

ESTUDIOS INTERNACIONALES

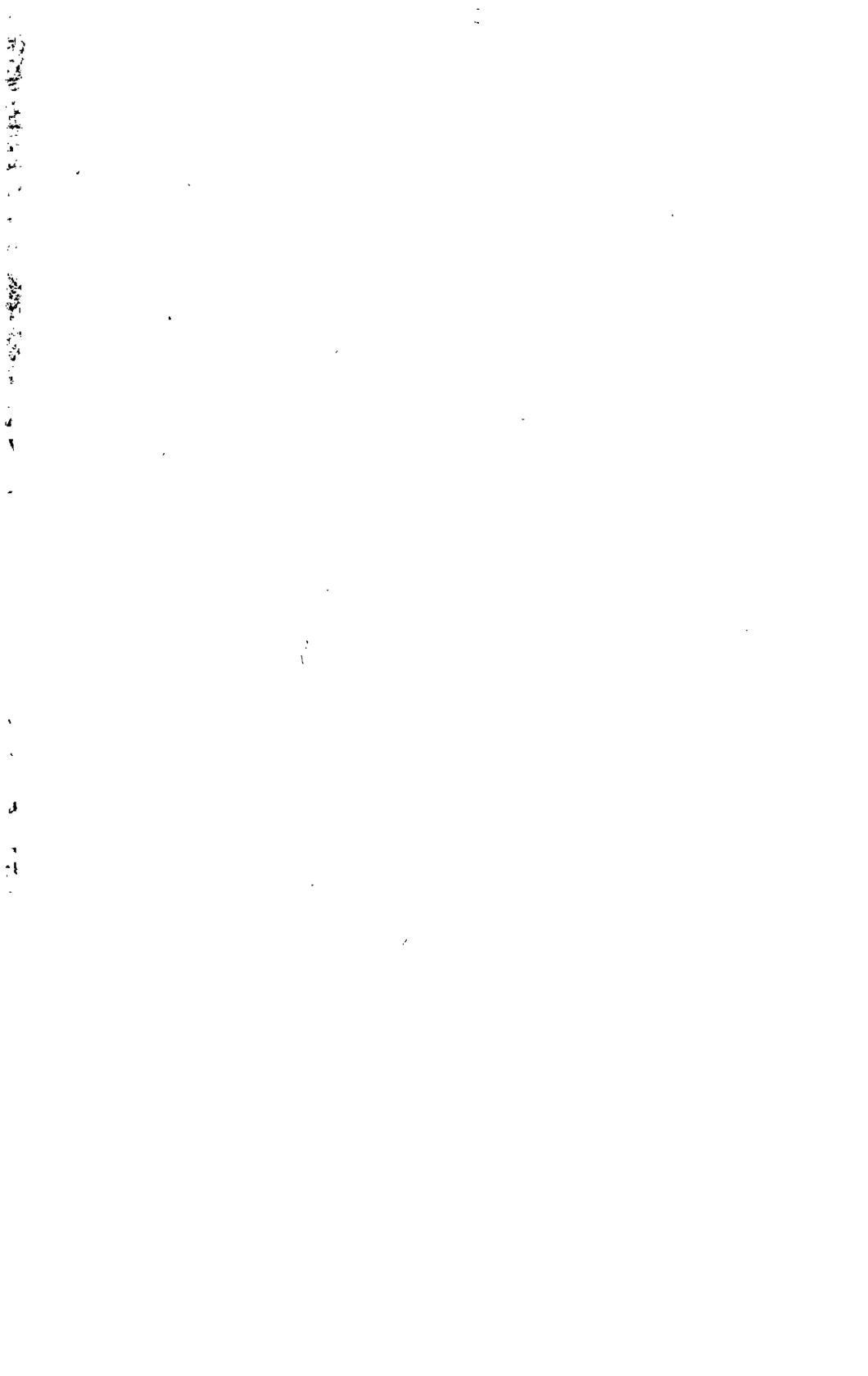
Las relaciones entre America Latina, Estados Unidos y Europa Occidental

Obra editada bajo la dirección de

Gustavo Lagos Matus

Con el auspicio de The Tinker Foundation

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
EDITORIAL UNIVERSITARIA



**LAS RELACIONES ENTRE
AMERICA LATINA, ESTADOS UNIDOS Y
EUROPA OCCIDENTAL**

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA
UNIVERSIDAD DE CHILE

es un centro de enseñanza superior
e investigaciones en el ámbito
de las relaciones internacionales,
en sus aspectos políticos, jurídicos,
económicos, sociales e históricos.
Imparte docencia de pre y postgrado
en la Universidad de Chile
y coopera con otras instituciones
académicas

Dirección: Calle Condell N° 249, Santiago, 9, Chile.
Dirección Postal: Casilla 14187, Sucursal 21, Santiago, Chile.
Dirección cablegráfica: INTERACADEMIC, Santiago, Chile.
Teléfonos: 42940 - 258249

LAS RELACIONES
ENTRE AMERICA LATINA,
ESTADOS UNIDOS
Y EUROPA OCCIDENTAL

Obra editada bajo la dirección de

GUSTAVO LAGOS MATUS

Con la asistencia de

REBECA BORDEU S.



INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

Los estudios reunidos en esta obra fueron preparados para el grupo de estudio sobre las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa, que el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile organizó en 1978 y 1979

El referido grupo de estudio y la publicación de esta obra fueron patrocinados por

THE TINKER FOUNDATION

© Universidad de Chile, 1979
Inscripción N° 51.029

Derechos exclusivos reservados para todos los países
Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

Texto compuesto con *Photon Baskerville*
e impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago, Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

INDICE

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN. <i>Gustavo Lagos</i>	13
La crisis de la hegemonía norteamericana y sus repercusiones en América Latina. Antecedentes y proyecciones futuras. <i>Alberto van Klaveren</i>	15
Las relaciones económicas entre la periferia latinoamericana, Estados Unidos y Europa Occidental. <i>Heraldo Muñoz</i> .	49
La competencia internacional y América Latina. <i>Manfred Wilhelmly</i> .	89
Las relaciones militares internacionales de América Latina: evolución y perspectivas. <i>Augusto Varas</i> .	117
América Latina y el Nuevo Orden Mundial. <i>Gustavo Lagos</i> .	149
CONCLUSIONES. <i>Gustavo Lagos</i> .	163

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN

ALBERTO VAN KLAVEREN. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Master en Estudios Internacionales en la Universidad de Denver. Candidato a Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Leiden. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

HERALDO MUÑOZ. Master y Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de Denver, Estados Unidos. Investigador invitado de la Brookings Institution, Washington D.C. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

MANFRED WILHELMY. Abogado. Master y Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Princeton, Estados Unidos. Director del Instituto de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Valparaíso.

AUGUSTO VARAS. Doctor en Sociología, Washington University, St. Louis, Estados Unidos. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Miembro del Consejo Directivo de la International Peace Research Association (I.P.R.A.).

GUSTAVO LAGOS MATUS. Abogado. Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile. Investigador del mismo Instituto. Estudios de postgrado en la Sorbonne y en el Instituto de Estudios Políticos de París, Doctor Honoris Causa de la Universidad de Carolina del Norte, Estados Unidos. Ex-Director del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo.

PRESENTACION

Las relaciones entre los países de América Latina, como entre éstos y los de otras regiones de interés prioritario, han alcanzado una importante dimensión y complejidad, que requiere de estudios y enfoques nuevos y actualizados que permitan interpretar las experiencias históricas, las tendencias del presente y las perspectivas del futuro en un marco apropiado que responda a las nuevas necesidades de análisis así planteadas.

Con este motivo, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile organizó en 1978 a 1979 tres grupos de estudio, que tuvieron por objetivo examinar las referidas relaciones en una nueva perspectiva. Estos grupos trataron, respectivamente, de las relaciones entre los países de América Latina, de las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa, y de las relaciones entre América Latina y la región de Asia y el Pacífico. Cada grupo fue presidido por un profesor del Instituto y el proyecto en su conjunto coordinado por el director de este centro.

En cada grupo participaron especialistas invitados a colaborar y sus estudios fueron sometidos al beneficio de una discusión conjunta, destinada a permitir una decantación y perfeccionamiento de las ideas básicas que cada uno de ellos aportaba sobre los temas asignados. Los documentos revisados son los que se incluyen en cada uno de los volúmenes correspondientes a estos grupos de estudio. A su vez, las conclusiones elaboradas por cada presidente de grupo contienen una síntesis de las ideas matrices con las que se trabajó.

El conjunto de puntos de vista recogidos en los referidos volúmenes plantean nuevas inquietudes, interrogantes y perspectivas en torno a las relaciones internacionales de América Latina, que en alguna medida pueden servir de puntos de partida para una renovada discusión académica sobre los principales problemas que interesan a la región.

Tanto el proyecto de grupos de estudio como la publicación de sus resultados han contado con el patrocinio de The Tinker Foundation, respecto de lo cual se desea dejar expresa constancia de reconocimiento.

FRANCISCO ORREGO VICUÑA
Director del Instituto de
Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

THE STATE OF TEXAS, COUNTY OF _____

Know all men by these presents, that _____ of the County of _____ State of Texas, for and in consideration of the sum of _____ Dollars, to _____ in hand paid by _____ the receipt of which is hereby acknowledged, have granted, sold and conveyed, and by these presents do grant, sell and convey unto the said _____ of the County of _____ State of Texas, all that certain _____

INTRODUCCION

El propósito de este volumen es analizar las nuevas tendencias que se advierten en las relaciones internacionales de América Latina con Estados Unidos y Europa Occidental y estudiar dichas tendencias en un contexto mundial.

Ante la imposibilidad de abarcar todas las dimensiones de estas complejas relaciones, se han seleccionado cinco campos que parecen más relevantes para un análisis de este tipo: el de la crisis de la hegemonía norteamericana en la región, tanto en sus antecedentes como en sus proyecciones futuras; el de las relaciones económicas entre la periferia latinoamericana, Estados Unidos y Europa Occidental; el de América Latina como escenario de la competencia entre las superpotencias y sus respectivos aliados; el de las relaciones militares internacionales de América Latina y, finalmente, el de América Latina frente al Nuevo Orden Mundial.

El estudio de cada uno de estos cinco aspectos fue confiado a un especialista cuyos trabajos fueron coordinados a través de varias reuniones del grupo, lo cual permitió enriquecer los enfoques de cada autor.

Hasta fecha muy reciente el estudio de las relaciones internacionales de América Latina se había circunscrito al análisis de las relaciones entre nuestra región y los Estados Unidos, es decir, del llamado sistema interamericano. La orientación de las investigaciones reunidas en este volumen se aparta de esta tendencia tradicional, no sólo porque se incluyen también las relaciones con Europa Occidental sino porque el marco de análisis se sitúa con un contexto mundial.

La superación del marco del "sistema interamericano" permite formular proposiciones e hipótesis sobre la inserción de las relaciones internacionales de América Latina en el sistema internacional en su conjunto.

De esta manera, las relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental se analizan desde la perspectiva de un capitalismo transnacionalizado y aún más, dentro del contexto de una economía política mundial, enfoque que permite cuestionar algunos aspectos de análisis recientes sobre la crisis de la hegemonía norteamericana en la región y sobre "la declinación de la importancia económica de América Latina" para los centros capitalistas.

El enfoque "mundialista" de las relaciones internacionales de la región permite igualmente apreciar en sus reales dimensiones el alcance de la competencia entre las grandes potencias con respecto a América Latina. La distinción de tres aspectos de dicha competencia, el estraté-

gico, el económico y el ideológico, analizada dentro de un contexto mundial, permite identificar el campo ideológico como prácticamente el único en que la URSS logra exhibir éxitos de importancia en América Latina.

El análisis de las relaciones militares internacionales de América Latina muestra igualmente que los cambios sustanciales que ellas han experimentado no pueden comprenderse sino dentro de un contexto global en que fenómenos como la *détente* y el cambio de las concepciones estratégicas norteamericanas juegan un papel importante en la transformación de dichas relaciones.

Por último, en la problemática que para América Latina se plantea con respecto al Nuevo Orden Mundial, la necesidad de un enfoque globalista deriva de la naturaleza misma del tema.

Dada la amplitud de los temas estudiados y la relativa novedad del enfoque que las caracteriza, los trabajos aquí reunidos tienen un carácter exploratorio y avanzan proposiciones generales y/o hipótesis que es necesario profundizar o revisar a través de proyectos de investigación en campos específicos.

Si los trabajos de este libro pudieran incitar a los cultivadores de la disciplina de las Relaciones Internacionales a emprender tales investigaciones, uno de los propósitos principales de este volumen se habría cumplido.

GUSTAVO LAGOS M.

LA CRISIS DE LA HEGEMONIA NORTEAMERICANA Y SUS REPERCUSIONES EN AMERICA LATINA. ANTECEDENTES Y PROYECCIONES FUTURAS

Alberto van Klaveren

INTRODUCCIÓN

En los años recientes se ha producido un cambio de gran trascendencia en el estudio de las relaciones internacionales de América Latina. El antiguo énfasis en la dominación norteamericana en la región parece estar cediendo el paso a una nueva interpretación que pone el acento en la mayor autonomía de nuestros países en su vinculación con el sistema internacional y en el debilitamiento de la influencia de los Estados Unidos en la región y, por extensión, en el resto del mundo.

Esta nueva literatura, que desde la perspectiva latinoamericana puede ser calificada como "triumfalista", ya que destaca una tendencia que a la larga conduciría al logro de una de las más sentidas aspiraciones de los países al sur del Río Bravo, i.e. la eliminación de cualquier influencia extranjera desmedida en la región, conoce variadas versiones y matices. En sus expresiones más extremas y menos serias, ella postula el fin del "imperialismo yanqui" en diversos países latinoamericanos y el consiguiente cumplimiento de objetivos tales como la completa independencia nacional, el ejercicio pleno de la soberanía nacional o el logro de la seguridad nacional de los Estados de la región. Curiosamente, en algunos casos estas expresiones de júbilo por el fin de la hegemonía norteamericana en América Latina provienen de sectores que en el pasado no mostraron una notoria preocupación por esta hegemonía y que, por el contrario, siempre fueron sus más fieles aliados. En sus versiones más serias, se postula la tesis de que si bien los Estados Unidos siguen siendo la potencia extranjera más importante en América Latina, su influencia económica, política y militar ha tendido a declinar en el último decenio a través de un proceso gradual que, en términos generales, ha permitido a la región una mayor autonomía en sus interacciones con el sistema internacional, circunstancia que favorece especialmente a los países de mayor status relativo, tales como Brasil, México, Argentina, Venezuela y algunos países del área andina.

En la opinión de diversos autores, es claro que la actual coyuntura económica y política internacional ofrece múltiples argumentos en favor de esta tesis. Para citar sólo algunos, bastaría recordar los cambios que la crisis de la energía introdujo en la correlación de fuerzas entre los países desarrollados y los subdesarrollados, proceso que indudablemente también repercutió en la situación internacional de América Latina; los serios problemas de índole económica que aquejan a los países centrales del sistema internacional; la intensificación de la lucha reivindicatoria de

los países del Tercer Mundo a través del Diálogo Norte-Sur, las negociaciones conducentes al establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, el regateo de los precios de algunos productos básicos, y otras tendencias dentro de este campo; la situación de fluidez y multipolaridad que caracteriza el actual sistema internacional; la creciente competencia de los países subdesarrollados en los mercados de los productos manufacturados; y tantos otros factores que parecen apuntar hacia una nueva redistribución del poder dentro del sistema internacional. A nivel hemisférico, y siempre según el razonamiento de estos autores, se puede mencionar hechos tales como la declinación de la importancia de los Estados Unidos en las economías latinoamericanas; la disminución de la importancia relativa de la región en el mercado norteamericano; el intenso flujo comercial, financiero y de inversiones directas entre Japón y algunos países europeos, por una parte, y los países de la región, por la otra; los recientes roces que se han producido entre países latinoamericanos y Washington con respecto a temas específicos tales como el respecto a los derechos humanos o los acuerdos sobre transferencia de tecnología nuclear con países situados fuera del hemisferio; la renuncia por parte de Estados Unidos al control del Canal de Panamá; y otros hitos o tendencias que detallaremos más adelante. En suma, según esta visión, el viejo y ahora debilitado "Coloso del Norte" estaría batiéndose en retirada en América Latina como consecuencia de una serie de procesos que han ocurrido a nivel del sistema internacional en su conjunto, a nivel del sistema doméstico estadounidense y, *last but not least*, a nivel de los mismos países latinoamericanos.

Se trata, como decíamos más arriba, de una línea general de argumentación que conoce varias versiones. Una de ellas, tal vez la más coherente e influyente en términos del impacto que ha tenido en los círculos académicos y políticos de los Estados Unidos, ha sido expuesta por Abraham Lowenthal en un artículo citado profusamente en las publicaciones especializadas¹. Según este autor, las tendencias presentes en América Latina y el resto del mundo están erosionando las bases de la hegemonía de los Estados Unidos en la región a través de un proceso que sólo unos diez años atrás hubiera parecido impensable. La influencia o dominación del país del Norte en prácticamente todos los ámbitos se ha reducido ostensiblemente, y todo hace prever que se trata de una tendencia permanente y unidireccional. Por otra parte, "en general, los débiles y dependientes gobiernos de América Latina que acostumbraban mirar hacia Washington en busca de liderazgo están siendo reemplazados por regímenes cada vez más confiados en sí mismos, ansiosos de ejercer su influencia en asuntos internacionales"². Después de enumerar las áreas en las cuales la influencia norteamericana ha disminuido y el cúmulo de tensiones que se

¹ Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: ending the hegemonic presumption", *Foreign Affairs* 55, N° 1, October 1976, pp. 199-213.

² *Ibid.*, p. 207

han producido en los últimos años entre el país del Norte y distintos Estados latinoamericanos, el citado autor agrega que en parte estos cambios se pueden atribuir al papel que Estados Unidos ha desempeñado como baluarte del actual orden económico y político internacional, y, en parte a la creciente afirmación que emana del incremento del poder de los países de la región³.

La tesis expuesta por Lowenthal parece sólida, suficientemente respaldada por los hechos y convincente, siempre que no se considere la existencia de una gran paradoja, más aparente que real en nuestra opinión.

En efecto, a pesar de las discrepancias y fuertes polémicas que se han producido en este campo a partir de los primeros estudios sobre relaciones interamericanas, creemos que muy pocos autores pondrían en duda la existencia de tres grandes y generalmente complementarios objetivos centrales y permanentes en la política norteamericana hacia la región: 1. Prevenir o eliminar cualquier alineamiento —definido en términos variables pero siempre bastante amplios— de algún país del Hemisferio Occidental con una potencia rival y hostil que pudiera amenazar la continuación de la presencia norteamericana en la región y, en último término, la seguridad nacional de la gran potencia; 2. Asegurar la presencia económica de los Estados Unidos en América Latina o al menos las condiciones que faciliten dicha presencia desde la perspectiva de las variables necesidades del país del Norte, ya sea en materia de corrientes de exportaciones e importaciones, de flujos de inversiones privadas, de abastecimiento de materias primas, etc.; y, 3. Procurar, en la medida de lo posible, el establecimiento de regímenes estables en los países latinoamericanos con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos anteriores⁴. Se trata, obviamente, de objetivos generales y dinámicos, tanto en términos de las interpretaciones de que son objeto como de la forma en que son realizados en la práctica. Por otra parte, la prioridad que se les ha asignado en la práctica ha experimentado variaciones de cierta importancia, dando lugar a algunos cambios de énfasis, especialmente cuando se han producido incompatibilidades transitorias entre dos o más objetivos centrales⁵.

³ Ibid., p. 210.

⁴ La existencia de los dos primeros objetivos centrales que hemos enumerado es destacada en prácticamente toda la literatura sobre relaciones interamericanas. Es más, según muchos autores ésta es una de las pocas áreas en que parece haber un alto grado de consenso entre los especialistas. Véase, por ejemplo, el excelente artículo de Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: the State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970s", *Latin American Research Review* 13, N° 1, 1978, pp. 87-126. En el mismo sentido, véase Yale H. Ferguson, "Through Glasses Darkly: An Assessment of Various Theoretical Approaches to Interamerican Relations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 19, N° 1, February, 1977, pp. 3-34. Este último autor incluye la promoción de la democracia en América Latina como parte de un tercer objetivo central de la política norteamericana en la región. Personalmente, no creemos que la experiencia histórica justifique esta inclusión, ya que se trata de un objetivo de carácter secundario, ocasional y subordinado al cumplimiento de los objetivos centrales.

⁵ Para citar un ejemplo, en los años anteriores a la segunda guerra mundial, la prima-

Ahora bien, desde el punto de vista de estos intereses básicos la situación actual de América Latina no podría ser más favorable para los Estados Unidos. Ningún país latinoamericano —con la obvia pero solitaria excepción de Cuba— está desarrollando una política especialmente amistosa hacia la Unión Soviética o algún otro centro de poder hostil a los Estados Unidos. Es más, si hay una gran potencia que ha visto declinar la escasa influencia que alcanzó a adquirir en la región en el pasado, es precisamente la Unión Soviética. La actividad de los movimientos revolucionarios de carácter internacional en América Latina se ha reducido ostensiblemente, hasta el extremo que las organizaciones y actividades de la Tricontinental hoy parecen tan remotas en el tiempo como la Alianza para el Progreso, mientras que Cuba —el principal promotor de este tipo de iniciativas— ha preferido trasladar su área de acción a África. Desde la perspectiva de los intereses económicos norteamericanos la situación no es diferente. Numerosos gobiernos latinoamericanos están empeñados en introducir modelos que se inscriben dentro de las tradiciones más ortodoxas y extremas del pensamiento económico liberal y sus actitudes hacia las inversiones extranjeras y la intensificación de los contactos comerciales y financieros con los sectores privados de Estados Unidos y el resto del mundo capitalista no podrían ser más favorables y abiertas. Finalmente, en la mayoría de los países de la región se han instalado regímenes autoritarios que no han ocultado su proyecto de perpetuarse en el poder, sea en forma directa, sea en forma indirecta (a través de la retención del poder de veto político y proyectos de “democracia protegida”), hecho que parece ofrecer una garantía de estabilidad política y económica, al menos en el corto plazo, difícil de imaginar en las décadas anteriores. En realidad, desde el punto de vista de los intereses básicos norteamericanos —seguridad, acceso económico y estabilidad— los pronósticos alarmistas y hasta catastróficos sobre el futuro de América Latina que proliferaron especialmente durante los años de la Alianza para el Progreso parecen haber sido refutados uno tras otro por las nuevas realidades políticas y económicas de la región. Nadie podría afirmar que alguna otra parte de la periferia ofrece un cuadro tan positivo y estable para los Estados Unidos como América Latina, especialmente si se consideran hechos tales como el desenlace de la Guerra de Indochina, la derrota norteamericana en Irán y la lucha entre las grandes potencias por el nuevo reparto de África.

Las consideraciones anteriores nos llevan a plantear que el diagnóstico de la declinación de la hegemonía norteamericana en América Latina, si bien no es totalmente erróneo, debe al menos ser matizado y despojado de su carácter triunfalista desde la perspectiva de los intereses latinoame-

cia del objetivo económico fue sacrificada en aras de la seguridad nacional norteamericana en el caso de las relaciones entre Estados Unidos y México, y, en un sentido mucho más restringido, en el conflicto suscitado con Bolivia a raíz de la expropiación de una empresa petrolera. Véase nuestro trabajo anterior “Las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Desde la Idea del Hemisferio Occidental hasta el Tercer Mundo”, Tesis Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1976 (no publicada), pp. 261-269.

ricanos. En otras palabras, creemos en la necesidad de afinar el diagnóstico del estado actual de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

En segundo lugar, queremos clarificar los efectos que ha tenido la declinación de la influencia norteamericana —en las áreas en que ésta efectivamente se ha producido— dentro de la perspectiva de las posibilidades de autonomía de la región. Concretamente, nos interesa ver cuáles son las consecuencias de la diversificación o —como sostienen algunos— reducción de los vínculos de dependencia de la región. En las páginas siguientes intentaremos profundizar el análisis de estos dos aspectos centrales. Pero antes es preciso aclarar algunos términos que subyacen el tratamiento de ambas materias.

I. INFLUENCIA, HEGEMONÍA Y LOS ESTADOS UNIDOS COMO ACTOR INTERNACIONAL

Desde sus respectivos inicios, tanto la ciencia política como la disciplina de las relaciones internacionales se han ocupado intensamente de los conceptos interrelacionados de poder e influencia. En la actualidad, es difícil encontrar un texto básico sobre cualquiera de estas dos especialidades en que no se incluya definiciones y explicaciones de ambos términos. A pesar de ello, o, tal vez, precisamente por esta razón, existe una gran confusión y ambigüedad en la utilización de estas categorías conceptuales. Esta confusión en torno a conceptos tan cruciales para las ciencias sociales no debe, sin embargo, transformarse en un impedimento para su aplicación a la situación concreta que pretendemos analizar. Baste, por tanto, señalar que vamos a usar el término influencia como una relación, como el efecto que la utilización o simple presencia del poder de un actor tiene en el comportamiento de otro actor⁶. Entendida en este sentido, influencia puede estar referida a dominios específicos o bien a una relación global; puede ser directa o indirecta; puede ser voluntaria o involuntaria, y; finalmente, puede estar dirigida a comportamientos concretos de un actor o a alternativas generales de comportamiento. Pero, cualquiera que sea el sentido y alcance que se le asigne al término, siempre parece estar implícita la condición de que haya, o al menos se perciba, un *conflicto* entre los actores envueltos en la relación de influencia. En otras palabras, para que el poder de un actor sea utilizado en una situación concreta, es necesario que este actor pretenda la modificación del comportamiento de otro actor, a fin de que este último actúe o no actúe en un sentido que es contrario a sus intereses, ya sean éstos reales o percibidos como reales por este actor. Esta observación general dista mucho de constituir una mera disquisición teórica, bastante poco novedosa por lo demás. Por el contrario, lo que pretendemos decir es que, para que los Estados Unidos

⁶ Esta definición se acerca bastante a la que emplea el politólogo holandés G. Kuypers, *Grondbegrippen van politiek* (Utrecht: Het Spectrum, 1976, 2da. ed.), p. 87.

decidan utilizar masivamente su poder en América Latina a través de las múltiples formas de influencia que están a su disposición, es menester que los intereses —en este caso específico, objetivos centrales— de los gobiernos latinoamericanos sean incompatibles con aquellos de los Estados Unidos. Dicho de otra manera, es necesario que algunos o todos los países latinoamericanos estén considerando el estrechamiento de sus vínculos con potencias hostiles a los Estados Unidos, o bien, que adopten actitudes y políticas contrarias a la preservación de la influencia económica norteamericana y del sistema en que ésta se apoya. Cuando, por el contrario, hay consenso y coincidencias básicas entre los objetivos centrales de la política latinoamericana de los Estados Unidos y las políticas concretas de los países de la región, el ejercicio de la influencia a través de prácticas de persuasión y, sobre todo, coerción, se hace innecesario. No queremos decir con esto que el consenso y coincidencias sean absolutos, ya que ello implicaría desestimar la existencia de conflictos relevantes en áreas tan dispares como la importación latinoamericana de tecnología nuclear del tipo "ciclo completo", el cumplimiento de los derechos humanos o la explotación de los fondos marinos. Queda, pues, en claro que la coincidencia se refiere a los objetivos centrales y no se extiende necesariamente a todas las áreas y temas específicos en que hayan vinculaciones entre países latinoamericanos y los Estados Unidos.

La existencia de estas coincidencias básicas nos lleva a afirmar que en la América Latina de 1979, los valores esenciales y constantes defendidos por los Estados Unidos en la región a lo largo de gran parte de la historia de las relaciones interamericanas gozan de aceptación general, si no en las distintas capas de la población, al menos en los reducidos estratos que actualmente detentan el poder en la abrumadora mayoría de los países de la región. Ha habido, en consecuencia, un fenómeno de "legitimación" creciente en este campo, siempre que este concepto se entienda en el sentido de una aceptación general de valores, políticas y decisiones que se apoya más en el convencimiento de que se trata de un orden natural de las cosas que en la utilización de la fuerza física u otras formas de coerción. Esta legitimación se refiere a los tres objetivos que hemos enumerado: seguridad, acceso económico y respeto a las reglas del juego en que éste se apoya, y, finalmente, estabilidad. No puede decirse lo mismo de otros objetivos que los Estados Unidos han perseguido en la región, como, por ejemplo, la promoción del sistema democrático liberal (administración Kennedy) y la defensa de los derechos humanos (administraciones Kennedy y, sobre todo, Carter). Sin embargo, la falta de coincidencia en torno a estos objetivos y el relativo fracaso de Washington en obtener su cumplimiento por parte de los gobiernos latinoamericanos deben ser evaluados tomando en cuenta tres consideraciones: primero, el hecho que estos objetivos de los Estados Unidos no han sido constantes y que, por el contrario, históricamente tienen un carácter bastante incidental; segundo, las contradicciones y ambigüedades que estas políticas muestran, y, tercero, el carácter secundario que ambos objetivos parecen tener, al menos si se

les comprara con los objetivos centrales que hemos enumerado. Con respecto a esta última consideración, basta recordar que el gobierno de Carter no ha dudado en sacrificar su política de derechos humanos en situaciones en que ésta parecía entrar en conflicto con la seguridad nacional norteamericana, como lo ilustran las políticas seguidas en Irán y las Filipinas, o bien, en que se podía interrumpir estrechos vínculos económicos, como sucede en el caso de la República de Sudáfrica.

Pero volvamos al problema de la conceptualización del término influencia, ya que aún quedan cabos sueltos por atar. En efecto, la argumentación precedente parece contener una obvia paradoja: si se afirma que los Estados Unidos no necesitan ejercer influencia en América Latina en razón de la existencia del consenso básico que mencionamos, desde el punto de vista estrictamente lógico habría que concluir que el término influencia ya no tiene gran valor heurístico para explicar las relaciones interamericanas. ¿Sucede lo mismo con el fenómeno de la hegemonía norteamericana en la región? nosotros creemos que no. En realidad, el término hegemonía ha sido utilizado con bastante frecuencia como denotando una forma calificada de influencia, a saber, una influencia dominante, generalizada, más o menos permanente, y, excluyente de otras influencias. Sin embargo, si se toma la concepción gramsciana de hegemonía, el término significa todavía mucho más. Significa que un grupo o clase política dirigente ha logrado persuadir a otros grupos para que acepten los valores morales, políticos, culturales y económicos de la primera. Así, el ejercicio de la hegemonía en un área determinada se caracteriza por la existencia de una combinación de fuerza y consenso que varía en su balance recíproco, sin que la fuerza exceda al consenso⁷. Y, lo que es aún más significativo, la hegemonía presupone que los intereses y tendencias de los grupos sobre los cuales ella se ejerce sean tomados en cuenta, de manera que haya un cierto equilibrio de compromisos, esto es, que el grupo dirigente haga sacrificios y concesiones, pero que éstos no afecten lo que es esencial en la relación hegemónica⁸. Reconocemos que resulta peligroso extrapolar conceptos utilizados en un contexto tan específico y concreto como el que rodeó al pensamiento de Gramsci a una situación tan disímil como las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Sin embargo, el paralelo es demasiado sugerente como para evitar caer en esta tentación. "Lo esencial", en nuestro caso, podría equivaler a los objetivos centrales; "equilibrios de compromisos" y "sacrificios" podrían estar representados por el relativo fracaso de Washington en ver cumplidas sus expectativas en materia de respeto a los derechos humanos, o el fracaso total en impedir la transferencia de tecnología de ciclo completo de energía nuclear de Alemania Occidental a Brasil. Los ejemplos abundan, pero no creemos que el problema pueda ser resuelto a través de una simple

⁷ Antonio Gramsci, *Quaderni del Carcere*. A Cura di Valentino Gerratana (Torino: Einaudi, 1975), p. 1638.

⁸ *Ibid.*, p. 1591.

y algo burda adaptación de la compleja conceptualización de Gramsci al tema que nos ocupa. Lo que nos interesa destacar es que "hegemonía" es más que una influencia dominante, ya que puede implicar una persuasión (y coerción) exitosa que culmina en un consenso básico que no excluye necesariamente la existencia de ciertos conflictos. Desde este punto de vista, lejos de postular que las categorías de Gramsci encierran la solución final del problema, creemos que ellas al menos nos proporcionan una pista interesante para resolver la paradoja a la que aludíamos anteriormente.

El segundo problema de conceptualización que se plantea en el tratamiento general de nuestro tema nos lleva a un terreno bastante más conocido y estudiado en las relaciones interamericanas: la noción de Estados Unidos como actor en la región.

Como se sabe, durante largo tiempo los análisis de relaciones internacionales se centraron exclusivamente en el Estado-Nación como actor del proceso internacional. Siguiendo la ficción jurídica, se estimó que a nivel de las vinculaciones externas de un país, el gobierno y, frecuentemente, el Poder Ejecutivo que representaba a dicho Estado, era el único actor que valía la pena considerar. En consecuencia, si se pretendía estudiar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, el análisis se centraba en las interacciones que a nivel de gobierno se producían entre ambos extremos del continente. Obviamente, las relaciones de dominación-dependencia también se enfocaban en la misma forma. Si el gobierno de Argentina o de Chile se resistía a las presiones norteamericanas en una situación concreta, se trataba de un país poco dependiente. Si, en cambio, algún gobierno centroamericano consultaba a Washington sobre la posición que debía adoptar en tal o cual debate de las Naciones Unidas, el país en cuestión era calificado como totalmente dependiente. En todo caso, este enfoque centrado en el nivel gubernamental no se limitó exclusivamente al campo de las relaciones hemisféricas sino que, por el contrario, era característico de toda la disciplina de las relaciones internacionales.

Hoy este enfoque se encuentra bastante superado como consecuencia de dos desarrollos teóricos más o menos paralelos. El primero de ellos está representado por el modelo de política burocrática (Bureaucratic Politics Approach) que recibió su consagración en 1971 con la publicación del libro de Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*⁹. En términos muy generales, este autor pone en tela de juicio el paradigma tradicional que veía la política exterior de los Estados Unidos como la elección de un actor racional y unitario, postulando en cambio la existencia de dos paradigmas alternativos que ponen énfasis en la fragmentación y diversidad de las agencias gubernamentales que

⁹ (Boston: Little, Brown and Co., 1971). Véase también Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1974).

intervienen en la gestación de esa política y, también, en la injerencia de entidades no gubernamentales en este mismo proceso¹⁰. En consecuencia, según esta visión, la política exterior de los Estados Unidos y de cualquier otro país, incluyendo a los regímenes dictatoriales y centralizados, debe ser considerada como el producto de una serie de procesos de negociación entre las agencias gubernamentales, individuos y grupos de intereses que participan en la elaboración de dicha política. El resultado final de este complejo proceso no es necesariamente coherente y, según algunos autores, es justamente en la elaboración misma de la política externa donde se puede encontrar la explicación de las distintas políticas que los Estados Unidos han desarrollado con respecto a la región. Lowenthal ha aplicado este marco conceptual general a las relaciones interamericanas, observando que “aun cuando estos procesos (de negociación) tienen lugar dentro de parámetros preestablecidos y son afectados por limitaciones extraburocráticas, incluyendo valores compartidos, sus productos también son muy influenciados por eventos y procedimientos internos de las organizaciones gubernamentales...”¹¹.

El segundo desarrollo teórico al que aludíamos es aquel del “modelo de política transnacional” (Transnational Politics), que fundamentalmente postula la necesidad de estudiar el impacto de actores no estatales en las relaciones internacionales. De acuerdo a este enfoque, la vinculación de dos países entre sí no sólo es configurada por las acciones que se desarrollan a nivel de los respectivos gobiernos sino que también por la acción de entidades transnacionales como las Corporaciones Multinacionales, más exactamente Corporaciones Transnacionales, y los movimientos políticos, sindicales y religiosos de carácter internacional, por nombrar sólo los más importantes¹².

Desde la perspectiva de la supuesta crisis de la hegemonía norteamericana en América Latina ambos enfoques tienen bastante relevancia. Si se afirma que la política latinoamericana del país del Norte es el resultado de procesos de negociación muy complejos en que los triunfadores no siempre son los mismos, se podría poner en duda la existencia misma o, al menos, la continuidad de esa hegemonía. Pero diversos autores que escriben

¹⁰ Los dos paradigmas alternativos de Allison son el *Organizational Process Model* y el *Governmental (Bureaucratic) Politics Model*. Para los efectos de este artículo, hemos refundido ambos bajo el apelativo genérico de “modelo de política burocrática”.

¹¹ Abraham F. Lowenthal, “Liberal’, ‘Radical’, and ‘Bureaucratic’ Perspectives on U.S. Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect”, en Julio Cotler y Richard R. Fagen (eds.) *Latin America and the United States: the Changing Political Realities* (Stanford: Stanford University Press, 1974), p. 228. Véase, en el mismo sentido, las contribuciones de May y Mitchell al mismo volumen.

¹² La versión más conocida de este enfoque se encuentra en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., “Transnational Relations and World Politics: A Conclusion”, *International Organization* 25, N° 3 (Summer 1971), pp. 721-748. Véase también los restantes artículos en el mismo volumen. Es pertinente los restantes artículos en el mismo volumen. Es pertinente agregar que el enfoque de la dependencia también ha asignado tradicionalmente una enorme importancia a los factores de índole transnacional, como veremos más adelante.

desde esa perspectiva no llegan a ese extremo. Recordemos que Lowenthal, por ejemplo, habla de “parámetros preestablecidos” y de diversas “limitaciones”, tendiendo en esta forma un puente hacia aquellos que sostienen que a pesar de la existencia de estos procesos burocráticos hay una racionalidad básica en la política latinoamericana de los Estados Unidos, racionalidad que está determinada por la defensa de los objetivos centrales hacia los cuales apunta la relación hegemónica. Por otra parte, el modelo de política transnacional bien podría llevar a la conclusión que el fenómeno de la declinación de la influencia norteamericana sólo se refiere a la acción del gobierno de Washington y que, por el contrario, la influencia de actores de tipo transnacional con base en los Estados Unidos, especialmente las empresas transnacionales, ha aumentado considerablemente en la región, hasta el punto que ya no necesitan recurrir al gobierno de los Estados Unidos para la defensa y promoción de sus intereses. Se trata, obviamente, de hipótesis todavía no confirmadas, pero nos parece necesario formularlas antes de iniciar el análisis concreto de las tendencias actuales en las relaciones interamericanas.

II. EL ESTADO ACTUAL DE LAS RELACIONES ENTRE AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS: UN DIAGNÓSTICO INCIERTO

1. *El ámbito económico*

En un trabajo publicado en este mismo volumen, el profesor Heraldo Muñoz trata con gran profundidad y detalle el estado actual de las relaciones económicas entre América Latina, Estados Unidos y los países de Europa Occidental¹³. A pesar de compartir su enfoque y apreciaciones básicas, razones de sistematización interna y la necesidad de situar estas tendencias dentro de la perspectiva general de nuestro tema nos obligan, aun a riesgo de ser repetitivos, a tratar esta materia. En todo caso, nos limitaremos a hacer un resumen muy somero de las principales tendencias en este campo, sin perjuicio de remitir al lector al trabajo antes citado.

Los flujos comerciales —importaciones y exportaciones— constituyen obviamente uno de los indicadores más utilizados para medir el nivel de interacción económica entre dos o más países. El Cuadro 1, ilustra la situación actual en esta área.

Las cifras del cuadro precedente proporcionan algunas perspectivas interesantes para evaluar la relevancia de la región como mercado para las exportaciones e importaciones de los países capitalistas desarrollados. En primer lugar, América Latina sigue siendo un mercado relativamente importante para las exportaciones norteamericanas. Aun cuando la región compra en la actualidad un porcentaje relativo menor

¹³ Véase pp. 48-87 de este volumen.

AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL
A MEDIADOS DE LA DÉCADA DEL 70
(en porcentajes)

	EE.UU.	CEE	JAPÓN	TOTAL MUNDIAL
<i>Importancia de América Latina para otras naciones</i>				
Exportaciones a América Latina como porcentaje del total de exportaciones	17	4	9	6
Importaciones de América Latina como porcentaje del total de importaciones	17	3	5	6
<i>Importancia de otros países para América Latina</i>				
Destinación de exportaciones latinoamericanas como porcentaje del total de exportaciones	35	23	5	100
Origen de importaciones latinoamericanas como porcentaje del total de importaciones	33	23	7	100

Fuente: Joseph Grunwald, "Reflections on Latin America in the World Economy", en Joseph Grunwald (ed.), *Latin America and World Economy. A Changing International Order*. (Beverly Hills/London: Sage Publications, 1978), p. 11. Basado en datos de CEPAL, BID y otras fuentes.

que durante la década del 50, en los últimos quince años las cifras se han mantenido más o menos estables en esta área, lo que apunta a una interrupción del deterioro y a una posible reversión de la tendencia¹⁴. Por lo demás, los porcentajes generales no reflejan la importancia crucial que el mercado regional tiene para algunos rubros específicos de las exportaciones norteamericanas. Así, en lo que respecta a bienes de capital, de consumo durable y químicos, Latinoamérica tiene la misma importancia que el mercado de la Comunidad Económica Europea (CEE) y supera tres veces al mercado japonés. Asimismo, es pertinente recordar el efecto que estas exportaciones tienen en la balanza de pagos del país del Norte, la que tradicionalmente ha registrado superávit en lo que concierne al

¹⁴ Los porcentajes para la participación de América Latina en el total de las exportaciones norteamericanas son: 1945-14,1%; 1950-27,9%; 1955-22,5%; 1960-18,8%; 1965-15,5%; 1970-15,1%; 1975-16,6%. Fuente: Albert Fishlow, "The Mature Neighbor Policy: A Proposal for a United States Economic Policy for Latin America", en Joseph Grunwald (ed.), op. cit., p. 38.

intercambio con la región, situación que contrasta obviamente con el impresionante y ya tradicional déficit de la balanza de pagos global de los Estados Unidos.

