, diluyéndose gradualmente en líneas generales el sistema liberal del comercio internacional.

La Gran Depresión de 1929 y la crisis económica mundial que se desató con tal motivo, acentuó la decadencia del sistema comercial, por lo que los gobiernos ya sea por estrategias o para proteger sus economías internas de la recesión, se volcaron a un nacionalismo económico proteccionista, utilizando como instrumentos la elevación de los aranceles aduaneros y la fijación de limitaciones a la importación.

En 1930, Estados Unidos promulga la ley Smoot Hawley por la que se aumentan los aranceles de 900 artículos. Gran Bretaña a su vez, abandona el patrón oro en 1931 y en 1932 aprueba la Ley de Derechos de Importación, con lo que acaba con un siglo de libre comercio. El comercio internacional descendió de tal manera que a fines de 1932 el volumen del intercambio de manufacturas había bajado un 40 %.

Ante estas circunstancias, a partir de 1934, al ratificar la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos, Estados Unidos -potencia ascendente- comienza a aplicar una política comercial basada en la negociación de acuerdos bilaterales de comercio con determinados países, que básicamente consistía en la apertura de los mercados mediante la reducción de aranceles por productos, a cambio de un trato equivalente o recíproco, es decir, utilizando el principio de la reciprocidad.

Otro principio que reinstauran los Estados Unidos en ese período, es el principio de la "Nación más favorecida", que provenía del siglo XVII y que significa que cualquier preferencia que otorgara un Estado contratante a un tercer país, es automáticamente extendido a las otras partes que firmaron el tratado con dicha cláusula.

El "bilateralismo" sustituye así al "libre cambio" como forma predominante de las relaciones económicas internacionales y se caracteriza por el aumento

significativo de los aranceles aduaneros y el establecimiento de restricciones cuantitativas a los intercambios internacionales, fijándose topes a la importación de cada mercadería. Se instaura el monopolio estatal sobre el comercio exterior, el control de cambios y la no convertibilidad de las monedas nacionales, de suerte que si un Estado tenía un saldo acreedor al final del ejercicio respecto de otro, no podía emplearlo en la adquisición de productos o en saldar cuentas con terceros países. En una palabra, el comercio se realizaba en compartimentos estancos entre los Estados.

El "bilateralismo" subsistió hasta el término de la Segunda Guerra Mundial. Al concluir ésta, emergen en la escena internacional como potencias excluyentes los Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que trae aparejado que por primera vez en la historia, el centro de decisión político mundial deja de ser Europa y se traslada a un país americano y a otro euroasiático. Se conforman dos bloques ideológicos con sus respectivas "esferas de influencias".

Los Estados Unidos, siguiendo la visión liberal de sus gobernantes, pregonan la reconstrucción del mundo de posguerra, lo que para ser posible, desde el punto de vista económico, debía estar estructurado en un trípode institucionalizado.

De esa manera, en 1944, en Bretton Woods (EE.UU.) se crean el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y el Fondo Monetario Internacional, que van a estar dentro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como organismos especializados.

La función del Fondo era la regulación de la balanza de pagos de los países que solicitaran auxilio financiero a dicha institución, cuando se encontraran con déficit; los préstamos se concedían por plazos breves -un año a un año y medio-. A su vez, la tarea encomendada al Banco consistía en sostener la tasa de inversión principalmente de los países destruidos por la guerra para reconstruirlos, y posteriormente fue la de ayudar a los países en desarrollo; los créditos que otorgaba eran, lógicamente, a largo plazo (diez años en adelante).

La tercera pata del trípode era la institucionalización y regulación del comercio internacional. Para estos efectos, entre 1946 y 1948, a instancias del Consejo Económico y Social de la ONU, se realizaron sucesivas Conferencias en Londres, Nueva York, Ginebra y La Habana, con la intención de crear una Organización Mundial del Comercio (OMC) con la finalidad de quitar las barreras que los estados habían puesto al comercio internacional, principalmente desde la crisis de los años 30.

La versión final de la OMC se elaboró en La Habana en 1948, pero dicho tratado no fue ratificado por los Estados -solo Australia y Liberia lo ratificaron- y por ende no entró en vigor. En Estados Unidos, el principal escollo se dio por las diferencias que existían entre los proteccionistas, que se agrupaban en torno al Departamento de Agricultura y el Congreso y los defensores del libre comercio del Departamento de Estado, influenciados por Cordell Hull. Así, no viendo posibilidad de ratificación del tratado en el Congreso, el presidente Truman ni siquiera lo presentó para su tratamiento.

Como era sumamente difícil conformar una organización internacional del comercio, el Poder Ejecutivo y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, con un conjunto de países occidentales deciden en 1947 en Ginebra -

antes de la Conferencia de La Habana- crear el Acuerdo General sobre Tarifas Aduaneras y Comercio (GATT), como un acuerdo de regulación de las relaciones comerciales entre las partes firmantes, con el objetivo de liberalizar el comercio de bienes manufacturados, con la reducción progresiva de los aranceles aduaneros, usando como herramientas los principios de la "Nación más favorecida" y la "reciprocidad". Recién en la Ronda Uruguay del GATT en 1994, se establecieron los cimientos que dieran origen a la Organización Mundial del Comercio, dependiente de las Naciones Unidas, que comenzó a regir a partir de enero de 1995.

A partir del GATT, la diferencia con relación al período de entre guerra, estuvo basada en el hecho de que el trato de la nación más favorecida no se daba en forma bilateral, sino multilateral. Es decir, que todos los firmantes del GATT se comprometían a otorgarse mutuamente dicha cláusula de manera automática y por medio de negociaciones comerciales entre los Estados -generalmente los de mayor poder económico-, reduciendo recíproca y progresivamente los aranceles aduaneros, siendo el método empleado, producto por producto. Así, cuando un país concedía una reducción arancelaria de un X % sobre determinado producto a otro, automáticamente esta rebaja se extendía y beneficiaba a todos los demás Estados partes. A la vez, los Estados ya no podían elevar dichos aranceles, en virtud de lo que se llamó la "consolidación de los compromisos"

Sin embargo, por el Art. XXIV del GATT, se admitió la excepción de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, cuando dos o más países decidieran profundizar su integración económica a través de una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera, sin que las reducciones arancelarias entre ellos se trasladasen a los otros Estados componentes del GATT.

Ahora bien, estas excepciones están autorizadas en la medida en que no se altere, en lo sustancial, el nivel de protección con terceros Estados; en tal situación, si un tercer Estado considera que la zona de libre comercio o la unión aduanera afecta el nivel de protección consolidado en el GATT, le es permitido solicitar "compensaciones".

En conclusión, en este marco regulatorio económico internacional, haciendo uso del Art. XXIV del GATT, se cobijan los procesos de integración económica regional, siendo el primero de ellos el proceso iniciado en Europa en el año 1950, que ha dado origen también al derecho de integración regional.

A medida que el proceso europeo se iba perfeccionando, los demás Estados empezaron a percibir los procesos de integración como una nueva forma de encarar el desarrollo económico, buscar la paz y fortalecer el poder de negociación internacional, y nacen así, en el continente americano, el Acuerdo de Libre Comercio para América Latina y el Caribe en 1960, el Mercado Común Centroamericano en 1960, el Pacto Andino en 1969, y en Europa, la Asociación Europea de Libre Comercio en 1959, entre otros (Tussie, 1991: 4).

### **Concepto de integración:**

Existen básicamente dos formas de establecer relaciones internacionales en materia de intercambio comercial, a saber: la cooperación que incluye acciones destinadas a disminuir la discriminación, como es el caso de acuerdos internacionales sobre políticas comerciales y la integración que comprende

medidas conducentes a la supresión de algunas formas de discriminación, como lo es la eliminación de barreras al comercio; es este último concepto de integración el que nos interesa para efectos del desarrollo de este capítulo.

Partiendo desde lo más básico, la palabra integración viene del latín, *integratio onis*, que según el diccionario de la RAE significa acción y efecto de integrar o integrarse, constituir las partes un todo, unirse a un grupo para formar parte de él.

Entrando más profundamente y desde una perspectiva de relaciones internacionales, se utilizarán dos definiciones de integración, las cuales son complementarias y ayudarán a una mejor comprensión del fenómeno al que nos referimos en el presente capítulo.

León Lindberg define la integración como " los procesos por los cuáles las naciones anteponen el deseo y la capacidad para conducir políticas exteriores e internas clave de forma independiente entre sí, buscando por el contrario tomar decisiones conjuntas o delegar su proceso de toma de decisiones a nuevos órganos centrales". Por su parte Jorge Mariño dice "se entiende por proceso de integración regional el proceso convergente, deliberado (voluntario) –fundado en la solidaridad-, gradual y progresivo, entre dos o más Estados, sobre un plan de acción común en aspectos económicos, sociales, culturales, políticos, etcétera"(Mariño, 1999: 112).

Cabe preguntarse -antes de profundizar más en lo que contempla un proceso de integración-, el cómo se constituye el deseo o la voluntad de los Estados de pasar a formar parte de una comunidad más amplia, llegando inclusive a ceder parte de su soberanía. Frente a esta interrogante se puede responder básicamente de dos maneras: **1** "la causa de este proceso radica en el empleo de la fuerza, o en la amenaza de usarla, por parte de una autoridad central... o, en ausencia de esta autoridad, como ocurre en la vida internacional, por un Estado o coalición dotados de poder suficiente para utilizar la fuerza o dar credibilidad a la amenaza de hacerlo... **2** "la formación de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, una situación a la cual se llega a través de la interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuales" (Wilhelmy, 1988: 56). En este estudio nos centraremos en los procesos que se llevan a cabo según esta última perspectiva.

### **Características de los procesos de integración:**

Jorge Mariño (1999: 113) ha establecido ciertas características esenciales a todo proceso de integración regional, las cuales mencionaremos a continuación con la finalidad de establecer una generalización. Estas características son:

- Los sujetos son los Estados soberanos.
- Los Estados emprenden el proceso integrador en forma voluntaria y deliberada
- Como todo proceso –aún más, con la complejidad del caso al que se hace referencia- se debe avanzar por etapas, es decir, el proceso debe ser gradual.
- Las etapas deben ser cada vez más profundas y dispersas; de allí la necesidad de la progresividad y la convergencia del proceso.

- Por último, el proceso de integración se inicia con acercamientos económicos, pero lentamente y dependiendo de cada proceso –conforme a lo estipulado por los Estados miembros-, la agenda va abarcando e incluyendo nuevos temas de las áreas sociales, culturales, jurídicas, y hasta políticas de los países miembros.

### **Tipologías de integración:**

La tipología que expondremos a continuación, cabe dejar claro, es de carácter político. Si bien es cierto, nuestro análisis se centrará principalmente en los aspectos económicos de los procesos de integración, es de suma importancia considerar los factores políticos que influyen en la evolución del proceso, como condicionantes de su éxito o fracaso. Vemos en lo anterior, la importancia de mencionar esta tipología.

Haciendo referencia a una variedad de factores entre los cuáles se pueden mencionar el nivel de integración, el alcance de la integración, la homogeneidad cultural de las distintas unidades y la calidad de los beneficios que se obtienen de la integración, Gianfranco Pasquino (1981: 814) ha esbozado una tipología de la integración, en la que establece tres tipos: territorial, nacional y social; cada una de las cuales se explicarán a continuación:

#### A. Integración territorial

Es básicamente, la extensión del poder de un grupo hacia un territorio anteriormente fraccionado. Esto implica la transferencia de la obediencia desde las distintas regiones y desde los distintos grupos a las autoridades centrales. Esta integración puede producirse de diversas modalidades y su objetivo no es sólo la creación de una unidad central fuerte, sino la construcción de un mercado único, el establecimiento de un código jurídico común, un sistema de transporte unificado y un sistema tributario extendido a todos los grupos. Es posible distinguir tres modelos de integración territorial: **la conquista**, aquí nos encontramos frente a un centro que toma la iniciativa del proceso de integración con el uso de la fuerza en la mayoría de los casos; **la fusión**, es un proceso lento de acercamiento progresivo entre los diversos grupos geográficamente contiguos, lo cual se puede ver facilitado por la percepción de valores e intereses comunes; y la **irradiación**, requiere la existencia de un símbolo central aceptado por todos los grupos como punto de referencia, además de una considerable homogeneidad étnica y la necesidad de un período prolongado, de manera que las capacidades del sistema se expandan al mismo ritmo que la tasa de movilización y de las expectativas de los grupos.

#### B. Integración nacional

Se refiere al proceso de creación de una identidad común a todos los grupos étnicos, lingüísticos, religiosos y regionales con el fin de que se sientan parte de la misma comunidad política. Mientras el proceso de integración territorial consiste principalmente en imponer obediencia, el proceso de integración nacional consiste en la aceptación, por parte de la

población, de las órdenes provenientes de las autoridades centrales porque se consideran legítimas, por tanto, el proceso de integración nacional recibe un fuerte influjo del proceso de integración territorial. La creación de un consenso mínimo sobre algunos valores fundamentales, y especialmente sobre la aceptación de algunos procedimientos para la resolución de los conflictos, resulta muy relevante. Es evidente que el proceso de arreglo y solución de conflictos se ve facilitado entre otras cosas, porque la movilización de las masas esté estrictamente controlada por las élites de los distintos grupos y que por otro lado dichas élites se pongan de acuerdo; además la existencia de estructuras partidistas capaces de mediar en los conflictos y de agrupar los intereses, el reclutamiento de los funcionarios públicos y los magistrados de manera proporcional entre los distintos grupos, así como una economía en expansión, son todos elementos que permiten una solución positiva del proceso de integración nacional.

### C. Integración social

Se refiere a la superación de la divergencia entre élites y masas, entre gobernantes y gobernados. Esta divergencia no adquiere importancia política mientras las masas acepten como justo el gobierno de las élites. La divergencia entre élites y masas no se debe solo a una desigualdad de acceso al poder, sino que depende también de la desigualdad en la instrucción y en el nivel de conocimientos y de la dificultad de las comunicaciones; su superación requerirá intervenciones complejas y múltiples. Si las élites logran mantener siempre un justo equilibrio entre la necesidad de dar una guía y una orientación a la sociedad y la apertura a los deseos de las masas y a los líderes elegidos por éstas, la divergencia tenderá a reducirse; la superación de las divergencias, por lo tanto, está fuertemente condicionada por la calidad del liderazgo. A medida que avanza la integración, aumenta la disponibilidad de los individuos a trabajar unidos por la consecución de objetivos comunes.

Entendiendo que la topología descrita anteriormente explica los procesos políticos por los cuales se articula la voluntad política como condición necesaria pero no suficiente para llevar a cabo la integración, asumimos que esta última entendida como un acto de voluntad política, trae consigo consecuencias de carácter económico que varían a medida que se avanza en el grado de integración. Aquellas consecuencias a que se hace referencia, serán descritas a continuación.

#### **Clasificación de la integración según sus grados:**

Tomando en cuenta que la integración es un proceso, el cual pasa por diversas etapas en forma paulatina y progresiva, es posible establecer una clasificación según el grado de integración, donde cada una de las etapas o grados tiene ciertos rasgos esenciales que la distinguen tanto de la etapa inmediatamente anterior como posterior. Existe un consenso más o menos amplio en la literatura que trata el tema respecto de cuáles son las etapas por las que pasan los procesos de integración. Para efectos de este estudio, se hará referencia a la clasificación que hace Bela Balassa quien establece 5 etapas o grados de integración, además se agrega una etapa preliminar llamada *área de*



*preferencias arancelarias* a la cuál haremos referencia según la definición de Ricardo Basaldúa.

A. Zona de preferencias arancelarias

Es un acuerdo entre varios Estados, mediante el cual se comprometen a brindar a sus respectivas producciones un trato preferencial en comparación al que se otorga a terceros países, es decir, se conceden diversos grados de rebajas arancelarias en el comercio recíproco. Esta área se puede dividir a su vez en tres: **área de preferencias arancelarias propiamente dichas**, donde las concesiones son exclusivamente a los derechos aduaneros que gravan la exportación e importación de mercaderías; **área de preferencias aduaneras**, donde no sólo se limitan a las restricciones arancelarias, sino que puede contemplar también otros tributos aduaneros, que se aplican con ocasión de la exportación o la importación, pudiendo contemplar tanto restricciones directas como indirectas; y **áreas de preferencias económicas**, que abarcan aspectos que no son más de naturaleza aduanera, pero que hacen un tratamiento discriminatorio de la mercadería extranjera una vez que ésta ha sido importada.

Este es un grado de integración sumamente superficial por lo que hay autores que no lo consideran como tal. A pesar de esto, se ha estimado igualmente válido mencionarlo como un primer paso hacia lo que pudiera ser un proceso posterior de integración mucho más amplio.

B. Zona de libre comercio

Consiste en que los Estados partes acuerdan suprimir las tarifas arancelarias y otras barreras o restricciones cuantitativas al comercio recíproco de bienes, pero conservando cada uno de ellos autonomía e independencia respecto de su comercio con terceros Estados. Para llegar a una Zona de Libre Comercio se fijan plazos, condiciones y mecanismos de desgravación arancelarios. La mira está puesta en las "medidas de fronteras" entre las partes, con el propósito de incrementar los flujos de los intercambios recíprocos. Como en el acuerdo de libre comercio surge el problema del control de las importaciones de extra zona, los Estados partes deben implementar instrumentos que tiendan a establecer el origen de los productos, y de esa forma diferenciar entre los bienes que se generan en la zona y los que provienen de otras latitudes, ya que los productos que se deben beneficiar con el acuerdo son los originarios de los Estados partes, evitando la triangulación que significaría el ingreso de productos del exterior a la Zona a través del país que cobra los aranceles más bajos; esto se obtiene por medio de lo que se denomina "cláusulas de origen", las cuales deben ser muy precisas y severas.

C. Unión aduanera

Implica un proceso en el que los estados participantes, además de liberar las corrientes comerciales por medio de la desgravación arancelaria entre ellos, adoptan frente a terceros países una política arancelaria común o tarifa externa común.

ARNAUD (1996: 25) señala que la unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: **1)** la completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros, **2)** el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión y **3)** la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada.

De acuerdo a lo anteriormente dicho, los Estados que integran una unión aduanera, además de reducir las tarifas aduaneras entre sí hasta llegar a cero, adoptan un arancel externo común, en forma gradual con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son diferentes según el desarrollo económico de los Estados partes, en relación a los productos que importan de países de fuera de la zona.