En segundo lugar, los Estados Unidos siguen comprando en América Latina una proporción bastante considerable de sus importaciones, a diferencia de lo que ocurre en los casos de Europa Occidental y Japón, donde la participación de la región en el mercado de importaciones es notoriamente baja.

En tercer lugar, América Latina continúa enviando más de un tercio de sus exportaciones al mercado norteamericano. Si bien es cierto que esta proporción es considerablemente inferior a la registrada en las décadas del 50 y del 60, no es menos cierto que esta tendencia declinante comienza a revertirse en la actualidad¹⁵. Todo hace prever que nuevamente se producirá un alza en la participación norteamericana en las exportaciones de la región como consecuencia de la disminución de los envíos de petróleo desde Irán y otros factores. Es interesante agregar que en el caso de las exportaciones latinoamericanas a Europa Occidental la tendencia declinante se mantiene en términos relativos. En cuanto a Japón, la tendencia ha sido de alza moderada, sin que pueda hablarse de un desarrollo espectacular en este campo¹⁶. Estas tendencias generales permiten abrigar dudas sobre el éxito de la estrategia de diversificación de los mercados de las exportaciones latinoamericanas en los países capitalistas desarrollados, a pesar de los diagnósticos optimistas que de vez en cuando afloran en esta materia.

Por último, en el área de las importaciones de América Latina se ha registrado un notorio descenso de la posición norteamericana, aun cuando el país del Norte sigue siendo el principal proveedor de la región. Cabe mencionar que este deterioro se produjo a expensas de Japón, del comercio intralatioamericano y de las importaciones desde otras regiones del Tercer Mundo.

Una revisión general de las tendencias del comercio latinoamericano permite, pues, concluir que los Estados Unidos siguen siendo el principal cliente de la región, a gran distancia del resto de los países. Pero lo que es más importante es que la declinación de la participación norteamericana en el comercio de la región se ha detenido, y que en algunas áreas se está registrando nuevamente un avance en la posición del país del Norte.

A lo anterior hay que agregar que la simple lectura de las estadísticas comerciales de la región puede resultar engañosa y ocultar tendencias

¹⁵ Los porcentajes sobre la participación de Estados Unidos en el mercado de las exportaciones latinoamericanas son: 1945-45,0%; 1950-48,3%; 1955-43,9%; 1960-40,2%; 1965-33,8%; 1970-33,5%; 1975-35,5%. Fuente: véase cita anterior.

¹⁶ Según los datos del BID, durante el período 1960-65 América Latina envió el 29,1% de sus exportaciones a los países de la CEE, mientras que en el lustro 1970-75 la cifra bajó al 24,3%. En el caso de Japón, las cifras son un 5,5% para 1960-65 y un 6,8% para el segundo período considerado. Véase Banco Interamericano de Desarrollo. *Progreso económico y social de América Latina: Informe 1977* (Washington D.C.: BID, 1978), p. 50.

incipientes de tipo sectorial que a la larga pueden conducir a una importante revalorización de los vínculos económicos entre Estados Unidos y América Latina. Ya en 1973, el economista Aníbal Pinto señalaba que el mercado norteamericano estaban desempeñando un papel creciente en la absorción de las exportaciones manufactureras de la región, las que a su vez constituyen el elemento más dinámico de las economías de la región¹⁷. Los desarrollos posteriores confirman esta tesis y, en consecuencia, no es posible hablar de la declinación norteamericana en este sector.

Por otra parte, la importancia que las materias primas estratégicas y no estratégicas de América Latina tienen para la economía norteamericana ha sido suficientemente destacada, no sólo por un elevado número de expertos de ambos extremos del continente, sino que también por diversos dirigentes políticos e incluso militares de los Estados Unidos. Basta recordar tan sólo que América Latina es un importante proveedor de materias primas estratégicas en que Estados Unidos es fuertemente dependiente del extranjero (aluminio, columbio, fluorita y tungsteno); que la región también cumple un papel de importancia en el abastecimiento de materias primas estratégicas en que la dependencia de los Estados Unidos está aumentando o puede hacerlo en el futuro (cobre, hierro, plomo); y que hay un considerable grupo de materias primas estratégicas en que es altamente probable que el aporte latinoamericano al mercado estadounidense aumente significativamente (petróleo, manganeso, mercurio, estaño, zinc, etc.). Por último, la región tiene un papel nada despreciable en el abastecimiento de algunos productos básicos agrícolas como sucede en los mercados norteamericanos del café, azúcar, y, algunas frutas y legumbres.

Veamos ahora, muy brevemente, lo que sucede en el campo de las inversiones directas. Desde la perspectiva del mantenimiento o declinación de la hegemonía norteamericana, hay una tendencia que se destaca de inmediato: Estados Unidos envía una parte cada vez menor de sus inversiones directas en el extranjero a América Latina¹⁸. En general, esta tendencia es atribuida a dos factores: el desplazamiento de las inversiones norteamericanas hacia otros países industrializados, y, las políticas de nacionalización de recursos básicos seguidas en la región en las últimas décadas. Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse igualmente el hecho que América Latina sigue siendo el principal destinatario de la inversión directa norteamericana en los países periféricos, hasta el punto que la región recibe más inversiones de esa procedencia que todo el resto de las "áreas en desarrollo" tomadas en su conjunto¹⁹.

¹⁷ Aníbal Pinto, "Relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos: implicaciones y perspectivas políticas", *Estudios Internacionales* 6, N° 22, abril-junio 1973, p. 13 y siguientes.

¹⁸ En 1950 la proporción representada por América Latina era de un 38%, en 1960 el porcentaje había bajado a 23, y en 1975 la región sólo absorbía el 18% de las inversiones extranjeras de los Estados Unidos. Fuente: Albert Fishlow, *op. cit.*, 1, p. 39.

¹⁹ En 1975, América Latina recibía el 66% de toda la inversión directa norteameri-

Las tendencias en este campo también adquieren un cariz bastante diferente si se enfocan desde la perspectiva latinoamericana. En efecto, si bien es cierto que se ha registrado un cierto grado de diversificación de las inversiones directas de los países capitalistas desarrollados, no es menos cierto que en una fecha tan reciente como 1975 el 59% de estas inversiones todavía procedía del país del Norte²⁰. Por otra parte, la inversión directa norteamericana se ha desplazado desde los sectores minero, petrolero y de servicios públicos a los rubros manufacturas, comercio y finanzas, que constituyen en la actualidad los sectores más dinámicos de la economía latinoamericana. Las ventajas de este desplazamiento son obvias: se trata de sectores de gran crecimiento en la región que al mismo tiempo son menos vulnerables a las políticas de expropiaciones, ya que no tienen la fuerte carga simbólica de los recursos naturales; se organizan en unidades más pequeñas y dispersas; y, son muy dependientes de las casas matrices en razón de su total integración a un modelo vertical de división internacional del trabajo. Cabe señalar, por último, que la tendencia hacia la expropiación de empresas norteamericanas que explotan recursos básicos en América Latina es menos clara que lo que algunos creen. En algunos países estas expropiaciones han sido compensadas en términos relativamente satisfactorios para las empresas afectadas, las que además han conservado una injerencia bastante directa en aspectos tales como *management* y comercialización. En otros casos, las pérdidas en un sector han sido compensadas por nuevas inversiones norteamericanas en otros sectores primarios del mismo país. Y también hay casos en que largos y bullados conflictos sobre expropiaciones han terminado en arreglos que tienen gran valor simbólico para las corporaciones transnacionales estadounidenses.

En cuanto a la evolución de las tendencias presentes en el financiamiento externo de América Latina, la evidencia no permite hablar de una "mayor autonomía"; de la región en este campo. Por el contrario, según los datos del BID la deuda pública externa de la región aumentó de 13.197 millones de dólares en 1966 a 68.333 millones en 1976, creciendo a una tasa media

cana en los países "en desarrollo". Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Economic Survey of Latin America: 1977* (Santiago de Chile: CEPAL United Nations, 1978), p. 1143 y siguientes.

²⁰ *Ibid.*, p. 1144. Cabe agregar que las cifras por países que se pueden obtener de otras fuentes deparan algunas aparentes sorpresas en este campo. En el caso de Chile, por ejemplo, los datos entregados por el Comité de Inversiones Extranjeras de ese país indican que las inversiones norteamericanas representan nada menos que un 77,20% del total de inversiones extranjeras aprobadas al 30 de junio de 1979 (Fuente: Revista *Qué Pasa*, N° 434, 9-15, agosto de 1979, pp. 34-37). Esta realidad contrasta notoriamente con las declaraciones de "expertos" y voceros gubernamentales en el sentido de que se estaría produciendo una diversificación y creciente autonomía en este campo. Al mismo tiempo, estas cifras confirman que las discrepancias que se pueden producir entre Estados Unidos y algún país de la región en torno a problemas específicos no son obstáculo para una creciente penetración del capital norteamericano en ese país.

anual de 11,7 por ciento en 1966-70, 24,8 por ciento en 1973-74 y 26,2 por ciento en 1976²¹. Significativamente, la participación de América Latina en el endeudamiento externo de todos los países en desarrollo ha aumentado gradualmente durante estos períodos, lo que quiere decir que la región se está endeudando a un ritmo más acelerado que cualquier otra región del Tercer Mundo. Como se sabe, junto a este aumento se ha producido un importante cambio en la composición de los acreedores de la región. La ayuda de tipo bilateral ha descendido considerablemente, hasta el punto que en la actualidad la ayuda oficial norteamericana —tradicionalmente la más importante en la región— no es significativa para ningún país latinoamericano grande o mediano. Al mismo tiempo, el financiamiento multilateral de carácter oficial ha tendido a estabilizarse en los últimos años en un porcentaje que fluctúa alrededor del 21 por ciento del total de la deuda de la región. La disminución relativa de la deuda con proveedores oficiales contrasta notoriamente con el vigoroso aumento de las deudas contraídas con acreedores de carácter privado, fundamentalmente bancos con sede en los países capitalistas desarrollados. Para las capas dirigentes latinoamericanas, las ventajas son obvias: menos control en la utilización de los créditos, exclusión de criterios “no económicos” en la decisión de otorgar los créditos, tramitación expedita y disponibilidad inmediata de los recursos.

Cabe destacar el papel creciente que los bancos norteamericanos están desempeñando en el financiamiento de América Latina. Ciertamente no es una casualidad el hecho que, según las cifras de la CEPAL, la inversión financiera de los bancos transnacionales norteamericanos en América Latina esté creciendo a una tasa media anual del 61 por ciento, frente a una tasa del 50 por ciento en los países en desarrollo en general²². Según otra fuente, los bancos norteamericanos han provisto dos tercios de los 60 mil millones de dólares prestados por la banca privada a los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Estos préstamos se concentran en un pequeño grupo de países en el cual destaca la presencia mayoritaria de latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Perú). Aún más, del total antes mencionado, casi un tercio fue a dar a sólo dos países de la región: Brasil y México²³. A la luz de estas cifras y tendencias generales resulta, pues, bastante difícil sostener que la región latinoamericana está aumentando su autonomía con respecto a los centros financieros internacionales y que los Estados Unidos, al menos la banca de ese país, han visto declinar su influencia económica en la región. Es cierto que se han producido importantes alteraciones en los patrones tradicionales de endeudamiento, pero

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, op. cit., p. 104.

²² CEPAL, op. cit., p. 1154.

²³ Cifras citadas en Aldo Ferrer, “Latin America and the World Economy: Some Observations on External Indebtedness and the International Monetary System”, *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 20, N° 3, August 1978, p. 333.

no nos parece que estos cambios tengan la trascendencia que algunos le han atribuido.

En suma, una evaluación general de las principales tendencias presentes en el ámbito de las relaciones económicas internacionales de América Latina indica que los Estados Unidos continúan ocupando una posición de enorme importancia en la región y que si bien es cierto que se ha producido una disminución relativa de su influencia en algunos campos, no hay que olvidar que en otros las tendencias son menos claras e incluso de signo opuesto.

2. *El ámbito político*

Al igual que lo que sucede en el campo de las relaciones económicas, no es fácil hacer un diagnóstico del estado actual de las relaciones políticas entre América Latina y los Estados Unidos. Existe un cierto grado de consenso en torno a los hitos y tendencias principales que se han registrado en esta área en los últimos años, pero su interpretación varía de acuerdo a la perspectiva teórica que se adopte para enfocarlos. En esta sección intentaremos una reseña de algunos de estos hitos y tendencias, sin pretender agotar el tema.

Al hablar de la influencia y hegemonía norteamericanas en la región, el primer tema que surge naturalmente es el de la intervención, tanto abierta como encubierta, del país del Norte en las distintas naciones latinoamericanas. No cabe duda que las intervenciones abiertas en la forma de acciones de intimidación y desembarco de *marines*, que fueron tan características de la política norteamericana en el Caribe y América Central, son ahora bastante más ajenas a la realidad hemisférica que en las épocas de la "Política del Big Stick" o la "Diplomacia del Dólar", aun cuando las acciones de Bahía Cochinos (1961) y República Dominicana (1965) y, más recientemente, la frustrada tentativa de una intervención multilateral en Nicaragua (1979) demuestran que este último recurso para torcer el rumbo de los acontecimientos en América Latina no ha sido completamente abandonado en las décadas recientes. Pero las formas de intervenir en el sistema político y económico interno de un país son múltiples y no se limitan necesariamente al uso de la fuerza o a acciones de intimidación. Hay medios mucho más sutiles y menos costosos para la potencia que los utiliza que permiten obtener los mismos resultados. Al respecto, cabe recordar la frecuencia con que Washington ha recurrido a políticas de bloqueo de créditos y otras presiones económicas destinadas a dificultar el normal desarrollo de economías que por razones históricas son extraordinariamente dependientes de los Estados Unidos. Cuando estas presiones económicas se insertan dentro de una política más sistemática y general que también incluye la injerencia —directa o indirecta— en la política interna de algún país, se puede hablar de una forma encubierta de intervención que en ocasiones ha recibido el nombre de "desestabilización", debido a que representa un esfuerzo sostenido y coherente orientado a debilitar

económica y políticamente a algún régimen en particular con el fin de contribuir a crear las condiciones que conduzcan a su reemplazo o modificación radical.

Según las investigaciones llevadas a cabo por ambas ramas del poder legislativo norteamericano y las declaraciones de diversos actores de la época, esta forma de intervención fue aplicada a Chile durante un período relativamente largo²⁴, sin que ello signifique —a nuestro juicio— que el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular en aquel país sea el resultado exclusivo de estas acciones. Las realidades específicas de Chile, la evolución de su sistema político e institucional y la misma gestión del gobierno derrocado son elementos igualmente importantes para explicar el desenlace del experimento socialista chileno. En todo caso, lo que interesa destacar es que en un año tan reciente como 1973, el gobierno de los Estados Unidos y, en forma paralela, algunas corporaciones transnacionales del mismo país, utilizaron una amplia gama de instrumentos para intervenir en el sistema político y económico de un país latinoamericano. Para diversos autores, se trataría de un último episodio en una larga serie de intervenciones en la región²⁵, pero no debemos olvidar que a fines de la década del 30, cuando se liquidaron los últimos vestigios del sistema de protectorados que los Estados Unidos habían impuesto en la región, una conclusión similar hubiera parecido igualmente pertinente.

La actitud norteamericana frente a la insurrección popular que se desarrolló en Nicaragua entre los años 1978 y 1979 nos proporciona un segundo caso digno de mención en el contexto de las relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina, aun cuando se trate de un caso bastante diferente al anterior.

Durante gran parte del conflicto, la aparente ambigüedad de la política de Washington hacia Nicaragua dio pie a una línea de interpretación que ponía el acento en la falta de voluntad política del gobierno de la gran potencia para intervenir activamente en la guerra civil. A pesar de la existencia de algunos hechos aislados que parecen apoyar esta hipótesis, creemos que un análisis global de la política de Washington hacia la crisis, en especial durante los períodos más próximos a su desenlace, no permite hablar de falta de voluntad política o de inacción por parte del gobierno norteamericano.

A grandes rasgos, la política estadounidense frente al conflicto estuvo orientada hacia el logro de un objetivo principal: impedir o disminuir la participación del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en

²⁴ Véase, u.s. Senate, *Covert Action in Chile, 1963-1973*, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operation with Respect to Intelligence Activities, u.s. Senate, 94th Congress, 1st. Session, December 18, 1975; y, u.s. House of Representatives, *The United States and Chile during the Allende Years, 1970-1973*, Hearings before the Subcommittee of Inter-American Affairs of the Committee of Foreign Affairs, House of Representatives (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1975).

²⁵ Véase en este sentido, Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America...", op. cit., pp. 199-200.

cualquier futuro gobierno nicaragüense que sucediera a la decrepita dinastía somocista. Obviamente, este objetivo fue sometido a diversas redefiniciones, que corresponden a las distintas etapas a través de las cuales fue evolucionando la lucha civil.

Así, durante el período en que se intentó establecer un mecanismo de mediación internacional para resolver la crisis, Washington pretendió alcanzar este objetivo a través de la materialización de una solución "Somocismo sin Somoza", que implicaba el traspaso del poder desde la dinastía gobernante hacia el régimen que no alterara en lo fundamental las estructuras económicas y políticas vigentes en el país. Fracasado este proyecto, Washington patrocinó una intervención militar dentro del marco de la OEA, solución que pretendía repetir la experiencia de la República Dominicana en 1965. Como se sabe, esta iniciativa, dirigida al envío de una misión militar interamericana que ayudara a los nicaragüenses a formar un "gobierno de reconciliación nacional", no encontró acogida entre los países latinoamericanos, circunstancia que llevó a los Estados Unidos a apoyar un proyecto de resolución auspiciada por el nuevo "club" de países democráticos o con pretensiones de serlo (Pacto Andino, México, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Jamaica, Granada), que exigía la renuncia inmediata de Somoza, excluyendo al mismo tiempo toda intervención militar en el país centroamericano. No cabe duda de que la frustrada tentativa norteamericana apuntaba a evitar la toma del poder total por parte del FSLN y a establecer una dudosa coalición en que también participarían los sectores somocistas. Al darse cuenta de que los vientos regionales soplaban en otra dirección, Washington apoyó la nueva iniciativa con el fin de conservar alguna injerencia en la negociación subsiguiente.

Posteriormente, ante la inminencia de la victoria del FSLN, los Estados Unidos concentraron sus esfuerzos en persuadir a los sandinistas de que ampliaran la coalición que integraría el nuevo gobierno, incluyendo no sólo a los elementos considerados como moderados (los que en realidad ya formaban parte del gobierno provisional) sino que también a representantes de la Guardia Nacional somocista y del partido Liberal que apoyaba a la dictadura.

Dentro de la perspectiva de este trabajo, hay dos dimensiones del conflicto y de la participación que en él le cupo al gobierno norteamericano que resultan particularmente interesantes. La primera y más obvia de estas dimensiones está dada por el fracaso de la política de Washington ante el conflicto y la subsiguiente instalación de un nuevo gobierno integrado por diversas corrientes marxistas, social demócratas y social cristianas que llegaron al poder como consecuencia de una insurrección popular armada, y que se ha comprometido a impulsar un vasto proceso de reformas estructurales en el país centroamericano. Hasta el momento, este hecho está en abierta contradicción con los intereses más permanentes de los Estados Unidos en una región económica y políticamente muy dependiente de la gran potencia. Desde este punto de vista, la experiencia de

Nicaragua tiene cierta similitud con el triunfo de los revolucionarios cubanos en 1959. En segundo lugar, la renuencia de los países latinoamericanos a seguir la política de Washington en este caso particular marca un hito de gran trascendencia en el ámbito regional, en especial cuando se recuerda la actitud observada por estos mismos países frente a la intervención norteamericana en la República Dominicana (1965).

No cabe duda de que ambas dimensiones apuntan hacia un cambio en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, aunque ciertamente no se trata del primer cambio de esta naturaleza. ¿Pero significa esto que estemos asistiendo al fin de la relación hegemónica? Creemos que sería prematuro contestar esta pregunta en forma afirmativa. En primer lugar, tanto el relativo predominio de los sectores moderados en el nuevo gobierno de Nicaragua como la enorme necesidad de ayuda externa para emprender las tareas de reconstrucción en el devastado país nos impiden derivar conclusiones demasiado definitivas sobre su alejamiento de la esfera de influencia norteamericana. Con esto, no estamos diciendo que el cambio operado en el país sea poco drástico o poco revolucionario. Es obvio que se trata de una alteración fundamental, pero sus alcances con respecto a la hegemonía norteamericana todavía no son claros debido a la imperiosa necesidad de financiamiento externo que, con toda probabilidad, tendrá que provenir de los países capitalistas. En segundo lugar, la actitud observada por los otros países latinoamericanos no implica necesariamente una divergencia de fondo con Washington. Después de todo, los temores norteamericanos de una "segunda Cuba" son compartidos por Venezuela, Costa Rica y otros países que se opusieron a la intervención armada. En tercer lugar, no debemos olvidar que el triunfo insurreccional tuvo lugar en un país pequeño y muy particular de América Latina y que, a pesar de los paralelos superficiales que se quieran trazar, tiene pocas similitudes con la realidad de los estados burocrático-autoritarios de América del Sur.

Las elecciones presidenciales que se celebraron en 1978 en la República Dominicana también plantean un caso interesante en términos del actual contexto político de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. Las abiertas presiones ejercidas por el gobierno norteamericano sobre el régimen de Balaguer en el sentido de que se respetaran los resultados de la elección y se reconociera el triunfo del candidato del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), tuvieron sin duda una gran influencia en la neutralización de un inminente golpe de Estado y constituyen una prueba fehaciente de que el poder de Washington sigue siendo muy relevante en la región. Sin desconocer el carácter positivo que este cambio de la estructura política local puede tener, en especial en lo que dice relación con el subsiguiente saneamiento de la cúpula militar dominicana, debemos recordar que el actual PRD tiene poco en común con el partido nacionalista y semirrevolucionario que era en 1965 y que su posición no es radicalmente diferente a la del grupo político que desplazó del poder. Se trata, pues,

de un cambio de importancia que a pesar de todo no alterará las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el área del Caribe.

Obviamente, en ninguna reseña del estado actual de las relaciones políticas interamericanas podría faltar una alusión a los tratados del Canal de Panamá y al significado que éstos tienen en términos de la continuación o declinación de la hegemonía norteamericana en la región. En general, no cabe duda que la firma y ratificación de un régimen jurídico que modifica en forma sustancial las ominosas cláusulas del tratado de 1903 representa un hito de gran trascendencia para las aspiraciones autonomistas y nacionalistas de América Latina y deja en claro que los términos de la hegemonía norteamericana en la región han variado fundamentalmente en las últimas décadas. Pero, al mismo tiempo, las negociaciones que llevaron a la firma y ratificación de los nuevos acuerdos y la forma en que éstos comienzan a implementarse en la actualidad constituyen tal vez el mejor ejemplo de las limitaciones y obstáculos que fluyen de la continuación, aunque en forma diferente, de la hegemonía del país del Norte en la región, hegemonía que no es defendida o apoyada necesariamente en todos los casos y épocas por el Poder Ejecutivo, como parece demostrarlo este problema específico. El hecho es que tanto la introducción de la Enmienda De Concini como ciertas declaraciones e interpretaciones de destacados personeros norteamericanos sobre los verdaderos alcances de los acuerdos han puesto en tela de juicio, no sólo la disposición de la gran potencia a cumplir con la aspiración panameña, sino que también la capacidad de maniobra del Ejecutivo norteamericano en este campo. La solución de compromiso promovida por el senador Byrd atenúa en algo este cuadro negativo, pero no logró despojar a los nuevos acuerdos de su carácter extremadamente ambiguo²⁶. La aceptación final del gobierno panameño tampoco resta fuerza a esta evaluación más bien negativa, ya que en ella parecen haber jugado tres elementos: la convicción de que el gobierno norteamericano había alcanzado el límite de sus posibilidades en materia de concesiones a la posición panameña, la necesidad urgente de utilizar los beneficios económicos adicionales que derivan del acuerdo con el fin de sacar a la economía nacional de la grave postración en que se encuentra y, finalmente, el hecho que el régimen de Torrijos había condicionado en la práctica su permanencia en el poder a la aprobación de un nuevo tratado.

En el campo de las relaciones bilaterales entre países latinoamericanos y los Estados Unidos queda, por último, un caso bastante atípico desde la perspectiva de nuestro tema. Se trata de Cuba, el único país de América Latina que ha desafiado en forma constante el cumplimiento de los objetivos centrales de la política latinoamericana en la región. En una medida im-

²⁶ Véase, Gustavo Lagos, "La ambigüedad flota en el Canal de Panamá. *Revista Mensaje* 27, N° 269, junio de 1978, pp. 296-299. y Hans G. Kausch, "The 1977 Panamá Canal Treaties: beginning of a new era?", *The World Today* 34, N° 11, pp. 447-454.

portante, la persistencia de este desafío ha sido posible gracias al apoyo de otra potencia hegemónica con intereses globales, circunstancia que permite abrigar dudas sobre las posibilidades de autonomía total de los países latinoamericanos dentro del actual sistema internacional. Sin embargo, a pesar de este carácter excepcional que tiene la experiencia cubana dentro de las relaciones hemisféricas, también en ella son visibles las limitaciones impuestas por la hegemonía norteamericana. Al respecto, basta pensar en el aislamiento que le fuera impuesto a la isla a partir de 1962, aislamiento que en la actualidad dista mucho de estar superado. Por otra parte, es necesario hacer hincapié en la circunstancia que hasta ahora Cuba no ha podido ejercer influencia considerable en el Caribe, la región que naturalmente le corresponde, a pesar de su considerable poderío y las similitudes que se plantean entre ella y el resto de las islas y países de la región en términos geográficos, económicos, étnicos y culturales²⁷. Aun cuando se podría argüir que en una cierta medida Jamaica y, más recientemente, Grenada y otros mini-Estados del Caribe Oriental representan excepciones a este respecto, creemos que el cuadro general respalda esta afirmación y que estas excepciones (en especial en el caso de Jamaica) son más aparentes que reales.

Veamos ahora algunas de las tendencias que exceden los marcos de los problemas específicamente bilaterales entre países latinoamericanos y los Estados Unidos.

En este campo, el primer tópico que surge es el de las políticas exteriores independientes que diversos países de la región han adoptado en los últimos años. La evidencia en este sentido es relativamente abundante, como lo demuestran, por ejemplo, el apoyo de Brasil y México a la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas que identificó al siomismo como una forma de "racismo", y, el rápido reconocimiento brasileño del gobierno del MPLA en Angola. Analizados desde una perspectiva histórica estos intentos de seguir una política exterior independiente no son, sin embargo, demasiado novedosos y, por tanto, constituyen indicadores bastante dudosos de la declinación de la hegemonía de Estados Unidos en la región. Cabe recordar al respecto que países como Argentina y México cuentan con una sólida tradición en esta materia, sin que ello haya significado nada parecido al rompimiento o disminución de la situación de dependencia estructural de estos países con respecto a Estados Unidos u otras potencias. En el caso de Argentina, esta tendencia hacia una política exterior independiente llegó incluso a chocar directamente con los intereses de la política exterior estadounidense con motivo de la actitud del primero hacia la segunda guerra mundial. Los ejemplos históricos se podrían multiplicar y extender a países como Brasil, Chile, Perú y otros, pero lo que interesa anotar aquí es que se trata de una tendencia

²⁷ Gregory F. Treverton, *Latin America in World Politics*, Adelphi Paper N° 137 (London: International Institute for Strategic Studies, 1977), pp. 24-25.

antigua que no se vincula necesariamente al fin de la hegemonía norteamericana, a pesar de los indudables aspectos positivos que ella puede tener.

El segundo tópico que se puede destacar en este contexto más global dice relación con la actitud crecientemente revisionista de los países latinoamericanos frente al actual sistema económico internacional, actitud que incluso en ocasiones ha tenido un carácter bastante militante. En este sentido, cabe mencionar iniciativas y proyectos relativamente recientes tales como la Declaración sobre un Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, el Diálogo Norte-Sur, la promoción de asociaciones de productores de materias primas, etc., en que diversos países latinoamericanos han desempeñado un papel activo e incluso fundamental. En casos como éstos no se podría afirmar que se trata de simples divergencias con los Estados Unidos y otras potencias dominantes que no alteran las bases mismas del sistema hegemónico. Por el contrario, esta tendencia apunta en forma directa a la redistribución del poder económico a nivel mundial²⁸ y, teóricamente al menos, podría llegar a amenazar el actual orden existente en ese campo.

Algunos autores han asociado esta tendencia con una suerte de nueva conciencia que estaría surgiendo en América Latina en los últimos años, aparentemente sin reparar en el hecho que se trata de la continuación de una ya larga tradición revisionista que encuentra parte de sus raíces en las teorías que fueron expuestas a comienzos de la década del 50 en el seno de la CEPAL y que fue tomando forma más concreta en iniciativas tales como el establecimiento de la UNCTAD en 1964. En otras palabras, hay una evidente continuidad en este campo que nos lleva a formular algunas reservas sobre la utilización de esta tendencia revisionista como indicador de la declinación o fin de la hegemonía norteamericana en la región. Pero, más allá de esta precisión histórica, cabe preguntarse cuáles han sido los frutos reales de este movimiento hacia una nueva estructuración del sistema económico internacional. Hasta ahora, la respuesta es bastante negativa. Prácticamente todas las negociaciones del tipo Norte-Sur han estado marcadas por la frustración y el fracaso, como lo demuestran el desenlace del Diálogo Norte-Sur, los magros resultados de las UNCTAD y el estancamiento de las negociaciones actuales sobre materias primas. Los pocos éxitos obte-

²⁸ Dicho sea de paso, aun en el caso de producirse esta redistribución, se trataría siempre de una transferencia de parte de la riqueza de los países desarrollados a las reducidas élites que detentan el poder en el Tercer Mundo y no a las grandes mayorías que viven postradas en la miseria en las regiones que lo componen. Este argumento ha sido desarrollado, entre otros, por Johan Galtung, "Poor Countries vs. Rich, Poor People vs. Rich", University of Oslo, multilith, presentado ante una reunión informal de expertos celebrada en el seno de UNIDO, Viena, 17 de mayo de 1977; y por Richard R. Fagen, "Equity in the South in the context of North-South relations", publicado en Albert Fishlow et al. *Rich and Poor Nations in the World Economy* (New York: McGraw-Hill, 1978), pp. 165-214.

nidos por el Tercer Mundo han tenido un carácter marcadamente retórico y no se han traducido en medidas concretas. Finalmente, con la excepción de los países exportadores de petróleo —y aun en este caso habría que hacer precisiones— no se ha operado un traspaso de la riqueza desde los países ricos hacia los pobres y, para usar una frase que ya se ha convertido en lugar común, la brecha se sigue agrandando. En suma, se ha avanzado muy poco en este campo en el sentido de afectar realmente la hegemonía de Estados Unidos y del mundo desarrollado en general.

Otro punto que ha despertado considerable interés en los últimos años es el de las interacciones entre Estados Unidos y América Latina en torno a los modelos de organización política que han adoptado los países de la región. No es éste el lugar para describir estos modelos, ni para analizar en detalle la forma en que los Estados Unidos han tratado de difundir en la región su propio sistema político y económico. Lo que interesa es ver en qué medida las actuales discrepancias entre el país del Norte y los regímenes autoritarios latinoamericanos sobre los modelos políticos que estos últimos adoptan constituyen un hecho nuevo que apunta hacia una disminución de la influencia norteamericana en la región. Nuevamente, el empleo de una perspectiva histórica nos puede ayudar a responder esta interrogante.

Ciertamente, la experiencia reciente (y también la menos reciente) de las relaciones hemisféricas nos enseña que la preocupación norteamericana por el cumplimiento de los derechos humanos y, sobre todo, por la ausencia de regímenes democrático-liberales en América Latina no es nueva. Tampoco lo es, obviamente, la resistencia de las élites dominantes locales a compartir estas preocupaciones de Washington y a observar una conducta más acorde con los valores y normas que rigen la convivencia política en las sociedades occidentales. En realidad, el carácter recurrente que tienen las políticas norteamericanas de promoción de la democracia liberal y de los derechos humanos en América Latina y las polémicas a que éstas dan origen parece apoyar la conocida tesis de los "ciclos" de la política latinoamericana de los Estados Unidos²⁹ y, por ende, difícilmente estas actitudes y las reacciones negativas que suscitan en los grupos dominantes de la región pueden ser consideradas como ilustrativas de la actual debilidad norteamericana con respecto a América Latina. No está de más recordar en este contexto la reticencia de diversos gobiernos autoritarios latinoamericanos a cumplir con los objetivos políticos de la Alianza

²⁹ Sobre la existencia de ciclos generales en la política latinoamericana de los Estados Unidos, véase Federico G. Gil, *Latin American-United States Relations* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., 1971). La tesis de los ciclos ha sido aplicada específicamente al tema de la "promoción de la democracia" por parte de los Estados Unidos en América Latina en el artículo de Yale H. Ferguson, "The United States and Political Development in Latin America: A Retrospect and a Prescription", publicado en Yale H. Ferguson (ed.), *Contemporary Inter-American Relations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1972), pp. 348-389.

para el Progreso, en una época en que nadie osaría hablar del fin de la hegemonía norteamericana en la región. Tampoco podemos olvidar que durante los primeros años de la década del 60 estos desacuerdos sobre los modelos políticos adoptados en América Latina se tradujeron en suspensiones de programas de asistencia económica y militar, e incluso relaciones diplomáticas, que configuraron una situación general que, al menos en este respecto, no fue demasiado diferente a la actual. Cabe agregar que el resultado efectivo de estas políticas tampoco fue sustancialmente diferente, en el sentido que si bien ellas no lograron restaurar la vigencia del sistema democrático-liberal en los países en que fueron aplicadas, al menos tuvieron un impacto considerable en algunos campos específicos. En la actualidad, este impacto se refleja en la disminución, relativa por cierto, de la represión en algunos regímenes autoritarios latinoamericanos que se vieron expuestos a fuertes presiones norteamericanas en tal sentido y en la adopción de medidas concretas tales como permitir la entrada al país de comisiones investigadoras en el campo del cumplimiento de los derechos humanos. Obviamente, no estamos sosteniendo que el limitado y siempre incierto ablandamiento de algunos regímenes se deba exclusivamente a estas presiones, pero sería absurdo afirmar que la influencia norteamericana ha sido totalmente ajena a este fenómeno. Claramente, la capacidad de disuasión de los Estados Unidos con respecto a los gobiernos autoritarios latinoamericanos sigue siendo considerable.

Pero hay otra dimensión de estas interacciones políticas que debe ser mencionada en este lugar. En efecto, algunos hechos recientes permiten aventurar la hipótesis —y por el momento no es más que una hipótesis— de que el relativo distanciamiento de Washington con respecto a algunas capas dirigentes que se sitúan claramente en el extremo derecho de los espectros políticos latinoamericanos está siendo compensado a través del mejoramiento de los vínculos con los sectores democrático-liberales de la región, que se sitúan generalmente en el centro o la centroizquierda de sus respectivos sistemas políticos y que, en diversos casos, evidenciaron en el pasado una actitud de cierta hostilidad hacia los Estados Unidos. Los renovados y crecientes contactos de los Estados Unidos con partidos políticos de centro y centroizquierda, intelectuales disidentes, movimientos sindicales, agrupaciones vinculadas a la Iglesia Católica y demás agentes que conforman la oposición en algunos regímenes autoritarios latinoamericanos podría tener en el futuro repercusiones importantes en términos del mantenimiento de la influencia norteamericana en América Latina.

Algunas tendencias actuales parecen dar plausibilidad a esta hipótesis. En general, estas tendencias se relacionan con el aparente deseo de Washington de ver transformadas a las actuales dictaduras militares latinoamericanas en democracias “viables”, “restringidas” o “protegidas”, a través de programas que se traducirían en la instalación de gobiernos civiles de origen electoral, apoyados en movimientos e institu-

ciones políticas con considerable base popular que al mismo tiempo garanticen un claro rechazo a programas radicales de tipo socializante³⁰. Como lo recuerda el mismo autor citado, en el caso concreto del Perú hay algunos indicios de que esta fórmula estaría siendo apoyada en forma activa por el Departamento de Estado norteamericano a través de una política de contactos con dirigentes del APRA, aparentemente el movimiento favorecido por Washington para la implementación de dicho proyecto³¹.

Sea como fuere, es claro que en los últimos tiempos Washington ha optado por un modelo de influencia más difusa en los sistemas políticos latinoamericanos, abandonando las alianzas estrechas y excluyentes con algunos sectores dominantes y expandiendo su radio de acción hacia grupos y movimientos que pueden jugar un papel importante en cualquiera transición hacia regímenes más democráticos. Al mismo tiempo, esta posición no afecta el cumplimiento de los objetivos centrales de la política latinoamericana de los Estados Unidos, ya que el apoyo a éstos por parte de los actuales grupos dirigentes está asegurado en virtud del fenómeno hegemónico que se analizó en la primera parte de este artículo.

Finalmente, no podríamos concluir este diagnóstico general de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos sin referirnos a dos áreas en que indudablemente se ha registrado una disminución de la influencia norteamericana en la región: la transferencia de tecnología y materiales nucleares, y, el mercado de compra y venta de armamentos, tanto convencionales como no convencionales.

Con respecto a la primera de estas áreas, es obvio que el país del Norte ya no es el principal abastecedor de los países importantes de América Latina en este campo —Argentina, Brasil y Chile— y que “su habilidad para ejercer influencia en los programas nucleares de estos países, aunque todavía significativa, se ha reducido mucho desde su nivel inicial”³². Obviamente, el ejemplo más conocido de esta tendencia declinante fue el fracaso de las presiones de Washington destinadas a lograr la modificación o anulación del acuerdo entre Alemania Occidental y Brasil (1975) en virtud del cual el primero se comprometía a entregar facilidades de

³⁰ Esta hipótesis es desarrollada por Luis Maira en su artículo “Estados Unidos y América Latina: ¿Perspectivas de cambio bajo la administración Carter?”, *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana* 1, abril 1977, p. 62 y siguientes. Cabe agregar que el concepto de democracia viable se acerca notablemente a las teorías y recomendaciones del influyente politólogo norteamericano Samuel P. Huntington. Véase su *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968) y sus trabajos posteriores, especialmente aquellos preparados para la Comisión Trilateral.

³¹ Luis Maira, op. cit., p. 65. Ciertamente, el hecho de que el APRA, el antiguo movimiento antiimperialista y nacionalista, mantenga en la actualidad relaciones más bien estrechas con los Estados Unidos revela que la influencia norteamericana, lejos de haberse reducido, se ha expandido apreciablemente en el espectro político peruano. Treinta años atrás, esta posibilidad hubiera parecido absurda.

³² John R. Redick, “Nuclear Restraint: U.S. Nuclear Policy and Latin America”, *Orbis* 22, N° 1, Spring 1978, p. 192.

reprocesamiento y enriquecimiento de energía nuclear al país sudamericano. A pesar de que tanto en este caso como en el de las compras argentinas de tecnología nuclear a terceros países (básicamente Canadá) la oposición de los Estados Unidos parece haber tenido alguna influencia en el establecimiento de salvaguardias muy estrictas, es claro que ambos países latinoamericanos han adoptado una actitud autónoma en este campo, contrariando los deseos expresos de Washington. En los países intermedios en materia nuclear (Chile, por ejemplo) esta actitud es igualmente evidente.

El mercado latinoamericano de armamentos también registra un ostensible descenso de la influencia norteamericana y un mejoramiento de la posición de los exportadores europeos y de los productores locales de armamento convencional. En el estudio de Augusto Varas, publicado en este mismo volumen, se analizan las principales tendencias e implicaciones que caracterizan a este fenómeno y, en consecuencia, no parece necesario ahondar en esta materia, salvo para destacar que esta declinación es relativa en el sentido que los Estados Unidos siguen siendo un abastecedor sumamente importante de armas en América Latina.

En todo caso, no nos parece que la declinación de la posición norteamericana en estos dos campos permita diagnosticar el fin de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina. El recuento anterior y la interpretación global de las tendencias que hemos analizado demuestran que este diagnóstico es bastante más incierto de lo que parece a primera vista y que en términos del cumplimiento de los objetivos básicos de la política latinoamericana de los Estados Unidos, la situación general del hemisferio parece más favorable ahora que en los últimos tres lustros.

III. LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA Y LA DEPENDENCIA ESTRUCTURAL

A estas alturas del trabajo, corresponde preguntarse cuáles han sido los efectos de la declinación —por cierto relativa— de la influencia norteamericana en América Latina, en los campos en que ésta se ha registrado. Esta interrogante tiene gran importancia, ya que no es aventurado estimar que en algunos sectores específicos —política nuclear, abastecimiento de armamentos, política exterior, tendencias revisionistas con respecto al actual orden económico internacional, etc.— la tendencia a la reducción del papel de Estados Unidos en la región se mantendrá e incluso puede llegar a acentuarse.

En general, los efectos de estas tendencias se plantean sobre todo a nivel de las relaciones de poder entre las diferentes unidades nacionales que integran el sistema interamericano, tomando el término "poder" en una acepción más bien restringida y unidimensional, similar por ejemplo a la que utiliza Robert Dahl en sus estudios sobre la distribución

de influencia en determinadas comunidades políticas nacionales³³, en el sentido que esta acepción sólo toma en cuenta aquello que es decidido y no, en cambio, los acuerdos en torno a objetivos centrales que, en términos generales y dada la actual constelación de fuerzas políticas y económicas predominantes en gran parte del continente, simplemente no requieren de decisión.