Los derechos de importación obtenidos por el arancel externo común, a su vez, deben ser distribuidos entre los Estados miembros, para lo cual deben definir el mecanismo para ello. Por otra parte, al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera, ingresada legalmente por cualquier repartición aduanera, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la unión aduanera. Otro dato importante de mencionar es respecto de la forma de negociación con el exterior, la cuál debe hacerse necesariamente en bloque.

#### D. Mercado común

En la etapa del mercado común, los países miembros que componen la unión aduanera le agregan la posibilidad de la libre circulación de personas, servicios y capitales sin discriminación, por tanto, se establece la libre circulación de los factores productivos.

En el mercado común, no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los Estados partes; se lleva a cabo una política comercial común, se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), es decir, las cuatro libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado.

Por lo tanto, la legislación de los países miembros debe unificarse o armonizarse con el objeto de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado interior común. Las normas no sólo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre ejercicio de las cuatro libertades que fueron mencionadas (barreras aduaneras, físicas, técnicas, comerciales, restricciones monetarias, etc.), sino también de aquéllas que son consecuencias de prácticas restrictivas de reparto o explotación de los mercados imputables a las empresas (reglas de competencia).

La armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros.

## E. Unión económica

La unión económica se da cuando los Estados que han conformado un mercado común, le incorporan la armonización de las políticas económicas nacionales, entre ellas, las políticas monetaria, financiera, fiscal, industrial, agrícola, etc., con la finalidad de eliminar las discriminaciones que puedan hallarse de las disparidades entre las políticas nacionales de cada uno de los Estados que la componen.

Como son objeto de la integración todas las actividades económicas en el ámbito espacial de la unión económica –entre ellas la política financiera-, la concertación de una política monetaria común lleva a la creación de un banco central común y finalmente a la adopción de una moneda común, con lo que se perfecciona una unión monetaria.

## F. Integración económica completa

Este es el mayor grado de profundidad al que puede aspirar un proceso de integración y se produce cuando la integración avanza más allá de los mercados, porque en el transcurso de este proceso, los Estados involucrados tienden no solo a armonizar, sino a unificar las políticas en el campo monetario, fiscal, social, etc., y más allá incluso, en cuestiones relativas a las políticas exteriores y de defensa.

En esta instancia de integración, se requiere del establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones obliguen a los Estados miembros. Algunos autores afirman que este grado de unificación sugiere la desaparición de las unidades nacionales, por la absorción de las partes en un todo, como es definida la palabra "integración" de acuerdo al diccionario de la RAE.

### **La supranacionalidad**

Antes de adentrarnos en el concepto de supranacionalidad propiamente tal, es necesario dejar en claro la importancia de establecer previamente una clasificación de la integración en grados.

Considerando que la integración es un proceso progresivo y dinámico, la creación de organismos comunes está directamente relacionado con la profundización del proceso integrador. Siguiendo esta lógica, en la etapa más superficial de un proceso de integración que corresponde al "área de preferencias arancelarias", no sería necesaria la creación de organismos comunes, ya que sería posible dar cumplimiento a las pautas acordadas con simples oficinas nacionales, que adecuaran coordinadamente las preferencias aduaneras en los estados partes.

En una zona de libre comercio, en general, es conveniente crear órganos comunes de carácter intergubernamental, que tengan funciones meramente coordinadoras de las medidas que deban ir adoptando los Estados partes, para de esta forma lograr el objetivo propuesto. En este periodo, cada Estado sigue conservando todo el poder de decisión sin delegación de facultades. En esta etapa existe un compromiso de los Estados para reducir de forma progresiva las barreras arancelarias hasta llegar a la total desgravación. Un ejemplo del caso descrito es el NAFTA, firmado por Estados Unidos, Canadá y México, mediante el cual se aspira a crear una zona de libre comercio, para lo cual no

se han creado órganos de carácter complejo, sino sólo una comisión de comercio y otras comisiones de carácter intergubernamental.

En la etapa de mayor profundidad, denominada "integración económica completa", existe un alto consenso entre los especialistas, respecto a que se deben crear no solo organismos intergubernamentales, sino también supranacionales, debido a que el proceso requiere de la unificación de las políticas de todos los estados miembros, a lo cual, solo es posible llegar mediante la creación de entidades que tengan a su cargo el proceso de uniformidad mencionado. Siguiendo esta línea, es absolutamente necesario consolidar instituciones y órganos comunitarios, cuyas decisiones sean obligatorias para los países miembros y sus poblaciones. Es de vital importancia que estos órganos sean de carácter autónomo e independiente, ya que tendrán la misión de coordinar y armonizar las políticas unificadas e impedir el predominio de un Estado sobre otros.

Tomando en cuenta que en la actualidad no existe un proceso de integración que se encuentre en la etapa de "integración completa" propiamente tal, es posible plantearse la necesidad de crear organismos supranacionales en los grados intermedios de la integración, es decir, en la unión aduanera, en el mercado común o en la unión económica.

Para Basaldúa (1996: 10), ya en la unión aduanera deben crearse los órganos necesarios, incluidos aquellos competentes para la formación progresiva del derecho comunitario, resultando igualmente indispensable establecer un tribunal de justicia permanente.

La conveniencia y oportunidad de que los órganos de un proceso de integración regional y/o sus capacidades decisorias tengan o no las características de la supranacionalidad, nos conduce a plantearnos cuáles son las implicancias de la palabra "supranacionalidad", tema que trataremos a continuación.

### **Origen del concepto supranacionalidad**

La palabra "supranacionalidad" tuvo su aplicación concreta cuando se creó la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), por el Tratado de París en 1951. Efectivamente, el Art. 92 punto 2 de dicho Tratado, en la versión francesa, expresamente se refería al neologismo, al mencionar las facultades de la Alta Autoridad, en la forma que sigue: "Los miembros de la Alta Autoridad ejercerán sus funciones, con plena independencia, en interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes, no solicitarán ni atenderán instrucciones de gobierno ni organismo alguno. Se abstendrán de todo acto incompatible con el carácter *supranacional* de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este principio y a no intentar influir sobre los miembros de la Alta Autoridad en la ejecución de sus tareas".

Posteriormente el Art. 92 del tratado de la CECA fue modificado, eliminándose la expresión "supranacional". Empero, a lo largo de las décadas de integración europea, el proceso se ha ido profundizando y evolucionando en un complejo sistema, que contempla cada vez, más elementos de supranacionalidad. Esto se puede constatar cuando se incursiona en los sucesivos tratados que han ido modelando, desde sus orígenes hasta la actualidad, el proceso de integración de Europa.

## **Que es la supranacionalidad**

Algunos autores han llegado a considerar que, como es difícil determinar un real alcance jurídico de la expresión, se debería renunciar a dar una definición jurídica de la misma, sin embargo, sería posible distinguir dos formas en que se manifiesta el término que se intenta estudiar: **1** la supranacionalidad integral o plena y **2** la supranacionalidad limitada o restringida (Zelada, 1989: 29).

### A. La supranacionalidad plena o integral

Habitualmente, la idea de la supranacionalidad se identifica con la de los órganos supranacionales, en el convencimiento de que, para que exista supranacionalidad, se requiere que organismos independientes y superiores a los Estados-naciones estén habilitados para dictar normas obligatorias para estos últimos, incluyendo por tanto el concepto, dos aspectos: un órgano comunitario y competencia para expedir decisiones, con aplicabilidad inmediata, sin necesidad de actos de recepción por los Estados partes.

En cambio, los órganos de tipo intergubernamental son aquellos que solo pueden adoptar decisiones que cuenten con la voluntad de los Estados que conforman el tratado de integración como es el caso por ejemplo del NAFTA.

Un órgano, para ser considerado supranacional, debería reunir al menos dos condiciones. La primera, estar integrado de manera que sus miembros no representen a ningún Estado, que se encuentren desvinculados de sus nacionalidades y que respondan nada más que a los intereses comunitarios, sin recibir instrucciones de ningún gobierno. La segunda, tener la potestad de dictar normas obligatorias para los Estados miembros, cuya aplicación sea inmediata y prevalente en los ordenamientos internos de cada uno de ellos.

Aplicación inmediata quiere decir que dicha norma adquiere plena vigencia en los Estados partes, sin necesidad de ningún trámite nacional para su "internación". Aplicación prevalente, implica que se debe aplicar con preeminencia a cualquier norma nacional que la contradiga, ya sea de fecha anterior o posterior.

Otros autores consideran que un sistema integracionista es supranacional cuando algunas de las competencias de los Estados son transferidas a determinados organismos comunitarios, delegándose con ello, poderes de decisión de los Estados participantes, para lograr así el cumplimiento de los fines comunitarios junto a los demás Estados miembros.

Según lo indicado, para poder hablar de supranacionalidad, se requiere como elementos de un solo y mismo sistema: objetivos comunes, estructura institucional y competencia y poderes.

Se puede referir a órganos supranacionales, cuando los Estados miembros de una comunidad delegan en organismos independientes de los gobiernos de dichos Estados, para que tengan competencia suficiente de normar, ejecutar y dirimir todo lo referente a los fines comunes que tuvieron en miras dichos Estados para integrarse en un espacio común.

Por lo tanto, para que exista supranacionalidad, ese poder comunitario debe ser autónomo, es decir, distinto e independiente de los poderes constituidos de los Estados partes y que las tomas de decisiones que genere se apliquen en forma directa e inmediata en el ámbito geográfico de los países miembros, sin ningún tipo de interferencias.