Este fenómeno de desconcentración a nivel de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos implica lógicamente una diversificación de las vinculaciones externas de la región, cosa que ya está sucediendo en algunos de los ámbitos que hemos descrito. A la larga, y siempre que la diversificación se vaya extendiendo en el futuro hacia otros dominios, estas tendencias pueden reducir la asimetría que caracteriza a las relaciones actuales de América Latina con los Estados Unidos, en términos de flujos comerciales, inversiones, corrientes financieras, abastecimiento militar, etc. Cabe preguntarse cuáles son los límites de esta reducción pero, en sí, este hecho relativamente nuevo parece positivo para la región y no se ve razón alguna para plantear dudas sobre la conveniencia de seguir este curso. Sin embargo, debe quedar en claro que este fenómeno, sin perjuicio de todos los ribetes favorables que pueda tener, no implica necesariamente una reducción de la dependencia estructural latinoamericana, por lo menos en el sentido que le han asignado a este término muchos cientistas sociales de la región.

Ciertamente no es éste el lugar para describir el enfoque de la dependencia³⁴, ni para hacer un paralelo entre esta perspectiva y otras que en

³³ Véase Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New York/London: Yale University Press, 1969) y, del mismo autor, *Polyarchy. Participation and Opposition* (New York/London: Yale University Press, 1971). A partir de un estudio del proceso de toma de decisiones en diversas comunidades, el autor citado concluye que la influencia política en las sociedades capitalistas avanzadas está distribuida entre una serie de élites sectoriales que compiten entre sí a través de un modelo de participación relativamente pluralista. Este modelo ha sido cuestionado por autores como Peter Bachrach y Morton S. Baratz, que en un artículo pionero intitulado "Two Faces of Power", publicado en el *American Political Science Review* 56, N° 4, December 1962, pp. 947-952, y en un libro posterior, *Power and Poverty. Theory and Practice* (Oxford: University Press, 1970), señalaron que cualquier análisis de los patrones de distribución de influencia en la comunidad no sólo debía tomar en cuenta aquellos asuntos que se deciden (visión unidimensional), sino que también aquello que simplemente no entraba al proceso de toma de decisiones debido a fenómenos tales como la "movilización del prejuicio" a nivel global y, en general, la ignorancia o falta de atención casi automática hacia las demandas de los grupos sociales marginados de sus respectivas sociedades (visión bidimensional). Finalmente, el politólogo Steven Lukes, en *Power. A Radical View* (London: The Macmillan Press, 1977), es partidario de utilizar una visión tridimensional del poder que tome en cuenta, no sólo las decisiones (Dahl) y las no-decisiones (Bachrach y Baratz), sino que además los conflictos e intereses objetivos o latentes de los miembros de la sociedad, es decir, las contradicciones entre los intereses de aquellos que ejercen el poder y los verdaderos intereses de aquellos que excluyen.

³⁴ Tampoco podríamos incluir en este artículo una bibliografía que hiciera justicia a todos los autores que han contribuido a desarrollar este enfoque. Por esta razón, recurrimos al fácil expediente de remitir al lector a las numerosas y heterogéneas obras de los expo-

ocasiones han utilizado una terminología que superficialmente parece similar. Para los efectos del tema que nos ocupa, basta detenerse en la distinción que hacen autores como Caporaso, Duvall, Muñoz y otros³⁵ entre la tradición latinoamericana de la dependencia y aquella que tiende a acercarse al concepto tradicional de poder, generalmente en su sentido unidimensional y decisional ya descrito. Mientras que la primera tradición se centra en el proceso de incorporación de América Latina y otras regiones periféricas en el sistema capitalista global y las distorsiones estructurales que originó este proceso, la segunda fija su atención en las asimetrías que se producen en las relaciones de poder entre las naciones.

Las consecuencias prácticas de la adopción de uno u otro enfoque son claras. Dentro de la primera tradición, desarrollada principal aunque no exclusivamente en América Latina, el hecho que los países de la región diversifiquen sus vínculos con las potencias capitalistas dominantes, e incluso según algunos autores con los restantes miembros del sistema internacional, no implica que se esté reduciendo la dependencia estructural de esos países, ya que ésta deriva de una determinada modalidad de vinculación con el sistema capitalista global, y no de la mayor o menor subordinación de ese país a alguna nación desarrollada en especial. Para citar un ejemplo cualquiera, el hecho que Argentina presente un conjunto de relaciones externas más diversificadas en los campos del comercio, financiamiento, inversiones, etc., que México, no nos dice que Argentina sea menos dependiente que aquel país. No se ve razón alguna para excluir la posibilidad de una cierta gradación de la dependencia, pero esta gradación va a estar determinada por la forma en que ambos países están incorporados al sistema capitalista global, en términos de estructura productiva, envergadura del sector nacional, condiciones en que opera el capital extranjero, infraestructura científico-tecnológica propia, etc. y no por la mayor

nentes más conocidos de este enfoque: Fernando H. Cardoso, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, Sergio Bagú, Osvaldo Sunkel, Aníbal Quijano, Helio Jaguaribe, etc. La lista no es exhaustiva y no implica que estos autores estén de acuerdo en todos los aspectos que tratan. Introducciones, recopilaciones o reseñas más o menos iluminadoras sobre el tema pueden encontrarse en Helio Jaguaribe, *La dependencia político-económica de América Latina* (México, D.F.: Siglo XXI, 1969); Ronald H. Chilcote y Joel C. Edelstein (eds.), *Latin America: The struggle with dependency and beyond* (New York: John Wiley and Sons, 1974), especialmente la Introducción; Philip J. O'Brien, "A critique of Latin American theories of dependency", en Ivar Oxaal, Tony Barnett y David Booth, *Beyond the sociology of development. Economy and society in Latin America and Africa* (London: Routledge and Kegan Paul, 1975), pp. 7-27; J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, "Modernization and Dependency. Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment", *Review Essay, Comparative Politics* 10, N° 4, July 1978, pp. 535-557 James A. Caporaso (ed.), "Dependency and dependency in the global system", *International Organization* 32, N° 1, Winter 1978; y, Heraldo Muñoz, "Cambio y continuidad en el Debate sobre la Dependencia y el Imperialismo", *Estudios Internacionales* 11, N° 44, octubre-diciembre 1978, pp. 88-138.

³⁵ Véase la introducción y los artículos de Caporaso y Raymond D. Duvall en la revista *International Organization* ya citada. También Heraldo Muñoz "Cambio y continuidad...", op. cit., pp. 100-105.

o menor concentración e intensidad de sus relaciones con algún país dominante específico. Al mismo tiempo, esta clarificación sirve para distinguir, por ejemplo, las relaciones Estados Unidos — Canadá o Alemania Occidental— Holanda, por una parte, de las relaciones Estados Unidos —México o Francia— Senegal, por la otra. En los cuatro casos mencionados hay una considerable asimetría relacional que, en términos simples, implica una variable subordinación del segundo integrante de la pareja al primero. Esta subordinación es asimétrica debido a su falta de reciprocidad: así, una crisis de la economía norteamericana tiene mucho mayor impacto en Canadá que una situación inversa. Pero junto con reconocer esto, el sentido común nos dice que hay una diferencia cualitativa entre los dos grupos de parejas. Esta diferencia cualitativa está dada por la modalidad de vinculación histórica y específica de los dos grupos de subordinados al sistema económico global.

No deja de ser curioso que esta diferencia cualitativa, que ha sido expuesta con tanta insistencia y hasta majadería por los teóricos de la dependencia, no haya sido comprendida por algunos autores. En algunos casos esta falta de comprensión no es casual y responde a la necesidad de reivindicar el elemento nacional de gobiernos de países cuya dependencia estructural ha aumentado considerablemente, pero que sin embargo han mantenido discrepancias en el plano de la política externa con naciones capitalistas desarrolladas. En otros casos, el problema parece reducirse a una confusión o distorsión terminológica que ha llevado a autores como Robert Packenham a postular la vinculación del concepto de dependencia con el de poder “de manera que la dependencia se definiría como: ‘poder e influencia relativamente baja’, e independencia significaría; ‘poder o influencia general relativamente alta’”³⁶.

Vista desde el ángulo de los países dominantes, la distinción entre ambas tradiciones intelectuales y enfoques es similar. En este caso, el imperialismo —que no es otra cosa que la dependencia enfocada desde el punto de vista de los países centrales— tampoco se limita a la relación de un país con status alto con otro que tiene un status bajo en el sistema internacional. Por el contrario, se trata de un complejo de relaciones de carácter estructural y sistémico que no envuelve necesariamente la existencia de imperios coloniales o de esferas de influencia más o menos excluyentes, aunque ciertamente estas vinculaciones facilitan la relación imperialista. Es por esta razón que un autor como Pierre Jalée afirma que el imperialismo implica cierto tipo de relaciones dentro de la división internacional del tra-

³⁶ Robert A. Packenham, “Latin American Dependency Theories”. Mimeo, Stanford University, July 1974, citado por Muñoz, *ibid.*, p. 100. Para una postulación similar, véase David Ray, “The Dependency Model of Latin American Underdevelopment. Three Basic Fallacies”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 15. N° 1, February 1973, pp. 4-20. Queremos agregar que la idea de vincular ambos conceptos no nos parece necesariamente mala; lo que sucede es que estos autores plantean la identificación de ambos, despojando al enfoque de la dependencia de todos sus elementos básicos.

bajo, los intercambios, los movimientos de capitales, etc., y que hace que países como Suiza y Suecia, que jamás han tenido colonias o dominado a algún país subdesarrollado más que otro, no sean cualitativamente menos imperialistas que Estados Unidos y Gran Bretaña³⁷.

Sin intentar un paralelo entre ambas tradiciones, la distinción que se ha descrito tiene una consecuencia teórica que reviste particular importancia para el tema de este trabajo. Esta consecuencia se refiere a las unidades de análisis que emplean. En el caso del enfoque de la dependencia estructural, esta unidad está dada, por una parte, por la sociedad dependiente y, por la otra, por el sistema global. Es por esta razón que se habla de un condicionamiento que parte del sistema global. En cambio, en el caso de la tradición dependencia = poder, las unidades de análisis son generalmente los estados-naciones. Si éstos se relacionan en forma marcadamente asimétrica, es decir, si hay una disparidad grande de poder entre una pareja de estados, los seguidores de esta tradición dirán que hay una situación de dependencia. Sin pretender desacreditar esta línea de interpretación, que tiene utilidad descriptiva y limitada a un determinado nivel de análisis, creemos de toda conveniencia restringir el uso de término "enfoque de la dependencia" al primer caso de condicionamiento sistémico-estructural³⁸, por su mayor capacidad para explicar la realidad global de América Latina y otras regiones similares. Al mismo tiempo, aun a riesgo de apartarnos de nuestro tema, queremos dejar en claro que esta última afirmación no implica sostener que la única forma de subordinación posible para una sociedad sea la situación de dependencia estructural. Por el contrario, creemos que hay otras formas de penetración y subordinación explicables a través de perspectivas teóricas diferentes, que en algunos de sus aspectos o "síntomas" muestran similitudes limitadas respecto de las sociedades dependientes³⁹.

En cuanto al carácter mismo del enfoque de la dependencia, es pertinente recordar que, más que una teoría acabada que pretende explicar y predecir la realidad de todos los países de la región así como los múltiples aspectos de sus sociedades, se trata, como lo dice Richard R. Fagen, de un "marco

³⁷ Pierre Jalée, *La pillage du tiers monde* (Paris: Maspero, 1968), p. 20.

³⁸ En este punto seguimos la argumentación de Caporaso y Duvall, op. cit., aun cuando las "peticiones terminológicas" que, por cierto, no son originales, sean un tanto diferentes. Caporaso, por ejemplo, usa el término *dependency* para referirse a la primera tradición, y *dependence* para la segunda.

³⁹ En este sentido, y sin seguir todo su enfoque, compartimos la idea de Johan Galtung sobre la existencia de varios tipos de dominación-subordinación dentro del sistema internacional. Diversas críticas que se han formulado a su enfoque son valederas, pero creemos que, con todas sus debilidades, una interpretación que trata de complementar el enfoque sobre el imperialismo y la dependencia con explicaciones sobre otros procesos de dominación-subordinación sigue siendo valiosa y muy necesaria. Véase especialmente su "Conflict on a Global Scale: Social Imperialism and Sub-Imperialism-Continuities in the Structural Theory of Imperialism", *World Development* 4, N° 3, March, 1976, pp. 153-165.

conceptual, un conjunto de conceptos y de hipótesis sobre vínculos” y sobre todo, “de una óptica que intenta situar y clarificar una amplia gama de problemas”⁴⁰.

Dentro de esta perspectiva general, la dominación de los Estados Unidos sobre América Latina adquiere un significado distinto al tradicional. No se trata de una imposición externa llevada a cabo por la gran potencia sobre sus débiles vecinos del sur. Por el contrario, estamos frente a una relación de penetración transnacional en que los agentes privados y públicos norteamericanos juegan por el momento el papel más importante a través de alianzas *de facto* con los grupos dirigentes de la región. Estas alianzas no se forjan a través de oscuras conspiraciones —aunque en ocasiones éstas también han existido—, sino que sobre la base de una armonía de intereses⁴¹ en torno a los objetivos centrales mencionados al comienzo del trabajo. Helio Jaguaribe recordaba esta circunstancia al señalar que “la mayoría de los especialistas norteamericanos todavía no comprenden que la hegemonía de los Estados Unidos en la región no depende del ejercicio de la coerción o de la presión sino de la activa voluntad de dependencia por parte de las élites latinoamericanas”⁴².

A lo anterior habría que agregar que, hasta ahora, los intentos de estos grupos dirigentes de la región para diversificar la dependencia han sido más bien tímidos. Como se señaló más arriba, la evidencia disponible indica que se trata en muchos casos de una suerte de mayor “privatización” de la dependencia, en el sentido que ahora la vinculación se establece en forma más directa con los grupos industriales y financieros de los Estados Unidos, sin que se requiera de la mediación de su respectivo gobierno. En todo caso, desde el punto de vista teórico nada obsta a que en el futuro se pase a una mayor “trilateralización” de la misma dependencia, en virtud de la cual Estados Unidos tenga que compartir en mayor escala su papel dominante con Europa Occidental y Japón. Esta tendencia puede abrir nuevas posibilidades de maniobra para la región: por una parte, es posible que se produzca un aumento de las rivalidades y tensiones dentro de la alianza trilateral, aunque siempre dentro de ciertos límites, y, por la otra, procesos de reacondicionamiento siempre generan nuevas contradicciones que pueden beneficiar a los actores dependientes. Pero, si estos procesos no van acompañados de cambios a nivel de los mismos actores latinoamericanos, lo más probable es que sólo tendremos una mayor diversificación de la misma dependencia y, por consiguiente, la tan anunciada autonomía estará tan lejos como siempre.

⁴⁰ Véase su artículo, “Studying Latin American Politics: Some Implications of a Dependencia Approach”, *Latin American Research Review* 12, N° 2, 1977, p. 7.

⁴¹ La idea de la armonía de intereses entre grupos dirigentes de la periferia y grupos dirigentes y dirigidos del centro está tomada de Johan Galtung, “A Structural Theory on Imperialism”, *Journal of Peace Research*, N° 2, 1971, pp. 81-85.

⁴² Helio Jaguaribe, “El informe Linowitz y las relaciones Estados Unidos-América Latina”, *Estudios Internacionales* 10, N° 40, octubre-diciembre 1977, p. 49.

Las consideraciones precedentes serían incompletas sino no aludiéramos, aunque sea brevemente, a la cuestión de la autonomía relativa del Estado en América Latina. Esta mención parece necesaria para evitar una visión demasiado reduccionista y mecanicista del enfoque de la dependencia, en el sentido que éste pretendería explicar todos los aspectos de las sociedades latinoamericanas a la luz de su incorporación histórica al sistema capitalista global. Tal visión, que en ocasiones ha sido entregada por ciertos autores que escriben dentro de la tradición de la dependencia (y del imperialismo), representa más bien una deformación y simplificación que no se compadece con la riqueza del enfoque; similarmente, esta referencia a la naturaleza del Estado en la región sirve para explicar diversos cambios que se han producido a nivel de las políticas externas (e internas) de algunos países latinoamericanos y que no parecen constituir meros reflejos de correspondientes cambios a nivel de las estructuras económicas y sociales de las sociedades en que se originan.

Para diversos autores que han utilizado el enfoque que estamos comentando, es claro que la relación que se establece entre el Estado latinoamericano y su respectiva sociedad, por una parte, y ese mismo Estado y los intereses externos, por la otra, es de naturaleza compleja y no necesariamente unidireccional. Respecto del primer aspecto, sería erróneo y simplista ver al Estado como un reflejo exacto o un mero instrumento de las fuerzas sociales prevalecientes en una época histórica determinada; por el contrario, es concebible una situación en que los sectores que ejercen directamente las funciones estatales comiencen a impulsar intereses y políticas propias que incluso contradicen en ciertos sentidos aquellos de los grupos en que primariamente se apoyan. Un ejemplo de esta situación podría estar dado por la tendencia, por cierto limitada, de algunos aparatos estatales latinoamericanos a controlar sectores importantes y hasta claves de la economía, impidiendo no sólo la participación foránea sino que también la privada local. En cuanto al segundo aspecto, sería igualmente simplista ver a los Estados latinoamericanos, especialmente aquellos de mayor envergadura, como meras plataformas al servicio de los intereses transnacionales o de las potencias en que éstos tienen su base⁴³. Ello explica que en algunos casos específicos, gobiernos latinoamericanos hayan entrado en conflicto con sectores privados y públicos de países capitalistas desarrollados, no sólo en torno a cuestiones de carácter más bien secundario, sino que incluso en relación a problemas como la nacionalización de recursos naturales.

Ambos aspectos de la autonomía relativa del estado en América Latina han sido destacados con especial claridad e insistencia por el politólogo argentino Marcos Kaplan. Para este autor, no hay por lo general una identificación absoluta entre el Estado y la élite político-administrativa que

⁴³ Véase sobre este punto, Fernando H. Cardoso, "Current theses on Latin American development and dependency: a critique", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* (Amsterdam), N° 22, junio 1977, p. 60 y siguientes.

lo maneja, por una parte, y una fracción o la totalidad de los grupos dominantes en la sociedad, por la otra. Por el contrario, “los condicionamientos y determinaciones de la base socioeconómica y de los conflictos de clase no se ejercen de manera automática, mecánica, unilinear sobre la esfera política y sobre el Estado, y crean por el contrario la posibilidad y la necesidad de su autonomización relativa”⁴⁴. En cuanto a la vinculación Estado-intereses externos, Kaplan es igualmente claro al señalar que rara vez llega el estado a ser un “mero instrumento pasivo de los intereses foráneos”; más bien, éste “asume y ejerce una función de mediación y arbitraje entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la autonomía y la dependencia”⁴⁵.

Obviamente, en ambos casos la autonomía del estado tiene sus límites. En el plano interno, éstos parten del hecho de que el estado no puede ser concebido como una entidad abstracta, completamente alejada y aislada de las fuerzas socioeconómicas que integran la sociedad y situada por encima de los conflictos que se producen dentro de ella. En el plano externo, los límites están dados por los objetivos centrales ya descritos en la introducción de este trabajo. En otras palabras, los países latinoamericanos disponen de una cierta capacidad de maniobra, siempre que no hagan causa común con potencias rivales y hostiles que pudieren amenazar la continuación de la presencia hegemónica de Estados Unidos en la región y siempre que no violen las normas escritas y no escritas que rigen los fundamentos de las actuales relaciones económicas de la región con el exterior.

Pero no quisiéramos terminar este ya largo análisis sin una nota algo más optimista sobre los alcances de la diversificación de las relaciones internacionales de América Latina. La base para este optimismo moderado, que por cierto nada tiene en común con el triunfalismo que criticamos, está dada por la posibilidad de que esta diversificación pueda hacer más viable una negociación de la dependencia, como fase intermedia hacia la superación de la misma, superación que por el momento parece aún lejana.

El escenario en que se podría presentar esta alternativa estaría configurado por una serie de cambios que ya comienzan a perfilarse en el plano externo de América Latina. Estamos pensando sobre todo en un aumento de las tensiones y rivalidades entre las naciones imperiales generadas por diversas crisis de carácter estructural que tarde o temprano conducirán a una redefinición de las relaciones de los países capitalistas entre sí, y

⁴⁴ Marcos Kaplan, “El Leviatán criollo: Estatismo y sociedad en la América Latina contemporánea”, *Revista Mexicana de Sociología* 15, N° 3, julio-septiembre 1978, p. 819. Véase también su contribución al volumen editado por Cotler y Fagen, op. cit., pp. 52-66. Esta realidad de un Estado dotado de autonomía parcial, es *mutatis mutandi*, similarmente válida para los países imperiales. Tal como sería simplista ver al Estado brasileño como una mera prolongación de los intereses transnacionales, sería simplista concebir al estado norteamericano como un mero instrumento de las corporaciones transnacionales con sede en aquel país.

⁴⁵ Kaplan, “El Leviatán criollo...”, op. cit., pp. 813-814.

entre éstos y el resto de los integrantes del sistema internacional. Similarmente, parece plausible que estas mismas tensiones, unidas a procesos internos que ya están en curso, repercutirán en alguna forma en las alianzas y constelaciones de fuerzas que sustentan la acción del Estado en esos mismos países dominantes. Se trata, por supuesto, de tendencias de sentido aún incierto, pero la probabilidad de que ellas evolucionen en la dirección descrita parece alta.

Esta situación de mayor fluidez de las relaciones económicas y de poder a nivel global puede abrir nuevas perspectivas para la negociación de los términos de la dependencia latinoamericana. Sin embargo, es necesario insistir en que la factibilidad de esa negociación no queda reducida a un problema de mayor o menor voluntad política de las actuales élites dirigentes de la región, ya que si bien es cierto que éstas tienen alguna capacidad de maniobra, no es menos cierto que están limitadas por los intereses básicos que comparten con las fuerzas transnacionales y estatales procedentes de las potencias imperiales. De ahí que forzosamente esta negociación tenga que partir del supuesto de que también se registren cambios en el plano interno de las sociedades latinoamericanas que impliquen la revalorización del papel que desempeñan algunos sectores secundarios en las alianzas de grupos y fuerzas sociales vigentes, o, más probablemente, que se traduzcan en la constitución de nuevas alianzas que incorporen a elementos actualmente excluidos. Por el momento, esta posibilidad parece remota, pero no olvidemos que la práctica política es a menudo más rica y dinámica que lo que sugiere la proyección de las tendencias actuales.

septiembre, 1979.

LAS RELACIONES ECONOMICAS ENTRE LA PERIFERIA LATINOAMERICANA, ESTADOS UNIDOS Y EUROPA OCCIDENTAL

Heraldo Muñoz

En este ensayo nos referimos a las relaciones económicas entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental mediante el análisis de dos fenómenos históricos muy distintos pero relacionados entre sí: primero, la *dependencia estratégica* de los países avanzados de Europa y EE. UU. frente a los países periféricos de Latinoamérica que cuentan con recursos minerales críticos, abundante mano de obra barata y amplios mercados y, segundo, la *dependencia estructural* de las sociedades periféricas de la región frente a los países centro de Europa, y EE.UU. Estas dos situaciones ciertamente no agotan ni cubren *todos* los aspectos de las relaciones económicas entre América Latina y Europa Occidental-Estados Unidos, sino sólo aquellos que creemos son importantes desde un punto de vista teórico.

Las relaciones económicas entre la periferia latinoamericana y Estados Unidos no deben ser estudiadas meramente en términos cuantitativos, en el nivel bilateral, y sólo en ciertos lapsos de tiempo. Es necesario insertar el análisis de estas relaciones económicas en un contexto *global*, examinando los cambios histórico-críticos que ocurren en la economía política mundial. Específicamente, se debe enfatizar el estudio de la “dependencia estratégica” de los países centros.

Por *dependencia estratégica* entendemos la situación en que los países capitalistas avanzados dependen de fuentes externas, especialmente regiones subdesarrolladas, para el abastecimiento de minerales estratégicos de bajo precio, mano de obra barata y mercados, todos los cuales son elementos esenciales para su crecimiento económico ininterrumpido y defensa nacional. Desde este ángulo, se puede percibir claramente la *alta trascendencia económica de América Latina para los centros*, especialmente si consideramos que, recientemente, se ha agudizado la rivalidad entre países avanzados por asegurar acceso a fuentes foráneas de materias primas baratas, mano de obra de bajo costo y mercados.

Los teóricos de la dependencia han concentrado, por buenas razones, sus análisis en el impacto del desarrollo del capitalismo en las estructuras de clase, economías, y culturas de las sociedades actualmente subdesarrolladas, especialmente las de América Latina. En contraste, la introducción del término “dependencia estratégica” pretende analizar lo que ocurre en los centros a medida que el capitalismo se expande a nivel mundial y, en este sentido, permite estudiar las relaciones entre América Latina y EE. UU.— Europa Occidental desde la perspectiva de las necesidades e intereses de las regiones avanzadas.

El concepto de dependencia estratégica no denota solamente una dependencia de nación a nación. Presuponemos que, en última instancia, el estado refleja los intereses de los grupos y clases gobernantes de una sociedad dada. Pero, el estado es una entidad compleja en que, por ejemplo, los conflictos internos a los grupos dominantes y la influencia de las burocracias estatales juegan un rol determinante. De cualquier modo, la dependencia estratégica caracteriza, en último término, una situación en que los grupos o clases dominantes de países industrializados dependen, para su continua prosperidad, de los recursos naturales baratos, de la mano de obra barata, y de los mercados de, principalmente, países subdesarrollados. El fenómeno de la dependencia estratégica también está relacionado con problemas de clase a nivel doméstico de los países centro, ya que puede afectar alianzas y conflictos sociopolíticos. Por ejemplo, la experiencia ha demostrado que el éxodo de corporaciones multinacionales de EE.UU. hacia la feria, producto de la agudización de la dependencia estratégica, es apoyado por sectores gubernamentales, pero duramente atacado por confederaciones sindicales.

La dependencia estratégica de las naciones avanzadas es, en gran medida, un resultado del proceso histórico de evolución capitalista. A medida que dicho proceso creaba la dependencia sufrida actualmente por los países subdesarrollados, al mismo tiempo, en forma dialéctica, se profundizaba la dependencia de las potencias imperialistas con respecto a las materias primas críticas, la mano de obra y los mercados del Tercer Mundo.

Según Avineri, Marx había notado la existencia de un fenómeno similar cuando —al escribir sobre el colonialismo en China e India— sugirió que “no sólo Asia se está poniendo más dependiente con respecto a Europa, sino que Europa también, dialécticamente, se está haciendo más dependiente de Asia”¹. En otras palabras, la dependencia *estratégica* que experimentan los países avanzados es la contraparte de la dependencia *estructural* característica de las sociedades subdesarrolladas², y ambos tipos de dependencia están relacionados con el proceso histórico del desarrollo capitalista mundial.

La dependencia estratégica de las naciones-centro equivale a una situación de dependencia “sectorial” (que afecta el funcionamiento normal de las economías de los centros), a diferencia de una dependencia “generalizada” y transnacional de los países periféricos (que afecta a las economías, estructuras sociales, política, cultura, etc., de las socie-

¹ Ver Shlomo Avineri, *Marx on Colonialism and Imperialism* (Garden City, N.Y.: Doubleday and Co., 1969), p. 16.

² La literatura y el debate en torno a la “dependencia estructural” de los países subdesarrollados es bastante amplio. Ver Heraldo Muñoz, “Cambio y Continuidad en el Debate sobre la Dependencia y el Imperialismo”, *Estudios Internacionales*, N° 44, octubre-diciembre, 1979.

dades subdesarrolladas), y ambas constituyen aspectos complementarios de una misma realidad.

Algunos analistas y comentaristas han oscurecido las vitales diferencias que existen entre estas dos situaciones de dependencia, al referirse a una creciente *interdependencia* o *dependencia mutua*, entre potencias desarrolladas y países subdesarrollados ricos en recursos naturales, situación que, en vista de la crisis del petróleo, debería conducir a la paz y cooperación internacional para beneficio de la humanidad. Aunque pensamos que esta perspectiva no se ajusta a la realidad, ello no significa que debamos dejar de hablar de "interdependencia". Por el contrario, sólo conviene enfatizar la *naturaleza desigual* del fenómeno de la interdependencia en la economía política mundial contemporánea.

Siguiendo esta línea analítica, examinaremos las relaciones económicas entre América Latina y Europa Occidental y EE. UU. a partir de los dos tipos de dependencia recién señalados.

I. LA DEPENDENCIA ESTRATÉGICA DE EE. UU. Y EUROPA OCCIDENTAL, FRENTE A LA PERIFERIA LATINOAMERICANA

Comenzando con el factor *minerales estratégicos*, hay que reconocer que buena parte de las reservas mundiales exportables de minerales claves se encuentra en países desarrollados como Canadá, Australia y Sudáfrica³. Pero, otro porcentaje significativo de dichos recursos (ej., petróleo, bauxita, cobre, manganeso, cobalto) se halla en zonas subdesarrolladas, particularmente en América Latina.

En cuanto a la dimensión recursos, la dependencia estratégica de cualquier país avanzado surge básicamente de dos fuentes: a) la simple carencia física de minerales críticos y/o b) la existencia de condiciones económicas desventajosas para la explotación de materiales físicamente disponibles. Esta última fuente nos conduce a otra causa importante por la cual las economías capitalistas avanzadas necesitan ganar o preservar el acceso a fuentes extranjeras *baratas* de materias primas: la importación de recursos minerales baratos hacia los centros, les permite a las corporaciones involucradas disminuir la velocidad de la inversión en capital constante lo que se traduce en aumentos de las tasas de ganancia de dichas compañías.

En otras palabras, no es simplemente un "asunto de conveniencia" cuando las economías desarrolladas importan minerales desde el exterior: es un problema de ventaja económica y necesidad estructural. Además,

³ En términos operacionales, consideramos "clave" o "estratégico" cualquier mineral que: a) sea un recurso no-renovable; b) esté concentrado en relativamente pocos lugares (15 países o menos), y c) tenga aplicaciones económicas y militares reconocidas.

cualquier corte repentino o aumento substancial en el precio de las materias primas afectaría los niveles de vida que la población —especialmente los sectores privilegiados— de los países avanzados que han disfrutado el consumo de recursos naturales baratos del Tercer Mundo. Así lo ha reconocido un estudio técnico sobre los Estados Unidos y las materias primas mundiales⁴.

En resumen, el problema de la dependencia estratégica es de carácter *cualitativo* y está estrechamente relacionado con el proceso de acumulación en los centros.

La dependencia estratégica de los países avanzados emergió como el producto histórico del desarrollo del capitalismo a nivel mundial y, por lo tanto, no es un fenómeno nuevo. Efectivamente, la dependencia estratégica de Europa y EE. UU. respecto de los recursos naturales de América Latina data desde la época de la conquista ibérica, aunque se manifiesta más claramente desde comienzos del presente siglo.

En esos años la inversión norteamericana en la región se orientaba hacia sectores que complementasen a la economía de EE. UU. y no compitiesen con sus firmas⁵. Es decir, la inversión se centraba en el petróleo, minerales industriales, azúcar, plátanos y otros productos tropicales, y ferrocarriles (para facilitar el transporte de las materias primas). En 1914 la inversión norteamericana por sectores en América Latina era la siguiente:

Cuadro 1
INVERSIÓN NORTEAMERICANA EN AMÉRICA LATINA
(por sectores como porcentaje de la inversión Norteamericana total en la región. 1914)

	%
Minería	43,5
Agricultura	18,7
Ferrocarriles	13,7
Petróleo	10,0

Fuente: Cifras de CEPAL citadas en "U.S. Private Investment in Latin America 1880-1961" op. cit., p. 5.

La primera guerra mundial, y la producción de armamentos, motivó un aumento en la demanda e importancia de los minerales claves. Los países avanzados, por lo tanto, comenzaron a buscar nuevas concesiones mineras en América Latina y el resto del Tercer Mundo.

⁴ Ver International Economic Studies Institute, "Dependence of the Industrialized World on Imported Materials", en *Raw Materials and Foreign Policy* (Washington, D.C.: International Economic Studies Institute, 1976), p. 12.

⁵ Ver "U.S. Private Investment in Latin America 1880-1961", en *Yanqui Dollar: The Contribution of U.S. Private Investment to Underdevelopment in Latin America* (Berkeley: North American Congress on Latin America, 1971), p. 5.

Concluida la primera guerra mundial, EE. UU. desplazó a Gran Bretaña como la principal fuente de capital extranjero en América Latina. La mayor parte de la inversión norteamericana permaneció en el campo agrícola y minero (incluyendo el petróleo).

En aquella época, Japón también había comenzado la búsqueda mundial de nuevas fuentes de materias primas y mercados. Entre las regiones geográficas prioritarias para la expansión japonesa estaban América del Sur y, especialmente, el Pacífico Sur, áreas que contaban con abundantes recursos naturales y grandes espacios abiertos para la colonización⁶. Por otra parte, Alemania y otras potencias europeas centraban su atención principalmente en los vastos recursos de África y Asia.

Entre 1929 y 1945 el flujo de capital norteamericano hacia América Latina fue más bien modesto. La disminución de la inversión estadounidense se debió a la crisis económica mundial, y a las políticas nacionalistas de algunas repúblicas latinoamericanas. A pesar de todo, durante ese período hubo una expansión de la inversión en los recursos naturales de la región.

Finalizada la segunda guerra mundial, América Latina se transformó en la zona geográfica prioritaria de Japón en cuanto a inversión y abastecimiento de minerales claves. Según un autor, las inversiones japonesas en América Latina se realizaban principalmente para "obtener fuentes seguras de materias primas, tales como mineral de hierro y cobre para las industrias de Japón"⁷. Aunque durante el período de postguerra el comercio de Japón con América Latina era menor que el comercio con el Sudeste Asiático o con América del Norte, la inversión japonesa en Latinoamérica era más grande que en cualquier otra región. Dicha inversión se concentraba en la región andina (especialmente Bolivia y Chile) y en México, primordialmente en el sector minero⁸.

Alemania Federal, por su parte, también comenzó a interesarse en América Latina y sus recursos. Efectivamente, hacia fines de 1965, la RFA había invertido cerca de 1,6 billones de marcos alemanes en la región. Aunque esta cifra era modesta en comparación a otras zonas, la porción canalizada a América Latina, en relación al total de las inversiones alemanas en el exterior, equivalía a un 20% (el segundo lugar después de Europa que recibía un 54%)⁹.

Entre 1945 y 1961 la inversión norteamericana en América Latina declinó con respecto a Europa, pero continuó estando "centrada principalmente

⁶ Ver Akira Iriye, *Pacific Estrangement: Japanese and American Expansion, 1897-1911* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1972), p. 38.

⁷ Yoshinori Ohara, *Japan and Latin America* (Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1967), pp. 42-43.

⁸ Ver Ministry of International Trade and Industry, *White Paper on Economic Cooperation* (Tokyo: MITI, 1966).

⁹ Ver Albert von Gleich, *Germany and Latin America* (Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, June, 1968), p. 53.

en las industrias primarias extractivas, especialmente petróleo¹⁰, (aunque el sector manufacturero adquiriría creciente importancia relativa). En 1969, la inversión privada directa de EE.UU. en la minería de América Latina sumaba más de US\$ 5.600 millones, más del 40% del total de la inversión norteamericana en la región, mientras que las ganancias provenientes del sector minero alcanzaban a US\$ 911 millones, lo que representaba el 55% de las ganancias totales¹¹.

El surgimiento de un “nacionalismo económico” entre países periféricos ricos en materias primas —muy particularmente en América Latina—, la creciente preocupación mundial por el deterioro del ecosistema y el posible agotamiento de los recursos naturales terrestres, y la implementación de un embargo petrolero en 1973, plantearon complicaciones adicionales y agudizaron la dependencia estratégica de los centros.

Según investigaciones realizadas por este autor, la crisis del petróleo de 1973 ilustró los peligros de la dependencia estratégica de los países avanzados, y motivó aumentos en niveles de “cooperación/interés” por parte de EE.UU., Alemania, Japón y otros países avanzados hacia países exportadores de minerales claves de América Latina, especialmente Perú, Brasil, México y Venezuela¹².

Un fenómeno interesante es el hecho que aunque la inversión norteamericana en la región andina ha disminuido en forma significativa en los últimos años, debido a acciones tales como expropiaciones, la inversión en Perú, el país más rico en minerales de la subregión, se ha mantenido a un nivel bastante alto debido, particularmente, a la expansión y explotación de yacimientos cupríferos. De acuerdo a un informe oficial sobre la inversión de EE.UU. en el Pacto Andino “existe la necesidad de establecer una relación entre la inversión norteamericana directa en el extranjero y la disponibilidad de recursos naturales estratégicos para EE.UU.”¹³.

Como consecuencia de la crisis petrolera, la inversión extranjera total de Japón disminuyó considerablemente de 3.497 millones de yens en 1973, a 2.396 millones en 1974. Sin embargo, “a pesar que las inversiones declinaron en casi todos los sectores, aquéllas en la industria minera extranjera aumentaron a 743 millones de yens”¹⁴. Más

¹⁰ CEPAL citado en “U.S. Private Investment in Latin America”, op. cit., p. 13.

¹¹ “Inversiones Directas Privadas de los EE.EE.”, *Pekín Informa*, N° 33, agosto 18, 1971, p. 12.

¹² Para un análisis detallado de la dependencia estratégica, la crisis petrolera, y sus efectos en las políticas exteriores de EE.UU., Japón y Alemania Federal ver, Heroldo Muñoz, *The Strategic Dependency of Advanced Capitalist Countries: A Study on Imperialism and Third World Minerals*, Ph. D. dissertation, Graduate School of International Studies, University of Denver, 1979, especialmente capítulo VI.

¹³ U.S. *Direct Investment in South America's Andean Common Market* (Washington, D.C.: Comptroller General of the United States, June 7, 1977), pp. 36-37.

¹⁴ E. Chin, “The Mineral Industry of Japan”, *Bureau of Mines Minerals Yearbook*, (Washington, D.C.: U.S. Dept. of the Interior, 1975), pp. 1-2.

aún, el alto grado de dependencia estratégica de Japón, ha obligado a las corporaciones multinacionales japonesas a ofrecer mejores condiciones de inversión a los países productores de minerales de América Latina que las empresas de EE.UU., Alemania Federal, Francia y otros. Por ejemplo, "en Perú los japoneses aceptaron un límite temporal a sus inversiones, participación de los trabajadores en las decisiones administrativas, y control gubernamental de sus prácticas de fijación de precios y 'marketing'"¹⁵. De allí que, según un analista del Depto. de Estado de EE.UU., el principal determinante de la participación japonesa en la industria minera de países como Perú, México y Brasil, sea "el acceso seguro a materias primas. Ganancias derivadas de la inversión...o 'marketing' en terceros países son factor subordinados de aquél"¹⁶.

Por otra parte, un documento oficial de la República Federal Alemana sostiene que entre las principales razones para invertir en los países subdesarrollados se cuentan,

"el desarrollo de nuevos mercados, la utilización de ventajas de costos en producción y transporte, la evasión de restricciones a la importación en los países consumidores, y la protección de fuentes de materias primas."¹⁷ (nuestro énfasis).

En términos geográficos, actualmente la inversión extranjera de Alemania Federal —y de Europa Occidental en general— en las regiones periféricas se concentra en América Latina, especialmente en Brasil y México¹⁸.

En cuanto a compras de materias primas, América Latina es un abastecedor muy importante de la Comunidad Económica Europea (CEE), aun cuando su participación en las importaciones de la CEE es levemente inferior a las adquisiciones que la Comunidad hace a Estados Unidos o Africa. En todo caso, existen muchos recursos minerales en los cuales Latinoamérica constituye el principal proveedor de la CEE (ej.: hierro, cobre, bauxita).

La asistencia económica es un instrumento de gran significación de los países desarrollados de Europa, y EE.UU. para asegurar acceso preferencial a los depósitos de minerales estratégicos de América Latina. Es así que —y como consecuencia del embargo petrolero de 1973— la sección 663 del

¹⁵ Richard Barnet y Ronald Müller, *Global Reach: The Power of Multinational Corporations* (New York: Simon and Schuster, 1974), p. 202.

¹⁶ Wendell Woodbury, *The U.S. and Japan and Latin America's Mineral Resources*, Senior Seminar in Foreign Policy, U.S. Department of State, 16th Session, 1973-74, p. 13.

¹⁷ German Information Center, *In Focus: Foreign Investments* (New York: GIC, 1977), p. 3.

¹⁸ Ver Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, "German Direct Investment in Developing Countries", *DIW Economic Bulletin*, vol. 10, N° 9, 1973, pp. 77-81.

Decreto de Ayuda Exterior de 1974 del gobierno de Estados Unidos, "autoriza al Presidente para que otorgue ayuda militar o económica a cambio de 'materias primas estratégicas' escasas cuando él determine que es en el interés nacional"¹⁹.

En el caso de Japón se ha observado —desde mediados de la década del 60— una tendencia a "otorgar mayor preferencia a países relativamente menos desarrollados, pero que poseen recursos naturales críticos que Japón necesita"²⁰. Además, según un estudio realizado por Sukehiro Hasegawa, países ricos en materias primas tales como Brasil y Perú aparecen entre los 12 primeros países de una lista de 38, favorecidos con el mayor porcentaje de "grants" (a diferencia de empréstitos cancelables normales) en relación a la ayuda exterior total de Japón²¹. No cabe duda, por lo tanto, que —como afirmase un documento oficial de EE. UU.— la asistencia económica exterior de Japón "se concentra cada vez más en países o regiones que producen minerales o productos agrícolas que Japón importa"²².

Un trabajo sobre la ayuda exterior alemana a los países periféricos durante los años 60, también revela que una de las principales razones detrás del programa de asistencia económica de la RFA es la necesidad de obtener acceso preferencial a las materias primas de los países recipientes. Según Jack Knusel,

"Debido a que la economía alemana se debilitaría considerablemente sin materias primas básicas, a la RFA le interesa mantener buenas relaciones con los países en desarrollo de donde esos recursos se obtienen. La asistencia económica le otorga a los alemanes los medios por los cuales mantienen y refuerzan su propia salud y estabilidad económica"²³.

Tal como en el caso de la inversión extranjera, los países de América Latina que reciben más ayuda de la RFA son Brasil, Perú y México.