En síntesis, sobre la base de las apreciaciones acerca de supranacionalidad hasta aquí apuntadas, los elementos que caracterizarían a este tipo serían: la constitución de órganos conformado por miembros de variada nacionalidad; que la designación de éstos fuera un acto del propio organismo, aunque los miembros pudieran ser propuestos por sus países de origen; que su funcionamiento sea independiente y no respondan a instrucciones de los gobiernos partes, siendo esta última, la nota específica de la supranacionalidad, que la diferencia de la intergubernamentalidad y que las tomas de decisiones se incorporen en los ordenamientos jurídicos de los Estados asociados, en forma inmediata, directa y prevalente.

#### B. La supranacionalidad limitada o restringida

Existen otras formas de supranacionalidad, que podrían agruparse, y que hacen más hincapié en la forma de creación e incorporación de las normas, que en la independencia formal de los órganos comunitarios. Para estas posiciones, también nos encontramos con notas, aspectos o situaciones de supranacionalidad.

Cuando un órgano intergubernamental tiene la capacidad de generar normas válidas, con el voto de la mayoría de los miembros, no siendo por tanto necesarios la unanimidad ni el consenso, podemos hablar de una supranacionalidad "limitada" orgánica. Por otro lado, cuando las normas que emanan de un órgano intergubernamental tienen la aptitud de penetrar inevitablemente en los ordenamientos jurídicos de los Estados partes en forma inmediata, directa y prevalente, nos encontramos frente a una supranacionalidad "limitada" normativa.

Supranacionalidad "limitada" orgánica: se manifiesta cuando se dan las siguientes pautas: **1** un proyecto de unificación como objetivo, **2** la introducción de nuevos principios de representatividad de los Estados, diferentes de la representación tradicional y que conducen a una estructuración institucional distinta de las organizaciones internacionales, y **3** un reordenamiento de competencias y poderes a nivel de la soberanía de los Estados.

Supranacionalidad "limitada" normativa: los órganos intergubernamentales que tienen la potestad de dictar preceptos obligatorios para los Estados partes, caracterizan lo que se denomina una "supranacionalidad atenuada".

Otros autores concuerdan en que el sistema jurídico supranacional se caracteriza por tres elementos: la incorporación inmediata a los ordenamientos nacionales de las normas comunitarias, la primacía sobre los derechos nacionales y el efecto directo sobre los particulares, de modo que la norma pueda ser invocada por ellos ante terceros y accionada ante la justicia.

Cabe realizar ciertos reparos a los tipos de la supranacionalidad "limitada" aquí mencionados. Por un lado, si el órgano intergubernamental pudiera dictar

normas por "mayoría", pero que carecieran de las características de efecto inmediato, directo y prevalente para su ingreso en cada Estado, el sistema no sería verdaderamente supranacional, ya que cada Estado mantendría independientemente la llave de la aplicabilidad en su orden interno. Por otro lado, si un tratado de integración autorizara que las normas comunitarias ingresaran a los sistemas jurídicos internos de los Estados partes en forma inmediata, directa y prevalente, pero que para su adopción, se requiriera el acuerdo unánime de los socios o el consenso, tampoco habría realmente una situación de supranacionalidad, ya que para que se pudieran sancionar las normas, cada uno de los Estados comprometidos debería dar su visto bueno por medios de sus representantes ante el órgano comunitario intergubernamental, de manera tal, que solamente las normas que en conjunto aceptarían los Estados, podrían ser dictadas.

En virtud de estas apreciaciones, sobre las especies de la supranacionalidad "limitada", se puede pensar que solo podría haber una forma de supranacionalidad "limitada", la que se daría fusionando en una fórmula las dos vertientes relativas a este tipo (orgánica y normativa).

## **EL FUNCIONALISMO**

Existen diversas perspectivas teóricas para abordar el estudio de las relaciones internacionales, las cuales han surgido principalmente durante el último siglo, producto casi siempre de la turbulenta experiencia del quehacer internacional. Esto ha determinado que con frecuencia dichas perspectivas se basen en la experiencia empírica, sin ayuda suficiente de aquellos principios filosóficos y epistemológicos que tan esenciales son a la teoría.

En una primera aproximación, podemos mencionar la de teorías de alcance global y de teorías de alcance medio (Tomassini, 1989: 63).

Las teorías de alcance global, son aquellas que han alimentado los principales debates teóricos del siglo XX como es el caso del Realismo y el Idealismo, por nombrar solo a las más importantes.

Las teorías de alcance medio por su parte, son complementarias a la visión convencional de las relaciones internacionales que nos entregan aquellas teorías aquí denominadas como de alcance global. Dentro de las teorías de alcance medio encontramos básicamente tres grupos: **1** teorías de las decisiones, **2** teorías sobre el conflicto y **3** teorías de la integración. Finalmente dentro de esta última tipología, podemos ubicar a la teoría Funcionalista de las relaciones internacionales, la cual nos es de interés para el desarrollo del presente estudio.

La reconstrucción de los antiguos y nuevos aliados destruidos por la Segunda Guerra Mundial era fundamentalmente un medio para lograr la contención del avance soviético. Veinte años más tarde, la morigeración de la Guerra Fría y el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los Estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus naturales consecuencias sobre la teoría.

Surge así, gradualmente, una nueva visión de las relaciones internacionales que privilegia la integración entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo en que la interacción entre los Estados es cada vez mayor.

La transformación de la realidad internacional contemporánea hace necesario ir más allá de las variables "Poder" y "Seguridad" como únicos o tal vez más importantes elementos de análisis en el estudio de las relaciones internacionales. A diferencia del pasado, actualmente las relaciones internacionales son protagonizadas por un creciente número de centros de poder cuya actuación externa no solo representa los intereses del Estado, sino también los de la sociedad civil organizada. Por otro lado, estos centros de poder se desenvuelven en torno a una agenda más compleja y menos jerarquizada a la cual se incorporan nuevos temas que son manejados por nuevos y múltiples agentes con frecuencia distintos del Estado, los cuales ponen en juego recursos de poder no tradicionales de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes (Wilhelmy, 1988: 71).

Los elementos mencionados, permiten reconstruir el surgimiento de un sistema internacional integrado por numerosos ámbitos que giran en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las arenas antes señaladas y que vinculan de distintas maneras a las sociedades nacionales en función de intereses específicos, lo que permite postular el surgimiento de circuitos y procesos de integración en los campos energético, industrial, alimentario, financiero, estratégico, ideológico, cultural, etc.

Esta visión de la realidad internacional, se presenta como una alternativa real a la visión anárquica de las relaciones internacionales propuesta por la corriente realista y a la relación de dependencia planteada por el estructuralismo.

Para abordar el estudio de las fuerzas que contribuyen a la formación e integración de las diversas comunidades políticas, especialmente de aquellos procesos de integración entre los Estados, son de vital importancia los aportes hechos por la teoría funcionalista de las relaciones internacionales.

El Funcionalismo surge en el periodo de entre guerras, a partir de los trabajos realizados por David Mitrany quien sugería que ante la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales, el Estado moderno se veía en una incapacidad de satisfacer las necesidades básicas –en seguridad y bienestar- de su población. Tales necesidades, no sólo creaban la demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuirían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional. Para colmar esta carencia, proponía la creación paulatina de una red de organizaciones internacionales que irían asumiendo la gestión de sectores concretos –agricultura, energía, transporte, defensa, entre otros-. Se gestaría así un sistema aterritorial de transacciones, encargado de satisfacer – con la colaboración de los gobiernos estatales y de las poblaciones de los distintos Estados- las necesidades básicas de los ciudadanos. Así poco a poco, surgiría entre los ciudadanos de los Estados participantes en el experimento la conciencia de estar vinculados a los demás por una red cada vez más densa de intereses comunes. De este modo, la percepción de que las organizaciones son útiles para satisfacer las necesidades cotidianas, llevaría a una transformación gradual de las actitudes de los individuos, en el que se



produciría una paulatina transferencia de las lealtades –hasta entonces concentradas en los respectivos gobiernos- hacia las distintas organizaciones internacionales encargadas de la satisfacción de intereses. Mediante este método y a partir del desarrollo de la conciencia de las ventajas de la cooperación internacional, se eliminarían las actitudes ultra nacionalistas irracionales que, según el análisis funcionalista, son un factor fundamental en el estallido de los conflictos internacionales violentos.

Aunque la propuesta funcionalista no plantea un final claro para el proceso integrador, Mitrany consideraba que a largo plazo, las organizaciones internacionales se irían coordinando entre sí. Posiblemente, de esta relación conjunta surgiría una organización mundial.

Es importante señalar que el modelo funcionalista de Mitrany no preveía, al menos en el mediano plazo, la desaparición del actual sistema de Estados; éstos no debían desaparecer, sino que habrían de participar activamente en la gestión de las organizaciones supranacionales (Salomón, 1999: 3).

Los funcionalistas, en general, se preguntan por el papel que cumple cada uno de los actores de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña, sino también el propósito a que aspira y su aporte al funcionamiento del sistema (o el subsistema) en su conjunto, e incluye la suposición de que estos últimos, en lugar de estar aglomerados por la fuerza, son el resultado de la interacción entre sus diversas partes, cada una de las cuales desempeña un rol necesario para el todo, y de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo entre ellas. Pero el pensamiento funcionalista, no obstante constituir tal vez la principal fuente de inspiración de los estudios sobre los procesos de integración, trasciende con mucho este fenómeno y sirve de base a otras corrientes que representan una revisión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales. Otros autores, entretanto, aunque inspirados en los funcionalistas, han partido de definiciones más precisas del concepto de integración, viendo a éste como un proceso mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes (Wilhelmy, 1988: 56).

Es importante mencionar los aportes realizados por Karl Deutsch a la teoría funcionalista, quien apela tanto a la teoría de sistemas como a la de la comunicación. Deutsch basa la explicación de los procesos de integración en el fenómeno de las comunicaciones, utilizando a su vez, los análisis de Norbert Wiener sobre cibernética y la clásica contribución de Talcott Parsons sobre los distintos tipos de sistemas sociales. "La existencia de la ciencia social está basada en la capacidad de considerar a un grupo social como una organización y no como un conglomerado. Las comunicaciones constituyen el cemento de las organizaciones. Sólo las comunicaciones capacitan a un grupo para pensar unido, para percibir unido y para actuar unido. La sociología necesita comprender el fenómeno de la comunicación". Deutsch analiza las relaciones entre la integración de las comunidades políticas y las comunicaciones. Para él los países son conjuntos poblacionales unidos por flujos de comunicación y de transportes y separados por territorios vacíos o poco poblados. En general, las

fronteras corresponden a áreas donde las comunicaciones disminuyen drásticamente; por eso la interacción al interior de los estados nacionales ha sido tradicionalmente mayor que entre los distintos estados. La principal contribución de Deutsch a la teoría de la integración, radica en su trabajo sobre las condiciones en las cuales se formó una "comunidad de seguridad" en el área del Atlántico Norte. Buscando las similitudes entre la formación de una comunidad política (y también de seguridad) en los Estados Unidos, durante el siglo pasado, y la formación de la OTAN y la Comunidad Europea a partir de los acuerdos franco-germanos sobre el desarrollo conjunto de su industria del hierro y el acero, después de la Segunda Guerra Mundial, Deutsch analiza cuantitativa y detalladamente todos los flujos de comunicación generados en esos distintos ámbitos en sus respectivas épocas. Deutsch comprueba que entre los resultados del incremento de las comunicaciones entre las distintas unidades involucradas en dichas experiencias, se cuenta una creciente proporción de valores compartidos, el desarrollo de un estilo de vida distintivo, la percepción de la posibilidad de compartir los premios y castigos atribuidos por el resto de la comunidad internacional en función de la conducta de los distintos miembros de estos nuevos conglomerados, una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las distintas unidades nacionales como consecuencia de su mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas. Según Deutsch, estos logros se basan en el incremento de las comunicaciones y las transacciones entre los nacionales de los distintos estados o partes integrantes de una comunidad en formación más amplia, en la mayor movilidad de las personas, en los crecientes intercambios culturales y en la integración de las élites de cada una de las correspondientes unidades (Tomassini, 1989: 85).

### **El concepto de "derrame" en la teoría funcionalista**

El concepto de "derrame", "spillover" o "doctrina de la ramificación", se refiere a que todo proceso concreto de integración posee una lógica expansiva que contribuye a extrapolar esas experiencias, sus beneficios y sus métodos, hacia otros sectores. Un ejemplo es la transformación del tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en una Unión Europea mucho más amplia. Dentro de esta visión las decisiones encaminadas a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino incrementalistas, ejerciendo un efecto de demostración que estimula a ensayar fórmulas similares en otros sectores.

El concepto de "derrame" se utiliza entonces, para intentar explicar la expansión horizontal –intersectorial– del proceso de integración. En un primer momento, el derrame tendría lugar entre sectores técnico-económicos afines; la integración en un sector determinado necesitaría, para convertirse en óptima, la integración de sectores adyacentes. Es esta pues, una dinámica concebida como la consecuencia del alto nivel de interdependencia entre los diferentes sectores de las economías industrializadas modernas. Pero la integración de los sectores técnico-económico acabaría derramándose al terreno de lo socio-cultural y de lo político, alcanzando incluso las delicadas áreas de la seguridad y la defensa (Salomón, 1999: 5).

En el estudio realizado por Haas acerca de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero –CECA–, éste descubrió que entre las élites Europeas directamente

preocupadas por el carbón y el acero, relativamente pocas personas eran inicialmente fuertes defensores de la CECA. Sólo después de que el tratado había estado en funcionamiento durante varios años, el grueso de los líderes de sindicatos y partidos políticos se volvieron defensores de la comunidad. Mas aún, tales grupos, como consecuencia de las ganancias que habían experimentado de la CECA, se pusieron a la vanguardia de otros esfuerzos tendientes a la integración Europea. Así se observó una marcada tendencia en las personas que habían experimentado ganancias de las instituciones supranacionales en un sector, a favor de la integración en otros sectores (Dougherty, 1993: 451)

A modo de síntesis, como teoría de la integración internacional, el Funcionalismo ayuda a explicar la evolución de un consenso entre naciones, que les permite llegar a niveles de cooperación mas elevados. Los funcionalistas afirman que la consecuencia final del proceso podría ser un gobierno mundial basado en unidades funcionales entrelazadas. Además, a medida que se ensancha la base de cooperación económica y social, puede ocurrir un efecto de giro que podría fomentar la creación de una comunidad política de por si. Los estudiosos que tratan de desarrollar una explicación completa del fenómeno de integración económica y social del siglo XX, deben necesariamente recurrir a la teoría funcionalista (Plano, 1971: 404), la cual utilizaremos en el presente estudio, para analizar la evolución del proceso de integración que se ha llevado a cabo en Europa occidental a partir de la firma del tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, actualmente Unión Europea.

Finalmente, para efectos del presente trabajo, entenderemos por teoría funcionalista de las relaciones internacionales aquella que "propone la creación lenta y acumulativa de una comunidad mundial, mediante programas de cooperación económica y social –no necesariamente política- progresivamente más amplios entre los distintos Estados partes del proceso. Los hábitos de cooperación que resultan del éxito del progreso hacia los objetivos de un campo, pueden transferirse a otras zonas que requieran actividad".

## 2.2. HOMOGENEIZAR MODOS Y CONTENIDOS

El fracaso de los distintos procesos de integración en el continente americano ha estado determinado por la intención hegemónica de Estados Unidos de siempre encabezar y sacar provecho de los acuerdos firmados con otros, como señala Gregorio Vidal, y expresa “la creciente insatisfacción en los países de la periferia para resolver sus problemas mediante una integración pasiva a la globalización neoliberal”.

Los procesos económicos de la globalización se fundaron sobre la base de acuerdos multilaterales o bilaterales que han estado definiendo las reglas de la producción y el mercado para la mayoría de países del mundo. La Unión Europea constituye el ejemplo más claro de estos esfuerzos de integración económica, pero el único en profundidad y alcance. En los últimos lustros, la dinámica global ha acentuado las diferencias entre integrados y excluidos y la formación de bloques entre países constituyen grandes alianzas económicas, pero también procesos de integración geográfica y de despliegue de estrategias militares.

El dominio económico y político de Estados Unidos ha determinado el sentido de los procesos de integración en el continente americano. Diferencias históricas han profundizado la distancia entre las naciones latinoamericanas, de modo que un acuerdo continental ha sido algo impensable. Los esfuerzos han sido regionales, de acuerdo con objetivos y características específicas de los países que lo suscriben, pero diferencias políticas e históricas influyen en la imposibilidad de procesos de integración más allá de los acuerdos comerciales.

Numerosos ejemplos han nutrido la historia de encuentros y desencuentros entre nuestras naciones. Tal vez, uno de los más significativos sea la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que unificó grandes áreas de las economías de Canadá, Estados Unidos y México y proyectó económicamente la zona como una de las más prósperas y dinámicas. Como contraparte, encontramos otros espacios de integración regionales como el Caricom, la Comunidad Andina o el Mercosur, que expresan la diversidad de necesidades y visiones en Latinoamérica sobre los procesos de integración económica.

El ALCA representa para Estados Unidos un fuerte instrumento de política económica para proteger sus intereses estratégicos nacionales y los de sus corporaciones, al mismo tiempo, haciendo frente a los retos de una economía cada vez más globalizada y la competencia entre bloques económicos. Sus esfuerzos persiguen controlar el acceso y control de nuevos mercados y destinos para sus inversiones y, desde luego, neutralizar los despuntes de iniciativas de países que, en los últimos años, han volteado electoralmente hacia la izquierda.

La imposibilidad de unificar a todo el continente bajo un mismo marco de regulación económica, como lo propone el Área de Libre Comercio de las

Américas, no ha sido un obstáculo para que Estados Unidos continúe controlando los flujos de inversión o sigan firmando acuerdos bilaterales con algunos países, en una doble estrategia que considera avanzar firmemente en la integración al neoliberalismo e impedir la formación de nuevos bloques que se opongan a la tentación del libre comercio. Esta obra recoge las experiencias de distinguidos investigadores, Arturo Guillén, Ernesto Henry Turner Barragán, Raúl Conde Hernández, Alicia Pérez-Prina Bugatto, Aída Lerman Alperstein, Jonathan Quiroz Santos, Ángel María Casas-Gragea y Víctor M. Soria, quienes discuten la dinámica actual de integración económica en nuestro continente, por lo que la lectura de sus trabajos resulta imprescindible en la búsqueda de alternativas al capitalismo neoliberal.