En resumen, la dependencia estratégica de los países avanzados respecto de los minerales claves de América Latina y otras regiones subdesarrolladas es evidente y, junto al fenómeno catalizador de la crisis petrolera de 1973, llevó a que los países avanzados asumiesen actitudes de "cooperación e interés" frente a los países periféricos ricos en minerales estra-

¹⁹ Ver International Economic Studies Institute, "Foreign Assistance and Material Needs", en *Raw Materials and Foreign Policy*, op. cit., p. 334.

²⁰ Sukehiro Hasegawa, *Japanese Foreign Aid: Policy and Practice* (New York: Praeger Publishers, 1975), p. 66.

²¹ *Ibid.*, p. 67.

²² Council on International Economic Policy, Executive Office of the President, *Special Report: Critical Imported Materials* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, December 1974), p. 48.

²³ Jack L. Knusel, *West German Aid to Developing Nations* (New York: Praeger Publishers, 1968), p. 13.

tégicos. Por ello, un documento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón sostiene que,

“La importancia para Japón de América del Sur y Central que posee muchos recursos no-explotados aumentó aún más en 1973, a medida que el problema de las materias primas y de energía se tornara más serio en todo el mundo... Creemos que las relaciones de Japón con los países de América Central y del Sur se convertirán cada vez más estrechas, con la dimensión económica como el eje principal”²⁴.

En lo que respecta a la *mano de obra barata*, la dependencia estratégica de los países avanzados frente a los países periféricos representa principalmente un fenómeno característico del período de postguerra, vinculado al proceso de transferencia de infraestructuras de producción desde los centros hacia lugares tales como Brasil, México y Taiwán. Es así que han surgido las “zonas de libre producción” o “plataformas de producción” de las corporaciones multinacionales que se definen como: “enclaves industriales establecidos por industrias con orientación de mercado mundial en lugares donde la obra de manos es abundante”²⁵. Actualmente, estas llamadas “plataformas de producción” ubicadas en países subdesarrollados (posibles sucesoras de los “runaway shops”) constituyen una *necesidad* estructural de las economías de los países avanzados debido, entre otras razones, a los aumentos en los costos de la mano de obra en los centros. Según un académico europeo,

“Por primera vez en la historia del mundo, nuestros capitalistas poseen la habilidad física y psicológica requerida para explotar el recurso más importante del Tercer Mundo —su mano de obra barata. Esta explotación sucederá cada vez más, en parte debido a una decisión consciente *pero mayormente por necesidad*, y esta tendencia es una especie de cuerda con la cual muchas multinacionales norteamericanas y europeas habrán de ahorcarse”²⁶ (énfasis nuestro).

La explotación de la mano de obra barata de la periferia le permite a las corporaciones transnacionales involucradas aumentar sus respectivas tasas de ganancia. La canalización hacia los países avanzados de bienes producidos en países de bajo salario incluso podría conducir a un aumento de la tasa de explotación en los centros, lo que tendría un efecto compensativo respecto a la tendencia declinante de la tasa de ganancia.

²⁴ Japanese Ministry of Foreign Affairs, “Foreign Policy” en *White Papers of Japan* (Tokyo: 1975), p. 81.

²⁵ Folker Fröbel, Jürgen Heinrichs, Otto Kreye, “The New Industrial Division of Labor”, *Social Science Information*, vol. 17, N° 1, 1978, p. 138.

²⁶ Louis Turner, *Multinational Companies and the Third World* (New York: Hill and Wong, 1973), p. 175.

El fenómeno de redistribución o reubicación de la producción a nivel mundial implica que la antigua división internacional del trabajo entre, por un lado, países avanzados exportadores de manufacturas y, por otro, países subdesarrollados exportadores de materias primas, está siendo modificada. Por consiguiente, la forma de inserción de América Latina en la economía mundial también está experimentando una transformación que analizaremos con más detalle más adelante. Según una fuente, la nueva división internacional del trabajo se caracterizaría básicamente porque ahora,

“Por primera vez, un mercado mundial único para la obra de mano, y un mercado mundial único para zonas industriales, cubre efectivamente tanto países industriales clásicos como países subdesarrollados. En muchos casos, el capital industrial puede obtener mayores ganancias mediante la reorganización adecuada de la producción, ya que una subdivisión apropiada del proceso productivo permite explotar el ejército de reserva industrial *mundial* con la ayuda de un sistema de comunicaciones y transporte altamente desarrollado”²⁷.

Lo concreto es que las corporaciones multinacionales y las economías de los países avanzados han progresivamente pasado a valorizar la mano de obra barata de los países periféricos. La explicación de este fenómeno es simple: los salarios que se pagan en los países subdesarrollados equivalen sólo a un pequeño porcentaje de los salarios de los países avanzados. Por ejemplo, los costos de la mano de obra para la industria manufacturera son mucho más bajos en Brasil o México que en Estados Unidos, Alemania Federal o Francia. Efectivamente, como puede observarse en el siguiente cuadro, en 1970 —para el promedio de la industria manufac-

Cuadro 2
ÍNDICES DE REMUNERACIÓN MEDIA POR HORA DE TRABAJO OBRERO
EN PAÍSES SELECCIONADOS (1970)
(Estados Unidos = 100)

Industria	EE.UU.	Canadá	Alemania Federal	Francia	Reino Unido	Bélgica Luxem.	México	Brasil
Manufacturas	100	86	65	47	40	53	12	14

Fuente: U.S. Senate, *Implications of Multinational Firms for World Trade and Investment and for U.S. Trade and Labor*. February, 1973.

²⁷ Fröbel, Heinrichs y Kreye, op. cit., p. 130.

turera— la remuneración media por hora de trabajo obrero en México era un 12% de la de EE. UU., mientras que la de Brasil era de un 14% de la de EE. UU.

De acuerdo a un documento de la CEPAL, dada las enormes diferencias de costo de la mano de obra entre los países latinoamericanos y los países desarrollados de Europa y EE. UU., la mano de obra latinoamericana continuará siendo más barata que la de los centros “aun cuando se apliquen políticas avanzadas de distribución del ingreso”²⁸.

Por otra parte, también existen diferencias de costos bastante marcadas en las operaciones de una misma empresa en distintos países del centro y la periferia. Por ejemplo, en el caso de las operaciones de la General Motors, a fines de 1972 el costo relativo de una hora promedio de trabajo, como porcentaje del costo en Estados Unidos, se estimaban en un 35% en México, un 18% en Brasil, y un 16% en Argentina²⁹.

Algunos investigadores sostienen que la dependencia de las economías avanzadas respecto de la mano de obra barata de la periferia se encuentra afectada por el tipo de tecnología que utilizan las corporaciones multinacionales: Ej., tecnologías intensivas en capital vs. intensivas en mano de obra. Obviamente, mientras más las corporaciones empleen tecnologías intensivas en mano de obra, mayor será el grado de interés que experimentarán respecto a las regiones periféricas con abundante mano de obra barata. Sin embargo, la evidencia sugiere que no sólo empresas que utilizan técnicas intensivas en mano de obra se trasladan a regiones con abundante mano de obra barata. Efectivamente, según Turner,

“En el pasado, sólo las industrias muy intensivas en mano de obra se trasladaban al extranjero, mientras que hoy en día la industria que puede exportarse tiene una orientación mucho más ‘intensiva en capital’. Diez años atrás, el alto contenido de mano de obra en los textiles amenazaba la existencia de esa industria en las economías avanzadas; actualmente el contenido de mano de obra en automóviles compactos puede ser suficiente para forzar su producción en regiones con mano de obra relativamente barata”³⁰.

Además, pareciera que es cada vez más difícil distinguir claramente entre corporaciones que emplean técnicas intensivas en capital vs. empresas que utilizan técnicas intensivas en mano de obra ya que, aparentemente, existe una especie de *continuum* entre industrias intensivas en mano de obra tales como textiles, e “industrias realmente intensivas en capital tales como las plantas nucleares”³¹.

²⁸ CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas de América Latina*, E/CEPAL/1061, Vol. II, 31 de enero de 1979, p. 192.

²⁹ Ver U.S. Senate, *Implications of Multinational Firms...*, op. cit., capítulo 7.

³⁰ Louis Turner, op. cit., pp. 184-185.

³¹ *Ibid*, p. 184.

Entre otros factores relacionados con la mano de obra que estimulan el traslado de infraestructuras de producción desde los centros hacia la periferia se cuentan: el hecho que la jornada de trabajo en los países subdesarrollados es, por lo general, más larga que en los países desarrollados; que la productividad en los países pobres es similar a la productividad de una industria comparable de los países industrializados; que la fuerza laboral en la periferia puede ser contratada o despedida casi sin limitaciones; y que la amplia disponibilidad de un ejército permanente de reserva permite una selección "óptima" de la fuerza laboral más adecuada de acuerdo a criterios tales como edad, sexo, grado de sumisión, etc.³².

Cabe destacar que el avance de la tecnología y el refinamiento de la organización laboral permite desagregar procesos de producción complejos en unidades elementales de manera tal que, aun una fuerza laboral no-calificada puede ser fácilmente capacitada para desempeñar operaciones complejas. De este modo, una fuerza laboral calificada y que recibe altos sueldos, como en Estados Unidos, puede ser fácilmente reemplazada por una fuerza laboral no-calificada o semicalificada como en muchos países de América Latina, especialmente si en estos últimos no existen sindicatos efectivos y/o no se permite la defensa activa de los derechos sindicales³³.

Las cifras sobre transferencia de industrias desde el centro hacia la periferia latinoamericana respaldan lo que se ha declarado anteriormente. Por ejemplo, en años recientes, varias corporaciones norteamericanas en busca de mano de obra barata han creado más de 50.000 trabajos en México a lo largo de la frontera y, por consiguiente, las exportaciones de esa zona hacia Estados Unidos han subido de \$ 7 millones de dólares en 1966 a \$ 350 millones en 1972³⁴.

Según un estudio de Fröbel, Heinrichs y Kreye, el número de empleados en subsidiarias extranjeras de industrias textiles y de vestuario de Alemania Federal se ha más que duplicado desde 1966 a 1974/75, mientras que la cifra de empleados a nivel nacional ha disminuido aproximadamente un 25%. Se estimaba que en 1977 por cada 100 trabajadores empleados a nivel doméstico en la industria alemana de textiles y vestuario, había más de 10 trabajadores extranjeros empleados en subsidiarias en el exterior³⁵.

El empleo en subsidiarias ubicadas en países de bajo nivel de salarios, como proporción del total de la mano de obra extranjera empleada en subsidiarias alemanas del rubro textil y vestuario, aumentó de alrededor

³² Ver Fröbel, Heinrichs y Kreye, op. cit., pp. 126-127.

³³ Ibid., p. 128.

³⁴ Ver Barnet y Müller, op. cit., pp. 300-308.

³⁵ Ver Fröbel, Heinrichs y Kreye, op. cit., p. 135. Estas cifras no consideran la producción por contratos para, por ejemplo, grandes cadenas de almacenes.

de un 25% en 1966 a casi un 50% en 1974/75. Según los tres autores antes mencionados, a mediados de la década del 70 las compañías manufactureras de Alemania Federal tenían subsidiarias (incluyendo las de la CEE) en 77 países. La mayoría de ellas estaban ubicadas en América Latina, principalmente en Brasil, México y Argentina, y se encontraban dispersas en diferentes ramas industriales³⁶.

La tendencia que se observa hacia el traslado de industrias desde Europa y EE. UU. hacia América Latina y otras zonas con abundante mano de obra barata, ha traído consigo, evidentemente, un impacto en el empleo en los países sedes de las corporaciones. De acuerdo a Barnet y Müller dichas transferencias han originado múltiples casos concretos de desempleo en los centros. Por ejemplo, el traslado de una parte de la producción de televisores de la General Instruments desde Nueva Inglaterra a Portugal y Taiwán significó el despido de 3.000 a 4.000 trabajadores; algo similar ocurrió con el traslado de Warwick Electronics de Arkansas e Illinois hacia México; y, finalmente, el traslado de Zenith Radio desde EE. UU. a Taiwán motivó la cesantía de más de 7.000 trabajadores norteamericanos³⁷. Asimismo, un estudio realizado por los profesores Frank y Freeman de Cornell University³⁸, concluyó que la inversión extranjera norteamericana había significado el desplazamiento y pérdida de 1.062.577 oportunidades de trabajo para norteamericanos en el período de ocho años entre 1966 y 1973. Sin embargo, otras investigaciones, tales como las de Robert Stobaugh y otros³⁹, sugieren todo lo contrario y sostienen que la inversión externa norteamericana ha producido efectos favorables en la balanza de pagos de EE. UU. y también en el nivel de empleo.

De cualquier modo, lo que interesa enfatizar aquí es que la dimensión "mano de obra barata" de la dependencia estratégica, implícita en el éxodo de corporaciones multinacionales hacia áreas de bajos salarios como Brasil o México, está íntimamente relacionada con problemas de clase al *interior* de los países centro.

Según una fuente, el movimiento laboral en Estados Unidos se demostró bastante en percibir las implicaciones de la inversión directa en el extranjero. Sin embargo, el nivel de conciencia habría aumentado significativamente después de 1966, cuando las corporaciones transnacionales aceleraron su producción en el extranjero dirigida al mercado estadounidense⁴⁰. Como resultado se originó una fuerte oposición

³⁶ *Ibid*, pp. 135-137. En el caso de Alemania Federal, las corporaciones logran acceso a mano de obra barata no sólo trasladando sus infraestructuras de producción a países pobres sino, además, importando "trabajadores invitados temporales" de países europeos con bajo nivel de salarios. (Ej. Portugal, España, Grecia).

³⁷ Ver Barnet y Müller, *op. cit.*, p. 305.

³⁸ Robert Frank y Richard Freeman, *The Distributional Consequences of Direct Foreign Investment* (Washington, D.C.: Department of Labor, December 2-3, 1976).

³⁹ Robert Stobaugh y otros, *Nine Investments Abroad and their Impact at Home: Case Studies on Multinational Enterprises and the U.S. Economy* (Boston: Harvard Press, 1976).

⁴⁰ Ver Barnet y Müller, *op. cit.*, p. 304.

sindical a lo que se denominó la "exportación de trabajos norteamericanos" y la "modern runaway shop".

El antagonismo entre los sindicatos norteamericanos y los sectores empresariales sobre el asunto de la "exportación de trabajos" no ha declinado. Al contrario, se ha visto agravado por las relativamente altas tasas de desempleo que se han registrado últimamente en EE. UU. La controversia probablemente continuará dadas las contradicciones sociales existentes: por un lado están los intereses dominantes de los grupos corporativos que buscan aprovechar la mano de obra barata de la periferia y maximizar sus ganancias mundiales mediante la inversión foránea, mientras que por otra parte están los intereses de las organizaciones sindicales que desean preservar y aumentar el empleo interno y los salarios. La tendencia a la globalización y concentración de las corporaciones le dan a los sectores empresariales una ventaja crítica sobre los grupos laborales nacionales:

"La organización corporativa a escala mundial es un instrumento altamente efectivo para erosionar el poder de la organización sindical en cualquier parte... La habilidad de las corporaciones para abrir y cerrar plantas rápidamente y trasladar su inversión de un país a otro debilita la base del poder de negociación sindical: la huelga... Una corporación global también se puede defender de una huelga estableciendo lo que se llama 'multiple sourcing', es decir, diferentes plantas en distintos países dedicadas a producir un mismo componente. Esta es una estrategia mediante la cual la corporación se independiza de la fuerza sindical en plantas específicas"⁴¹.

Considerando estos antecedentes, quizás podríamos explicar el fuerte apoyo político otorgado recientemente por la tradicionalmente conservadora AFL/CIO a grupos laborales de oposición al gobierno militar en Chile⁴², como un esfuerzo de la entidad norteamericana por remover los elementos de control gubernamental que abaratan la mano de obra chilena y la hacen atractiva a los inversores estadounidenses. Las acciones de la AFL/CIO en Chile representarían, por lo tanto, un intento por recuperar empleos para los trabajadores norteamericanos, y un esfuerzo por erosionar las ventajas de negociación de las empresas globales. Al mismo tiempo, dichas acciones demostrarían que la confrontación

⁴¹ Ibid., pp. 308-309.

⁴² El apoyo de la AFL/CIO a los grupos laborales de oposición incluyó una amenaza de boicot a todo el comercio exterior chileno, en favor de la restauración plena de los derechos sindicales. Ver: "Washington Centro de Operaciones", *Hoy*, N° 86, 17-23 enero 1979, pp. 6-9; "Qué Pasó con el Boicot", *Hoy*, N° 87, 24-30 enero 1979, pp. 12-13; "Trade Union Rights in Chile", *AFL/CIO Free Trade Union News*, Vol. 33, N° 10, October 1978; "Chile moves to head off boycott", *Latin American Political Report*, Vol XIII, N° 1, January 1979, pp. 1-2.

entre capital y trabajo efectivamente se ha desplazado desde el ámbito estrictamente nacional al escenario mundial⁴³.

La necesidad de explotar la mano de obra barata no es el único componente de la dependencia estratégica que lleva a las corporaciones y gobiernos de los centros a interesarse y trasladarse a los países periféricos. Otro factor de la dependencia estratégica estrechamente ligado con el "acceso a mano de obra barata" es el "acceso, preservación, y aumento de los mercados" de la periferia. Es importante destacar que las corporaciones de los centros prestan atención y buscan instalarse preferentemente en países periféricos que cuenten con los tres determinantes de la dependencia estratégica: abundantes recursos naturales de bajo precio, abundante mano de obra barata, y amplios mercados. Si un país periférico posee sólo uno o dos de los elementos antes mencionados, ocupará un lugar de menor importancia en la escala jerárquica de prioridades de las corporaciones y gobiernos de los países avanzados. No es de extrañar, por consiguiente, que países de América Latina tales como Brasil, México y Argentina, que cuentan con abundantes recursos naturales, obra de mano relativamente barata y mercados reales y potenciales de gran envergadura, sean los países de la región de mayor trascendencia económica y política para los países avanzados de Europa y EE. UU.

Fernando Henrique Cardoso sostiene que el fenómeno del *desarrollo dependiente asociado* —una de las modalidades histórico-estructurales más recientes de la dependencia en América Latina, y específicamente en Brasil— se basa justamente en la creciente importancia de América Latina en general, y de ciertos países en particular, como mercados para las economías capitalistas avanzadas. Según Cardoso, en etapas anteriores del desarrollo mundial del capitalismo,

"el mercado para los bienes producidos por empresas extranjeras en países dependientes era mayoritariamente, sino exclusivamente, el mercado de las economías avanzadas: el petróleo, el cobre, el hierro, la bauxita, el manganeso, etc., eran producidos para ser vendidos y consumidos en los países capitalistas avanzados... (Sin embargo)... actualmente, para la General Motors, la Volkswagen, General Electric, o Sears Roebuck, el mercado Latinoamericano, sino el mercado particular de cada país donde esas compañías producen en América Latina, es la meta inmediata en términos de ganancia. Por lo tanto, al menos hasta cierto punto, un cierto tipo

⁴³ Desde una perspectiva política, las acciones de la AFL/CIO reflejarían la actual política exterior de EE.UU. hacia Chile, e incluso podrían representar un esfuerzo del gobierno norteamericano por expandir su influencia en el movimiento sindical chileno que tradicionalmente estuvo dominado por sectores de izquierda.

de inversión extranjera requiere alguna forma de prosperidad interna”⁴⁴ (énfasis nuestro).

La internacionalización del mercado doméstico creará —según Cardoso— las condiciones para la continua prosperidad de una porción creciente de la sociedad brasileña. Pero, agrega Cardoso, “a pesar del desarrollo económico interno, países vinculados al capitalismo internacional por este tipo de lazos siguen siendo económicamente dependientes, en la medida en que la producción de bienes de producción (tecnología) está concentrada en las economías capitalistas avanzadas (principalmente EE. UU.)”⁴⁵.

El establecimiento de “plataformas de producción” en países subdesarrollados le permite a las corporaciones multinacionales de los centros superar posibles barreras proteccionistas de los países anfitriones y gozar de posiciones oligopólicas como las que poseen en sus países de origen. De allí que, por ejemplo,

“en 1970, cerca del 80% de la producción de las filiales de las empresas transnacionales de los Estados Unidos en el exterior se destinaba al *mercado interno* de los países en los que estaban implantadas... Estas ventas pueden considerarse como ‘exportaciones indirectas’, puesto que sustituyen las ventas que anteriormente se realizaban desde la casa matriz del país sede. Se ha calculado que en 1971 las ‘exportaciones indirectas’ de las filiales de empresas estadounidenses, casi cuadruplicaban las exportaciones directas realizadas desde los Estados Unidos; en el caso del Reino Unido, esa proporción fue de dos a uno; y para Francia, la República Federal Alemana, y el Japón, osciló entre el 37 y el 95%. Además mediante estas implantaciones, los países desarrollados inducen una importante corriente de exportaciones directas del país de origen de la empresa, sobre todo en equipos, piezas, y bienes intermedios”⁴⁶.

La importancia para las corporaciones norteamericanas de las ventas en el mercado latinoamericano, en relación a las exportaciones hacia EE.UU. y otros países fuera de la región, se refleja en el cuadro 3 sobre la evolución histórica de las ventas de subsidiarias de empresas multinacionales norteamericanas ubicadas en América Latina:

⁴⁴ Fernando H. Cardoso, “Dependency and Development in Latin America”. *New Left Review*, N° 74, July-August 1972, p. 90. Ver, además, F. H. Cardoso “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications” en Alfred Stepan (ed.) *Authoritarian Brazil* (New Haven: Yale University Press, 1973).

⁴⁵ F. H. Cardoso, “Dependency and Development in Latin America”, *ibid.*, p. 90.

⁴⁶ CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas de América Latina*. E/CEPAL/1024, 16 de junio de 1977, pp. 183-184.

Cuadro 3
VENTAS DE SUBSIDIARIAS DE CORPORACIONES MULTINACIONALES
NORTEAMERICANAS EN AMÉRICA LATINA: 1966-1975
(en millones de dólares)

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<i>Subsidiarias en América Latina:</i>										
1) Ventas Locales*	9.559	11.391	12.560	13.699	15.320	17.774	19.587	23.924	33.187	37.181
— Porcentaje del total:	67%	71%	72%		74%	75%	75%	72%	64%	66%
2) Exportaciones a EE.UU. y otros países fuera de la región	4.705	4.749	4.904	5.812	5.381	6.078	6.695	9.381	18.418	19.510
— Porcentaje del total:	33%	29%	28%	30%	26%	25%	25%	28%	36%	34%
3) Ventas Totales	14.264	16.141	17.466	19.511	20.698	23.852	26.283	33.305	51.605	56.697

*Ventas de las subsidiarias en los países anfitriones.

Fuente: Compilado por el autor de varios números de la revista *Survey of Current Business*.

Las cifras del Cuadro 3 demuestran claramente que las ventas locales en América Latina son y han sido muy significativas para las corporaciones norteamericanas. Por ejemplo, en 1975 las ventas locales de subsidiarias estadounidenses en la región ascendían a 37.187 millones de dólares, mientras que las exportaciones hacia EE. UU. y otros países fuera de América Latina sumaban tan sólo 19.510 millones de dólares. En términos absolutos, las ventas locales de subsidiarias norteamericanas en América Latina crecieron progresivamente desde US\$ 9.559 millones en 1966 a US\$ 37.187 millones en 1975. Sin embargo, cabe destacar que en términos porcentuales, y en relación al total de las ventas de subsidiarias estadounidenses en América Latina las ventas locales han declinado levemente de un 67% en 1966 a un 66% en 1975.

En el caso específico de las relaciones comerciales entre Estados Unidos y América Latina, no son exclusivamente los mercados regionales de exportaciones manufacturadas los que revisten enorme trascendencia para la economía estadounidense, sino también los mercados de productos agropecuarios. Efectivamente, según CEPAL,

“en el año fiscal 1977-1978 las exportaciones de productos agropecuarios estadounidenses a América Latina sobrepasaron la cifra hasta entonces sin precedentes de 2.500 millones de dólares registrada en 1973-1974. Esto en circunstancias de que en el primer semestre de 1978, el total de las exportaciones agropecuarias de los Estados Unidos aumentó 26% en relación con el semestre anterior”⁴⁷.

América Latina es además importante para Europa Occidental y EEUU como un mercado clave para la *canalización de armamentos*. Aunque un número creciente de países de la región está produciendo sus propios materiales bélicos —mediante diseños nacionales, bajo licencia, o en cooperación con otras naciones— las compras de armas por parte de los países de América del Sur subieron en términos de dólares constantes de 1975, de US\$ 72 millones en 1963 a US\$ 804 millones en 1977. Los principales proveedores de armamentos para América del Sur son EE.UU., el Reino Unido y Francia⁴⁸.

Latinoamérica funciona también como mercado para *excedentes de capital* de los centros⁴⁹. Dicho capital se transfiere a la región especialmente a través de la inversión extranjera directa.

⁴⁷ CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas...* (1979), op. cit., p. 138.

⁴⁸ Ver Stockholm International Peace Research Institute, *Armaments or Disarmament?: The Crucial Choice* (Stockholm, Sweden: SIPRI, 1978), pp. 20-22.

Un buen indicador de la importancia de América Latina como área de inversión para los centros es que de los 58.200 millones de dólares que constituían a fines de 1973 el total acumulado de inversión privada de los países desarrollados en los subdesarrollados, un 44% correspondía a América Latina⁴⁹. A pesar de la importancia de América Latina como área de inversión, la mayor parte del stock mundial de inversión extranjera se concentra en los países avanzados. En 1967 aproximadamente dos tercios del stock de inversión extranjera de los países avanzados estaba localizado en los mismos países centro, mientras que ocho años después, en 1975, dicho porcentaje había subido a tres cuartas partes. Al mismo tiempo, la importancia relativa de los países subdesarrollados en la inversión extranjera mundial disminuyó —en el mismo período— de un tercio a un cuarto. Es decir, en el lapso 1967-1975 el stock de inversión extranjera en los países avanzados creció a una tasa promedio anual de 12,9%; mientras que el stock en los países subdesarrollados experimentó una tasa media de crecimiento anual de 9,4% (ver Cuadro 4).

Fuera de la declinación del conjunto de los países subdesarrollados en relación a los desarrollados, América Latina sufrió una disminución en su *participación relativa* en la inversión mundial. Como puede observarse en el Cuadro 5, en 1967 América Latina recibía un 54,9% de la in-

Cuadro 4
DESTINO DEL STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA DE PAÍSES
DESARROLLADOS, 1967-1975 (en porcentajes)

	1967	1971	1975
Países Desarrollados (Total)	69	72	74
Canadá	18	17	15
EE.UU.	9	9	11
Reino Unido	8	9	9
Países Subdesarrollados (Total)	31	28	26
Países OPEP	9	7	6
Stock Inversión Extranjera (Total en 10a. US\$)	105,3	158,4	258,9

Fuente: U.N., *Transnational Corporations in World Development*, 1978, p. 237.

⁴⁹ Paul Baran y Paul Sweezy en su libro *Monopoly Capital: An Essay on the American Economic and Social Order* (New York: Monthly Review Press, 1966) postulan que en el período posterior a la segunda guerra mundial, y a diferencia de las décadas previas en que EE.UU. "exportaba" capital, Estados Unidos comenzó a "importar" capital desde el exterior lo que agudizó la contradicción entre absorción y generación de plusvalía y lo que, consecuentemente, condujo a la reexportación de parte de ese creciente capital.

⁵⁰ Ver Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OCDE), *Investissements par le secteur privé des pays, membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) dans les pays en voie de développement: état des actifs a la fin de 1973*, OCDE, París, 1975.

Cuadro 5
STOCK DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN PAÍSES SUBDESARROLLADOS
POR REGIONES Y SECTORES ECONÓMICOS 1967-1972

Regiones		Sectores económicos (miles de millones de dólares)				Total	Participación relativa
		Petró- leo	Mine- ría	Manuf.	Otros		Porcen- taje
América Latina	1967	4,2	1,9	6,6	5,1	17,9	54,9
	1972	5,3	2,2	8,9	6,2	22,6	51,5
*Tasa Media Anual de Crecimiento Inversión		4,76	2,98	6,16	3,98	4,77	
Africa	1967	2,6	1,3	1,2	1,5	6,6	20,2
	1972	4,1	1,5	1,6	1,9	9,1	20,7
*Tasa Media Anual de Crecimiento Inversión		9,54	2,90	5,92	4,84	6,63	
Medio Oriente	1967	2,8	—	0,2	0,1	3,1	9,5
	1972	3,6	—	0,3	0,2	4,1	9,3
*Tasa Media Anual de Crecimiento Inversión		5,15	—	8,45	—	5,75	
Lejano Oriente	1967	1,1	0,3	1,5	2,1	5,0	15,3
	1972	2,4	0,6	2,5	2,6	8,1	18,4
- Tasa Media Anual de crecimiento Inversión		16,89	14,87	10,76	4,36	10,13	
Total (4 regiones)	1967	10,7	3,5	9,5	8,8	32,6	100,0
	1972	15,4	4,3	13,3	10,9	43,9	100,0
*Tasa Media Anual de Crecimiento Inversión		7,55	4,20	6,96	4,37	6,13	
Participación relativa (porcentaje)	1967	32,8	10,7	29,1	27,0	100,0	
	1972	35,0	9,8	30,3	24,8	100,0	

- En porcentajes, período 1967-1972.

Fuente: Año 1967: "La presencia de las empresas transnacionales en la industria manufacturera de América Latina", CEPAL, noviembre, 1975; cuadro A/5, p. 109. Año 1972: *Transnational Corporations in World Development: A Re-examination*, United Nations, 1978; Cuadro III-51, p. 260.

versión mundial en los países periféricos pero, en 1972, dicho porcentaje se redujo a un 51,5%. El Lejano Oriente fue la región que incrementó su participación relativa en el bloque de países periféricos a expensas de Latinoamérica. (Ver Cuadro 5).

El Cuadro 5 también muestra que el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera en América Latina durante 1967-1972 fue el más lento

de todas las regiones del Tercer Mundo. Efectivamente, el stock de inversión extranjera en Latinoamérica creció sólo una mitad de la tasa que se registró en el Lejano Oriente aunque, cabe destacar, hubo países latinoamericanos, tales como México y Brasil, en los que se registraron espectaculares tasas de crecimiento de la inversión extranjera, especialmente en los años 70⁵¹.

A pesar de la disminución *relativa* del rol de América Latina en la inversión mundial —debida quizás a la implementación de políticas de nacionalización y expropiación por parte de algunos países de la región— el stock de inversión extranjera en Latinoamérica creció, en términos absolutos, de 18.449 millones de dólares en 1967 a 37.625 millones de dólares en 1975.

La trascendencia de la región para los inversionistas extranjeros sobrepasa aún más en el *sector manufacturero*, donde datos relativos a la inversión estadounidense en el año 1975 indicaban que el 19% de esa inversión total de EE. UU. correspondía a los países del Tercer Mundo, y un 15% del total mundial a América Latina y el Caribe⁵². En todo caso, América Latina continúa siendo, en términos absolutos y relativos, la región de la periferia que recibe más inversiones de los centros.

La inversión extranjera en América Latina se concentra básicamente en los *cuatro países de mayor mercado* (Brasil, México, Venezuela y Argentina) que juntos atraen más del 50% de la inversión de los países avanzados en la región. Conviene destacar la presencia de Brasil que en 1975 recibía casi el 25% de la inversión extranjera; México con una participación cercana al 13%; Venezuela con poco más del 10% del total, y Argentina con alrededor de un 5% de la inversión, lo que representaba una notable baja en comparación a 1971⁵³.

Respecto a la procedencia de la inversión extranjera en América Latina, se destaca la posición de Estados Unidos, con una participación relativa de un 63,8% el año 1967, es decir casi las dos terceras partes del total. Sin embargo, a partir del año 1967, EE.UU. ha disminuido su importancia relativa debido, especialmente al aumento de las inversiones japonesas. El cambio más notable en el origen geográfico de las inversiones extranjeras en América Latina ha sido, justamente, la participación decli-

⁵¹ Un punto interesante es que el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera en América Latina se ha acelerado notablemente en años recientes. Si se compara los períodos 1967-1975, es posible observar que la tasa media anual de crecimiento de la inversión extranjera en el segundo período (12,0%) casi duplica la del primer período (6,7%). En el primer período (1967-71) se destaca la posición de Panamá ("paraíso" fiscal) con un ritmo de crecimiento del 18,7%, mientras que en el segundo período (1971-75) aparecen tres países con tasas medias anuales de crecimiento espectaculares: Perú (18,9%), México (18,3%), y Brasil (15,6%) —(cifras de CEPAL).

⁵² CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas...* (1979), op. cit., p. 189.

⁵³ Ver División de Desarrollo Económico. Unidad Conjunta CEPAL/CET, mimeog., 1978.

nante de EE.UU. respecto a la CEE y a Japón. Mientras que en 1967 a EE.UU. le correspondía un 63,8% de la inversión extranjera en la región, en 1974 ella se había reducido a un 50%; durante el mismo lapso, la participación relativa de la CEE había crecido de un 17,5% a un 25%, y la de Japón había aumentado espectacularmente de un 2,2% a un 22%⁵⁴.

En cuanto a los sectores de actividad a los que se orientan las inversiones extranjeras, también han ocurrido cambios importantes. A diferencia del pasado en que la inversión extranjera se concentraba principalmente en los sectores extractivos y servicios, "actualmente existe un predominio absoluto de las inversiones en actividades manufactureras destinadas a abastecer el mercado interno, que coexisten con el remanente de inversiones extranjeras que fueron importantes en el pasado en los sectores de servicios públicos, minería y petróleo"⁵⁵. Como puede apreciarse en el Cuadro 6, en 1967 los tres tipos de inversión proveniente de los países del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)⁵⁶ que predominaban eran las manufacturas (36,1%), el petróleo (24,3%) y la minería (10,9%)⁵⁷. (Ver Cuadro 6).

Otro indicador de la importancia de América Latina como mercado para el capital de los centros lo constituye la posición de la "banca transnacional" en la región, cuya expansión representa uno de los principales canales para la realización del capital-dinero a nivel mundial. Como se puede observar en el Cuadro 7, América Latina históricamente ha constituido un mercado de progresiva importancia para la banca norteamericana.

El crecimiento de las sucursales bancarias norteamericanas en América Latina ha sido más rápido que en ninguna otra región geográfica, incluyendo a Europa. Con posterioridad a la segunda guerra mundial se produjo un salto muy significativo en el número total de sucursales bancarias estadounidenses en el exterior: de 95 en 1950 a 847 en 1975. Gran parte de este rápido aumento correspondió al crecimiento de la banca norteamericana en América Latina, de 49 sucursales en 1950 a 529 en 1975, lo que significó que la participación de la región como porcentaje del total creció de un 52% en 1950 a un 62% en 1975.

En consecuencia, parecería que América Latina representa, efectivamente, un mercado de gran importancia para EE.UU. y Europa, y que el

⁵⁴ Ver CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas* (1977), op. cit., p. 195.

⁵⁵ Loc. cit.

⁵⁶ Los países miembros del CAD son: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, EE.UU., Francia, Italia, Japón, Noruega, Holanda, Portugal, Reino Unido, Rep. Federal Alemana, Suecia y Suiza.

⁵⁷ Con posterioridad a 1967, los procesos de nacionalización petrolera y minera hicieron disminuir la inversión extranjera en esos dos sectores. Actualmente, dentro de las manufacturas, las ramas que sobresalen son la automotriz y la química.

Cuadro 6
 AMÉRICA LATINA^a; CARTERA DE INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS DE LOS
 PAÍSES DEL CAD, POR SECTORES Y PAÍSES DE ORIGEN. FINES
 DE 1967 (*En millones de dólares y en porcentaje*)

Sector	Total del CAD (millones de dólares)	DISTRIBUCION POR PAIS DE ORIGEN ^b (porcentaje)										
		Porcentaje del sector en el total	Todos los países	Estados Unidos	Reino Unido	Francia	Países Bajos	Canadá	Rep. Fed. Alemania	Japón	Italia	Otros ^c
Petróleo	4.485,5	24,3	100,0	74,2	11,0	-	14,2	0,6	-	-	-	-
Producción	2.628,0	14,2	100,0	78,2	9,6	-	12,0	0,2	-	-	-	-
Minería y Fundición	2.016,1	10,9	100,0	85,3	0,5	1,0	1,2	10,0	0,3	1,6	-	0,1
Agricultura	607,4	3,3	100,0	62,9	33,3	2,2	0,2	0,2	0,3	0,7	0,2	-
Manufacturas	6.652,7	36,1	100,0	54,5	7,3	5,7	3,3	2,4	11,0	4,4	5,5	5,9
Comercio	1.668,3	9,0	100,0	77,1	10,6	1,7	1,3	1,1	1,7	4,3	0,5	1,7
Servicios Públicos	1.370,7	7,4	100,0	35,7	3,0	0,1	1,6	51,5	-	-	0,1	8,0
Transporte	367,3	2,0	100,0	62,9	22,1	0,3	-	14,4	0,3	-	-	-
Banca	286,3	1,6	100,0	46,8	17,7	6,4	4,5	8,5	4,4	1,6	5,2	4,9
Turismo	259,7	1,4	100,0	58,5	25,8	2,3	0,4	12,9	-	-	-	0,1
Otros	735,3	4,0	100,0	57,9	11,5	0,3	0,4	16,3	1,2	-	-	12,4
TOTAL	18.449,3	100,0	100,0	63,8	9,2	2,5	5,1	7,3	4,3	2,2	2,1	3,5

Fuente: Naciones Unidas, *Las Corporaciones Transnacionales en el desarrollo Mundial* (Nueva York: N.U., 1973), p. 166.

^a Incluida la región del Caribe.

^b Los países están dispuestos de izquierda a derecha en orden descendente de la cartera total de inversiones extranjeras directas en los países en desarrollo.

^c Comprende Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza

Cuadro 7
SUCURSALES BANCARIAS NORTEAMERICANAS EN EL EXTRANJERO (1914-1975)

	1914	1918	1926	1939	1950	1960	1969	1970	1975
América Latina	6	31	61	47	49	55	235	288	529
Europa	7	26	25	16	15	19	103	147	233
Africa	-	-	-	-	-	1	1	1	5
Medio Oriente	-	-	-	-	-	4	6	6	14
Lejano Oriente	13	-	21	18	19	23	77	54	93
Otros Territorios	-	4	-	8	12	22	38	-	-
TOTAL	26	61	107	89	95	124	460	469	847

Fuente: Xavier Gorostiaga, *Los Banqueros del Imperio* (EDUCA, 1978).

“acceso, preservación y expansión de mercados” es un factor vital de la dependencia estratégica de los países capitalistas avanzados. Con respecto a lo primero resta sólo citar un párrafo sobre la percepción de América Latina presentado en un artículo de la Revista *Business Week*:

“Ejecutivos de multinacionales que han estado observando como un país latinoamericano tras otro se aparta del radicalismo de principios de la década del 70, consideran que hoy en día la región es una de las mejores oportunidades del mundo para la inversión. ‘Basta sólo afirmar que el área tiene más potencial de crecimiento que cualquier otra parte del mundo’, declara André van Dam, director de planificación de la CPC para América Latina. ‘Todo está allí —proteínas, minerales, bosques, agua’. Y agrega William D. Rogers, Subsecretario de Estado Norteamericano para Asuntos Económicos: ‘El centro de gravedad se está desplazando hacia economías mixtas de mercado más efectivas’. A lo que Rogers y van Dam se refieren es a un escenario gigantesco para los negocios: una población de 300 millones de habitantes, que se expande rápidamente y un producto nacional bruto combinado de \$ 220 billones de dólares”⁵⁸.

Para resumir, creemos que la “dependencia estratégica” de EEUU y los países industrializados de Europa Occidental, es decir la necesidad histórico-estructural de los centros de tener acceso a minerales críticos baratos, a abundante mano de obra barata, y a mercados de la periferia, ha sido y sigue siendo un componente central de las relaciones económicas entre Europa Occidental, EE. UU. y América Latina. La crisis petrolera de 1973, la creciente rivalidad comercial entre países avanzados, la crisis

⁵⁸ “Latin America Opens the Door to Foreign Investment”, *Business Week*, August 9, 1976, p. 34.

monetaria internacional, y otros problemas del actual orden internacional, han contribuido a agudizar la dependencia estratégica de los centros, y a aumentar las esperanzas y el poder de negociación de los países periféricos, especialmente de aquellos poseedores de vastos recursos naturales, mano de obra barata, y grandes mercados. Sin embargo, las presiones y derivaciones económicas y políticas de la "dependencia estructural" de los países periféricos, la contraparte de la dependencia estratégica de los centros, han obstaculizado el establecimiento de un nuevo orden económico internacional como pretendían algunos países del Tercer Mundo, y han enfriado el optimismo de aquellos analistas que pronosticaban cambios trascendentales en la división internacional del trabajo.

Si bien la dependencia estratégica de los centros frente a la periferia se ha agudizado de manera significativa, la dependencia estructural de la periferia respecto a los países avanzados —una dependencia cualitativamente más profunda y difusa que la de los centros— no ha desaparecido sino que, por el contrario, ha perdurado y asumido nuevas formas o modalidades.

Por lo tanto, para lograr una visión más completa de las relaciones económicas entre EE. UU. —Europa Occidental y América Latina es necesario enfocar el tema desde un punto de vista diferente: es decir, desde la perspectiva de la "dependencia estructural" de Latinoamérica respecto de los países avanzados de Europa y EE. UU.

II. LA DEPENDENCIA ESTRUCTURAL DE AMÉRICA LATINA FRENTE A LOS PAÍSES CENTRO DE EUROPA Y A EE. UU.

Como ya se ha expresado, las sociedades latinoamericanas poseen un tipo de economía dependiente, condicionada por las necesidades estructurales de los centros o economías dominantes. Esta dependencia es multidimensional, envuelve distintas unidades y niveles de análisis y, por lo tanto, sería erróneo representarla simplemente como un fenómeno económico, desligado de un contexto histórico y de componentes políticos, sociales y culturales. En todo caso, dado el propósito específico de este ensayo, se puede afirmar que, en el área económica, la dependencia estructural de las regiones subdesarrolladas se caracteriza por: una subordinación relativa en el comercio mundial, la penetración de las economías locales por empresas multinacionales, una marcada dependencia respecto a tecnologías importadas de los centros, y una tendencia persistente al endeudamiento externo.