### **2.3. MULTICULTURALIDAD EDUCATIVA Y RELACIÓN DE LENGUAS**

Con la creciente globalización, cada vez más personas de diferentes países y culturas se encuentran en todas las áreas de la vida. Este encuentro muchas veces está acompañado de conflictos y problemas, dado que el trato con una cultura extraña, con el “otro”, lleva a irritaciones y malos entendidos, donde con frecuencia faltan los elementos que ayudan para el acercamiento entre diferentes culturas. El conocimiento acerca del significado de la interculturalidad ofrece una comprensión básica para entender lo “propio” en relación con lo “extraño”.

Aquí se pretende ofrecer definiciones básicas de la interculturalidad, para con ello obtener elementos que se puedan aplicar en el estudio de los encuentros interculturales e internacionales. Posteriormente se propongan con la descripción de competencias interculturales componentes para su aplicabilidad en los encuentros con el “otro”.

Para acercarse al significado de la interculturalidad es importante aclarar los conceptos que componen la palabra. El entendimiento de lo que es la cultura y la multiculturalidad llevan a una explicación del concepto de la interculturalidad.

Durante una larga historia de intercambios de características culturales, que traspasaron pueblos y fronteras, se desarrollaron las culturas de la humanidad. Ninguna cultura se desarrolló en un vacío, sino que el encuentro y la comparación con otras culturas hacen ver la particularidad y diferencia cultural.

En la conferencia mundial de la UNESCO sobre política cultural, la cultura fue definida de la siguiente forma:

La cultura es considerada en un sentido amplio como la totalidad de los aspectos espirituales, intelectuales, materiales y emocionales de una sociedad o un grupo social. Esto no solamente abarca el arte y la literatura, sino también las formas de vivir, los derechos fundamentales del ser humano, sistemas de valores, tradiciones y creencias.<sup>1</sup>

Una definición holística de la sociología y la antropología cultural dice lo siguiente: “Cultura se refiere a la totalidad de la herencia social acerca del conocimiento, de las creencias, los usos y costumbres y las habilidades que adopta un miembro de una sociedad” (Mintzel, 1997, p.72).<sup>2</sup> Otra definición sociológica diferencia la cultura de la siguiente forma: “a. los ideales de una cultura, quiere decir un complejo de valores, percepciones y normas, b. la cultura simbólica, que incluye símbolos verbales y no-verbales, y c. la cultura material, que se refiere a los objetos como herramientas, máquinas, edificios, cuadros etc. Existen múltiples relaciones entre estas diferentes áreas culturales” (p. 72). Así, la cultura es la forma en que vive una determinada sociedad o un grupo social, y que se transmite de generación en generación a través de la imitación, el aprendizaje y las experiencias. Cada cultura tiene una vertiente nacional, igual que una individual, que se refleja en los valores y características de cada persona. Las bases culturales de un individuo están formadas por la familia, la religión, la educación, la profesión, la raza, la generación, los vecinos, los amigos, la región geográfica, el género. La diversidad de las áreas que marca la unicidad de cada individuo refleja también la diversidad de las características culturales.

Hablando de cultura tenemos que diferenciar entre la cultura explícita y la implícita. Explícitas son aquellas presentaciones culturales que se perciben con los cinco sentidos, como, por ejemplo, la comida, la arquitectura, la lengua, la vestimenta, la música, la literatura, el arte, el uso del tiempo, etc. Las expresiones culturales implícitas son las tradiciones, las costumbres, la ideología, la mentalidad, los roles de género, la religión, la educación, el concepto del tiempo, los valores, etc. Con referencia a las expresiones explícitas e implícitas de la cultura se habla del *iceberg cultural*, dado que lo visible, el comportamiento cultural explícito solamente demuestra una pequeña parte de las expresiones culturales; en cambio, el comportamiento cultural implícito, lo invisible, ocupa en las presentaciones culturales un espacio mucho más grande y frecuentemente no es tomado en cuenta, es malinterpretado o ignorado, y por lo mismo, se pueden producir situaciones culturales conflictivas.

Hay muchos ejemplos para demostrar las diferencias en el comportamiento cultural, y esto se nota claramente, por ejemplo, en la forma como son construidas las relaciones, o qué manera domina en la comunicación o qué concepto de tiempo tiene relevancia. Así, algunas culturas hacen énfasis en las reglas, mientras que otras culturas hacen énfasis en las relaciones. Por lo mismo, hay mucha diferencia en el desarrollo de las relaciones, que en algunas culturas pueden llevar un largo tiempo para comenzar, mientras que en otras, las relaciones pueden empezar rápidamente, pero llegando a cierto punto se topan con un obstáculo que dificulta la intensidad de la relación; y todavía en algunas otras culturas las relaciones se crean a través de una serie de capas.

En la comunicación se refleja la forma que domina en la expresión. En algunas culturas la expresión está orientada a las relaciones, y en otras, la expresión esta orientada a la función. Esta diferencia se demuestra en que en la cultura orientada a las relaciones se comunican primero los sentimientos y después los hechos, mientras en la cultura orientada a la función se comunican primero los hechos y los sentimientos después. Igual que en la expresión, también el

significado de las palabras es determinado culturalmente. En una cultura con una comunicación de alto contexto el significado de las palabras depende del mismo contexto, y en ella, por ejemplo, un “sí” significa: “sí” o “quizás” o “no” o... En una cultura con una comunicación de bajo contexto el significado de las palabras es independiente del contexto y ahí un “sí” significa “sí”.

Otras diferencias culturales se reflejan de una forma muy notoria en el concepto y el uso del tiempo. Culturas con un concepto monocrónico del tiempo se orientan en los sistemas y las funciones, y en ellas el tiempo impone una estructura a las actividades. Mientras que en culturas con un concepto policrónico del tiempo la orientación está en las relaciones y las situaciones, y en ellas las actividades se presentan sin importar el reloj.

Con los conceptos analizados acerca de las diferencias en las expresiones culturales de los diversos sistemas sociales, se quiere subrayar el hecho de que no existe una cultura mejor o peor que la otra, sino que cada cultura tiene el mismo valor en su unicidad. Ninguna cultura se encuentra en un vacío; solamente a través de la existencia de otras culturas se manifiestan las diferencias y se puede identificar la unicidad de la propia cultura. Basándose en este concepto de cultura se puede definir la multiculturalidad de la siguiente forma: “Multiculturalidad es la coexistencia de diferentes culturas en una sociedad –sea de forma pacífica o en conflicto, sea en una convivencia paralela o integrada.” (Schulte, 1990, p.5)

Mientras el concepto de la multiculturalidad describe la vida paralela de diferentes culturas, el concepto de interculturalidad se refiere al encuentro entre culturas. Interculturalidad significa la interacción entre diferentes culturas. En este sentido, el concepto de la interculturalidad parte de la base de que todas las culturas son igual de válidas, y en un proceso de entendimiento mutuo se realiza un acercamiento al “otro” o “extraño”, que al mismo tiempo implica un enfrentamiento con la propia cultura. La interculturalidad se manifiesta en un movimiento que traspasa fronteras, nunca se queda quieta, esquivo al control, porque está cambiando todo el tiempo la perspectiva y así observa al observador.

Los sistemas sociales de hoy en día se caracterizan cada vez más por la presencia de diferentes identidades culturales. La historia está llena de ejemplos, con encuentros constructivos y destructivos entre diferentes culturas. La habilidad de tratar a lo ajeno o extraño de una forma positiva será, para el futuro, una de las técnicas más importantes de adquirir. Se trata de experimentar a lo extraño como algo que no amenaza, sino como un elemento que enriquece la vida.

Un encuentro intercultural siempre nos regresa a nuestra propia cultura, dado que es el punto de referencia para experimentar la diferencia cultural, y a través de la interacción con el “otro” se puede construir una comunidad entre diferentes culturas. Esta comunidad solamente puede tener éxito cuando se basa en el respeto de lo “propio” y lo “ajeno”. Enfrentarse con lo “extraño-ajeno” significa un enriquecimiento de la realidad vivida. Hablando de interculturalidad muchas veces se olvida que la experiencia concreta, así como

el diseño del encuentro intercultural, refleja variaciones de cultura a cultura, lo que quiere decir que está marcado por cada cultura.

El concepto de interculturalidad analiza la interacción entre diferentes culturas, y dentro del concepto se hace la diferencia entre la interculturalidad en un contexto nacional –cuando viven diferentes grupos étnicos en un mismo país, como, por ejemplo, la situación de los grupos indígenas y la población mestiza en México–, o la interacción en un contexto internacional –cuando, por ejemplo, colaboran personas de diferentes países en equipos interculturales de instituciones o empresas transnacionales.

La interculturalidad en un contexto nacional presenta diferentes características que en un contexto internacional, dado que la percepción del “otro”, del “extraño-ajeno”, lleva otra connotación cuando los diversos grupos de encuentro pertenecen a la misma nación y comparten un mismo territorio. En el encuentro intercultural entre diferentes grupos étnicos de una misma nación, la dominancia y el poder significan un papel muy importante. La historia contemporánea nos ha demostrado en muchas situaciones la dificultad de un encuentro intercultural en un contexto nacional, sobre todo cuando se disputa la hegemonía en el país.