Comenzando por el comercio, la categoría más importante en las transacciones económicas entre América Latina y el resto del mundo, conviene destacar la presencia de un grupo de países, conformando básicamente por Argentina, Brasil y México, que ha logrado mejorar su posición en la nueva división internacional del trabajo. Estos países ya

no dependen de uno o dos productos básicos para la obtención de divisas, sino que exhiben una estructura de exportaciones relativamente bien diversificada. A juzgar por la diversificación de exportaciones (que ahora incluye gran cantidad de productos manufacturados), el grado de industrialización, y las tasas de crecimiento que han experimentado, países como Brasil y México ahora constituyen parte de lo que se denomina la "semiperiferia" de la economía política mundial. La realidad de estos países desmiente y desafía la caracterización clásica de América Latina como una región no-industrializada y exportadora de materias primas para las fábricas de los centros.

La vieja división internacional del trabajo donde los países subdesarrollados se incorporaban al sistema capitalista mundial como simples productores de minerales o productos agrícolas ya casi no existe. En la actualidad, países como Brasil y México se han transformado en zonas aptas para la producción competitiva de manufacturas en el mercado mundial debido, justamente, a que poseen abundante mano de obra barata, recursos naturales, y amplios mercados. Efectivamente, Brasil y México ahora compiten vigorosamente en el mercado mundial de las manufacturas. Asimismo, ya se reconoce que EE. UU. y Europa Occidental deberán hacer frente a una creciente competencia externa que le plantean los países semiindustrializados. Incluso, un estudio reciente afirma que Estados Unidos conservará una ventaja competitiva indisputable sólo en aquellos productos o técnicas que van a la vanguardia del desarrollo tecnológico, o que de partida necesitan un mercado integrado muy grande⁵⁹. Al mismo tiempo, a partir de la mitad de la década del 60, se ha registrado una tendencia al crecimiento del conjunto de las exportaciones de América Latina, con un aumento de la proporción de manufacturas en desmedro de las exportaciones de materias primas. Esto no significa que el fenómeno de la dependencia esté desapareciendo en América Latina, sino que los antiguos patrones de dependencia están dando lugar a otros más nuevos. Los nuevos patrones de dependencia se distinguen por el creciente interés de las corporaciones multinacionales en los mercados domésticos de algunos países de la región, por procesos de industrialización estrechamente vinculados al capitalismo internacional, y por el hecho que —como apuntase Cardoso— la producción de bienes de producción (tecnología) sigue concentrada en las economías avanzadas.

Sin embargo, a pesar que países como Brasil y México exhiben nuevas formas de inserción en la economía política mundial, otros países de la región aún presentan esquemas tradicionales de dependencia. En términos de las exportaciones, muchos de los países de América Latina siguen siendo monoculturas. De acuerdo a datos del Banco Interamericano

⁵⁹ Ver CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas...* (1979), op. cit., p. 136.

de Desarrollo (BID), de los 23 países que componen la región latinoamericana 16 poseen una estructura de exportaciones en que dos o tres productos básicos contribuyen más de un 45% del valor total de sus exportaciones. Entre los países con porcentajes más bajos se hallan, precisamente, Argentina con un 27,2%, Brasil con un 30,8%, y México que, según la definición empleada de productos básicos, no exporta artículos que representen un 10% o más del total de exportaciones⁶⁰.

El creciente rol de los bienes manufacturados en las exportaciones de América Latina es parte de un fenómeno mundial de cambio en la estructura del comercio internacional, ya que el peso relativo de las manufacturas en dicho comercio ha aumentado de un 43,7% en 1950 a un 60,4% en 1975. Entre las manufacturas, ha crecido más rápido el comercio en aquellas más sofisticadas tecnológicamente. Por otra parte, los alimentos y las materias primas en general han decrecido, en el mismo período, de 46,4% a un 19,1%.

Si bien América Latina ha dejado de ser productora exclusivamente de bienes primarios, su participación porcentual, así como la de los países subdesarrollados en general, en el comercio internacional ha disminuido notablemente —aunque no así su participación en el comercio mundial de manufacturas. Ello se ha debido, fundamentalmente, al extraordinario incremento del comercio entre los mismos países desarrollados. La declinación de América Latina en el comercio internacional es más marcada con respecto a las exportaciones que a las importaciones. Los países subdesarrollados no-exportadores de petróleo redujeron fuertemente su participación en las exportaciones mundiales de un 24,4% en 1950 a 10,5% en 1975. Dentro de este grupo, la participación relativa de América Latina fue la que disminuyó más, de 10,4% a 3,9% en el mismo lapso. En el caso de las importaciones, la reducción fue proporcionalmente menor de un 9,0% a un 5,7% del total⁶¹.

En el Cuadro 8 se puede observar también la creciente reducción del porcentaje que Latinoamérica ocupa, específicamente, en el comercio exterior (importaciones) de varios países capitalistas avanzados.

Un acontecimiento que ha tenido una incidencia negativa en la situación de dependencia de los países exportadores de materias primas de América Latina es que en el rubro alimentos y productos agrícolas, los países industrializados han sustituido importaciones, y aumentado su propia producción e intercambio comercial, a expensas de las importaciones provenientes de las naciones periféricas. Por ejemplo, EE. UU. ha diversificado sus fuentes de abastecimiento pasando, además, de importador a exportador neto de productos agropecuarios; Canadá, Aus-

⁶⁰ Ver Banco Interamericano de Desarrollo, *Informe Anual 1977* (Washington D.C.: BID, 1977), p. 91.

⁶¹ Ver United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics* (New York: U.N., 1977).

Cuadro 8
 POSICIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL VALOR TOTAL DE LAS IMPORTACIONES
 DE ALGUNAS REGIONES SELECCIONADAS
 (en porcentajes)

	1950	1960	1965	1970	1972
EE.UU.	35,4	21,3	17,3	11,9	10,0
Europa Occidental	8,5	6,0	5,1	3,8	3,2
Japón	9,0	6,4	8,1	6,5	5,3
Canadá	4,3	5,4	4,7	3,9	3,3

Fuente: United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics* (para 1950); International Monetary Fund, *Directions Trade* (para los otros años).

tralia y Nueva Zelandia han aumentado su participación en las exportaciones mundiales; y la CEE ha disminuido sus importaciones y ha pasado progresivamente a depender de abastecedores desarrollados. Al mismo tiempo, los países avanzados han establecido barreras arancelarias y no-arancelarias a la importación de productos de la periferia y aplicado políticas de precios internas de fomento a la producción de bienes primarios. Como consecuencia, los países periféricos han disminuido su participación en el comercio mundial de alimentos y materias primas renovables.

Asimismo, los "sistemas de preferencia" de la CEE y EE. UU. —por variadas razones— en realidad no han facilitado el acceso de América Latina a dichos mercados. Por el contrario, la implementación de diversas medidas restrictivas en EEUU y la CEE ha dado origen a lo que se denomina el "nuevo proteccionismo" de los países desarrollados⁶². En el caso de Europa Occidental, los distintos acuerdos suscritos por la CEE con varios países del Mediterráneo y con los de la Convección de Lomé, han llevado a delinear la creación de un bloque comercial entre la comunidad y un número muy grande de países subdesarrollados, lo cual, indudablemente ha tenido consecuencias adversas para las exportaciones de América Latina. En EE. UU. las acciones restrictivas han afectado las importaciones de calzado que son de gran significación para Brasil y Uruguay; de televisores que tienen interés para México; de vehículos de transporte, que también interesan a México; y de productos de construcción naval, de trascendencia para Brasil. De allí que, en el conjunto de sus relaciones comerciales con los centros, las naciones subdesarrolladas, excluidas las de la OPEP, han experimentado a lo largo de los últimos años déficits considerables.

El déficit comercial de los países del Tercer Mundo que era de 1,5 billones de dólares en 1960, aumentó progresivamente durante toda la

⁶² Ver CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Económicas Externas* (1979), op. cit., pp. 139-165.

década. Esta tendencia se aceleró con la crisis petrolera y, en 1973, los países periféricos no-productores de petróleo mostraban un déficit de 7,5 billones de dólares que al año siguiente, se había transformado en 22,5 billones⁶³. No es de extrañar entonces que un informe del Comité de Coordinación del Desarrollo del gobierno de Estados Unidos afirmara que "más del 90% del superávit acumulativo de comercio de los EE.UU. ocurrió en su intercambio con países subdesarrollados, gran parte del mismo, en productos agropecuarios"⁶⁴. El mismo documento agrega que mientras la balanza comercial con los países desarrollados se deterioró en la última parte de la década del 60, el superávit de comercio con las naciones subdesarrolladas, especialmente las de América Latina, suavizó aquella caída.

En cuanto a la orientación geográfica del comercio latinoamericano, Estados Unidos y la Comunidad Económica Europea han ocupado y siguen ocupando un lugar preponderante. En 1938 tres países (EE.UU., Gran Bretaña y Alemania) representaban 2/3 de las exportaciones e importaciones de la región. Pero, en 1968, a pesar que un 40% del comercio latinoamericano era con EE.UU., se necesitaban cuatro países no-hemisféricos adicionales para completar los mismos 2/3 del comercio regional. A los tres grandes se sumaban Japón e Italia, mientras que Canadá, España y algunos países socialistas adquirirían una importancia creciente.

Uno de los acontecimientos más significativos en el comercio exterior de América Latina ha sido el cambio en las exportaciones hacia Estados Unidos y la CEE. En 1950, Estados Unidos recibía casi un 60% del valor de las exportaciones latinoamericanas hacia los países desarrollados; a fines de la década del 60 la proporción había disminuido a un 42%. Como puede comprobarse en el Cuadro 9; las exportaciones latinoamericanas a EE.UU. y la CEE declinaron de un promedio de 35,6 y 29,1% respectivamente en el período 1961-65, a un 33,4 y 22,8% durante el lapso 1971-75. Por otra parte, se observa un aumento de las exportaciones hacia Japón y, sobre todo, un considerable crecimiento de las exportaciones intrarregionales motivado por la implementación de esquemas de integración.

Con respecto al origen geográfico de las importaciones de América Latina ha ocurrido un proceso de "diversificación de la dependencia" muy similar al de las exportaciones. Es decir, la importancia relativa de EE.UU. y de la CEE ha declinado, mientras que el rol de Japón y de la Comunidad Latinoamericana se ha acrecentado. Efectivamente, como se puede apreciar en el Cuadro 10, el promedio de las importaciones provenientes de EE.UU. y la CEE ha disminuido de un 41,6 y un 26,2 respectiva-

⁶³ Ver Bela A. Balassa, *Futuro Comercial de los Países en Desarrollo* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1966), p. 122; y Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina en la Economía Mundial* (Washington, D.C.: BID, 1975), p. 40.

⁶⁴ Development Coordination Committee, U.S. Government, *Development Issues*, May, 1976, p. 107.

n

Cuadro 9
DESTINO DE LAS EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS, 1961-1975
(Porcentajes)

Promedio 1961-1965					Promedio 1966-1970					Promedio 1971-1975				
EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros países	EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros países	EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros
35,6	29,1	3,5	9,4	22,4	33,4	27,3	4,8	12,4	22,1	33,4	22,8	4,8	14,5	24,5

Fuente: Monetary Fund, *Direction of Trade Tapes*, julio de 1977.

Cuadro 10
ORIGEN DE LAS IMPORTACIONES LATINOAMERICANAS, 1961-1975
(Porcentajes)

Promedio 1961-1965					Promedio 1966-1970					Promedio 1971-1975				
EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros países	EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros países	EE.UU.	Comunidad Económica Europea	Japón	América Latina	Otros países
41,6	26,9	3,8	12,2	15,5	40,4	24,6	4,8	14,6	15,6	35,1	23,1	7,5	13,2	21,1

Fuente: International Monetary Fund, *Direction of Trade Tapes*, julio de 1977.

mente durante el período 1961-65, a un 35,1 y un 23,1% en los años 1971-75. Al mismo tiempo, las importaciones originarias de Japón y de la región latinoamericana han aumentado de un promedio de 3,8% y 12,2% respectivamente en el lapso 1961-65, a 7,5% y 13,2% durante el período 1971-75.

A pesar que las relaciones comerciales entre América Latina y la CEE han sufrido un deterioro en los últimos años, un informe reciente de la revista *Comunidad Europea* sostiene que las relaciones entre estos dos grupos de países probablemente experimentarán un nuevo auge a partir de la década del 80, cuando ingresen en su seno España y Portugal. Dicho informe consideró que el empeoramiento de las relaciones económicas entre Europa Occidental y Latinoamérica se debió fundamentalmente al espectacular progreso de los contactos comerciales entre la CEE y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que, al estar constituida por sólo cinco países “puede lograr acuerdos internos más fácilmente”⁶⁵. Según el mismo documento, América Latina padeció bastante a causa de la tendencia en la CEE, desde su fundación, en 1958, a reducir sus importaciones agrícolas que figuraban tradicionalmente en las exportaciones de Latinoamérica a Europa. El informe concluye afirmando que la reactivación de las relaciones comerciales entre las dos regiones requerirá un análisis de los problemas pendientes para evitar la confrontación que, en cierta medida, caracterizó aquellas relaciones económicas en años recientes⁶⁶.

La respuesta clásica de la CEE a estas críticas latinoamericanas, especialmente a la que aparece en el primer documento del SELA, ha sido que la insistencia de América Latina sobre el problema del proteccionismo le impide a la región periférica desarrollar sus exportaciones industriales para compensar la reducción en exportaciones agrícolas.

Un componente importante de las relaciones entre América Latina y los países desarrollados de Europa y EE. UU. ha sido el *factor tecnológico*. El avance de la ciencia y la tecnología en los centros desde la segunda guerra mundial, ilustrado por acontecimientos que van desde la exploración del espacio hasta la explotación de las riquezas de los fondos oceánicos, trajo consigo importantes beneficios para la humanidad en general, pero también contribuyó a exacerbar las diferencias entre países desarrollados y subdesarrollados, dando origen a la llamada “dependencia tecnológica” de la periferia⁶⁷. Efectivamente, según la CEPAL, “el de la tecnología es uno de los campos en que es más clara la dependencia de los países latinoamericanos —aun de los países más avanzados— respecto al exterior”⁶⁸.

⁶⁵ Ver “Nuevo Auge en Relaciones entre CEE y Latinoamérica”, *El Mercurio*, 28 de enero de 1979.

⁶⁶ Ob. cit.

⁶⁷ Ver Jorge A. Sábato, *Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia*. (Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1971).

⁶⁸ CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas...* (1977), op. cit., p. 192.

A pesar de la dependencia tecnológica de América Latina frente, especialmente, a Estados Unidos y Europa Occidental, se percibe el comienzo de un esfuerzo tecnológico interno, particularmente en Argentina, Brasil y México. Una cifra muy reveladora del interés de los gobiernos de los países semiindustrializados de la región en el desarrollo de una tecnología autóctona, es que Brasil en 1968 gastaba en ciencia y tecnología poco más de 200 millones de cruzeiros (a precios de 1975), mientras que en el plan nacional de 1976 se programaban gastos, en ese rubro del orden de los 6.000 millones de cruzeiros anuales⁶⁹. México, por su parte, fomenta el desarrollo de la ciencia y la tecnología a través del organismo estatal CONACYT que en 1978 recibió un presupuesto de 240 millones de dólares; mientras que Venezuela y Argentina asignan alrededor de 80 millones de dólares anuales para los mismos propósitos⁷⁰.

Un punto interesante es que las innovaciones tecnológicas en países tales como Argentina, Brasil y México han originado una corriente creciente de tecnología desde estos países hacia otras naciones más atrasadas de la región, tanto en forma de tecnología incorporada a bienes de capital como tecnología pura. Pero, aunque existe un progresivo esfuerzo tecnológico interno en los países semiindustrializados, éste todavía es incipiente y difuso, y no ha contribuido en forma categórica a disminuir la dependencia tecnológica. Es así que "los pagos de Argentina, Brasil y México en derechos por importación de tecnología crecieron 20% anualmente en el último decenio"⁷¹.

Los procesos de industrialización dependiente en América Latina han conducido al creciente *endeudamiento externo* de la región, especialmente de países como Brasil y México. Es así que, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la deuda pública externa (desembolsada) de América Latina ha aumentado de 5.108 millones de dólares en 1959 a 54.539 millones de dólares en 1976. En 1976, la deuda pública externa más alta de la región correspondía a México con 15.547 millones de dólares, seguido por Brasil con 14.852 millones de dólares.

En cuanto a la composición porcentual de la deuda externa de América Latina se ha observado, durante años recientes, un endeudamiento creciente con respecto a fuentes privadas, a expensas de fuentes públicas bilaterales (ver Cuadro 12). Aparentemente, los países latinoamericanos prefieren el financiamiento privado porque —entre otras razones— así evitan la asistencia económica "atada", como el caso de la ayuda proveniente de EE.UU. que, bajo la administración Carter, se niega

⁶⁹ II *Plano Básico de Desenvolvimento Científico y Tecnológico*, Presidencia de la República, Brasilia, 1976.

⁷⁰ Ver "Investigación: Cuidado con el Otoño", *Ercilla*, 4 de abril 1979, p. 49.

⁷¹ CEPAL, *El Desarrollo Económico y Social y las Relaciones Externas...* (1977) op. cit., p. 192.

Cuadro 11
DEUDA PÚBLICA EXTERNA (1) DESEMBOLSADA DE AMÉRICA LATINA, 1959-1976
(Saldos Pendientes, en millones de dólares, a fines de año)

País	1959	1964	1969	1970	1973	1975	1976
Argentina	1.304,0	1.624,2	1.788,2	2.108,2	2.792	2.902	4.252
Barbados	7,6	11,3	15,0	15,0	27	28	29
Bolivia	158,3	228,1	334,0	459,3	631	778	1.000
Brasil	1.371,5	2.067,9	2.729,6	2.982,3	6.839	11.579	14.852
Colombia	359,6	566,6	1.079,0	1.229,5	1.916	2.351	2.449
Costa Rica	34,3	77,3	119,9	124,3	249	420	535
Chile	400,1	854,0	1.734,3	2.004,6	2.770	3.679	3.527
Ecuador	61,3	90,6	179,0	199,5	328	454	639
El Salvador	23,4	38,8	75,2	86,1	113	204	272
Guatemala	20,7	42,6	91,1	109,0	112	204	272
Guatemala	20,7	42,6	91,1	109,0	112	166	212
Guyana	39,2	54,4	65,8	70,2	167	256	324
Honduras	18,8	28,3	64,6	85,6	134	264	335
Haití	39,0	44,9	53,0	57,0	41	63	92
Jamaica	55,5	67,4	121,9	136,0	306	661	855
México	656,3	1.735,6	2.963,0	3.552,1	5.416	11.252	15.547
Nicaragua	17,7	37,4	119,2	146,0	319	598	642
Panamá	29,5	67,0	112,3	156,3	457	768	1.091
Paraguay	22,6	22,2	81,7	96,8	131	174	222
Perú	190,8	267,0	858,1	871,9	1.442	2.664	3.379
Rep. Dominicana	6,0	103,6	184,4	226,8	310	452	528
Trinidad y Tobago	25,3	52,0	75,8	67,8	141	150	99
Uruguay	119,3	198,8	264,9	239,4	344	616	688
Venezuela	155,3	180,1	514,3	680,0	1.540	1.272	2.970
<i>América La- tina</i>	5.108,5	8.449,0	13.619,9	15.388,7	26.525	41.751	54.539

¹ Deuda pagadera en divisas a plazos mayores de un año, contraída por organismos públicos o entidades privadas con garantía gubernamental.

Fuente: Compilado por el autor de: "Indicadores del Desarrollo Económico y Social en América Latina", Cuadernos Estadísticos de la CEPAL (Santiago de Chile: N.U. 1976), datos para años 1959-1970; y Banco Interamericano de Desarrollo, Informe Anual 1977, op. cit., datos para años restantes.

Cuadro 12
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA DEUDA EXTERNA* DE AMÉRICA LATINA: 1966-1976

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Bilateral	37,3	39,0	37,4	35,9	32,1	29,7	28,5	26,4	25,1	22,7	20,4
Multilateral	23,3	21,5	22,6	22,9	23,7	24,2	24,3	23,3	21,2	21,9	21,0
Privada	39,4	39,5	40,0	41,2	44,2	47,2	47,2	50,3	53,7	55,4	58,6

* Incluye el saldo no desembolsado a fin del año.

Fuente: Compilado de: BID, Progreso Económico y Social en América Latina (Washington, D.C.: BID, 1977), p. 485.

—aunque con excepciones— a los países que no respeten los derechos humanos.

América Latina registra aproximadamente dos tercios del endeudamiento bruto total de países subdesarrollados no-productores de petróleo respecto a bancos privados, y casi la totalidad del endeudamiento neto (ver Cuadro 13). Gran parte de esta deuda corresponde a Brasil y México, aunque también se destacan Perú, Chile, Argentina y Colombia⁷².

Cuadro 13
ENDEUDAMIENTO DE PAISES SUBDESARROLLADOS NO-PRODUCTORES DE PETRÓLEO
RESPECTO A BANCOS COMERCIALES PRIVADOS, DICIEMBRE 1977^a
(billones de dólares)

	<i>América Latina^b</i>	<i>Medio Oriente^c</i>	<i>Africa</i>	<i>Asia^d</i>	Total
Bruto	71.1	1.9	14.0	21.6	108.6
Neto	36.2	-7.1	3.0	-1.2	30.9

^a Incluye deudas de corto plazo.

^b Excluye área del Caribe y Panamá.

^c Excluye Israel y estimación residual.

^d Excluye Hong Kong y Singapur.

Fuente: Bank for International Settlements, *Forty-Eighth Annual Report*, Basle, 12 June, 1978, pp. 94-95.

Finalmente, las principales fuentes del financiamiento externo de Latinoamérica son: EE.UU., Alemania Federal, Francia, y otros países miembros del CAD; agencias multilaterales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el BID; e instituciones financieras privadas tales como el Morgan Guaranty Trust Co., el Bank of America, y el Manufacturers Hanover Trust.

Las relaciones económicas desiguales entre América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos que acabamos de analizar, reflejan en gran medida la dependencia estructural de la periferia latinoamericana. La persistencia de la dependencia en la región no implica, sin embargo, situaciones económicas estáticas. Efectivamente, como ya se ha dicho, los nuevos patrones de dependencia en América Latina reflejan el aumento

⁷² Ver Robert Devlin, *International Commercial Bank Finance and the Economic Development of Poor Countries: Congruence and Conflict*, working paper, CEPAL, Economic Development Division, March 1979, pp. 1-3.

del crecimiento económico⁷³, el incremento de la inversión y del ahorro nacional, y la aceleración de los procesos de industrialización.

Si bien es cierto que estas tendencias sugerirían que Latinoamérica está superando la dependencia que la ha caracterizado históricamente, la lógica de la perspectiva teórica de la dependencia y datos concretos indican lo contrario. Ya que la dependencia estructural de la región de ningún modo se refiere sólo al sector *externo* de un *estado-nación* determinado, es necesario preguntarse, por ejemplo, de qué manera la inversión extranjera o las altas tasas de crecimiento que exhiben algunos países han afectado a diversos grupos sociales al interior de esas naciones. La respuesta es que dichos aumentos en tasas de crecimiento económico o industrial no han ido acompañados de una mejor distribución doméstica del ingreso. De acuerdo a datos de la CEPAL referentes a once países latinoamericanos desde 1967 a 1970, el 20% más pobre del continente recibía sólo un 2,5 del ingreso total. El 50% siguiente percibía sólo un 25,3%. El próximo 25% recibía un 42,3%, y el 5% más alto percibía un 29,5% del ingreso total⁷⁴. En consecuencia no sorprende la precaria condición humana en que viven la gran mayoría de la población latinoamericana, aquejada de extensa malnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo, enajenación y subdesarrollo. Para resumir, la dependencia estructural de la periferia latinoamericana se manifiesta claramente en las relaciones económicas con los países avanzados de Europa y EE.UU., pero en definitiva no termina allí.

III. ALGUNAS CONCLUSIONES

A menudo las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos y otros países centro son evaluadas sólo en términos cuantitativos, y dentro de un contexto limitado de relaciones bilaterales interestatales. Este ensayo ha intentado analizar dichas relaciones en un marco *global* de economía política, poniendo especial énfasis en la dependencia estratégica de los centros y la dependencia estructural de la periferia, dos aspectos fundamentales de la presente división internacional del trabajo.

El estado actual de la economía política mundial revela que la vieja división capitalista internacional del trabajo, en que los países subdesarrollados se incorporaban como simples productores de minerales o

⁷³ El producto agregado de América Latina se incrementó en un 4,8% en términos reales en 1976. Las tasas promedio anuales de crecimiento fueron de un 5,2% en 1961-65, y de un 7,5% en 1971-74. Estos períodos de crecimiento fueron seguidos por una baja en 1975 en que la tasa fue del 3%, apenas suficiente para evitar una caída absoluta del ingreso per capita (Ver BID, *Informe Anual 1977*, op. cit., pp. 3-4).

⁷⁴ Cifras de la CEPAL citadas en Gustavo Lagos y Horacio Godoy, *The Revolution of Being: A Latin American View of the Future* (New York: The Free Press, 1977), p. 49.

productos agrícolas, ya casi ha desaparecido. En la actualidad, países como Brasil, México, Corea del Sur y otros, se han transformado en zonas productoras y exportadoras de manufacturas y, por lo tanto, han pasado a constituir una especie de "semiperiferia" de la economía política mundial.

El papel de los países semiperiféricos en la nueva división internacional del trabajo es producir y exportar manufacturas, mientras los países avanzados aportan capital y tecnología. Incluso, ya se perfila una nueva división entre zonas que producen bienes de alta tecnología y regiones que producen manufacturas en base a tecnologías relativamente convencionales. El segundo tipo de producción, se piensa, ocurrirá progresivamente en lugares que posean los factores que las economías de los centros necesitan. Al mismo tiempo, la creciente movilidad de las corporaciones multinacionales facilitará el traslado de infraestructuras de un lugar a otro del globo, en búsqueda de las condiciones locales más favorables para la expansión del capital de los centros⁷⁵.

Entre los países semiperiféricos de mayor tamaño y grado de industrialización de América Latina se distinguen Brasil, México y Argentina, a los que podría sumarse Venezuela, y quizás incluso Colombia; mientras que el resto de los países exhibe características, problemas y necesidades similares al caso típico de la sociedad subdesarrollada. Esta distinción es importante, pues a menudo se afirma que *América Latina* pasa por un período de industrialización, que *América Latina* ha aumentado su participación en el comercio mundial de manufacturas cuando, en realidad, el mayor peso relativo de países como Brasil y México es el que distorsiona las cifras de crecimiento a nivel regional. En las relaciones económicas entre América Latina, E.E.UU. y Europa Occidental, son justamente países como Brasil, México y Venezuela los que más se destacan, y los que más importancia tienen para los países avanzados.

La industrialización de la semiperiferia se debe en gran parte a la agudización de la dependencia estratégica de los centros que obliga a sus corporaciones multinacionales a transferir parte o la totalidad del proceso de producción a zonas ventajosas como Brasil, que cuentan con abundantes recursos naturales, mano de obra barata y amplios mercados, y desde donde pueden competir más "eficientemente". Dicha industrialización ha significado el surgimiento de nuevos competidores por materias primas escasas, lo que ha agravado el problema de la dependencia estratégica y la rivalidad entre los centros. Brasil, por ejemplo, se ha transformado en un importante inversor en recursos naturales extranjeros y, mediante el monopolio gubernamental PETROBRAS, actualmente busca petróleo en el Medio Oriente, Venezuela, Bolivia y Perú. Asimismo, Brasil se encuentra explorando depósitos externos de fosfatos y otros minerales

⁷⁵ Ver Fröbel, Heinrichs y Kreye, op. cit., p. 141.

La agudización de la dependencia estratégica de los centros ha subrayado la importancia económica de América Latina para el continuo progreso de EE.UU. y Europa Occidental. Sin embargo, algunos autores sostienen que, ya que el porcentaje que Latinoamérica ocupa en el comercio exterior de EE.UU. ha declinado en los últimos años, y ya que EE.UU. ha diversificado sus fuentes de abastecimiento de materias primas, la trascendencia económica de América Latina para EE.UU. habría disminuido considerablemente⁷⁶. Pero, la relevancia de América Latina para los centros debe evaluarse en términos *cualitativos* y no sólo *cuantitativos*. Dicha importancia debe entenderse en la perspectiva de la creciente competencia y rivalidad mundial por lograr mantener acceso a recursos minerales claves, mano de obra barata, y mercados.

Basta observar el interés económico de Japón en América Latina para darse cuenta que la región adquiere cada día mayor importancia para los países avanzados. Incluso, algunos estudios sostienen que la progresiva necesidad de los centros por obtener acceso a las materias primas y mercados de América Latina, podría aumentar *peligrosamente* la rivalidad entre las potencias industrializadas. Según un analista del Departamento de Estado norteamericano, ya se han observado crecientes fricciones entre Estados Unidos y Japón:

“existen buenos motivos para creer que una parte creciente de las importaciones de materias primas por parte de Japón provendrá de América Latina...”

Japón, por lo tanto está penetrando en una zona considerada por largo tiempo como nuestro patio trasero, al mismo tiempo que Estados Unidos se hace más dependiente de sus fuentes latinoamericanas tradicionales de materias primas, y sus relaciones con la región se complican por problemas de nacionalismo y conflictos de interés económico. En este contexto, *parecería existir una seria posibilidad de conflicto con Japón en torno al acceso a las materias primas que afectan significativamente la red seguridad-política-economía de los Estados Unidos*⁷⁷ (énfasis nuestro).

Parecería entonces que, como ha señalado el actual Secretario Adjunto del Tesoro norteamericano C. Fred Bergsten, “los cambios radicales en las condiciones económicas mundiales han implicado un aumento de los intereses económicos de EE.UU. en América Latina”, al punto que el mismo Bergsten ha recomendado que “*garantizar el seguro acceso a las*

⁷⁶ Ver Albert Fishlow, “A Proposal for a United States Economic Policy for Latin America” en Joseph Grunwald (ed.), *Latin America and the World Economy: A Changing International Order* (Beverly Hills, Cal. Sage Publications, 1978), pp. 37-38.

⁷⁷ Wendell W. Woodbury, op. cit., p. 1

materias primas de Latinoamérica debería ser el objetivo principal de la política económica norteamericana hacia América Latina"⁷⁸.

Acontecimientos recientes sugieren, por otro lado, que la trascendencia de la mano de obra barata de América Latina también ha aumentado notablemente. Por ejemplo, se ha informado que a partir de 1980, la subsidiaria FIAT-Brasil comenzará a exportar 30.000 autos anualmente a Europa Occidental, a pesar de los altos costos de transporte ascendientes a 300 dólares por vehículo. Dichos costos serán más que compensados por el bajo costo de la mano de obra brasileña, que equivale a la mitad de la ya relativamente barata —en el contexto europeo— mano de obra italiana⁷⁹.

Como ha señalado Aníbal Pinto, los mercados de Latinoamérica también son de "indiscutible importancia para el funcionamiento de la economía de EE.UU."⁸⁰. En términos *cuantitativos*, la importancia de la región en este sentido se observa, por ejemplo, en: las compras de productos químicos y maquinarias norteamericanas por parte de América Latina que, a fines de la década del 60, sobrepasaban las compras respectivas de Japón y de la Comunidad Económica Europea; el aumento de las compras de productos químicos de la CEE por parte de Latinoamérica, que actualmente importa una cuarta parte del total de los productos químicos exportados por la CEE a la periferia; y el incremento de las compras hechas por Brasil a la CEE, lo que ha transformado al país sudamericano en un mercado más importante que el Grupo Andino para Europa. En términos *cualitativos* basta recordar los conflictos que se han originado entre Estados Unidos y Alemania Federal a causa de la decisión de esta última de vender maquinaria y tecnología nuclear al Brasil, asegurándose así un mercado específico de enorme valor y envergadura.

En resumen, concordamos con lo afirmado por Pinto en el sentido que,

"un análisis más cualitativo revela que la disminución en el porcentaje (latinoamericano) de las exportaciones e importaciones globales va acompañada de la permanencia de ciertos lazos básicos o estratégicos entre las dos áreas (EE. UU. v América Latina)—lazos que

⁷⁸ C. Fred Bergsten, "U.S. Latin American Relations to 1980" en Kalman Silvert, et al., *The Americas in a Changing World* (New York: New York Times Book Co., 1975), pp. 181-182.

⁷⁹ Ver "Fiat uit Brazilië komen naar Europa", *NRC Handelsblad*, Rotterdam, July 2, 1979, p. 1.

⁸⁰ Aníbal Pinto, "Economic Relations between Latin America and the United States: Some Implications and Perspectives", en Julio Cotler y Richard Fagen (eds.), *Latin America and the United States: The Changing Political Realities* (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1974), p. 104.

por decir lo menos no apoyan la hipótesis extrema del distanciamiento o irreversible 'dispensabilidad' de estas relaciones'⁸¹.

Aunque desde un punto de vista *económico* la trascendencia de América Latina para los centros se ha mantenido, o acrecentado, desde una perspectiva *política* su importancia parece haber declinado —por lo menos en relación a la década del 60. A fines de los años 70, los países de la región —con la excepción de Cuba— aparentemente no presentan grandes desafíos a la hegemonía política norteamericana del hemisferio, a pesar del "nacionalismo económico" que se ha expresado en medidas de expropiación o en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Países como Brasil y México pretenden compartir parte de la función que tradicionalmente EE.UU. ha cumplido, pero sin cuestionar los supuestos *sistémicos* fundamentales de la posición norteamericana en la región. En otras palabras, Brasil y México buscan mejorar su ubicación relativa en la presente división capitalista internacional del trabajo, en que EE.UU., Europa Occidental y Japón son los centros dominantes. Esta valoración de la trascendencia política de Latinoamérica concuerda, en cierto modo, con la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto de los EE. UU. respecto del peso estratégico de la región:

"El primer objetivo de los Estados Unidos es *mantener a una América Latina estable, amistosa hacia Estados Unidos y libre de influencias externas* y, al mismo tiempo, proporcionar a los países latinoamericanos el sentimiento de seguridad requerido para facilitar su desarrollo económico, social y político. Las metas de Estados Unidos son: impedir la instalación de bases de poder hostiles a los intereses norteamericanos; mantener acceso a los recursos regionales; incrementar la seguridad y la irrestricta operación del Canal de Panamá; evitar hostilidad intrarregionales; y evitar involucramientos activos de fuerzas estadounidenses en la seguridad interna'⁸². (énfasis nuestro).

La cita anterior pone de manifiesto que hoy América Latina no presenta mayores dificultades políticas para Estados Unidos, y que, por lo tanto, su importancia política global es mínima. Se trata, como dijera el General Brown, sólo de "*mantener a una América Latina estable y amistosa hacia Estados Unidos*", y de impedir tensiones militares de índole regional o extrarregional que pudiesen alterar la estabilidad *existente*. Incidental-

⁸¹ Ibid., pp. 104-105.

⁸² General George S. Brown (USAF), Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *United States Military Posture for Fiscal Year 1979* (Washington, D.C.: Department of Defense, 1978).

mente, el único objetivo de carácter económico mencionado por Brown es, justamente, el "mantener acceso a los recursos regionales", lo que indica el alto grado de relevancia económica que le asigna EE.UU. a Latinoamérica.

Finalmente, en vista de la importancia económica de América Latina para las sociedades desarrolladas, importancia que se desprende de la situación de dependencia estratégica de estas últimas, algunos piensan que los países latinoamericanos que poseen amplios mercados, recursos naturales, y mano de obra barata, podrían renegociar sus modalidades de vinculación con los países centro de una manera profunda. Pero habría que recordar la dependencia estructural que históricamente ha limitado el campo de acción de los países periféricos. Por ejemplo, cualquier intento por parte de un país latinoamericano de explotar la dependencia estratégica de EE.UU. —ya sea a través de boicots o presión diplomática— podría ser respondido con severas sanciones económicas, políticas, e incluso militares que, dada la amplitud y profundidad de la dependencia estructural dañaría significativamente el bienestar del país periférico. Si se consideran las notables diferencias entre la dependencia estratégica de los centros y la dependencia estructural de la periferia, EE.UU. dispondría de múltiples opciones o alternativas de respuesta a la presión del país periférico, mientras que este último prácticamente carecería de alternativas.

Según algunos analistas, tampoco resulta fácil traducir la mera posesión de materias primas claves, o amplios mercados, en poder político concreto a nivel nacional, y como factor en las relaciones interestatales. Por último, habría que considerar las limitaciones estructurales que plantea la dependencia periférica, tales como la falta de "voluntad política" para actuar en favor de cambios *sistémicos* en las relaciones centro-periferia, ya que dichos cambios —de acuerdo a la lógica de la dependencia— irían en detrimento de los sectores dominantes al interior del país periférico en cuestión. Esto no implica por supuesto, que los gobernantes de los países subdesarrollados no exijan, por ejemplo, acuerdos más equitativos con corporaciones multinacionales o acceso a los mercados de los países desarrollados. El logro de medidas como estas no modifican la esencia de las relaciones centro-periferia, es decir el problema del subdesarrollo, aunque sí podría contribuir a mejorar la posición relativa del país periférico en la actual división internacional del trabajo.

LA COMPETENCIA INTERNACIONAL Y AMERICA LATINA

Manfred Wilhelmy von Wolff

*Die Zeit für kleine Politik ist vorbei:
schon das nächste Jahrhundert bringt
den Kampf um die
Erdherrschaft — den Zwang zur
grossen Politik.*

*Die Zeit kommt, wo der Kampf um
die Erdherrschaft geführt werden
wird — er wird im Namen philosophischer
Grundlehren geführt werden.*

*Ha pasado el tiempo para la pequeña
política: ya el próximo siglo trae la
lucha por la dominación mundial
— el imperativo de la gran política.*

*Viene el tiempo en que se librará la
lucha por la dominación mundial
— ella se librará en nombre de doctrinas
filosóficas fundamentales.*

FRIEDRICH NIETZSCHE

You can't be forever blessed.....

PAUL SIMON (*An American Tune*)

INTRODUCCION

En este trabajo se trata de describir y analizar las características de la competencia en el sistema internacional y su impacto en América Latina como una manera de establecer las bases para el estudio de las opciones políticas que los cambios internacionales ofrecen a los estados de la región.

Con tal fin, se distinguirá tres aspectos de la competencia internacional: el estratégico, el ideológico y el económico. Cada una de estas dimensiones de conflicto internacional será considerada en el nivel de las relaciones entre los bloques de potencias encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética. Junto con este análisis se tomarán en cuenta los cambios ocurridos en las relaciones entre los aliados occidentales (Estados Unidos, Europa occidental y Japón) y sus efectos respecto de América Latina. Del mismo modo se analizará la evolución de las relaciones entre la Unión Soviética y otros países comunistas, en la medida que ésta ha incidido en la región. De esta manera se pretende contribuir a determinar los elementos "sistémicos" que influyen en la posición internacional de América Latina.

Al referirnos a América Latina no hablamos de *un* actor en el sistema internacional. La región como tal muestra pocas perspectivas de llegar a constituir a mediano plazo un actor unitario en sus relaciones internacio-

nales, a pesar de los esfuerzos de coordinación de posiciones políticas que tienen lugar en diversos foros e instancias regionales y extrarregionales. Actualmente, algunos estados de la región buscan ampliar sus roles internacionales y, si bien suelen utilizar una retórica "latinoamericanista" en sus planteamientos, el foco de interés de sus gobiernos está en el nivel nacional más que en el regional. Por estas razones, las referencias a América Latina deben entenderse hechas a conjuntos de estados que enfrentan situaciones básicamente similares o comunes para la región, sin que ello implique necesariamente la adopción de una perspectiva unitaria.

Los tres aspectos de la competencia o conflicto internacional involucran intereses y objetivos básicos de las grandes potencias.

La competencia *estratégica* comprende el conjunto de interacciones en que el comportamiento de un gobierno está condicionado por el comportamiento y las expectativas atribuidas a otros gobiernos¹, tratando cada actor nacional de maximizar lo que entiende como su "seguridad nacional" por diversos medios, entre los cuales el empleo potencial o real de la fuerza militar tiene un lugar esencial. Como ha dicho Stanley Hoffmann, la competencia "estratégico-diplomática" tiene lugar en el

"tablero de ajedrez en el cual los peones son armas y ejércitos, diplomáticos, espías y asesores jurídicos; los intereses son pueblos y territorios, dominación y sumisión; las jugadas son amenazas y guerras, alianzas y garantías"².

En América Latina, la competencia estratégica en el período de postguerra se ha desarrollado en diversas fases, comprendiendo todos los elementos señalados por Hoffmann, aunque el nivel de violencia internacional ha sido inferior a los registrados en otras regiones del mundo.

Los otros aspectos de la competencia internacional solamente pueden ser diferenciados de la competencia estratégica para fines analíticos, por cuanto empíricamente se dan juntos, interactuando constantemente. El uso de la fuerza, por ejemplo, puede ser un instrumento para la penetración económica, y ésta suele ser utilizada con fines de dominación política externa³.

¹ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Nueva York, Oxford University Press, 1960, p. 15.

² Stanley Hoffmann, "The International System and U.S. Policy Toward Latin America" en *The America in a Changing World, A Report of the Commission on United States-Latin American Relations*, Nueva York, Quadrangle Books, 1975, p. 80.

³ Sobre las relaciones entre variables políticas y económicas en el sistema internacional, véase Robert Keohane y Joseph Nye, "World Politics and the International Economic System" de C. Fred Bergsten, ed., *The Future of the International Economic Order — An Agenda for Research*, Lexington, D. C. Heath and Co., 1973, pp. 115-179.