De qué forma se percibe lo extraño de una cultura desconocida y cómo se maneja esta situación, depende en gran medida del auto-concepto de sí mismo. La auto-percepción y la percepción del extraño son dos momentos, que muchas veces no tienen nada que ver el uno con el otro. La sensibilidad de percepción está fuertemente determinada por el auto-concepto y el contexto cultural en el cual una persona se encuentra. Cómo es percibida la unicidad de la propia cultura y cómo se ha constituido la auto-consciencia cultural, son cuestionamientos que llevan a situaciones más profundas. La interculturalidad es el nombre de una posición filosófica y cultural, de una convicción y una visión.

De forma creciente ha aumentado el encuentro con el “otro” en todas las áreas posibles, sea profesional, privada, institucional; y la capacidad de reaccionar en un encuentro intercultural de una manera constructiva se hace cada vez más necesario. Un comportamiento intercultural implica aprender a aceptar, en situaciones concretas, la diferencia mutua, y al mismo tiempo, reconocer que aceptar la diferencia mutua tiene sus límites cuando falta el respeto hacia el “otro”. Para llegar a ser justo en la situación de un encuentro con lo extraño se hace necesario el conocimiento acerca del comportamiento y la comunicación del “otro”, lo que implica saber de la interculturalidad.

Un ejemplo que describe las reacciones que se pueden dar en el encuentro con lo “extraño” es el choque cultural. El choque cultural se refiere a reacciones problemáticas que se pueden dar cuando alguien está durante un corto o prolongado tiempo en un contexto cultural desconocido. El concepto de choque cultural fue elaborado por el antropólogo Kalvero Oberg en 1960, y se refiere a dos situaciones: por un lado a la caída emocional después de la sensación de euforia; y por el otro lado describe el proceso de la crisis cultural y su solución (pp. 177-182). Las fases son:



1. Sensación de estrés, provocado por la angustia de no lograr los procesos psíquicos de adaptación.
2. Sensación de pérdida en relación a los amigos, la profesión, los bienes.
3. Sensación de rechazo, dado que uno se siente rechazado por los miembros de la nueva cultura o la rechaza.
4. Desconcierto acerca del propio rol, de las expectativas con esto, de los valores, de las propias sensaciones y de la propia identidad.
5. Sorpresa, miedo y enojo después de haber entendido el alcance de las diferencias culturales.
6. Sensación de paralización porque uno cree que no se puede adaptar a la nueva cultura.

Una estancia en un país extranjero significa la confrontación con una cultura ajena a la propia y sus reglas diferentes. Si la persona no se preparó para el encuentro, intentará reaccionar en base a sus modelos de comportamiento y de reflexión aprendidas, lo que quiere decir que el propio comportamiento y el de los "otros" son evaluados partiendo de los propios paradigmas culturales.

Paradigmas culturales son conceptos básicos, morales y culturales, así como valores que corresponden a la posición común de la mayoría de las personas de una cultura. Los paradigmas culturales también son conocidos como "concepción del mundo", "visión del mundo", "imagen del ser humano" o "concepción de lo natural".

Los paradigmas culturales describen los elementos que son reconocidos en una cultura como verdaderos, buenos o necesarios, y esto en relación a:

- –la concepción de los seres humanos acerca de sí mismos,
- –su concepto acerca de los demás y de la sociedad,
- –su concepto acerca de la naturaleza y de un ser superior (por ejemplo, dios).

Las culturas se diferencian con respecto a estos conceptos.

Muchas veces sucede que los paradigmas culturales de un país no tienen importancia o faltan por completo en culturas ajenas a la propia, y esto puede producir problemas en la comunicación, en la resolución de conflictos o de las situaciones de la vida cotidiana en un contexto desconocido culturalmente. El choque cultural produce dificultades de adaptación a una cultura diferente a la propia.

Para estar preparado frente al choque cultural es importante adquirir una competencia intercultural. La competencia intercultural es definida como una capacidad de interacción que incluye componentes afectivos, cognitivos y de comportamiento. El aumento de la migración en todos los diferentes niveles ha

llevado a una creciente discusión acerca de la educación intercultural. Los fines de una educación intercultural son: reconocer y aceptar el pluralismo cultural como una realidad social; contribuir a la instauración de una sociedad de igualdad de derechos y de equidad; contribuir al establecimiento de relaciones interétnicas armoniosas. (Muñoz, 2001, p.101)

Según Bolton (2001, p.87) la competencia intercultural no es una capacidad autónoma, sino más bien la capacidad individual, social, profesional y estratégica de sub-competencias, con las cuales uno es capaz de vincularse en contextos interculturales de una manera coherente.

Una persona interculturalmente competente dispone del conocimiento acerca de su propia cultura y de otras culturas diferentes. El manejo de un segundo idioma ayuda mucho para la comunicación e interacción con personas de otras culturas, y por lo mismo es indispensable para la competencia intercultural. La persona competente es capaz de identificar obstáculos de comunicación en la interacción y puede expresarlos (meta-comunicación). Se espera una posición sin prejuicios frente a otras culturas, así como la disposición para aprender de los "otros" (poli-centrismo). Esta persona puede manejar situaciones de inseguridad, de un doble sentido y de mucha complejidad (tolerancia a la ambigüedad) y cuestiona de una forma crítica su propio comportamiento (distancia hacia su propio rol) (Kuehlmann & Stahl, 1989, p. 84).

Sub-competencias de la competencia intercultural son:

- **Competencia lingüística**
- **Competencia del área**
- **Competencia social**
- **Competencia acerca de sí mismo**

La competencia lingüística exige un conocimiento suficiente del idioma del país o del lugar.

La competencia del área incluye conocimientos acerca de la geografía y cultura del país o lugar, y también conocimiento metódico para la investigación de las organizaciones. La competencia social incluye sobre todo empatía y entendimiento hacia el "otro", que se relaciona mucho con la comunicación no-verbal; también la habilidad de expresarse acerca de su propia cultura y el conocimiento de estrategias para moderar y resolver situaciones de conflicto. La competencia acerca de sí mismo incluye la habilidad de reflexión acerca de la propia cultura, así como la aceptación de la relatividad cultural, que lleva a un conocimiento con respeto al propio choque cultural y la formación de una personalidad con características interculturales.

La competencia intercultural refleja la habilidad de comunicarse de una forma adecuada y eficaz en un contexto desconocido y extraño. Esta comunicación deja siempre huellas en los que participan en ella.

Concluyendo, la historia de la humanidad demuestra una permanente fusión y diferenciación cultural hasta llegar a la diversidad cultural de la población

mundial de hoy en día, lo que significa muchos procesos de transformación en todas las áreas de la vida. Estos procesos son denominados en base al aumento de la globalización como la “hibridización” de la cultura (Wägenbaur, 2005). La “cultura híbrida” se forma en las comunidades interculturales donde sus integrantes (migrantes, colaboradores de empresas multinacionales, expertos que viajan por el mundo, académicos, estudiantes, etc.) ya no se consideran pertenecientes a una sola cultura, y su número aumenta cada vez más con la globalización económica, tecnológica y de los medios de comunicación. Como ya se ha mencionado, la interculturalidad se refiere al proceso de lo que está pasando, dado que la interacción entre diferentes culturas produce nuevas dinámicas. Esta interculturalidad vista en un contexto local puede llevar a transformaciones profundas, dado que se pierde la “autenticidad”. Viéndolo a un nivel global se puede aprovechar esta transformación porque la “desautentización” lleva a nuevas interpretaciones de la identidad regional, que a su vez refleja el proceso de la evolución cultural.

Las reflexiones acerca de la interculturalidad que se presentaron en este ensayo no tienen el propósito de aportar un análisis exhaustivo de los conceptos revelados, sin embargo se espera haber contribuido con las definiciones básicas en torno a la interculturalidad una aportación importante al incipiente campo de los Estudios Interculturales y su aplicabilidad a los encuentros interculturales e internacionales.

## **2.4. PROYECTOS DE COOPERACIÓN INTERCULTURAL**

### **Enseñando cultura (Unión Europea, 2003-2006)**

Proyecto "Teaching Culture! Teacher Training in intercultural Awareness" (Subvencionado por el programa Sócrates-Grundtvig I: 110651-CP-1-2003-DE-GRUNDTVIG-G1)

Este proyecto se orientó a capacitar docentes para mejorar sus competencias metodológicas y didácticas en la formación de adultos y su conocimiento intercultural, así como sus competencias en el uso de los nuevos medios de comunicación de un modo creativo y efectivo.

"Enseñando Cultura!" subrayó el concepto integrado de la comunicación intercultural, cultivando el conocimiento intercultural tanto de los docentes como de los alumnos. "Enseñando Cultura!" puso en conexión a doce participantes de ocho países europeos: Alemania, Austria, Dinamarca, España, Irlanda, Lituania, Reino Unido y Suecia, desarrollando un curso de formación con el fin de capacitar a los profesores de educación de adultos en el trato apropiado de las cuestiones interculturales en la vida de la creciente comunidad europea.

En este caso, los participantes compartieron su experiencia en áreas que iban desde la educación de adultos y la formación del profesorado hasta el aprendizaje en línea y la educación cultural. Durante el curso de formación los docentes estuvieron en una situación de aprendizaje intercultural y, a partir de

aquí, se aportaron experiencias en los módulos de enseñanza que desarrollaron y experimentaron con los aprendientes adultos.

"Enseñando Cultura!" desarrollo y aplicó un enfoque metodológico y didáctico innovador, que tuvo en cuenta conceptos holísticos de la enseñanza-aprendizaje, contextos sociales centrados en el aprendiente, refuerzo de la autonomía en el acceso a la información, situaciones informales de aprendizaje y un conjunto de estrategias de aprendizaje a través de múltiples canales que implican claramente el conocimiento y la competencia intercultural en la profesionalización de la enseñanza de adultos en una Europa multicultural. En este contexto, la competencia intercultural se consideró como un proceso permanente de aprendizaje que permite capacitar a los habitantes de los países de Europa y también al creciente número de inmigrantes trabajadores en la vivencia y el beneficio del intercambio intercultural cotidiano.

A partir del hecho que docentes y profesores no están preparados para integrar en su enseñanza los temas de comunicación intercultural, y que incluso los materiales de enseñanza de lenguas extranjeras se limitan a aportar hechos (muy a menudo estereotipos) sobre las culturas meta -bien sean culturas nacionales o empresariales- más que dedicarse a apoyar la competencia intercultural, el proyecto se centró en la enseñanza del conocimiento intercultural atendiendo al mismo tiempo a las diferentes culturas de enseñanza-aprendizaje.

De esta manera, esta iniciativa se basó en dos presupuestos vigentes al día de hoy: los contenidos interculturales han crecido en importancia en la enseñanza internacional de las últimas décadas y la educación de adultos evolucionó desde formar en destrezas orientadas al contenido destrezas de lenguaje, destrezas informáticas o destrezas creativas-, hacia una capacitación para trabajar, vivir y aprender en contextos internacionales. En este proyecto participaron personas de FUNIBER, que aportaron y se enriquecieron de experiencia en temas de educación intercultural, formación online y atención a problemas de diversidad en la formación.

## **PROYECTOS EN AMÉRICA LATINA**

Se trata de actuaciones dirigidas a las causas estructurales de la pobreza para propiciar el desarrollo social de los pueblos a quienes se dirige. Para ello es necesario analizar las causas de sus problemas, mantener un diálogo fluido y un trabajo constante con los representantes de la zona, y tener siempre en cuenta las prioridades y el protagonismo de los beneficiarios, especialmente de los grupos más vulnerables a las desigualdades.

Enfermeras para el Mundo desarrolla actualmente 13 proyectos de cooperación al desarrollo en cinco países, de América Latina y África. Los proyectos se dirigen, principalmente, al fortalecimiento de los sistemas de atención primaria de salud por medio de la formación de personal sanitario y el desarrollo de acciones de educación para la salud con la comunidad.

A continuación se enumeran los proyectos en marcha y finalizados recientemente, de acuerdo a su ubicación geográfica:

## **PAISES.**

### **GUATEMALA**

- Mejora de la Cobertura Sanitaria de la Población de 58 caseríos rurales del municipio de San Martín Jilotepeque, mediante el refuerzo de las competencias de la red de promotores/as de salud y comadronas tradicionales de la asociación APROSADSE.

### **ECUADOR**

- Promoción de la salud en zona Achuar y en el Valle de Upano. Provincia de Morona Santiago.
- Puesta en marcha de un programa de salud reproductiva en los cantones de Cayambe y Pedro Moncayo. Provincia de Pichincha.
- Formación de promotores de salud comunitarios en primeros auxilios, ETS y SIDA. Provincia de Manabí.
- Promoción de la salud en zona Achuar y en el Valle de Upano. Provincia de Morona Santiago. 2ª Fase
- Formación de promotores/as de salud comunitarios en salud reproductiva (embarazo, parto y postparto). 2ª Fase. Provincia de Manabí

### **BOLIVIA**

- Promoción de la salud para mujeres en edad reproductiva de la zona de la villa 1º de mayo. Santa Cruz de la Sierra
- Aulas Génesis: un espacio de análisis, orientación y participación de adolescentes, docentes, padres y madres en salud sexual y reproductiva y VIH/SIDA, en las ciudades de El Alto y La Paz.
- Ixiamas Sana e Intercultural: atención de la salud integral con adecuación cultural.
- Santa Cruz saludable: promocionando la salud de las mujeres en edad reproductiva de la Red Este. Santa Cruz de la Sierra.

### **VENEZUELA**

- Fomento de la partición comunitaria en el cuidado de su salud mediante la educación para la salud a través de la radio. Municipio de Atures

## PROYECTOS EN AFRICA

### MARRUECOS

- Capacitación de formadores de los institutos de formación en carreras sanitarias del Ministerio de Salud de Marruecos para el diseño de procesos de formación a distancia con uso de nuevas tecnologías (E-learning).
- Dotación de una ambulancia para los servicios de atención primaria y el programa de salud materno infantil de la delegación provincial de salud de Chefchaouen.

### SENEGAL

- Apoyo a la estrategia de descentralización de la formación del personal de enfermería del Ministerio de Salud y Prevención Sanitaria: procesos de formación en salud comunitaria de los/as enfermeros/as jefes de puesto de salud de las regiones de sanitarias de Tambacounda, Kaolack y Saint Louis.
- Construcción y puesta en marcha de un puesto de salud con módulo de maternidad en el barrio de Sessene del municipio de Diourbel. 1ª Fase.

### MAURITANIA

- Plan global de formación del personal de enfermería de la ciudad de Nouadhibou. 3ª

Una cooperación intercultural supone que cada uno colabore activamente en los objetivos comunes del grupo y que esté dispuesto a aprender de los demás en un proceso conjunto. Esto supone que incluso cuando se presenten problemas nadie se refugie en el propio grupo cultural (¡ni siquiera a la hora de almorzar!) y que defina el éxito del proyecto laboral a través del éxito de la comunidad y no viceversa.

Es natural que en un grupo compuesto de varias culturas existan una variedad de perspectivas y actitudes diferentes. A menudo solemos hacer caso omiso de las diferencias, a sabiendas de que estamos eludiendo problemas, y menos por razones de cortesía que por comodidad.

"El otro querrá decir lo que yo supongo que me quiere decir" es una de las conclusiones erróneas más fatales que se producen con frecuencia en un entorno intercultural.

Un buen ejemplo es la convicción de que el inglés como lengua franca, como

idioma (extranjero) común de un equipo multicultural no sólo garantiza que los miembros del equipo puedan comunicarse sino también que se puedan entender. Un ejemplo evidente de que esto no es así son las grandes diferencias de interpretación del término "equipo".

Mientras que en el mundo occidental "equipo" se asocia con la suma de individuos cooperantes, en la cultura asiática se suele pensar más bien en el grupo como grupo. En el mundo occidental, en el caso de comportamiento negligente de uno de los miembros del grupo se sancionaría al individuo, en el mundo oriental se sancionaría al grupo en general. Es evidente que esta diferencia influye en el comportamiento del grupo y, a fin de cuentas, también en el estilo de trabajar.

### **Tematizar las diferencias culturales**

Por esta razón es muy importante ser siempre consciente de la existencia de tales diferencias y hablarlo inmediatamente si se cree no haber entendido algo, aunque sea sólo un detalle. Suele ser muy útil convocar reuniones regulares en las que los miembros del equipo presentan su propio país o en las que se comparan tradiciones y usos supuestamente comunes como las festividades de Año Nuevo.

Más importante aún es un ambiente abierto a la comunicación en el que nadie utilice sus conocimientos del idioma como arma para dominar e imponer los intereses propios. Según mis experiencias en el asesoramiento de equipos multiculturales ésta es la causa más frecuente para el fracaso de proyectos en común.

Con este trasfondo, el trabajo de un equipo multicultural siempre debería comenzar con la definición de dos objetivos por parte de todos los miembros del grupo. Primero: si no estamos seguros de haber comprendido algo, lo hablamos abiertamente y tratamos de que todos lo comprendan. Segundo: sólo si definimos conjuntamente las reglas para nuestra cooperación y si estamos dispuestos a aprender el uno del otro y a emprender nuevos caminos, entonces seremos fuertes.

## Lista de referencias

Bolton, J. (2001). *Interkulturelle Kompetenz*. Erfurt, Landeszentrale fuer politische Bildung, p. 87.

Kuehlmann, T. & Stahl, D. (1989). *Diagnose interkultureller Kompetenz: Entwicklung und Evaluierung eines Assesment Center*. Wissenschaft und Praxis.

Mintzel, A. (1997). *Multikulturelle Gesellschaften in Europa und Nordamerika – Konzepte Streitfragen, Analysen, Befunde*. Passau: Wissenschaftsverlag Rothe.

Muñoz Sedano, A. (2001). Hacia una educación intercultural. Enfoques y modelos de educación multicultural e intercultural. *Encounters on Education*, 1, pp. 81-106.

Oberg, K. (1960). Cultural shock: Adjustment to New Cultural Environments. *Practical Anthropology*, 7, p. 177-182.

Schulte, A. (1990). Multikulturelle Gesellschaft: Chance, Ideologie oder Bedrohung? *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage der Wochenzeitung Das Parlament*, 1 (23-24), p. 3-15.

Wägenbaur, Th. (2005). Globalisierung und Interkulturalität. *Elektronische zeitschrift für kulturen-künste-literaturen*, 8.