En este sentido se entenderá por competencia *económica* entre estados, aquella en que actores estatales y privados buscan participar en transacciones comerciales, inversiones y relaciones financieras en determinadas economías nacionales de modo de mejorar sus posiciones relativas frente a otros estados y agentes privados interesados en participar en las relaciones con las economías respectivas.

Esta noción de competencia económica no involucra la idea de imperialismo, por cuanto no especifica la naturaleza de las relaciones que se establecen entre los gobiernos y los actores privados de los países participantes. Si bien históricamente en América Latina y en otras regiones la competencia económica se ha dado en términos tales que las economías capitalistas de los países desarrollados y los gobiernos respectivos han llegado a tener un alto grado de control sobre las economías y los gobiernos de los países menos desarrollados, el concepto propuesto no se circunscribe a este tipo de situación. Por el contrario, en circunstancias que el poder negociador de los estados latinoamericanos frente a los países desarrollados tiende a aumentar, a juicio de la mayoría de los observadores, la competencia económica entre países desarrollados por realizar transacciones con estos, se mantiene, e incluso aumenta.

Diversos analistas han puesto de relieve la creciente importancia de las dimensiones económicas en las políticas exteriores de los países desarrollados, especialmente en el contexto del empate nuclear y de la distensión, que parecen alejar el peligro de un enfrentamiento estratégico directo entre las superpotencias. Según Edward L. Morse, "una de las características centrales de la política entre las sociedades modernizadas es que la política de la riqueza y el bienestar se ha impuesto sobre la política de poder y posición, la cual en las relaciones entre sociedades modernizadas se desenvuelve en términos económicos⁴". No se trata, por tanto, de un "economicismo" en las relaciones exteriores, desprovisto de toda dimensión política, sino que de "la fusión de los objetivos de poder y los objetivos de abundancia⁵". La competencia entre los países desarrollados occidentales se va desplazando hacia problemas económicos y la "performance" de cada estado en el manejo de éstos repercute en su posición de poder internacional.

A nivel global y en las relaciones multilaterales entre los países desarrollados, el énfasis en lo económico aumenta el potencial de cooperación, constituyendo lo que Hoffmann ha denominado "multiple management". Los asuntos monetarios, energéticos, y otros que han figurado de manera prominente en la agenda internacional multilateral constituyen, en efecto, algunos de los aspectos centrales de la política internacional de la presente década, que sólo pueden ser descuidados a riesgo de comprometer el conjunto de una política exterior, incluyendo los intereses

⁴ Edward L. Morse, "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence, and Externalization", *World Politics* xxii N° 3, abril, 1970, p. 378.

⁵ Morse, p. 379.

en materia de seguridad. (En este errado enfoque habría radicado, a juicio de muchos, la vulnerabilidad de la diplomacia de Henry Kissinger⁶).

El segundo aspecto de las políticas exteriores económicas es relativamente más "tradicional", y se refiere a la competencia por mercados de exportación, inversiones y transacciones financieras. En este plano, que es el que más interesa en este estudio, los actores estatales y privados miran sus intereses en una perspectiva más restringida y excluyente de consideraciones acerca del orden internacional. Se trata, en otras palabras, del logro de objetivos específicos consistentes en beneficios económicos para actores de determinadas nacionalidades, objeto que prevalece sobre el de la estructuración de un conjunto de las relaciones económicas internacionales.

El tercer aspecto de la competencia internacional que se propone analizar es el ideológico. El sistema internacional contemporáneo se caracteriza especialmente por la rápida difusión de las ideas políticas, económicas y sociales. Este proceso no ocurre espontáneamente, sino que obedece a estrategias de actores que buscan promover el apoyo a determinadas causas políticas mediante conjuntos de proposiciones que racionalizan sus intereses propios y que ofrecen interpretaciones relativamente completas y coherentes de los problemas internos e internacionales de los actores respecto de los cuales se buscan alcanzar determinadas posiciones de poder.

Se ha visto en esta dimensión ideológica de la política internacional contemporánea una característica distintiva en relación con sistemas internacionales del pasado, como el sistema "clásico" de equilibrio de poderes, en el cual el orden interno de cada estado no era un objetivo "legítimo" de competencia internacional⁷. En este trabajo, consideraremos la competencia ideológica como una categoría separada, puesto que gran parte del esfuerzo de las grandes potencias por alcanzar mayor influencia y poder en la región se ha concentrado en el plano ideológico, lo cual se explica tanto por la naturaleza y estado actual de las relaciones estratégicas, como por peculiaridades de la política interna de algunos estados latinoamericanos.

Una distinción adicional que debe introducirse en el análisis es la que divide los actores estatales en posiciones de "status quo" e "inconformismo" o "revisionismo". En el primer caso, un actor estatal está en

⁶ Una crítica de Kissinger en este sentido (junto con una denuncia de su diplomacia en términos normativos) es la de Richard A. Falk "What's wrong with Henry Kissinger's Foreign Policy", Princeton University, Center of International Studies, Policy Memorandum N° 39, julio 1974.

⁷ Véase, por ejemplo, Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", en James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, 2ª edición, Nueva York, The Free Press, 1969, pp. 261-275, y Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations — The Struggle for Power and Peace*, 5ª edición, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1973.

una posición internacional en que ha logrado sus objetivos fundamentales; sus intereses están resguardados por la estructura de poder internacional vigente en el nivel global o regional, por lo que requiere básicamente defender dicha estructura para continuar disfrutando sus beneficios. En el segundo, la posición de un actor se caracteriza por la insatisfacción con la estructura de poder vigente, la cual es vista por el actor como un obstáculo para el logro de sus objetivos (especialmente si se trata de un actor revolucionario), o con su posición actual dentro del sistema, aunque acepte la estructura del mismo (caso del sistema "clásico" de equilibrio o balance del poder)⁸.

La opción entre el status quo y la alteración del mismo no es necesariamente global, sino que puede variar en los tres planos de la competencia internacional. Naturalmente, el mayor grado de conflicto se da si dos actores (y sus respectivos aliados) se enfrentan estratégica, económica e ideológicamente; pero hay situaciones en que ciertos actores están en una posición de status quo en el plano estratégico, pero luchan por la modificación de las relaciones económicas internacionales. Esto suele ocurrir con un componente de disensión ideológica (así parece estar ocurriendo con algunos actores en el conflicto Norte-Sur), pero es frecuente que la competencia apenas toque este plano (como ocurre en el sistema occidental tratándose de la competencia por mercados internacionales). La mezcla de relaciones de conflicto con otras relaciones puede ser, por tanto, muy variada, dependiendo de la identidad de los actores, de las dimensiones predominantes en sus relaciones, y de las respectivas definiciones de la situación de cada actor en el sistema internacional⁹.

LA COMPETENCIA ENTRE SUPERPOTENCIAS

A. Competencia estratégica

En el período desde el fin de la segunda guerra mundial, Estados Unidos ha buscado consolidar un sistema mundial de relaciones estratégicas, pudiendo describirse su política como de mantención del status quo.

La Unión Soviética ha presentado un reto global a la posición occidental, (al mismo tiempo que, como beneficiaria del nuevo orden territorial y

⁸ Sobre sistemas internacionales, véase, por ejemplo, Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, y Rosenau, ed., op. cit., ensayos de Young, Waltz y otros.

⁹ Cada actor nacional "opera" en el sistema internacional con una "visión" de su "situación nacional", la que comprende datos objetivos (geografía, participación en organizaciones y alianzas, etc.) y subjetivos (preferencias y opiniones, etc.). (Estamos suponiendo para este fin que cada actor nacional es un ente unitario, lo cual solamente puede aceptarse como una simplificación). Véase los conceptos de "conciencia nacional" y "situación nacional" en Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation—State and the Case of Western Europe" en Joseph S. Nye, ed., *International Regionalism*, Boston, Little, Brown, 1968, pp. 183-184.

político en Europa, su comportamiento también exhibe rasgos de defensa del status quo).

La política estratégica de Estados Unidos se basó en la noción de *contención* del poder soviético, propuesta originalmente por el diplomático George Kennan, según la cual "el principal elemento de cualquier política de Estados Unidos hacia la Unión Soviética debe consistir en una contención a largo plazo, paciente pero firme y vigilante, de las tendencias expansivas rusas". Tal política debía incluir "la aplicación de la contrafuerza en una serie de puntos geográficos y políticos constantemente cambiantes, de acuerdo con los virajes y maniobras de la política soviética"¹⁰.

En la década de 1950, y sobre todo bajo la gestión del Secretario de Estado norteamericano John Foster Dulles, esta política se implementó mediante la organización de sistemas de alianzas regionales, que debían crear un "perímetro de seguridad" alrededor de la Unión Soviética para prevenir cualquier alteración desfavorable del status quo territorial o político. Por su parte, Estados Unidos garantizaba la disuasión estratégica mediante la doctrina de la "represalia masiva" bajo cuyos términos "la defensa local debe ser reforzada mediante el disuasivo adicional de un poder de represalia masiva", "instantáneo", "en lugares y por medios de elección propia", de la superioridad estratégica norteamericana. La referencia, obviamente, es el arsenal nuclear de Estados Unidos¹¹.

Pocos años después de su formulación, la doctrina de disuasión por represalia masiva comenzó a ser blanco de severas críticas, entre las cuales destacaron las de Henry Kissinger. Este autor enfatizó especialmente la falta de opciones políticas que dejaba la idea de represalia instantánea y masiva y la escasa "credibilidad" de una amenaza de respuesta planteada en términos tan indiferenciados¹².

Bajo el gobierno del Presidente Kennedy, los nuevos planteamientos estratégicos que enfatizaban una variedad de respuestas para hacer frente a las contingencias del enfrentamiento con la Unión Soviética llevaron a la adopción oficial de una nueva doctrina estratégica: la disuasión por "respuesta flexible". La nueva política debía dar al gobierno "flexibilidad para elegir entre diversos planes operacionales, sin exigir... ninguna fijación previa de doctrina o blancos. Según expresara el Secretario de Defensa Robert S. McNamara, "nuestro único compro-

¹⁰ George Kennan "The Sources of Soviet Conduct", artículo originalmente publicado en *Foreign Affairs* bajo la firma de "X", citado en Seyom Brown, *The Faces of Power-Constancy and Change in United States Foreign Policy from Truman to Johnson*, Nueva York, Columbia University Press, 1968, p. 45.

¹¹ Citas de la exposición del Secretario de Estado Dulles ante el "Council on Foreign Relations" Nueva York, el 22 de enero de 1954, reproducidas en Brown, op. cit., p. 74.

¹² Henry A. Kissinger, *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Nueva York, Harper and Row, 1957, especialmente caps. 5 y siguientes.

miso será con un sistema que nos da la capacidad de usar nuestras fuerzas de manera controlada y deliberada¹³". La adopción de esta posición estratégica requirió la búsqueda de una clara superioridad global en el nivel estratégico-nuclear, así como la creación de una capacidad nuclear táctica, el refuerzo de los medios convencionales, y la creación de fuerzas antisubversivas¹⁴. Posteriormente, el planteamiento estratégico central comenzó a enfatizar las nociones de equilibrio de fuerzas globales, cimentándose la disuasión sobre la base de la "destrucción mutua asegurada" de los oponentes.

No es posible entrar en el marco de este ensayo en los complejos problemas originados en las diversas posiciones estratégicas, que en los párrafos anteriores solamente han sido esbozadas para identificar el marco dentro del cual se ha insertado América Latina en el panorama estratégico global.

Las características de la competencia estratégica en relación con América Latina son dos:

1) la competencia se ha mantenido latente la mayor parte del tiempo, irrumpiendo en forma abierta y afectando la estabilidad del sistema mundial, solamente en circunstancias excepcionales;

2) los estados latinoamericanos han sido actores subordinados a Estados Unidos, con excepción de Cuba, y sólo recientemente han exhibido una cierta capacidad de decisión propia en materias de seguridad, sobre todo en el plano de las relaciones intralatinoamericanas.

La primera característica se manifiesta en dos modalidades: a través del *efecto* en la región de los conflictos extrarregionales, y a través de las conexiones que se establecen con actores externos a partir de situaciones originalmente limitadas a uno o más estados dentro de la región.

La primera modalidad representa una "importación" y la segunda una "exportación" de conflictos; la segunda guerra mundial y la guerra fría constituyen situaciones del primer tipo, y la Revolución Cubana corresponde a la segunda modalidad.

Sin perjuicio de estas distinciones, durante el periodo de postguerra la estructura de los intereses estratégicos ha sido tal que en ambas dimensiones los conflictos han sido menores en número e intensidad que en los focos geográficos críticos de Europa, el Mediterráneo oriental, el Medio Oriente y Asia oriental y sudoriental. Durante la segunda guerra, solamente Brasil llegó a constituir un aliado de cierta importancia para las potencias occidentales, que dieron al gobierno de Getulio Vargas la oportunidad de enviar a Europa una fuerza expedicionaria. Estados

¹³ Citado en James A. Nathan y James K. Oliver, *United States Foreign Policy and World Order*, Boston, Little, Brown and Co., 1976, p. 305.

¹⁴ Estas exigencias de fuerzas a todo nivel constituyen el origen de muchas críticas a la noción de respuesta flexible, que sería "belicista" o por lo menos marcadamente "armamentista".

Unidos, por su parte, aprovechó las facilidades logísticas de la costa brasileña para la vigilancia y control de las rutas del Atlántico sur. En la misma guerra, las preocupaciones de los aliados por las posiciones políticas de los estados de la región no llegaron a transformarse en alarma. Las posibilidades concretas de alineamiento de un "estado disidente" como Argentina con el Eje eran muy escasas, y las políticas confusas de Bolivia o de aspiración a un grado de autonomía por parte de Chile, no chocaban con intereses centrales de los aliados.

Para Estados Unidos la región también ha tenido una importancia estratégica decreciente como emplazamiento de bases militares en la medida que los focos de conflicto se han dado en otras partes del mundo y que los cambios tecnológicos han aumentado la movilidad de sus fuerzas militares. Mientras Estados Unidos ha debido prestar considerable atención al establecimiento y conservación de instalaciones militares en países como España, Turquía, Japón, Filipinas y otros, en el hemisferio occidental le ha sido suficiente conservar sus posiciones en Cuba —a veinte años de la Revolución Cubana se mantiene una presencia militar, no esencial para los intereses norteamericanos, en la isla— y en Panamá.

Con el status quo territorial y la presencia estratégica dominante de Estados Unidos prácticamente asegurados sin necesidad de estacionar fuerzas, la política de seguridad hemisférica diseñada por Washington se ha centrado en los aspectos políticos (orientación de los gobiernos latinoamericanos) y económicos (abastecimiento de materiales estratégicos).

El caso de Cuba constituye una excepción notable, por cuanto su salida del bloque occidental primero, y luego el emplazamiento de armamento ofensivo de la Unión Soviética en su territorio, pusieron en peligro las bases mismas del equilibrio entre las superpotencias. La fracasada intervención norteamericana en apoyo de elementos cubanos contrarios al gobierno revolucionario en abril de 1961 contribuyó a consolidar a éste, y sirvió de justificación política para su acercamiento con la Unión Soviética, cuyos máximos dirigentes habrían visto en el fracaso del gobierno de Kennedy una oportunidad para endurecer su posición frente a Washington en el contexto general de la guerra fría, y en particular en el encuentro en la cumbre de Khrushchev y Kennedy en Viena, que se produjo poco después de la invasión¹⁵.

En octubre de 1962 se produjo la crisis de los cohetes en Cuba. A juicio de Ulam, "no es exageración decir que la política internacional nunca había visto algo así¹⁶". Se trataba de modificar radicalmente las relaciones estratégicas entre las superpotencias mediante la instalación en la isla de una fuerza de ataque capaz de llegar a los principales centros de

¹⁵ Adam B. Ulam, *The Rivals — America and Russia Since World War II*, Nueva York, The Viking Press, 1971, p. 320.

¹⁶ Ulam, op. cit., p. 331.

población de Estados Unidos sin detección por el sistema de alarma anticipada, el cual había sido diseñado para la eventualidad de un ataque desde el noroeste y no el sureste, de donde provenía esta inesperada amenaza. De hecho, los cohetes estuvieron por dar a la URSS la capacidad de asestar un golpe que Estados Unidos no estaba en condiciones de responder, con lo que la simetría de la disuasión nuclear, esencial para mantener el frágil equilibrio del terror, casi llegó a romperse¹⁷.

Sobre la base de este golpe estratégico, la URSS podría haber dictado las condiciones de un arreglo de los principales problemas políticos que preocupaban al mundo, exigiendo, por ejemplo, la firma de un tratado de paz con Alemania favorable a sus intereses, la desnuclearización del continente europeo y del Pacífico, etc.¹⁸.

El desenlace de la crisis, sin embargo, no correspondió a los designios de sus instigadores, gracias a la combinación de firmeza en el objetivo y prudencia en los medios de parte del pequeño grupo de dirigentes norteamericanos que manejó el conflicto con la URSS. En efecto, el Presidente Kennedy y sus colaboradores insistieron durante todo el transcurso de los eventos en su demanda de retiro del armamento soviético, pero al mismo tiempo en sus deliberaciones internas rechazaron el camino extremo de un bombardeo aéreo de los emplazamientos de cohetes eligiendo en cambio el bloqueo naval y la amenaza de un desembarco para obtener el retiro de las armas. La rapidez y determinación demostradas por la Casa Blanca aparentemente cerraron a la parte soviética la alternativa de abrir un nuevo foco de tensión, por ejemplo en Berlín, para contrarrestar las presiones¹⁹.

Las consecuencias de esta crisis —tras el retiro de los cohetes y el levantamiento del bloqueo— fueron extraordinariamente importantes para el desarrollo posterior de la competencia estratégica. Si bien no terminó con la guerra fría, ésta entró en una fase en que se evitaron nuevos enfrentamientos agudos y se buscó canalizar la competencia estratégica dentro de ciertos moldes mínimos de seguridad mutua.

Se fortaleció, en primer lugar, la noción de disuasión sobre la base de la imposibilidad de cada parte de asestar un “primer golpe” que no pudiera ser respondido por la parte agredida, causando un daño inaceptable al agresor. Cada parte debía tener, bajo cualquier circunstancia, la posibilidad de dar un “segundo golpe” retributivo, para lo cual era esencial la conservación de una parte sustancial de su capacidad ofensiva en el evento de un ataque nuclear. Al dejar de manifiesto las peligrosas consecuencias de la violación de esta base de la disuasión, la crisis tuvo un efecto estabilizador en las relaciones estratégicas entre las superpotencias.

¹⁷ Véase Graham Allison, *Essence of Decision — Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown and Co., 1971, p. 54.

¹⁸ Ulam, op. cit., p. 331.

¹⁹ Ulam, op. cit., pp. 334.

También puede atribuirse a este episodio central de la guerra fría el haber estimulado e impulsado la búsqueda de lo que genéricamente se podría denominar "medidas de estabilización" estratégicas. Estas medidas, sin *eliminar* la rivalidad y la competencia bipolar, introdujeron dentro de ésta algunas salvaguardias destinadas a disminuir los riesgos de la misma y a facilitar las comunicaciones y la generación de un mínimo de confianza entre las partes. El tratado de prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera, el establecimiento de la "hot line" entre la Casa Blanca y el Kremlin, y diversos acuerdos sobre limitaciones al emplazamiento de armas ofensivas, pertenecen al conjunto de las primeras "medidas de estabilización".

Hacia fines de la década pasada éstas comenzaron a adquirir un carácter más amplio y ambicioso al firmarse el tratado de no proliferación nuclear (1968) y al iniciarse las negociaciones SALT (1969).

Cabe, por último, destacar el hecho que la crisis comentada fue *regional* en un sentido muy restringido y en cierto modo casual. Pudo haberse producido algo parecido en otros lugares del mundo, sin que los actores locales llegaran a jugar un papel significativo. Fidel Castro en momento alguno llegó a constituirse en protagonista de los hechos, y la OEA, si bien prestó su apoyo a la política norteamericana, no fue un actor por sí misma ni como expresión de sus miembros latinoamericanos más relevantes. Todo esto subraya el carácter "importado" del conflicto.

Desde mediados de noviembre de 1978, sin embargo, el problema estratégico cubano ha adquirido nuevamente actualidad, luego que las autoridades norteamericanas ordenaron reanudar los vuelos espías sobre Cuba para verificar si unos aviones MIG 23 entregados por la URSS poseían los medios para cumplir eventuales misiones ofensivas de bombardeo nuclear sobre territorio norteamericano. Este hecho permitiría inferir que, a pesar de lo expresado sobre la crisis de 1962 y sus consecuencias, el problema cubano sigue letente como una cuestión delicada en el panorama de las relaciones estratégicas entre las superpotencias. Esta preocupación se refuerza por el temor (manifestado, entre otros, por Henry Kissinger) en el sentido que durante la próxima década la URSS podría llegar a tener una capacidad de asestar un golpe "contrafuerzas" a Estados Unidos, lo que perturbaría profundamente las relaciones estratégicas de disuasión.

En contraste con el caso cubano, la intervención norteamericana en la República Dominicana desde fines de abril de 1965, se ajusta a los moldes tradicionales de la política hegemónica en la región. Es este mismo carácter "tradicional", reminiscente de las prácticas políticas norteamericanas en el Caribe antes de la Política del Buen Vecino, el que ayuda a explicar las protestas de vastos sectores de opinión y de gran número de gobiernos en América Latina. No llegó a darse en este caso una competencia directa con la URSS en torno al control de Santo Domingo. Se trató más bien de una acción *preventiva*, para cuya justificación se invocó el imperativo en virtud del cual "los estados americanos no pueden y no deben

permitir el establecimiento de otro gobierno comunista en el Hemisferio Occidental²⁰. Si bien “la revolución en cualquier país es un asunto que debe ser encarado por ese país”, frente al objetivo del “establecimiento de una dictadura comunista” se requería una “acción hemisférica” inmediata, por cuanto la existencia de un régimen comunista era incompatible con los principios del sistema interamericano²¹.

Se trataba aquí de un conflicto “exportado” por un estado de la región a los foros internacionales, pero que la potencia dominante, movido su gobierno por una definición distorsionada de la situación, no estaba dispuesta a dejar de controlar directamente. En efecto, la “multilateralización” posterior de la intervención, producida por acuerdo de la OEA, no fue más que una modificación nominal y formal de la situación política y militar, que siguió en manos del gobierno de Estados Unidos²².

La URSS, por su parte, llevó el asunto al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero el Consejo, tras dieciséis reuniones en el mes de mayo, no condenó las acciones de Estados Unidos, que logró, en otras palabras, limitar la “exportación” del conflicto dominicano más allá del sistema regional, previniendo así una hipotética pérdida de control del mismo. Por esta razón tiene alguna validez la frecuente analogía entre esta intervención y las de la URSS en su propia esfera de influencia, ya que se trata, como señala el profesor Richard A. Falk, de acciones en “zonas secundarias de seguridad”, integradas por “países que están tradicionalmente sujetos a la influencia de una u otra superpotencia y cuyos intereses de seguridad dependen en último término de la protección de una u otra superpotencia²³”. Esta definición geopolítica corresponde a la etapa de declinación de la guerra fría y se caracteriza por la voluntad implícita, compartida por las superpotencias, de continuar su competencia global, cuidando al mismo tiempo de limitar los efectos de los conflictos en que les corresponde actuar, de modo de impedir la “desestabilización” involuntaria del equilibrio estratégico global.

Dentro de esta perspectiva se inscribe también el proceso de distensión,

²⁰ Del discurso del Presidente Lyndon B. Johnson del 2 de mayo de 1965, reproducido en Walter LaFeber, ed., *America in the Cold War*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1969, p. 163.

²¹ Johnson, en LaFeber, op. cit., p. 164.

²² Véase Gordon Connell-Smith, “The OAS and the Dominican Crisis”, en Joseph S. Nye, ed., *International Regionalism*, Boston, Little, Brown and Co., 1968, pp. 97-105, y Linda B. Miller, “Regional Organization and the Regulation of Internal Conflict” en Richard Falk y Wolfram Hanrieder, eds., *International Law and Organization*, Filadelfia, J. B. Lippincott Co., 1968, pp. 258-276, y especialmente pp. 266-270.

²³ Richard A. Falk, “The Legal Status of the United States Involvement in the Viet Nam War: A Continuing Inquiry” en Falk, *Legal Order in A Violent World*, Princeton Princeton University Press, 1968, p. 312, Falk agrega, sin embargo, que en la intervención en cuestión Estados Unidos habría excedido los límites de lo “permitido” a la potencia hegemónica. Lamentablemente, el autor no fundamenta en detalle esta aseveración.

sin que hasta 1978 la crisis de este proceso en diversas áreas de problemas y en zonas geográficas fuera de la región haya llegado a tener efectos de consideración en el ámbito latinoamericano.

La declinación de la guerra fría y el proceso de distensión en las relaciones entre las grandes potencias han reducido la dependencia estratégica latinoamericana respecto de Estados Unidos, otorgando a los principales estados de la región mayores oportunidades de acción, dentro de una concepción más flexible de las relaciones entre las potencias occidentales y entre éstas y otros estados. La modificación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca por iniciativa de un grupo de gobiernos latinoamericanos y la reducción de la importancia de las relaciones militares bilaterales con Estados Unidos son demostrativos de esta nueva situación. Los gobiernos, si bien siguen reconociendo la primacía estratégica norteamericana en la región, están hoy en condiciones de desarrollar importantes aspectos de sus políticas de seguridad, prestando menos atención que en el pasado a las posiciones adoptadas por Estados Unidos. De esta manera, conducen sus relaciones *al interior* de la región de manera relativamente autónoma, sin que Washington se convierta necesaria o inminentemente en un actor en cada conflicto entre dos o más estados.

Tanto la declinación relativa de la primacía norteamericana en el sistema internacional como la menor probabilidad de vinculación de los conflictos locales con la competencia estratégica global contribuyen a este estado de cosas. La política internacional a nivel de subsistemas regionales (por ejemplo, el "Cono Sur") cobra creciente relevancia en el contexto²⁴, del cual se excluye, por ser un punto crítico para la competencia estratégica, la orientación *político-ideológica* de los gobiernos latinoamericanos, que sigue siendo, aún en un contexto de "pluralismo" ideológico, un aspecto de interés central para Washington, junto con la mantención de sistemas económicos compatibles con los intereses comerciales, financieros y empresariales norteamericanos más importantes.

Los restantes aspectos de interés estratégico requieren solamente algunos breves comentarios, por cuanto no alteran los aspectos fundamentales ya examinados.

En Panamá, "el problema más urgente" en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, a juicio de la Comisión Linowitz²⁵,

²⁴ El problema del Beagle constituye un caso claro de este tipo de conflicto. El análisis hecho en el texto podría completarse con una discusión de la evolución reciente de las características políticas de los principales estados latinoamericanos, que han consolidado significativamente su poder en la última década. Véase, por ejemplo, Guillermo O'Donnell "Corporatism and the Question of the State" en James M. Malloy, ed., *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1977, pp. 47-87, y la posición crítica de Douglas Chalmers en el mismo volumen, pp. 23-45, "The Politicized State in Latin America".

²⁵ *The United States and Latin America—A Second Report by the Commission on United States—Latin American Relations*, Nueva York, Center for Interamerican Relations, 20 de diciembre de 1976, cap. 2.

la cuestión del control del Canal ha sido resuelta entre los dos gobiernos sobre la base de una transición lenta hacia el ejercicio de la autoridad panameña, junto con la mantención de la pretensión norteamericana en el sentido de poder intervenir para el resguardo de sus intereses. Si bien sobre este último aspecto subsisten dudas y debates²⁶, el interés norteamericano en mantener esta vía "abierta, segura y eficiente"²⁷ estaría resguardado. Probablemente los acuerdos y la ratificación de los mismos fueron posibles solamente porque, como expresa la Comisión Linowitz, "el Canal ya no es vital para el comercio o la defensa de los Estados Unidos"²⁸, ya que no es utilizable por supertanques ni portaaviones, y sirve para el transporte de mercaderías que representan solamente algo menos del 10% del comercio exterior norteamericano.

Aunque no se puede descartar la ocurrencia de nuevas crisis en las relaciones entre Panamá y Estados Unidos debido a la oposición a las características de la transición y a la posibilidad de intervenciones norteamericanas, los acuerdos logrados reducen en gran medida el potencial de utilización de los problemas panameños en la competencia estratégica global.

En la Antártica se mantiene el "status quo" bajo los términos acordados por treinta años por las doce potencias signatarias del Tratado de Washington en diciembre de 1959, que entró en vigor en 1961²⁹. El Tratado consagró el principio de uso pacífico de todo el territorio antártico y específicamente prohibió las explosiones nucleares de cualquier tipo, así como el depósito de desechos radiactivos. Además, se "congelaron" las pretensiones territoriales de los estados participantes, que no fueron afectadas por el Tratado. La competencia estratégica fue, por lo tanto, decisivamente limitada por este acuerdo.

Cabe esperar, sin embargo, un replanteamiento de las cuestiones relativas a este territorio en el curso de la próxima década, al aproximarse el vencimiento del plazo de vigencia del Tratado. Los intereses en juego serán en el futuro mucho más complejos y vastos que los tradicionales, como efecto de progresos tecnológicos en la minería, la explotación de recursos marinos y la creciente preocupación por los aspectos ecológicos³⁰.

²⁶ Véase Richard A. Falk, "Panama Canal Treaty Trap", *Foreign Policy*.

²⁷ *The U. S. and Latin America*, p. 5.

²⁸ *Ibid.* Para un estudio más detallado del problema del Canal, véase Robert G. Cox, "Choices for Partnership or Bloodshed in Panama", en *The Americas in a Changing World*, pp. 132-155.

²⁹ Los signatarios originales del tratado fueron Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, la URSS y la Unión Sudafricana. Brasil, Polonia y Alemania Federal han accedido posteriormente al Tratado.

³⁰ Véase Edward Hambro, "Some Notes on the Future of the Antarctic Treaty Collaboration", *American Journal of International Law*, Vol. 68, N° 2, abril 1974, pp. 217-226, y Francisco Orrego y Augusto Salinas, eds., *El Desarrollo de la Antártica*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1977, especialmente el ensayo de Brian Roberts, pp. 336-356 de dicho volumen.

El problema nuclear constituye otra área de preocupación. En lo que concierne a la competencia estratégica entre las superpotencias, la no participación de éstas en el Protocolo I del Tratado de Tlatelolco mantiene jurídicamente abierta la posibilidad de introducción de armas nucleares norteamericanas en los territorios controlados por Estados Unidos en la región³¹. Si bien en su segundo informe la Comisión Linowitz recomendó el abandono de las objeciones norteamericanas al Protocolo I y su firma y ratificación, estos hechos no se han producido.

En cambio, Estados Unidos ha firmado el Protocolo II, en virtud del cual las potencias nucleares se obligan a respetar el status no-nuclear de los estados latinoamericanos, a no emplear o amenazar con el uso de armas nucleares a los estados latinoamericanos participantes en el Tratado, y a no cooperar en ninguna forma con eventuales maniobras violatorias del mismo. La URSS, por su parte, no ha firmado ninguno de los instrumentos referidos y por tanto permanece ajena a estos compromisos limitativos de la competencia extratécnica.

La elaboración de un nuevo Derecho del Mar en las sucesivas reuniones de naciones y el surgimiento de nuevas pretensiones de los estados marítimos tienen también alguna incidencia en la competencia estratégica, pero encuentran a las superpotencias en posiciones similares. Así, por ejemplo, Estados Unidos y la URSS, como potencias navales de alcance global, comparten un interés común en mantener la libertad de tránsito por los estrechos internacionales, que les es vital para el desplazamiento de sus flotas. En este campo, las superpotencias prefieren mantener su competencia en el plano bilateral, evitando en lo posible las presiones colectivas.

El considerable surgimiento del poder naval soviético ha llevado a diversos voceros de estados de la costa atlántica de América del Sur a levantar la idea de una "OTAS", pacto que sería en cierto modo paralelo a la OTAN y que regiría en la zona del Atlántico Sur. Es muy poco probable, sin embargo, que Estados Unidos llegue a asociarse con una iniciativa de este tipo, que vincularía aspectos de política mundial con problemas latinoamericanos y africanos. La tendencia en Washington en los últimos años ha sido incompatible con el planteamiento de una hipotética OTAS, por cuanto se piensa mayoritariamente que la región no enfrenta una amenaza que justifique volver a los esquemas de la guerra fría³².

³¹ El Protocolo I se refiere a las potencias que tienen territorios en América Latina y bajo sus términos éstas quedan obligadas a mantener "desnuclearizados" dichos territorios.

³² Herbert Goldhamer, *The Foreign Powers in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1972, p. 28, expresa que la Unión Sudafricana sería la promotora de esta idea. Los estados latinoamericanos, sin embargo, difícilmente aceptarán una alianza de dudoso valor para sus intereses. Goldhamer menciona el hecho que aún en 1967 Brasil expresaba su solidaridad a Portugal en el conflicto de Angola. Ese año, una fuerza naval brasileña

Del análisis precedente puede concluirse que los aspectos intra-regionales de la política internacional en América Latina tienden gradualmente a adquirir mayor importancia, sin que por esto cese la competencia global entre las superpotencias. Esto ocurre como consecuencia de la tendencia hacia la multipolaridad en el sistema internacional. De continuar esta tendencia, debería cumplirse el pronóstico del profesor Roett en cuanto a que "Estados Unidos enfrentará una disminución de su rol en la política de poder de América Latina en las próximas décadas"³³ Pero la nueva posición norteamericana de "hegemonía disminuida" no implica una ventaja para la URSS porque la estructura de las relaciones políticas no es ya la de un simple "juego de suma cero" La URSS enfrenta, tanto como Estados Unidos, una nueva realidad regional, que le resulta más difícil de manipular para sus fines estratégicos globales.

En resumen, América Latina ha constituido un escenario secundario de la competencia estratégica. Estados Unidos ha defendido el status quo hemisférico logrando resguardar sus intereses, con excepción del caso cubano, en que se produjo un realineamiento en el contexto de la guerra fría. La URSS, fuera del caso mencionado, no ha modificado significativamente las relaciones de poder en la región. En el contexto de la distensión, los beneficiarios de esta situación son los propios estados latinoamericanos.

B. Competencia Económica

No se ha dado entre las superpotencias una competencia económica significativa en la región. Esto resulta fácil de explicar por varias razones: la participación de la URSS en el comercio internacional fuera del COMECON es bastante baja y, en el caso de América Latina, carece de verdadera gravitación comparada con el comercio de los principales países industriales y el propio comercio intrarregional. Segundo, la naturaleza misma del sistema soviético excluye prácticamente la posibilidad de inversiones extranjeras, por lo que la participación soviética en proyectos de inversión solamente puede darse por la vía del financiamiento, sobre todo en el sector público. Por último, los préstamos soviéticos para cualquier fin, si bien pueden proporcionar a determinados gobiernos la oportunidad

con tropas de desembarco visitó Angola. Ocho años más tarde, sin embargo, Brasil se inclinó por el vencedor en la guerra civil de Angola, reconociendo prestamente al gobierno revolucionario del MPLA, apoyado por Cuba y la URSS. El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Azeredo da Silveira, en declaraciones formuladas en la 12ª Reunión de Cancilleres de Países de la Cuenca del Plata, ha descartado la participación de su país en un esquema tipo "OTAS" (Cable Agencia EFE, 5 de diciembre de 1978).

³³ Riordan Roett, "The Changing Nature of Latin American International Relations: Geopolitical Realities", en *The Americas in a Changing World*, p. 108.

de lograr objetivos económicos o políticos sustrayéndose a la influencia de Estados Unidos³⁴, no son un sustituto de la ayuda oficial para el desarrollo proveniente de fuentes bilaterales occidentales o de organismos multilaterales. Ello se debe tanto a la capacidad financiera relativamente más limitada de la URSS, como a las condiciones políticas reales o potenciales con que se vinculan los préstamos, y a la preferencia expresada por numerosos gobiernos por la ayuda de tipo multilateral.

El desarrollo de las relaciones económicas entre América Latina y la URSS no debe entenderse, por lo tanto, como un elemento central de la competencia con Estados Unidos, cuya posición político-económica en la región no debería verse decisivamente afectada a mediano plazo en el evento de un crecimiento sustancial de dichas relaciones, por cuanto no es fácil que éstas por su naturaleza y monto lleguen a equipararse con las que se mantienen con los principales países industriales³⁵.

C. Competencia Ideológica

Tanto en el contexto de la guerra fría como en la fase de distensión, la competencia ideológica entre las superpotencias ha sido sostenida.

Estados Unidos y la URSS se han trabado en esta contienda con armas muy dispares. Mientras de parte de la URSS se ofrece un sistema comprensivo de interpretación de la realidad latinoamericana y mundial a la luz de los principios del marxismo-leninismo según la visión oficial del Partido Comunista soviético, el "arsenal ideológico" norteamericano aparece más bien difuso y cambiante. Mientras la ideología propugnada por la URSS provoca fuertes sentimientos de identificación en determinados segmentos de los trabajadores, los intelectuales y la clase media, el impacto de las corrientes ideológicas provenientes de Estados Unidos se hace presente en sectores mucho más amplios y más difíciles de delimitar, sin provocar por lo general sentimientos de identificación tan intensos como los del marxismo-leninismo. El efecto disolvente de esta ideología respectó a las normas tradicionales no puede, sin embargo, subestimar-

³⁴ La oferta soviética de conceder "créditos ilimitados" al nuevo gobierno boliviano del General Padilla, hecha a fines de 1978, constituye una clara ilustración de este punto.

³⁵ Algunas cifras sobre el comercio exterior de la URSS pueden servir de apoyo a esta aseveración. En 1976, la URSS exportó productos a Brasil por US\$ 101 millones e importó productos brasileños por US\$ 490 millones. Brasil es, dentro de América Latina, el principal polo de intercambio con la URSS. En el caso de Argentina, el comercio es más reducido: en 1976, la URSS exportó a ese país productos por valor de US\$ 12 millones y realizó importaciones por US\$ 295 millones. En cuanto a México, las exportaciones soviéticas alcanzaron el mismo año a US\$ 7,7 millones y las importaciones a US\$ 11,8 millones. Como podrá advertirse, en los tres casos el saldo comercial es desfavorable por amplios márgenes a la URSS, lo que refleja la escasa capacidad soviética de penetrar los principales mercados latinoamericanos. Véase Banco Nacional de Comercio Exterior S.S. (México) "Intercambio Comercial México-URSS" *Comercio Exterior*, agosto 1978, Cuadros 3 y 4. Las cifras citadas en el Cuadro 4, relativas a México, son de fuente gubernamental mexicana.

se³⁶, a pesar que por mucho tiempo se dio en la región una alianza entre los elementos sostenedores del orden político-social tradicional y los Estados Unidos.

La URSS probablemente ha logrado sus mejores éxitos en la competencia internacional en América Latina en el nivel ideológico. El anticomunismo directamente dirigido contra la Unión Soviética ya no constituye en la actualidad la actitud predominante en los foros regionales, en los que ha existido, por el contrario, fuerte interés en asegurar formalmente el principio del "pluralismo ideológico". Obviamente éste no es obra de la URSS, pero su aceptación ha marcado el fin en el sistema interamericano de los tiempos en que Estados Unidos podía imponer una línea ideológica de exclusión total de opciones políticas contrarias a las norteamericanas³⁷.

En los últimos años, los ideólogos soviéticos han elaborado una ideología de las relaciones internacionales que atribuye a la URSS un lugar central en un proceso de "reestructuración de las relaciones internacionales", enfatizando el rol central que estaría asumiendo el estado soviético en todos los aspectos de la vida internacional, su posición competitiva más favorable que en el pasado frente al "mundo capitalista", y la importancia de las transformaciones estructurales tanto al interior de éste como en el sistema internacional de países socialistas dirigido por la Unión Soviética³⁸.

Esta reformulación de la línea ideológica soviética debe analizarse en relación con el surgimiento de la URSS como superpotencia, que "ha sido tal vez el logro más impresionante del sistema soviético", puesto que existe una relación directa entre los objetivos externos y las posiciones políticas oficiales en el aparato partidista³⁹. De acuerdo con la visión soviética, la competencia ideológica puede ayudar decisivamente a resolver los conflictos internacionales existentes en la región a favor de los intereses de los actores que buscan el cambio, puesto que éste depende de la confluencia de, por una parte, las fuerzas de desintegración de la "sociedad burguesa" capitalista y, por otra, del poder de los estados socialistas y las proposiciones ideológicas de los sectores que buscan, desde dentro y fuera de la región, terminar con las actuales relaciones hegemónicas⁴⁰. En

³⁶ Como ha dicho Karl Deutsch, el impacto de la exposición de amplias capas de la población a ciertos aspectos de la sociedad norteamericana, especialmente sus patrones de consumo, puede llegar a tener un efecto revolucionario. Karl W. Deutsch, "Some Prospects for World Politics" *Law and the State* Vol. 18, p. 10.

³⁷ Véase Alejandro Magnet, "La Reforma de la Carta de la OEA en Rodrigo Díaz Albornoz", ed., *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*, Santiago de Chile, 1977, especialmente pp. 93-97.

³⁸ R. Judson Mitchell, "A New Brezhnev Doctrine: The Restructuring of International Relations", *World Politics* Vol. xxx N° 3, abril 1978, p. 366.

³⁹ Mitchell, op. cit., p. 373.

⁴⁰ Mitchell, op. cit., p. 375.

esta perspectiva, la URSS, sin admitir que podría suscitarse un conflicto con los principios de la distensión sino actuando en el marco de este proceso, según su propia percepción, gozaría de una situación de asimetría que le resulta favorable. En efecto, mientras dentro del subsistema internacional de estados socialistas de Europa oriental, los Estados Unidos tendrían el deber de abstenerse de cualquier acción potencialmente contraria al interés soviético, deber que, por lo demás, habría sido reconocido por Estados Unidos en 1975⁴¹, la URSS estaría en condiciones de socavar el predominio norteamericano en el hemisferio occidental. En términos de la redefinición de la ideología soviética, se afirmaría la existencia de "vinculaciones orgánicas" entre el "internacionalismo proletario" y la "coexistencia pacífica", de modo que ésta no implica en modo alguno el abandono o debilitamiento de aquél. Los intereses nacionales no serían, en último término, distinguibles de los del movimiento comunista internacional, especialmente cuando existe una causa patriótica aglutinante. La afirmación de la pretensión soviética a una posición de primacía internacional se fundaría de esta manera en una base sumamente amplia que permitiría la justificación e implementación de una política de alianzas muy flexible.

Tales alianzas serían un elemento crucial en el empeño de lograr un cambio en la "correlación de fuerzas" en el sistema internacional, puesto que, en definitiva, la política mundial estaría determinada por la relación de poder a nivel bipolar. Como advierte Mitchell, sobre todo en los años siguientes a la intervención en Checoslovaquia, la ideología soviética mostró una marcada reversión a la tesis de los "dos campos" mundiales, insistiendo en la oposición o polarización entre ambos⁴².

La tesis soviética de la "centralidad" de su posición actual en el sistema internacional presenta a nuestro juicio, debilidades fundamentales. Si bien es cierto que la URSS constituye hoy un estado con el cual la gran mayoría de los países latinoamericanos mantienen relaciones básicamente normales y estables, sin enfrentar por ello problemas graves, este hecho constituye, en términos de la propia ideología soviética, un logro poco espectacular, ya que no se acerca más que en un sentido sumamente parcial y modesto al cumplimiento de las metas de una estrategia revolucionaria. Más bien podría sostenerse con fundamento que, al entablar y expandir relaciones "normales" con los gobiernos actuales en la región, la mayoría de los cuales detentan preferencias políticas e ideológicas opuestas a las de la URSS, el gobierno soviético y el Partido Comunista estarían restando vigor a la misma causa revolucionaria que oficialmente han venido propugnando por tanto tiempo. Así parecen percibir los efectos de esta política algunos marxistas latinoamericanos que se manifiestan

⁴¹ Se alude a un polémico pronunciamiento de Helmut Sonnenfeldt, entonces asesor del Secretario de Estado Henry Kissinger, en el cual aquél expresó su preferencia por un orden internacional estable "orgánico" en Europa oriental. Mitchell, op. cit., p. 375.

⁴² Mitchell, op. cit. p. 378

progresivamente desilusionados por las políticas del más poderoso estado socialista.

Pero hay una segunda dimensión que es probablemente más importante, por cuanto apunta a una transformación importante en la estructura de las relaciones de poder internacional. El fenómeno de la declinación paulatina de la primacía de Estados Unidos en la región, mirado en la perspectiva de una competencia de conflicto ilimitado (del tipo de juego de "suma cero"), debería necesariamente beneficiar a su principal adversario, la Unión Soviética. En general, sin embargo, ello no ha ocurrido. La consolidación de las estructuras gubernamentales en América Latina, el nivel intermedio de industrialización que han alcanzado algunos estados en la región y el surgimiento de los regímenes que Guillermo O'Donnell ha llamado "burocrático-autoritarios"⁴³, y otros factores, han transformado significativamente las relaciones internacionales de la región. Si Estados Unidos tiene actualmente menos influencia en América Latina (lo cual, aun siendo verdadero, deja en pie las vinculaciones económicas en el seno del sistema capitalista internacional) el beneficiario principal no parece ser la URSS sino el propio conjunto de estados latinoamericanos o, si se quiere, los grupos dominantes dentro de ellos.

Como ha señalado Alexandre de S. C. Barros, se nota una evolución de las diplomacias latinoamericanas hacia un estilo que el autor caracteriza como de "seguridad nacional"⁴⁴. La diplomacia meramente dependiente del dictado de una potencia mayor está en vías de ser superada en la región, por lo menos para los principales estados. El alejamiento gradual respecto de los Estados Unidos o la atenuación del alineamiento con esta potencia no implican, por lo tanto, un realineamiento en un bloque opuesto, como debía ocurrir de manera casi inexorable en el contexto de la Guerra Fría, con sus tajantes y excluyentes opciones políticas internacionales⁴⁵. La ideología soviética parece, al no dar la importancia debida a este proceso de incremento de la autonomía latinoamericana, o al atribuirle explícita o implícitamente consecuencias que no tiene, estar conformando una imagen distorsionada de la realidad internacional regional y de sus propias opciones para la acción.

⁴³ Véase Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Paidós, 1972, y los escritos posteriores del mismo autor.

⁴⁴ Alexandre de S. C. Barros, "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a Defrosting World", en Ronald Hellman y H. Jon Rosenbaum, eds., *Latin America — The Search for a New International Role*, Nueva York, Halsted Press Division, John Wiley and Sons, 1975, pp. 131-150.

⁴⁵ En términos de Morton Kaplan, el sistema internacional ha evolucionado de la bipolaridad rígida a la bipolaridad flexible. Véase *System and Process in International Politics*, Nueva York, John Wiley and Sons 1957, especialmente el cap. 2.

LA COMPETENCIA AL INTERIOR DE LOS BLOQUES:
EL SISTEMA OCCIDENTALA. *Competencia Estratégica*

Como consecuencia del liderato norteamericano y de la no existencia de rivalidades que pudieran llevar a enfrentamientos militares entre las principales potencias occidentales, no ha habido competencia en este nivel en la región. Si bien la política norteamericana de reducción gradual de los programas bilaterales de defensa y de transferencias concesionales de armas a los países latinoamericanos ha tenido como una de sus consecuencias el desarrollo de mayores vinculaciones en este terreno con los países de Europa occidental, ello constituye más bien un caso de competencia por mercados que una manifestación de distintas posiciones estratégicas.

B. *Competencia Económica*

Los cambios ocurridos en las corrientes comerciales y de financiamiento e inversión entre América Latina, Estados Unidos, Europa occidental y Japón obedecen al desarrollo de relaciones competitivas entre los tres polos del sistema económico de los países industrializados, pasada ya la etapa de casi exclusivo predominio económico norteamericano que se vivió en la región hasta comienzos de la década de 1960. No obstante, es necesario recordar que la creciente participación de empresas de Estados Unidos en todas las economías industrializadas estableció relaciones cada vez más estrechas entre ellas. Así, el aumento del comercio latinoamericano con Europa occidental necesariamente involucra a las subsidiarias europeas de empresas multinacionales norteamericanas. Un fenómeno paralelo se encuentra en el financiamiento a través del mercado de eurodólares, en que intervienen las principales instituciones bancarias de Estados Unidos.

Las cifras relativas a comercio e inversiones extranjeras en la región muestran, en todo caso, que las economías de los países industrializados de Europa occidental y Japón han llegado progresivamente a tener niveles de participación en las relaciones económicas con América Latina que han mejorado considerablemente su posición relativa frente a Estados Unidos. Las relaciones comerciales con este país, por otra parte, siguen siendo cruciales para el sector externo de la mayoría de las economías latinoamericanas, pero el grado de interdependencia entre América Latina y Estados Unidos en este aspecto es sustancialmente inferior al que se encuentra entre otros grupos de estados vinculados con potencias hegemónicas o coloniales y "neocoloniales".

Según datos de la OECD, en 1967 el 64% de la inversión extranjera directa en los países en desarrollo de América provenía de Estados Unidos y el 36% restante de los demás miembros de la OECD, mientras que en 1975

el 59% de la inversión era de origen norteamericano, habiendo subido la proporción de otros países de la OECD a 41%⁴⁶. Esto ocurrió en circunstancias que la inversión norteamericana en la región creció en el mismo período de 11.800 a 22.100 millones de dólares, registrándose los aumentos más significativos en los rubros manufacturero, comercial, financiero y otros (especialmente servicios)⁴⁷.

Resulta interesante comentar brevemente la evolución de la inversión extranjera Estados Unidos/resto OECD en algunos países de la región. Solamente en el caso de Brasil —que es, sin embargo, la economía nacional más importante para la inversión extranjera, superando a Venezuela— la tasa de crecimiento de la inversión norteamericana en el período 1968-1975 fue superior a la de los demás miembros de la OECD: 16,7 y 8,2% respectivamente. En México, las inversiones norteamericanas subieron 11,2% y las demás un 18,1% anual. En Colombia las inversiones norteamericanas casi no subieron (0,4% anual) mientras que las de los otros países OECD aumentaron un 23,6% anual. Pero las cifras más elocuentes se encuentran en los países que en el período señalado realizaron políticas de nacionalización. En Venezuela, las inversiones de Estados Unidos disminuyeron en un 3,8% anual mientras las de los otros países OECD subieron un 10,7%. En Chile las tasas son todavía más acentuadas, bajando la inversión norteamericana en un 18,3% anual mientras la inversión de los otros miembros de la OECD sube en un 13,2%⁴⁸. Como resultado de estas tendencias, en ambos países la inversión acumulada de origen norteamericano, que era mayor en 1967 a la de los otros países industriales, pasó a ser inferior en 1975⁴⁹, por lo que se concluye que la implementación de políticas de nacionalización ha afectado principalmente los intereses norteamericanos. El caso peruano, sin embargo, en que ha habido también políticas de este tipo, es un tanto distinto por cuanto la inversión norteamericana no dejó de crecer en el período en examen, si bien la inversión acumulada subió más lentamente que la de los otros países de la OECD. En 1975, la inversión acumulada norteamericana seguía siendo la más cuantiosa en ese país⁵⁰.

La participación de los países industrializados de Europa occidental y de Japón en el comercio mundial en el período de postguerra ha aumen-

⁴⁶ CEPAL, *Estudio Económico de América Latina 1977*, Vol. 2, Santiago de Chile, 1978, Cuadro 2, p. 1202.

⁴⁷ CEPAL, *Estudio 1977*, Cuadro 6, p. 1213 (Datos de OECD).

⁴⁸ CEPAL, *Estudio 1977*, cuadro 5, p. 1212 (Datos de OECD).

⁴⁹ En Venezuela, la inversión acumulada de Estados Unidos en 1975 era de US\$ 1983 millones contra 2127 millones de los demás miembros de la OECD. En Chile las cifras eran de 174 y 226 millones, respectivamente. En el caso chileno cabe esperar una alteración de esta situación en la medida que se materialicen programas de inversión norteamericana en el sector minero. La fuente de los datos es la misma de la nota precedente.

⁵⁰ US\$ 1221 millones de inversión norteamericana contra US\$ 479 millones de los otros países de la OECD. Fuente: ver nota 48.

tado fuertemente, llegando casi a duplicarse en el período de 1950 a 1973. En 1950, la participación porcentual combinada de Inglaterra, Francia, Alemania Federal y Japón en el comercio mundial era solamente de 22,6%, subiendo en 1973 a un 43%⁵¹. Si bien la mayor parte de este aumento de la participación de los países referidos en el comercio se tradujo en un mayor intercambio entre las economías de los países industrializados, la tendencia descrita afectó también el comercio con América Latina. Al constituirse la CEE en el mayor bloque comercial del mundo⁵², debía aumentar decisivamente su participación en el intercambio con América Latina a pesar de la ausencia de "lazos especiales" con la región. Algo similar puede afirmarse respecto de Japón. Así, mientras en 1948 solamente el 14% de las importaciones latinoamericanas provino de Inglaterra, Francia, Alemania Federal y Japón, en 1968 el 24% de las importaciones se originó en dichos países, lo que refleja los considerables progresos hechos por las economías respectivas en la penetración de los mercados de la región. En el mismo período, las importaciones latinoamericanas desde Estados Unidos bajaron del 59 al 44%⁵³.

Las cifras anteriores deben ser interpretadas tomando en consideración el grado de "concentración regional" del comercio entre América Latina y Estados Unidos. Según el estudio de Stephen Krasner, tal concentración, que se origina históricamente entre grupos de estados con determinadas potencias hegemónicas, sean éstas coloniales o no, es sustancialmente inferior en el caso del comercio en el hemisferio occidental en relación con los grados de concentración que se observan en otros sistemas. Las estadísticas desarrolladas por Krasner consisten principalmente en un "índice de aceptación relativa" que mide la diferencia entre el flujo comercial existente entre pares de estados y el que puede predecirse sobre la base de la participación relativa de los estados involucrados en el comercio mundial; valores positivos indican que existe más comercio que el esperado y viceversa⁵⁴.

En el período anterior a la primera guerra mundial, las vinculaciones comerciales de América Latina estaban predominantemente orientadas hacia Europa. El índice de "aceptación relativa" calculado por Krasner para 1890 es de $-0,14$, lo que significa que el comercio existente era más o menos el que podía esperarse bajo la hipótesis nula de ausencia de "relaciones especiales". En 1913 (cuando ya Estados Unidos había

⁵¹ Cifras del Fondo Monetario Internacional citadas por Step D. Krasner, "State Power and the Structure of International Trade", *World Politics* xxviii N° 3, abril 1976, tabla 1.4, p. 346.

⁵² En 1950, la participación norteamericana en el comercio mundial era un 16,7% y en 1973 llegó al 19% Krasner, op. cit., tabla 1.4.

⁵³ Herbert Goldhamer, *The Foreign Powers in Latin America*, tabla 3.1, p. 33, citando datos del FMI.

⁵⁴ Krasner, op. cit., p. 329.

impulsado la creación de las primeras organizaciones panamericanas. destinadas a afirmar su posición comercial en la región) el índice llegó a 0,45. La cifra de 1938 —tras una experiencia de varias décadas de políticas imperialistas— fue de sólo 1,54. El índice para 1954, en plena guerra fría, es de 2,04, el más alto registrado en los años examinados por el autor. En 1968 el índice marca 1,11, valor que es inferior al registrado para 1928, cuando aún no se completaba el desplazamiento de las potencias europeas del comercio regional⁵⁵. Estos valores contrastan fuertemente con los que miden la concentración comercial en los bloques constituidos por la URSS y los países de Europa oriental y por Francia y los estados francoparlantes de África. En el primer caso, el índice para 1890 es de —0,42, por cuanto el comercio ruso estaba orientado sobre todo a Europa occidental. Aun para 1938 el índice es de —0,25, pero en la guerra fría sube a 9,94, valor de 1954; en 1968, aun encontrándose la guerra fría en fase declinante, el índice es de 11,78, lo cual indica la existencia de un bloque altamente diferenciado del resto del sistema internacional, dirigido por la Unión Soviética. En el caso de Francia y sus colonias y ex colonias, el índice para 1890 es de 9,57, valor que disminuye un tanto en la década de 1950, poco antes del apogeo de la descolonización: el índice de 1954 es 7,76. En 1968, cuando nominalmente los nuevos estados podían orientar su comercio hacia cualquier país, el índice sigue siendo muy alto: 7,58, si bien es en todo caso notablemente inferior al registrado en el bloque soviético, que aparece como el menos abierto al sistema internacional. Los cambios ocurridos en América Latina, por consiguiente, no han consistido en el desplazamiento de una potencia hegemónica, sino en variaciones en las participaciones de distintos estados y grupos de estados en las corrientes de intercambio, dentro de un marco general relativamente abierto. Es evidente que tales condiciones ofrecen para los principales estados de la región mejores perspectivas de autonomía relativa en el sistema internacional que las que existen para estados más fuertemente atados a otros centros hegemónicos, al mismo tiempo que impiden a cualquiera de los países industrializados ejercer un control global del comercio con la región. Lo mismo puede decirse de las condiciones del financiamiento externo, que en el caso de América Latina ha evolucionado hacia una diversificación de las fuentes, por lo que hoy se da una situación mucho más fluida y compleja que la existente hace una o dos décadas, dentro de un nivel de endeudamiento externo muy alto⁵⁶.

⁵⁵ Krasner, op. cit., p. 331, Tabla 1. Es necesario advertir, sin embargo, que los índices aludidos se calcularon a base de datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Paraguay solamente. Es muy probable que los índices respectivos hubieran sido más altos de haberse incluido países fuertemente vinculados por su comercio a Estados Unidos, como Perú y los estados centroamericanos y del Caribe.

⁵⁶ Véase Enrique Iglesias "¿Va América Latina hacia la bancarrota?", *Estudios Internacionales*, N° 42, abril-junio 1978, pp. 95-110.

C. *Competencia Ideológica*

No existe una competencia ideológica significativa entre los estados occidentales en sus relaciones con América Latina. Las diferencias que suelen surgir entre los gobiernos respectivos derivan de la diversa composición partidista de los mismos, pero no alcanzan por lo general a ser suficientemente profundas para dividir efectivamente las políticas de los mismos y producir una verdadera competencia. Es fácil comprender, por ejemplo, que pueden producirse mayores diferencias entre un gobierno republicano en Estados Unidos y uno laborista en el Reino Unido que entre una administración republicana y un gobierno conservador, tratándose de cuestiones relativas a las relaciones con determinados gobiernos latinoamericanos. En tales circunstancias, que por lo demás no son permanentes, cada gobierno conserva por lo general la autonomía suficiente para la conducción de su política exterior según sus propias condiciones internas, sin que por ello se genere un "cisma" y un enfrentamiento ideológico-político. Como consecuencia de esto, son escasas las oportunidades con que pueden contar los gobiernos latinoamericanos para desarrollar políticas exteriores basadas en la explotación de hipotéticas diferencias entre los estados occidentales y, en todo caso, los beneficios que cabe esperar en tal ocasión son bastante inciertos⁵⁷.

LA COMPETENCIA AL INTERIOR DE LOS BLOQUES: LOS PAISES SOCIALISTAS

A. *Competencia Estratégica*

En la década de 1950 existió un bloque socialista dirigido por la Unión Soviética, cuyo comportamiento internacional era condicionado con un alto grado de eficacia por la potencia dominante. La sola defección de Yugoslavia no alcanzó a afectar decisivamente la primacía soviética. Pero en la década siguiente ésta entró en crisis, al desarrollarse con fuerza el conflicto chino-soviético que se había iniciado poco antes.

En 1979 ya no cabe propiamente hablar de un bloque socialista. La Unión Soviética sigue controlando la mayoría de los Estados socialistas de Europa, pero ya no ejerce un control efectivo sobre las cada vez más independientes políticas exteriores de Yugoslavia y Rumania. En Asia, la hostilidad chino-soviética ha llegado al punto que las dos grandes potencias comunistas libran desde febrero de 1979 una guerra indirecta, al producirse la represalia armada de China contra la intervención vietnamita que derribó al régimen prochino de Kampuchea.

⁵⁷ Algunos intentos latinoamericanos de buscar apoyo para sus críticas a la intervención del gobierno de Johnson en la República Dominicana en 1965 fracasaron cuando se comprobó que alemanes e ingleses no querían o no podían contradecir las políticas de Washington. Francia en dicha época naturalmente seguía un camino político distinto.

La política de acercamiento de China a Japón y Estados Unidos, cuyos primeros frutos han sido el tratado chino-japonés de 1978 (que contiene una cláusula "antihegemónica" cuyo destinatario no resulta difícil de identificar) y el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y Pekín, tiende a ahondar la división con la Unión Soviética, a pesar de las seguridades que ha tratado de ofrecer el gobierno de Carter en el sentido de que no se trataría de una política antisoviética, puesto que las motivaciones chinas son distintas, como lo manifestara claramente el Viceprimer Ministro Teng Hsiao Ping en su reciente visita a Estados Unidos.

Aunque el principal teatro del enfrentamiento comunista se encuentra en Asia, éste también se proyecta a otros continentes. En la intensa lucha por el control de diversos países africanos, la URSS y China han apoyado bandos opuestos, mientras que en Europa se ha producido una coincidencia de intereses entre los círculos más críticos del acercamiento europeo occidental a la URSS, y el Gobierno de China, que se ha esmerado en desarrollar vínculos económicos con la Comunidad Europea (materializados en un acuerdo comercial), e incluso ha concretado importantes adquisiciones de armamento avanzado (especialmente aviones ingleses del tipo "Harrier").

Tratándose, como indican todas las apariencias de un conflicto de dimensiones globales, éste podrá repercutir en América Latina. La estrecha alianza de Cuba con la URSS podría eventualmente producir una ruptura entre Cuba y China, especialmente si llegara a producirse alguna participación cubana en acciones políticas y militares que afecten intereses chinos. Si bien la probabilidad de ocurrencia de eventos de este tipo resulta difícil de estimar, la hipótesis no puede descartarse, sobre todo en una región tan conflictiva en la actualidad como es África⁵⁸. Un enfrentamiento chino-soviético o chino-cubano en territorio americano es, en cambio, una eventualidad que difícilmente podría materializarse a corto y mediano plazo, debido a los difíciles obstáculos que se opondrían tanto a una intervención de un bando como a la contra-intervención de su adversario.

B. Competencia Económica

En vista de la escasa magnitud de las relaciones económicas tanto de la Unión Soviética como de la República Popular China con los países de América Latina, no se ha desarrollado una competencia económica de importancia entre las dos potencias en la región. China ha puesto énfasis en el carácter "no imperialista" de sus créditos a países del Tercer

⁵⁸ China carece de la capacidad militar para hacerse presente en África, a diferencia de Cuba, que puede hacerlo gracias a la URSS. Un ofrecimiento de Cuba en el sentido de enviar tropas para apoyar a Vietnam contra China, producido poco después de escribir este comentario (2 de marzo de 1979) da base a la especulación en torno a un conflicto.

Mundo, pretendiendo de este modo diferenciar su ayuda al desarrollo tanto de la occidental como de la proveniente del "socialimperialismo" soviético. En UNCTAD y en otros foros, China también ha prestado un claro apoyo a las exigencias tercermundistas con que se identifican los estados latinoamericanos, dejando a la URSS en una posición relativamente más conservadora. El desarrollo de relaciones comerciales entre los países socialistas y América Latina, por su nivel aún muy bajo, deja un amplio campo abierto a las iniciativas de los gobiernos. En la medida que diferentes estados socialistas compitan por desarrollar tales vinculaciones, los beneficiarios principales podrían ser en definitiva los propios países de la región. El actual interés chino en abrir nuevas relaciones económicas con países occidentales y del Tercer Mundo coincide a su vez con la búsqueda, por parte de América Latina, de nuevas áreas de vinculación económica internacional.

C. *Competencia Ideológica*

El conflicto chino-soviético se manifestó en la década de 1960 a través de una fuerte disensión ideológica, que comenzó con la disidencia china respecto de la línea comunista moscovita y que luego, producido ya el cisma en el movimiento marxista-leninista, se proyectó al exterior bajo la forma de una versión fuertemente radicalizada de la ideología comunista. En las relaciones internacionales, la visión china era la de un enfrentamiento total con Occidente, correspondiendo a Pekín una posición del liderato revolucionario que ya la URSS no podía legítimamente detentar. En la política interna de numerosos estados occidentales y del Tercer Mundo, el cisma llevó a la formación de diversos grupos revolucionarios prochinos que comenzaron a oponerse sistemáticamente a lo que denunciaban como estrategias de contemporización con los poderes establecidos por parte de los comunistas prosoviéticos.

La modificación de la posición internacional de China desde que se iniciara el proceso de normalización de sus relaciones con la URSS ha cambiado todo esto. En la década de 1970 la consigna revolucionaria ha sido reemplazada por la antiimperialista en la ideología china, figurando en primer lugar entre los adversarios de Pekín el "socialimperialismo" en la URSS y no el imperialismo norteamericano o cualquier otro, y la consigna de la "vía armada al poder" ha sido desahuciada por requerirlo así el desarrollo de relaciones diplomáticas con gobiernos de distintas ideologías, tanto en América Latina como en otras regiones.

⁵⁹ Una declaración china en el sentido de apoyar al gobierno chileno frente a eventuales acciones soviéticas o cubanas fue respondida en un programa de televisión por el Comandante en Jefe de la FACH, General Fernando Matthei, interpretándola como una manifestación de apoyo político, ya que a juicio de Matthei era muy baja la probabilidad de una acción militar contra Chile por parte de Rusia o Cuba.

CONCLUSIONES

La posición internacional de América Latina al finalizar la presente década permite concebir varias alternativas futuras.

En la competencia internacional de las grandes potencias, América Latina tradicionalmente ha constituido un área "segura" para Estados Unidos. En el período desde la segunda guerra mundial, y especialmente en los últimos diez años, los principales estados de la región han buscado, sin embargo, llegar a desarrollar políticas exteriores menos dependientes de la potencia hegemónica, tanto en lo que respecta a los asuntos de seguridad como a las relaciones económicas internacionales.

La Unión Soviética, por otra parte, ha buscado beneficiarse de la declinación relativa del poder global de Estados Unidos, pero al menos en el caso latinoamericano los principales beneficiarios de la crisis de la hegemonía norteamericana han sido los propios estados de la región más que dicha superpotencia, cuya presencia estratégica en Latinoamérica no aparece fácil de establecer. En el terreno económico las vinculaciones con los países socialistas siguen siendo de importancia secundaria, por lo que pueden expandirse en el futuro sin por ello afectar seriamente las posiciones político-económicas de los principales estados occidentales.

En los aspectos ideológicos, la competencia internacional entre los bloques continúa en lo que puede describirse como una situación de asimetría: distintos mensajes se dirigen en distintos estilos a sectores estratégicos de la opinión pública y dirigentes sociales y políticos que luchan por generar apoyo para determinadas posiciones internacionales. En la actualidad, la pugna se manifiesta sobre todo a través de un mensaje norteamericano un tanto difuso y abierto a diversas interpretaciones, en el cual se enfatizan la democracia, los derechos humanos y el progreso económico, y un mensaje soviético que pone acento en la "distensión", la "paz internacional" y la autonomía latinoamericana frente al "imperialismo de Estados Unidos", que podrá materializarse en la medida que tengan lugar cambios socioeconómicos de inspiración "progresista".

Ambas ideologías entran en conflicto, desde sus particulares perspectivas, con las aspiraciones que expresan diversos sectores políticos latinoamericanos en el sentido de alcanzar un más alto grado de autonomía respecto de las grandes potencias.

A la competencia entre los bloques se agregan los cambios que ocurren al interior de éstos. En el bloque occidental se nota una declinación relativa de la hegemonía económica norteamericana en beneficio de los estados de Europa occidental y Japón. Sin perjuicio de esto, es necesario tener presente que el sistema capitalista se ha "transnacionalizado" efectivamente, lo que complica las distinciones nacionales en este campo. También es preciso recordar que en el área de los grandes problemas de orden económico global (el "global management" de Hoffmann) se da un considerable grado de coordinación entre las potencias industriales del

sistema "trilateral". Estos fenómenos, que no han sido tratados en el presente trabajo, señalan límites a las relaciones económicas competitivas.

Entre las potencias socialistas la competencia es principalmente estratégica e ideológica. Al momento de concluir este trabajo, el conflicto chino-soviético ha alcanzado un grado de intensidad sin precedentes, producto del enfrentamiento chino-vietnamita. La rivalidad entre las dos grandes potencias comunistas puede tener consecuencias para América Latina, puesto que algunos gobiernos de la región mantienen con dichos países relaciones de alianza o cultivan acercamientos a una potencia que implican diversos grados de conflicto con la potencia adversaria.

América Latina no es un actor unitario en el sistema internacional, pero los principales actores nacionales en la región están hoy comenzando a definir intereses y objetivos y a desarrollar acciones internacionales en una perspectiva de mayor autonomía en relación con las grandes potencias. En lo estratégico, se acepta el status quo, que involucra un grado significativo de hegemonía norteamericana, aunque gradualmente se emprenden esfuerzos para desarrollar nuevas políticas de seguridad. En el campo económico, se desarrollan importantes acciones en favor de un nuevo orden económico internacional, pero al nivel de cada estado la tendencia a la integración en el sistema económico capitalista tiende a acentuarse, con participación de los tres polos del mundo desarrollado: Estados Unidos, Europa occidental y Japón. La dimensión ideológica encuentra a América Latina dividida, sin que del choque entre ideologías opuestas tanto a nivel internacional como nacional surjan alternativas nacionalistas viables, más allá de las diversas aspiraciones de autonomía que expresan insatisfacción con el status quo, sin llegar a establecer las bases para la superación del mismo.

LAS RELACIONES MILITARES INTERNACIONALES DE AMERICA LATINA: EVOLUCION Y PERSPECTIVAS

Augusto Varas

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones que en los últimos años ha sufrido la escena política internacional ha tenido importantes efectos en las relaciones militares que los países latinoamericanos han establecido y actualmente desarrollan tanto al interior de la región, como con países extrac Continentales.

La nueva estructura de las relaciones militares de América Latina es el producto de los cambios en las relaciones políticas internacionales las que, especialmente en esta última década, han variado sustancialmente en comparación con la situación existente en los años cincuenta y sesenta. La estabilidad y cristalización de las relaciones castrenses de aquella época contrasta notablemente con la actual fluidez y complejidad de la trama militar internacional.

Para lograr aproximarnos a establecer las principales tendencias que podrán caracterizar este tipo de relaciones en la próxima década, se han rastreado, en primer lugar, las principales características de las relaciones militares latinoamericanas desde fines del siglo pasado, analizando las principales influencias europeas en la formación moderna de estos ejércitos. En segundo lugar, se analizan las características del período de hegemonía de los Estados Unidos en la región y los efectos del cuasimonopolio de las relaciones militares latinoamericanas en manos estadounidenses. A continuación se establecen los principales cambios que terminan por desahuciar este tipo de relaciones a fines de la década pasada para, finalmente, esbozar las futuras tendencias a partir de la actual diversificación de la influencia militar a nivel mundial y de la emergencia de poderes militares regionales.

I. LAS INFLUENCIAS EUROPEAS EN LA FORMACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS LATINOAMERICANAS

La independencia de las naciones latinoamericanas de la Corona española significó, entre otras cosas, la total libertad del resto de los países de Europa para establecer lazos económicos y políticos con las nuevas repúblicas del continente. El desarrollo de la revolución industrial en los países capitalistas de Europa no sólo exigió la diversificación del anterior sistema de relaciones económicas, sino que convirtió a la expansión en ultramar en un elemento central de la dinámica económica de la época.

Por su parte, las repúblicas latinoamericanas, en proceso de forma-

ción, debían enfrentar dos problemas centrales. El primero, decía relación con su constitución como unidades nacionales con perfiles y organización propia, lo que ponía al centro de la política nacional el problema de la constitución del Estado¹. En segundo lugar, este proceso que se confundía y/o precedía a la expansión económica de estas jóvenes repúblicas, dificultaba el encuentro de una simétrica relación entre el espacio económico y el político. En este sentido, gran parte del siglo pasado significó para las repúblicas latinoamericanas un contradictorio y complejo proceso de ajuste entre la formación de sus respectivos estados y la delimitación del área geográfica y de los recursos económicos legados por la colonización española.

Ambos procesos, formación y fortalecimiento de la unidad del Estado, y apoyo a la expansión y delimitación del espacio geográfico fue realizado por un ejército que era heredero de la formación española, sin haber accedido aún a una fase superior de profesionalización, la que incluso en Europa se realizaría posteriormente². Así, la formación de los respectivos estados nacionales se ve precedido, en América Latina, de enconadas guerras civiles. Tales son los casos de los dos desafíos que enfrenta el Presidente Montt en Chile (1851 y 1859); la estabilización de la dominación política en Argentina por el General Roca (1880); el fin del Imperio, su sustitución por la República y la hegemonía cafetalera en Brasil, realizada por el mariscal Deodoro da Fonseca (1889); el nacimiento del Ecuador moderno después de la triunfante guerra civil conducida por Eloy Alfaro (1895); el fin del caudillismo militar y la vuelta al civilismo en Perú (1895) realizada por Nicolás de Piérola; la hegemonía, por casi medio siglo, del oeste andino venezolano después de la guerra civil de 1899, en la que se impone el general Cipriano Castro; la sangrienta unidad lograda en Uruguay por Battle (1903), y, finalmente, la tardía unidad política lograda en México por Obregón en 1920³.

Por su parte, las guerras entre Chile y la Confederación Perú-boliviana y la guerra del Pacífico (1837 y 1879), así como la guerra de la Triple Alianza (el Imperio brasileño, Argentina y Uruguay contra Paraguay en 1865), son realizadas con un tipo de contingente que, en lo fundamental, es heredero de las enseñanzas y experiencias extraídas tanto de las guerras de la independencia, como de las innumerables guerras o enfrentamientos producidos en cada país con posterioridad al proceso independentista.

¹ Un análisis teórico de los problemas y contradicciones en la formación del Estado en América Latina, en: Norbert Lechner, "La crisis del Estado en América Latina", *Documento de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1975.

² Si bien en Europa ya existían los requisitos para la formación profesional y moderna de los ejércitos (la conscripción obligatoria decretada por primera vez el 23 de agosto de 1793 por la Convención, en Francia), será posteriormente, con la influencia napoleónica y la aplicación de la revolución industrial a la industria bélica, que se constituirán los ejércitos profesionales modernos.

³ Cfr. Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1969.

En este contexto de uso casi cotidiano de la fuerza armada, la necesidad por incrementar el nivel de eficacia de las respectivas fuerzas armadas se puso a la orden del día. Esta necesidad se dio en un especial marco político y militar europeo que permitió que las modernas relaciones castrenses de los países latinoamericanos adquirieran un carácter altamente diversificado.

Los efectos de la revolución industrial, que se esparcieron rápidamente por toda Europa a comienzos del siglo pasado, llevó a las nuevas potencias económicas, y a aquellos países que aspiraban a serlo, a expandir su influencia a través del mundo⁴.

Estrechamente relacionada con esa expansión a nivel mundial, la industria bélica de estos países comienza a rivalizar en la rapidez para aplicar los avances tecnológicos proporcionados por la revolución industrial a la producción de armas. Las transformaciones que estas aplicaciones implicaron para el uso de la fuerza armada no sólo cambian los conceptos estratégico-tácticos de los respectivos ejércitos, sino que incrementan notablemente el poder destructivo de sus unidades ya profesionalizadas.

En las últimas décadas del siglo pasado y primeros años del actual, se produjeron importantes modificaciones en la industria europea de armamentos. Tales fueron la incorporación del fúsil de repetición en Alemania y Francia (1884 y 1885 respectivamente)⁵; el uso generalizado de la ametralladora y su innovación de un solo cañón, adoptada por el ejército inglés en 1889, revoluciona totalmente la táctica de la infantería; por su parte, la introducción de la artillería de tiro rápido, a partir de propuestas realizadas por oficiales alemanes y franceses a sus respectivos mandos, consolidó las alteraciones anteriores; la aplicación posterior del motor de explosión en la resolución de los problemas del abastecimiento y la introducción de una tercera dimensión de la guerra con la incorporación del avión, terminaron por establecer una inconmensurable brecha entre los ejércitos de la región y las fuerzas armadas europeas.

A pesar de las distancias, estos desarrollos no pasaban desapercibidos para los militares latinoamericanos quienes absorbían y difundían las formulaciones de alemanes y franceses, los que adquirieron a fines de siglo y comienzos del actual un extraordinario prestigio entre los oficiales criollos⁶.

⁴ Cfr., General J. E. C. Fuller, *La Dirección de la Guerra*. Luis de Caralt, Editor, Barcelona, 1965, pp. 117 y 120.

⁵ "Hacia 1900, todos los ejércitos disponían de fusiles de repetición de similar eficacia, calibres o, 315 a 0.256, todos ellos de cerrojo, a base de pólvora sin humo y con alcance de unas 2.000 yardas o metros", *Ibid.*, p. 120.

Para un exhaustivo análisis del desarrollo del armamento desde sus orígenes, ver: SIPRI, *Anti-personnel weapons*. Taylor and Francis Ltd., London, 1978.

⁶ Especialmente importantes fueron en este sentido el barón Colmar von der Goltz, *El pueblo en armas*, 1883; y Luis Hubert Gonzalve Lyautey, "Du rôle social de l'Officier",

De esta forma, al converger, por una parte, las necesidades de modernización y profesionalización de los ejércitos latinoamericanos con el aumento de la diversificación de la influencia económica e incremento del prestigio militar a nivel mundial, los gobiernos de fines de siglo y comienzos del actual optan por modernizar y profesionalizar a sus fuerzas armadas bajo la dirección de los modernos y poderosos ejércitos europeos. Así, en 1869, García Moreno en Ecuador llama instructores alemanes para dictar materias civiles. En 1884 Uruguay funda su Escuela Militar con instructores alemanes; dos años después llega a Chile la misión alemana encabezada por el capitán Emilio Köerner. Bolivia, después de la derrota de 1879, abre su academia militar (1891) bajo la dirección de un oficial boliviano educado en la "Ecole de Guerre". Posteriormente llega una misión francesa (1905) y finalmente el ejército boliviano recibe la más importante influencia a través de la misión alemana encabezada por el mayor Hans Kundt (1911). Argentina después de fundar su "Colegio Nacional de Guerra" en 1900 llama, igualmente, a una misión militar alemana la que permanecerá cerca de cuarenta años en el país. La influencia alemana se expande posteriormente a través de misiones militares de países latinoamericanos a otros países del continente como Venezuela, Paraguay, El Salvador y Nicaragua. Por su parte, Brasil y Perú reciben misiones militares francesas, bajo la dirección del general Gamelin y los generales Clement y Dogny, respectivamente. Igualmente, Guatemala recibe instructores franceses y Ecuador, con posterioridad a la misión militar chilena, recibe instructores italianos⁷. Por su parte, Inglaterra desempeña, desde las guerras de la Independencia, un papel de importancia tanto en el apoyo a los insurgentes, como posteriormente, en la formación de la mayoría de las marinas latinoamericanas.

En suma, la diversidad de misiones militares y la amplitud de posibilidades que se les abre a las repúblicas latinoamericanas para la profesionalización y modernización de sus ejércitos, muestra la diversificación de la influencia militar a fines del siglo pasado y comienzos del actual, producto de la diversificación del poder económico y político existente en el mundo de la época.

El desarrollo económico de los países europeos pronto comienza a presentar problemas de competencia a nivel internacional, sea por acceso a mercados, sea por controlar las fuentes básicas de materias primas. Por

Revue du Deux Mondes, 15 de marzo de 1891. Ambas obras citadas por Frederick Nunn, "El profesionalismo militar chileno en el siglo xx", *Cuadernos del Instituto de Ciencias Políticas (U.C.)* N° 3, marzo-abril, 1976.

⁷ Estas influencias tendrán posteriormente importantes efectos en algunos países. Tal es el caso de la influencia organicista alemana, en todos los países donde su pensamiento militar logró alcanzar, la que reaparecerá de manera importante en el pensamiento castrense de la Seguridad Nacional de las últimas décadas. Igualmente, la larga permanencia de la misión militar alemana en Argentina, explica suficientemente bien las simpatías de la oficialidad argentina por las potencias del Eje durante la segunda guerra mundial.

su parte, las rivalidades europeas por entrenar y profesionalizar a las fuerzas armadas latinoamericanas no estaban exentas del interés por abrir el mercado latinoamericano de las armas. De esta manera, la influencia política y el control económico a nivel internacional se potenciaba con esta influencia militar, la que tenía tanto un elemento de influencia política, como de utilidades económicas para aquellos países exportadores de profesionalización castrense.

Las rivalidades europeas pronto llegan a decidirse por la fuerza de las armas. Desde el punto de vista latinoamericano el período que va entre la primera y segunda guerra mundial altera las relaciones militares entre los países europeos y las fuerzas armadas del continente. Por una parte, éstas cesan temporalmente y, por la otra, la influencia militar se reorganiza a medida que se modifican las relaciones políticas a nivel internacional. Sin embargo, este momentáneo, y a veces largo, cese de las influencias activas de las misiones militares en el período entre guerras tiene una doble importancia. En primer lugar, la creciente dependencia económica de los países latinoamericanos respecto de los Estados Unidos, si bien aún no se expresa en influencias propiamente militares, a lo menos anula o limita la presencia militar preexistente en el continente. Se crea una contradicción entre la creciente influencia económica estadounidense y la declinante influencia militar y política de los países europeos. Si bien esta contradicción no se resuelve hasta después de la segunda guerra mundial, los Estados Unidos comienzan a mirar con malos ojos la persistencia de esta presencia militar —especialmente la alemana— en un sistema de relaciones hemisféricas que comienzan a tener progresivamente como eje los intereses estadounidenses⁸.

En segundo lugar, este interregno entre una diversificada presencia e influencia militar y la creciente hegemonía de los Estados Unidos en el área, coincide con el congelamiento de los procesos regionales de profesionalización y modernización, con lo cual las instituciones armadas del continente se vuelcan con entusiasmo a la resolución de los problemas políticos, económicos y sociales de sus respectivos países. Las intervenciones militares del período, que obedecen a múltiples causas que no analizaremos en este contexto⁹, tuvieron signos políticos e ideológicos tan disímiles como diversa había sido la influencia militar de la época. De esta forma se dan intervenciones o uso de la fuerza armada con signos tan diversos como el Estado Novo inspirado en el modelo de Mussolini y ensayado por Getulio Vargas en Brasil (1930), o las “progresistas” intervenciones militares como la Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931), el primer Ibañismo en Chile (1927-1931), el régimen del general

⁸ Es en este período que los Estados Unidos pueden comenzar a implementar efectivamente su política hemisférica, tal como se verá más adelante.

⁹ Un análisis y amplia referencia bibliográfica acerca de este fenómeno, en: Augusto Varas y Felipe Agüero, “Acumulación financiera, gobiernos militares y Seguridad Nacional en América Latina”, *Documento de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1978.

Justo en Argentina (1932), o los sucesores “liberales” del dictador Gómez en Venezuela, los generales López Contreras y Medina Angarita¹⁰.

Una vez estabilizada la influencia militar, política y económica de los Estados Unidos en el hemisferio, las fuerzas armadas latinoamericanas comenzarán una nueva fase en su proceso de modernización y profesionalización, la que reflejará el cambio y restricciones que sufren las relaciones militares del continente en un contexto de incontrarrestado dominio estadounidense.

LA HEGEMONÍA MILITAR DE LOS ESTADOS UNIDOS EN AMÉRICA LATINA

Las relaciones militares de América Latina sufrieron un importante vuelco cuando los Estados Unidos comienzan a implementar su política de expansión en Centroamérica y el Caribe. La segunda intervención en Cuba (1906-1909); en República Dominicana (1907); en Nicaragua, República Dominicana y la tercera intervención en Cuba (1912); los casos de México (1913), Nicaragua (1914) y Haití (1915); y la invasión de México por el general Pershing en 1916, se realizan bajo la doctrina del destino manifiesto de Monroe, aplicando irrestrictamente la política del “big stick”¹¹.

¹⁰ Cfr. I. Halperin, op. cit., también ver: Ilam Rachum, “The Latin American Revolutions of 1930: A non-economic interpretation”, *América Latina*, 1976; y Guillermo Boils Morales, “Tendencias Reformistas de los militares latinoamericanos en el período entre guerras”, mimeog., UNAM, octubre, 1977.

¹¹ Para un análisis de las relaciones político-militares entre los Estados Unidos y América Latina, ver, entre otros: Edwin Lieuwen, *A Survey of U. S. Policy in Latin America*. Praeger, New York, 1965 y “The changing role of the armed forces: An analysis”, en Robert D. Tomasek (ed.) *Latin American Politics*. Anchor Books, New York 1966; J. Lloyd Mehan, *United States - Latin American Relations*. Houghton Mifflin Co., New York, 1965; Alonso Aguilar, *Pan-Americanism from Monroe to the Present*. Monthly Review, New York, 1968; Michael T. Klare, *War Without End*. Vintage Books, New York, 1972; Cap. Oscar Guzmán Soriano, “La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina”, *Memorial del Ejército de Chile*, noviembre-diciembre 1948; John Saxe-Fernández, “The Central American Defense Council and Pax Americana”, en: Irving L. Horowitz, et al., *Latin American Radicalism*. Vintage Books, Nueva York, 1969; Gabriel Aguilera Peralta, *La Integración Militar en Centroamérica*. Editorial INCEP, Guatemala, 1977; Nueva Política, *La Guerra y la Paz*. Vol. II, N°s. 5-6, abril-septiembre, 1977, volumen que contiene un análisis global, a través de varios autores, de los principales rasgos de las relaciones militares de América Latina; igualmente, ver: CIDE, *La Dependencia Militar Latinoamericana*. México, 1978. Un exhaustivo análisis de las principales fuentes bibliográficas para el tratamiento del tema en: John Saxe-Fernández, “Los militares norteamericanos y América Latina”, en: Henry Farrell, *América Latina y Canadá frente a la política exterior de los Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Las repúblicas sudamericanas permanecieron a salvo de las intervenciones militares estadounidenses fundamentalmente por contar con establecimientos militares en un relativo buen nivel de profesionalización, y por existir un inestable equilibrio mundial de fuerzas que, en caso de intervención militar estadounidense, habría significado provocar la participación de potencias europeas. Sin embargo, en la medida que se resuelve favorablemente para los Estados Unidos la lucha por la influencia económica y política a nivel mundial, especialmente entre la primera y segunda guerra mundial, las relaciones militares de América Latina con los Estados Unidos comienzan a adquirir un carácter casi exclusivo.

Esta situación se produce fundamentalmente a causa de dos importantes factores. En primer lugar, como efecto de la modificación de su política latinoamericana los Estados Unidos inauguran en 1933, bajo la administración de Franklin D. Roosevelt, la política de "la buena vecindad". Así, las relaciones latinoamericanas-estadounidenses ven limadas sus aristas más enojosas. En 1933 los Estados Unidos ponen fin a la ocupación en Nicaragua y en 1934 suprimen la enmienda Platt, que fomentaba el intervencionismo, evacuan las tropas de Haití y renegocian un nuevo tratado con Panamá sobre el uso del Canal. De esta forma, en la "Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz" en 1936, los Estados Unidos logran que los países latinoamericanos adhieran a su política de seguridad hemisférica. A cambio de esto, los Estados Unidos abdican del cobro compulsivo de las obligaciones pecuniarias y afirman el uso de medios pacíficos para la resolución de los problemas bilaterales. Lo que no habían podido lograr los países latinoamericanos a través de siete conferencias panamericanas realizadas desde 1889, se convierte en realidad a pocos años de iniciarse la segunda guerra mundial.

En segundo lugar, este marco de relaciones panamericanas permite que los Estados Unidos establezcan sus propias misiones militares y comiencen un rápido proceso de influencias profesionales e ideológicas.

"Los Estados Unidos, que no establecieron misiones militares hasta las vísperas de la segunda guerra mundial, pronto adquirieron el monopolio de tal actividad en América Latina después de comenzadas las hostilidades. Las actitudes de los oficiales de los Estados Unidos hacia su propia profesión, su papel en la sociedad y, especialmente, su buen entrenamiento en las artes de la guerra que importaban, no dejó de influenciar en alguna medida la actitud y las perspectivas de sus colegas latinoamericanos"¹².

De esta manera, se produce la más importante influencia externa que han tenido las fuerzas armadas del continente desde su formación moderna. Estas nuevas relaciones militares entre las instituciones castrenses latinoamericanas y estadounidenses se establecerán fundamentalmente en torno a su papel en la defensa del hemisferio y el carácter de su participación en las respectivas sociedades.

¹² E. Lieuwen, *The Changing...*, op. cit., p. 84.

a) *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y los Pactos de Ayuda Militar*

La estructuración de la hegemonía estadounidense en el continente latinoamericano se realizó fundamentalmente a través de dos instrumentos centrales, estos son el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) los Pactos de Ayuda Militar (PAM).

De acuerdo con lo acordado en la "Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz" y una vez terminadas las acciones bélicas se firma en 1947, en Río de Janeiro, el TIAR. El acuerdo más importante estaba contenido en el Artículo 6° que indicaba:

"Si la inviolabilidad o integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea atacado armado, o por un conflicto extracontinental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organismo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deban tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y seguridad en el continente"¹³

Esta alianza militar se perfeccionó a través de los PAM firmados bilateralmente entre los gobiernos latinoamericanos y el estadounidense entre 1952 y 1958.

Desde el punto de vista de las relaciones militares entre los países del continente y los Estados Unidos, interesa destacar las comunes definiciones y perspectivas que desarrollan las respectivas fuerzas armadas en el contexto de un "sistema militar interamericano" que se había convertido en parte del dispositivo de seguridad de los Estados Unidos.

Una primera definición estadounidense del carácter del PAM indicaba que:

"A fin de implantar nuestra contribución (militar) el Congreso ordenó que un número limitado de miembros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos serían asignados a la misión de ayudar a aquellos países, en una capacidad consultiva solamente. Además que los Estados Unidos facilitarían el traslado a estos países, de cualesquiera artículos, servicios, información y adiestramiento necesarios para lograr nuestros mutuos objetivos. La ampliación de estas medidas a ser implantadas incluía la necesidad de que nuestros servicios militares determinarían los tipos y las cantidades del equipo, material y adiestramiento requeridos; asegurando la debida conservación, operación y empleo del equipo y material de los Estados Unidos; y asegurando el desarrollo de programas auto-suficientes de adiestramiento y las subsiguientes facilidades esenciales de adiestramiento nacional requerido"¹⁴.

¹³ El énfasis es nuestro.

¹⁴ Tte. Cnl. Daniel A. Raymond, "Reflexiones sobre el Programa de Ayuda y Defensa Mutua", *Military Review*, agosto, 1955. El 22 de mayo de 1947 el Presidente Truman firmó La Ley Pública N° 75 del 80° Congreso que otorgaba ayuda militar a Grecia y Turquía. En 1949, en el 81° Congreso se formalizaba el Programa de Ayuda y Defensa Mutua. Posterior-

Si bien esta modalidad de definir el PAM ponía énfasis exclusivo en las formas de relación entre los diversos establecimientos militares, el contenido de esta relación, que estaba dada por el TIAR, era percibida inicialmente por los militares estadounidenses como una importante reserva estratégica y un aspecto privilegiado en la estrategia de defensa.

“América del Sur tiene la inmunidad de estar fuera del alcance del poderío aéreo y de proyectiles dirigidos soviéticos, una inmunidad que ningún otro sitio en el mundo puede reclamar (...).

Debería explotarse un programa para establecer parte de nuestra potencia industrial fundamental de combate en este continente tan privilegiado por su inmunidad y distancia alejada de los posibles orígenes de ataque. En cooperación con estas naciones sudamericanas que piensan casi igual que nosotros, y que a través de los años han probado ser nuestras amigas más firmes, se podría erigir una base industrial coordinada para una reserva estratégica de guerra, una base en una zona casi totalmente inmune al ataque aéreo”¹⁵.

Tal definición de la situación estratégica de América del Sur era compartida por los militares latinoamericanos, los que en esta asociación veían una importante vía para modernizar sus equipos, y evitar gastos voluminosos, los que serían solventados por los aliados del norte. En esta perspectiva, recién ratificado el TIAR se afirmaba que el perímetro de defensa hemisférico tenía “un ala Sur, muy débil, que comprende todo el territorio de Chile cuyo dominio va a ser esencial al invasor para constituir y consolidar sobre él bases de operaciones desde las cuales quede en situación de descargar sus futuros golpes sobre el corazón de su adversario principal”¹⁶.

Sin embargo, esta posición que, desde la perspectiva castrense latinoamericana generaba deberes, también obligaba a los Estados Unidos a apoyar un programa coincidente de modernización bélica y de desarrollo económico. En relación a este último aspecto, se señalaba:

“Las realidades del momento indican que estamos colaborando a una causa. Tenemos, y así lo entienden nuestros dirigentes, el derecho a pedir reciprocidad. Estoy seguro que no por estar de moda los términos mundiales, vamos a despreciar los nacionales.

Los intereses patrios, que son también intereses norteamericanos, precisan ser re-

mente se promulgaría la Mutual Security Act que estaría en vigencia entre 1953 a 1961, y la Foreign Assistance Act de 1962, bajo la administración Kennedy, que tiene fecha de expiración en 1980.

¹⁵ My. Theodore Wyckoff, “La situación estratégica de América del Sur”, *Military Review*, julio, 1956.

¹⁶ Tte. Cnl. Ramón Salinas F., “La posición estratégica de Chile en la defensa del continente”, *Memorial del Ejército de Chile*, julio-agosto, septiembre-octubre, 1947.

sueltos con ayuda del fuerte. El Panamericanismo significa pan, unión, simpatía de hechos; de otra manera es sólo una palabra de una lengua muerta..."¹⁷.

Las necesidades de modernización bélica eran igualmente reivindicadas cuando se afirmaba que:

"La política interna e internacional del Perú ha sido siempre de observancia absoluta de los principios democráticos; por eso su situación actual está en el campo de las naciones libres del Mundo, cuyo líder en todos los dominios son los EE. UU. de N. A. (...).

El armamento debe pues sernos suministrado junto con las correspondientes fábricas de municiones y las maestranzas adecuadas para su conservación y reparación"¹⁸.

Así, se pueden apreciar las amplias coincidencias sobre la importancia estratégica de América del Sur en el sistema defensivo de los Estados Unidos entre las fuerzas armadas latinoamericanas¹⁹ y estadounidenses, tanto desde el punto de vista de la defensa del continente, como desde la perspectiva de la complementariedad bélica-industrial en ese marco de relaciones políticas y militares internacionales. De esta manera, no es sorprendente encontrar, al margen de las razones de tipo económico, como la inversión estadounidense en América Latina se incrementa en un 69,2% entre 1943 y 1950, y en un 76,7% entre 1950 y 1960²⁰.

b) Modernización, profesionalización e influencia ideológica

Las relaciones militares panamericanas bajo la dirección de los Estados Unidos implicaron, inicialmente, una modesta transferencia de armamento usado durante la segunda guerra mundial, la que coexistió con algunas ventas inglesas a las marinas del continente²¹. En consecuen-

¹⁷ Cnl. Julio Campo Sepúlveda, "Consideraciones sobre el panorama político-estratégico mundial", *Memorial del Ejército de Chile*, septiembre-octubre, 1950.

¹⁸ General José del Carmen Marín, "El Perú y la Defensa Hemisférica", *Revista Militar del Perú*, junio, 1955. Exposición en el "Centro de Altos Estudios Militares" (CAEM), con motivo de la visita de una delegación de alumnos del "Colegio Nacional de Guerra" de los EE. UU.

¹⁹ Para el punto de vista brasileño, ver: My Octavio Testa, "América del Sur, salvaguardia de los EE. UU. de Norteamérica", *A Defensa Nacional*, N° 546, 1960. Un análisis argentino en: Cnl. Tomás A. Sánchez de Bustamante, "La situación mundial. El cerco estratégico", *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, enero-marzo, 1962. Al análisis venezolano, acorde con su posición geográfica, se sintetiza en: Cap. Fgta. Félix E. Villasán Landaeta, "Los aliados y el Océano Atlántico", *Revista de las Fuerzas Armadas de Venezuela*, N° 239-240, 1968.

²⁰ Cfr. U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, december, 1952; y U.S. Department of Commerce, *Overseas Business*, October, 1969.

²¹ Para un análisis de las características de la transferencia de armas en el período post-guerra hacia América Latina, ver: John L. Sutton y Geoffrey Kemp, "Arms to developing countries, 1945-65", *Adelphi Papers*, October, 1966; David Wood, "Armed Forces in Central and South America", *Adelphi Papers*, April, 1967; Gertrude E. Heare, "Trends in Latin American Military Expenditures, 1940-1970", U.S. Department of State, December, 1971.

cia, la modernización que esperaban los ejércitos latinoamericanos no tuvo el carácter ni la magnitud esperada.

De esta forma, las relaciones militares recién iniciadas pronto adquirieron una definida orientación política que ponía el acento en la profesionalización del contingente latinoamericano. Así, la importancia que adquiere el entrenamiento del personal y sus contenidos tanto explícitos, como implícitos adquieren primera importancia²².

Una primera característica de este proceso fue el marcado anticomunismo que se le imprimió a las relaciones castrenses en el proceso de profesionalización. En la medida que los Estados Unidos enfrentaban desde 1949 a la Unión Soviética con una perspectiva de bloque versus bloque, el carácter de la convergencia castrense panamericana debía necesariamente adoptar el mismo carácter. Incluso los procesos políticos internos orientados a eliminar la presencia de las organizaciones simpatías pro-soviéticas se dieron tanto en los Estados Unidos (macarthismo), como en América Latina (leyes de defensa de la democracia). De esta forma, se liga, por primera vez, la modernización y la profesionalización castrense latinoamericana con un contenido ideológico claro y definido. Lo que los grupos dirigentes del continente no habían podido lograr, esto es darle un nítido perfil ideológico a sus fuerzas armadas, lo logra la profesionalización liderada por los Estados Unidos no sólo a niveles nacionales, sino que continentales.

Al temprano anticomunismo de las fuerzas armadas latinoamericanas se le suma el militante anticomunismo castrense estadounidense. Así, este último logra establecer los vínculos entre este tipo de ideología y determinados procesos políticos continentales. Nos referimos a la crítica castrense respecto al auge de las posiciones nacionalistas en algunos países del continente que se comenzaban a imponer por sobre los intereses supranacionales del panamericanismo militar. Frente a estos desarrollos los oficiales estadounidenses reaccionaban mostrando como estas reivindicaciones nacionalistas conllevaban el germen y expresaban la forma más clara de intervención soviética en el área.

“Una de las principales armas airosas de los soviéticos durante la guerra fría ha sido agitar los pueblos llamados coloniales para que luchen por su independencia y rechacen lo que se ha dado en llamar explotación económica extranjera”²³.

Desde esta perspectiva se enjuicia la experiencia revolucionaria en Cuba, la que de alguna forma significa un trauma para las fuerzas armadas estadounidenses en la medida que denuncia sus mayores debilidades, tanto políticas como militares, para operar en las nuevas condiciones

²² Cfr. Office of the Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), *Military Assistance Facts*. Department of Defense, 1969.

²³ Tte. Cnl. Howard L. Felchlin, “La teoría y práctica del comunismo”, *Military Review*, junio, 1958.

que comienza a presentar el continente en los años sesenta. De esta forma, y en la medida que la hegemonía estadounidense es amenazada desde el interior de las sociedades latinoamericanas, se pone de relieve la importancia de las medidas "políticas internas que se deben implementar para derrotar *militarmente* a un enemigo que ha adoptado nuevas formas de "enfrentamiento". Así, la atención militar y política estadounidense se pone en las fuerzas internas que pueden contener este avance. A este respecto se afirmaba:

"A pesar de los esfuerzos de la Unión Soviética por atraer a Latinoamérica hacia el comunismo internacional, existen allí fuerzas poderosas que promueven la democracia. Estas podrían enumerarse como: 1. El individualismo y la hospitalidad de los latinoamericanos hacia la regimentación. 2. Su idealismo político y convicción democrática. 3. La Iglesia Católica Apostólica Romana. 4. Las fuerzas militares de Latinoamérica"²⁴

A partir de este análisis e identificación de las principales fuerzas de contención del avance comunista, a juicio de las fuerzas armadas estadounidenses, se comienza progresivamente a reorientar el carácter de las relaciones militares panamericanas desde la seguridad militar hemisférica hacia la *seguridad política* de la región. Desde esta perspectiva y con este cambio de orientaciones el contenido de las relaciones castrenses variarán consecuentemente.

"... el adiestramiento de las fuerzas armadas puede adaptarse mejor para la guerra antiguerrilla específicamente. Es igualmente importante adiestrar a la policía y otras fuerzas en el control de acciones de menor violencia, no sólo para descubrirlas, sino para observarlas y combatir las"²⁵.

Junto a estas orientaciones se imponen otras actividades relacionadas con el problema del enfrentamiento a la "insurgencia" latinoamericana, tales son los programas de acción cívica²⁶. Estos programas, que comienzan en 1960 en Guatemala, tienen por objetivo llevar a las fuerzas armadas del continente a resolver aquellos problemas que estaban creando las condiciones para el crecimiento de movimientos antiimperialistas en el continente. Sin embargo, estos programas enfrentan dos grandes limitaciones. Por una parte, ponen a las fuerzas armadas frente a situaciones en las cuales no existían medios *castrenses* para superarlas, y por

²⁴ John B. McConaughy, "Latinoamérica. Objetivo Soviético", *Military Review*, octubre, 1961.

²⁵ Roger Hilsman, "La guerra interna. Nueva estrategia comunista", *Military Review*, abril, 1962.

²⁶ Para una caracterización de estos programas ver: Tte. Cnl. Harry F. Walterhouse (R), "El buen vecino uniformado", *Military Review*, febrero, 1965; My. Laun C. Smith Jr. (USAF), "Acción cívica militar en Centroamérica", *Military Review*, enero, 1969; Michael T. Klare, op. cit.

la otra, cuando éstos se intentan superar ello debe realizarse en el plano político, lo que en parte explica por ejemplo, la experiencia peruana de 1968²⁷.

El relativo fracaso de las operaciones cívico-militares en América Latina y el creciente desafío que representaban las fuerzas guerrilleras en la gran mayoría de los países de la región, hace que las relaciones castrenses vuelvan a adquirir un carácter más político-militar que político-asistencial. De esta forma se insistía en la necesidad de poner activamente a las fuerzas armadas latinoamericanas en tal perspectiva.

“Durante los últimos años, el acrecentamiento de la subversión cubana y la infiltración soviética en el hemisferio ha exigido una reacción tanto política como militar para asegurar la protección de Estados Unidos y del hemisferio en general. Según la reacción política ha sido una acción colectiva y unificada por parte de la mayoría de los estados del hemisferio, la reacción militar ha sido principalmente unilateral”²⁸

Por estas razones se comienza a presionar a los respectivos gobiernos para la creación de una Fuerza Militar Interamericana.

La situación política regional en la segunda mitad de la década pasada observaba un recrudescimiento de la guerrilla urbana y rural y un incremento de la presencia de los movimientos nacional-populares. Las barreras de contención, estimadas por los militares estadounidense, no habían podido cumplir con su cometido, como tampoco la acción cívica había podido resolver los problemas generados por el subdesarrollo latinoamericano. Frente a esta situación de crisis de los intereses político-militares de los Estados Unidos en el área, se llega a la última fase de la influencia estadounidense sobre las instituciones armadas latinoamericanas, convirtiendo a éstas en la última defensa *política* contra la creciente ola de descontento popular.

Para enfrentar tales problemas, se establece una nueva doctrina acerca de las relaciones cívico-militares que modifica el contenido que la propia profesionalización estadounidense inicialmente le había impreso a los militares latinoamericanos, y que había tenido como efecto, entre otros, el fin del caudillismo militar. Ahora se trataba de convertir a las *instituciones* armadas como un todo, más allá de los atributos de sus titulares, en un actor político de primera importancia. En esta perspectiva se avanzaban las siguientes ideas:

“La doctrina de control civil obviamente encerraba y exhibe aún buen acierto; indudablemente, nos ha sido de gran utilidad. Cuando se desarrolló esta doctrina en el siglo

²⁷ Cfr. Tte. Cnl. Enrique Gallegos Venero, Ejército del Perú, “Triunfo en Perú. Un estudio en contrainsurgencia”, *Military Review*, febrero, 1966. Aquí se pueden encontrar algunas pistas que explicarían el apoyo castrense al gobierno de Velasco Alvarado.

²⁸ Tte. Cnl. Harld R. Aarón, “La Fuerza Militar Interamericana”, *Military Review*, junio, 1965.

xvii, los ejércitos permanentes consistían mayormente en mercenarios, y la guerra era esporádica y apenas afectaba el curso normal de la vida. No obstante, la premisa básica de que los elementos militar y civil de la política son separados se ha vuelto menos cierta a medida que durante el último siglo y medio ha ido surgiendo nuestro mundo más complejo e industrializado (...). No tenemos una política extranjera, una política militar, una política económica, ni una política social, sino que todas ellas forman parte y son esencialmente inseparables de la aptitud de los Estados Unidos para defender la libertad. Ahora estamos empeñados en la formulación de la política para la seguridad nacional²⁹.

Estos conceptos se explicaban con mayor claridad algunos años después.

"... Estados Unidos se opone a cualquier tipo de tiranía, no importa de qué grupo social se origine la misma. El problema es la tiranía, no el dominio militar, de por sí (...). Los militares, única clase social tradicional que probablemente sobreviviría en el proceso de cambio social, podrían desempeñar un papel importante en fomentar la movilidad manteniendo a la vez la estabilidad, en facilitar el cambio mientras se impide el caos. El resultado airoso de la transición en muchas sociedades podría depender de la eficacia con que el sector militar pueda ser encaminado a desempeñar ese papel"³⁰.

Definidas las relaciones militares regionales desde esta perspectiva tanto la transferencia de armamento como los contenidos de la capacitación profesional variarán consecuencialmente. De esta forma el PAM comienza a adquirir francas connotaciones políticas³¹.

c) *La quiebra del "sistema militar interamericano"*

Las relaciones militares de la región con los Estados Unidos variaron sustancialmente de contenido en el curso de las dos décadas posteriores a la segunda conflagración mundial. Estas variaciones, que se explican a partir de las evoluciones políticas y militares de las fuerzas armadas estadounidenses, tuvieron importantes consecuencias políticas. Sin embargo, respecto del desenlace de este sistema de relaciones militares es preciso destacar dos aspectos de importancia.

En primer lugar, a fines de la década anterior las fuerzas armadas estadounidenses ya no creían en la vigencia del dispositivo de seguridad hemisférico en sus dimensiones militares.

²⁹ Raymond J. Barret, "Colaboración en la formulación de políticas", *Military Review*, octubre, 1965. En esta misma perspectiva se inscribe: William R. Tracey, "Envolvimiento político-militar", *Military Review*, April, 1969.

³⁰ Tte. Cnl. David R. Hughes, "El mito del golpe de estado y la ayuda militar", *Military Review*, diciembre, 1967.

³¹ Cfr. Gral. Robert W. Porter, "Mirando hacia América Latina", *Military Review*, junio, 1968.

“Se debería mencionar con toda franqueza que el propósito principal de la ayuda militar pasada y presente para América Latina ha sido de carácter político. Es Estados Unidos el que tendrá que soportar la carga de la defensa del Hemisferio Occidental en caso de necesidad. Los países latinoamericanos simplemente no poseen la capacidad ni el equipo para participar, sino marginalmente en la defensa hemisférica.

Ahora que el mito de la defensa hemisférica ha sido eliminado al menos de la formulación de política, si no completamente en la ejecución de la política, procedería una declaración conforme al propósito de la colaboración militar latinoamericana³²

A partir de este desahucio del “sistema militar interamericano” se indicaba el futuro posible de las relaciones militares entre los Estados Unidos y América Latina reduciéndolo a una preocupación de las fuerzas armadas en los asuntos internos, adaptando la transferencia de armamento a esos propósitos y reduciendo la presencia militar estadounidense en los países del área.

En segundo lugar, esta relación más política que castrense entre las fuerzas armadas del hemisferio pone al centro de la unidad castrense y del “sistema militar interamericano” las orientaciones políticas de los respectivos ejércitos, con lo cual se fomenta la fragmentación castrense continental. Esta situación de fragmentación queda en evidencia en dos oportunidades de importancia. La primera en 1968, cuando Argentina propone la creación de una Fuerza Interamericana de Seguridad. Tal proyecto, defendido en esa oportunidad por el General Alejandro Lanusse, Comandante en Jefe del Ejército argentino, fue ampliamente derrotado. Sólo contó con el apoyo de algunos gobiernos militares: Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Los Estados Unidos se abstuvieron³³.

La segunda oportunidad, que representa el momento final, a nuestro juicio, del “sistema militar interamericano”, se dio en la “X Conferencia de Comandantes en Jefe de Ejércitos Americanos”, realizada en Caracas, entre el 3 y 7 de septiembre de 1973. En tal ocasión, el general Edgardo Mercado Jarrín, afirmaba que:

“El Ejército del Perú, acorde con los lineamientos de política externa del Gobierno del país, y desde una posición de serena reflexión y de crítica constructiva desprovista de toda inamistosidad, considera que el llamado “Sistema Militar Interamericano” fue creado y sostenido para servir a determinados intereses; razón por la cual lo cuestiona serena y objetivamente, en tanto no sea reorientado en su estructura y en su finalidad, de modo que sirva realmente al interés común y al perfeccionamiento de todos los ejércitos latinoamericanos³⁴.

³² James C. Haahr, “Ayuda militar para la América Latina”, *Military Review*, mayo, 1969.

³³ Gral. Alejandro Lanusse, “El perfeccionamiento del Sistema Militar Interamericano”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, septiembre-diciembre, 1968; Tte. Cnl. Luis Alberto Leoni, “La seguridad en América”, *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, marzo-abril, 1968.

³⁴ Gral. Edgardo Mercado Jarrín, “Reflexiones sobre la seguridad y el desarrollo en América Latina”, *Estrategia*, 24, septiembre-octubre, 1973.

El cambio de los propósitos originales de las relaciones castrenses entre América Latina y los Estados Unidos desde un énfasis propiamente militar hacia un interés casi exclusivamente político, conspiró contra las expectativas iniciales de modernización que se habían creado entre las fuerzas armadas latinoamericanas. Ello termina por impedir toda posibilidad de unidad castrense continental, dejando a las fuerzas armadas de la región libradas a un fluido sistema de alianzas internas de acuerdo con las orientaciones políticas de sus respectivos gobiernos, o de sus Altos Mandos, en el caso de gobiernos militares.

III. LA DISTENSIÓN Y EL CAMBIO DE LAS RELACIONES POLÍTICAS Y MILITARES

A partir de las negociaciones SALT I en 1969 la lucha político-militar a nivel internacional comienza a perder su carácter escatológico. Las nuevas, y a veces poco claras, reglas del juego, si bien permiten rivalizar en el incremento de la influencia política y militar a niveles locales por parte de cada uno de los dos grandes contendores, redimensionan el conflicto poniendo bajo control el peligro nuclear³⁵.

En la medida que se distiende el principal foco de tensión a nivel internacional, el resto de los elementos políticos y militares que se subordinaban a él cambian de manera consecuencial. En el caso de América Latina, el anterior dispositivo de seguridad hemisférica (TIAR) comienza a perder importancia para la seguridad de los Estados Unidos, tal como se vio anteriormente, lo que produce un conjunto de modificaciones en las relaciones militares panamericanas³⁶.

Similar importancia tiene el proceso de creciente transnacionalización y la forma como América Latina se adapta a las nuevas influencias militares internacionales.

a) *El cambio de la concepción estratégica estadounidense*

El inicio de la *détente* y su puesta en práctica implicó una modificación de los principales conceptos estratégicos de los Estados Unidos. Así, se afirmaba que:

“Una transformación del sistema internacional fuera de las rígidas características de confrontación de una era de guerra fría bipolar en un medio ambiente multipolar más fluido, requiere una nueva base conceptual para las políticas que gobiernan la ayuda a los

³⁵ Un interesante análisis de los cambios políticos internacionales de la postguerra, en: T. V. Sthyamurthy. “Changes in the power structure in international relations: implications for relations between imperialism and new states”, trabajo presentado al 9th. World Congress of Sociology, Uppsala, 1978.

³⁶ Lo mismo sucedió al ponerse fin al South East Asia Treaty Organization (SEATO).

aliados (...). Si continúan las actuales tendencias, las cambiantes alianzas puede que caractericen nuestro mundo en los años de 1970 y 1980 como la bipolaridad caracterizó al mundo de los años 1950 y 1960... Una necesidad por mayor flexibilidad dictará nuestros programas con respecto a aquellas potencias avanzadas, tales como nuestros aliados de la OTAN, con las cuales continuamos teniendo grandes intereses comunes y existe una sustancial paridad técnica. En términos de ayuda para estas potencias, tenemos que aceptar el hecho que las aventuras cooperativas a largo plazo tales como el desarrollo cooperativo de armas puede que choquen con la necesidad de mantener nuestras opciones abiertas. Ello puede que permita y estimule a costa nuestra el desarrollo tecnológico por posibles adversarios. Similarmente, puede que hallemos cada vez más inconvenientes apoyar fuerzas y bases inflexiblemente desplegadas las cuales puede que se conviertan en rehenes para intereses opuestos. Es aquí que nuestros conceptos estratégicos para el empleo de potencia terrestre y el programa de ayuda militar se tienen que reforzar mutuamente. La habilidad para establecer rápidamente una creíble presencia americana —sin una movilización principal— es un medio clave por el cual podríamos apoyar a un aliado sin un inadvertido compromiso previo a largo plazo (...). Esto significa que nosotros —y los recipientes de nuestra ayuda militar— deberíamos reconocer que, si bien un papel directo para las fuerzas americanas no es aconsejable en una amplia variedad de situaciones convencionales, es igualmente inapropiado para muchas naciones aliadas tratar de crear fuerzas que estén fuera de la capacidad para sostener³⁷

La necesidad de mantener abiertas determinadas opciones militares producto de la existencia de un medio internacional más fluido tiende a convertirse en el elemento primordial de las relaciones militares entre los Estados Unidos y el resto de sus aliados. Tal orientación estratégica permite evitar todo tipo de compromisos que encadene a las fuerzas armadas estadounidenses en ciertas zonas o a determinados actores³⁸.

Esta traducción castrense del fenómeno político internacional de la distensión pone el énfasis principal en una capacidad bélica altamente móvil y crecientemente tecnificada. El aumento de la movilidad de fuerzas localizadas en el territorio estadounidense es una derivación necesaria de la orientación de evitar compromisos estables y a largo plazo y, al mismo tiempo, tener una capacidad de intervención *creíble* tanto para los aliados existentes como para los oponentes potenciales. A su vez, esta misma orientación y sus derivaciones prácticas le exigen a las fuerzas armadas esta-

³⁷ Tte. Cnl. Zeb B. Bradford Jr. y Tte. Cnl. Frederic J. Brown (u.s. Army) "Apoyo del Ejército a la Coalición de Seguridad", *Military Review*, mayo 1972. También ver: Cnl. Charles H. Donnelly (R), "La evolución del pensamiento militar estratégico de los Estados Unidos", *Military Review*, octubre, 1959; Peter Althaus, "La evolución de la doctrina militar norteamericana después de 1945", *Memorial del Ejército de Chile*, N° 356, julio-agosto 1970; Tte. Cnl. C. R. Nelson, us. Army, "Continuity and Change in u.s. National Security Policy", *Military Review*, July 1978; y Raimo Väyrynen, "Restraints on the international transfer of arms and military Technology", *Alternatives*, Vol. III, 1978, quien sintetiza la política de transferencia de armas de la administración Carter. Una descripción más oficial en: Herbert Y. Schandler et al., *Implications of President Carter's Conventional Arms Transfer Policy*. Congressional Research Service, Library of Congress, September 22, 1977.

³⁸ Un análisis de este problema en relación a la OTAN, en: Raimo Väyrynen, "The Theory of Collective Goods, Military Alliances and International Security", *International Social Science Journal*, Vol. xxviii, N° 2, 1976.

dounidenses poner un especial énfasis en el uso de instrumental bélico altamente tecnificado que permita, por una parte, desplazar con rapidez un contingente que se caracterice por no ser muy numeroso, pero que al mismo tiempo sea portador de una alta capacidad destructiva³⁹. Por estas razones el concepto de *coalición de seguridad* destaca la importancia del desarrollo de la capacidad profesional de las fuerzas de intervención que las capacite para el uso de instrumental bélico tecnológicamente complejo, de una gran movilidad y capacidad de despliegue táctico, y una localización flexible.

En este esquema de modificaciones de las concepciones estratégicas de los Estados Unidos es posible entender el papel de las conversaciones para la reducción de tropas de Europa central⁴⁰, como también comprender el carácter del presupuesto de Defensa para 1979 presentado por la administración Carter al Congreso estadounidense.

El plan de incremento tanto de la disuasión nuclear, como de la convencional se caracterizan por poner el énfasis en el desarrollo de material bélico estratégico altamente tecnificado⁴¹ operado desde territorio estadounidense y armamento convencional apto para fuerzas de uso múltiple⁴². Tal esquema le permitiría a los Estados Unidos mantener su capacidad disuasiva sin tener que verse nuevamente involucrado en un conflicto de imprevisibles consecuencias como en Vietnam. La reciente misión de disuasión convencional de los aviones F-15 enviados a Arabia Saudita, a propósito de la crisis en Irán, muestran que esta nueva estrategia ya está vigente.

En el nuevo esquema de defensa estadounidense las instituciones armadas latinoamericanas poco o nada tiene que decir, tanto por no contar con personal suficientemente capacitado para operar el armamento de última generación, como por que los desarrollos tecnológicos bélicos dejan al continente en su conjunto excéntrico de las principales áreas de

³⁹ "Un ejército de voluntarios tiene que ser tanto más pequeño como capaz de una mayor capacidad de combate por hombre así como por unidad táctica básica". Bradford y Brown, op. cit., *Military Review*, junio 1972. Sobre el desarrollo tecnológico del armamento convencional, ver: My. Edgar O'Ballance, *British Army* (R), "Is weapon development still possible?", y Gerald Green, "Army Electronics in the 1980s", ambos en *Military Review*, noviembre 1978.

⁴⁰ Cfr. SIPRI, *Force Reductions in Europe*, Paul Elek, London, 1974.

⁴¹ Sobre el papel de los cambios tecnológicos en las modificaciones de las concepciones estratégicas de los EE. UU., ver: Tte. Cnl. CR. Nelson, op. cit.; y, José Rucabado, "El desarrollo militar en la configuración del sistema mundial", CENDES, mimeog., julio, 1977.

⁴² Esta orientación del sistema defensivo-ofensivo estadounidense se ve confirmada con un breve análisis de las modificaciones observadas entre 1977 y 1979 en el presupuesto del Departamento de Defensa de los EE. UU. Así, en estos tres años ha disminuido la importancia de los fondos destinados a las fuerzas estratégicas, producto del avance en las conversaciones SALT II, de un 8,6% a un 7,7%, e igualmente las provisiones de fondos para investigación y desarrollo disminuyó de un 9,1% a un 8,7%. Los ítems que observan incrementos son aquellos destinados a fuerzas para propósitos generales (35,3% a 37,2%). Cfr. Department of Defense, *Annual Report*. FLY 1969. 1978.

una posible confrontación internacional. De esta forma, pierde importancia el TIAR, en lo que dice relación con la seguridad *militar* hemisférica, aun cuando mantiene su importancia *política*. De igual forma, las propuestas de una Fuerza de Seguridad Estratégica, de una Fuerza Militar Interamericana y los esfuerzos de la Junta Interamericana de Defensa por proporcionar un perfil continental a las fuerzas armadas latinoamericanas, pierden la importancia que tenían antes o son definitivamente olvidadas.

Es interesante, a este respecto, destacar la opinión del Estado Mayor Conjunto de los EE. UU. respecto de la importancia estratégica de América Latina. A este respecto se afirma que:

“El primer objetivo de los Estados Unidos es mantener a una América Latina estable, amistosa hacia los Estados Unidos y libre de influencias externas, y al mismo tiempo proporcionar a los países latinoamericanos el sentimiento de seguridad requerido para facilitar su desarrollo económico, social y político. Los objetivos estadounidenses son: impedir la instalación de bases de poder hostiles a los intereses estadounidenses; mantener acceso a los recursos regionales; incrementar la seguridad y la irrestricta operación del Canal de Panamá; evitar hostilidades intrarregionales; y evitar involucramientos activos de fuerzas estadounidenses en la seguridad interna”⁴³.

Estos objetivos principalmente *políticos*, más que *militares*, se explican a la luz de la evaluación del nivel profesional de las fuerzas armadas latinoamericanas. A este respecto el mismo General afirmaba:

“La actual habilidad de las fuerzas armadas latinoamericanas para la defensa contra una moderna fuerza externa, o para participar en la defensa del hemisferio, es *mínima*”⁴⁴.

De acuerdo con esta evaluación, las relaciones militares entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos se ponen en función del logro de los objetivos políticos anteriores. Sin embargo, para lograr mantener esta influencia, que se reconoce declinante, es necesario mantener activos los vínculos castrenses a través de operaciones tales como AGUILA, UNITAS, y HALCON VISTA. De esta forma:

“Estando prestos para responder a las legítimas necesidades de modernización de sus fuerzas, los Estados Unidos crean un clima más favorable para alcanzar sus objetivos políticos, económicos y de seguridad en el hemisferio”⁴⁵.

Esta definición del papel de las Fuerzas Armadas de América Latina en relación a las actividades de las instituciones castrenses estadouni-

⁴³ General George S. Brown (USAF), Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *United States Military Posture for FY 1979*. 1978.

⁴⁴ *Ibid.* Énfasis nuestro.

⁴⁵ *Ibid.*

denses había sido previsto algunos años atrás. Cuando en 1972 se eliminó el papel que el USSOUTHCOMAND (Mando Meridional de los EE. UU. sito en Panamá) tenía en el PAM, se puso en el tapete de las instituciones armadas latinoamericanas. En esa ocasión se afirmaba que:

“Aunque en años recientes, la amenaza de un ataque externo para el Hemisferio Occidental ha disminuido hasta un nivel casi inexistente, todavía existe una amenaza para la seguridad interna del área, la insurgencia castrista-comunista apoyada desde el extranjero”⁴⁶.

De esta manera, los nuevos desarrollos tecnológicos, los cambios de los conceptos estratégicos estadounidenses, el papel de las fuerzas armadas latinoamericanas en la defensa hemisférica y la restrictiva política de Carter de transferencia de armamentos, constituyen un todo relativamente coherente y estable.

La pérdida de conceptos y perspectivas supranacionales al interior de las fuerzas armadas latinoamericanas tiene como efecto un renacer de las tendencias nacionalistas, las que se verán reforzadas en un contexto de influencia militar diversificada y de emergencia de poderes militares regionales, tal como se verá más adelante.

b) *La fragmentación de la influencia política internacional*

El cambio de las concepciones estratégicas de los Estados Unidos no es una consecuencia ni directa ni mecánica de las modificaciones y adelantos en la tecnología bélica. Muy por el contrario, ellas se encuentran más directamente relacionadas con la crisis hegemónica de los Estados Unidos, con la pérdida de su carácter de elemento dinamizador y aglutinador de las fuerzas productivas capitalistas. En efecto, el papel de los Estados Unidos al interior del sistema capitalista ha cambiado progresivamente de carácter, principalmente producto del creciente proceso de transnacionalización.

El vertiginoso desarrollo de las empresas transnacionales y su creciente importancia en la economía mundial, por una parte, ha unificado al mundo capitalista en términos relativos. La competencia creciente entre las diversas naciones capitalistas, que en este siglo llevó en dos oportunidades a conflagraciones mundiales, pierde importancia frente a la integración a nivel mundial de los diversos capitales nacionales. Este proceso, que se realiza fundamentalmente bajo el papel coordinador y dinamizador de la banca internacional, permite que se implemente una estrategia mundial de maximización de utilidades.

⁴⁶ Cabo Walter B. Deering, U.S. Army, “Nuevo programa MAP para Latinoamérica”, *Military Review*, noviembre, 1972.

En este proceso especial importancia reviste el papel coordinador de la Comisión Trilateral en cuanto ámbito institucional de las tomas de decisiones a nivel mundial⁴⁷.

Desde el punto de vista económico el mundo capitalista presenta una tendencia hacia la unificación bajo la forma de una creciente transnacionalización. Sin embargo, esta tendencia homogenizadora coexiste, paradójicamente, con un proceso de fragmentación del poder político internacional.

La transnacionalización de la economía capitalista mundial tiene como efecto la ruptura de la identidad entre el interés nacional y el interés económico. De esta forma se crea una compleja relación y se establece una cierta distancia entre la lógica política y la económica, afectando por lo tanto las relaciones militares entre los países capitalistas desarrollados.

Esta reestructuración del orden capitalista mundial tiene varias consecuencias en lo político y militar. En primer lugar, la importancia de los Estados Unidos en cuanto organizador político de la expansión capitalista debe abrir paso a la presencia de otras naciones que comienzan a tener una creciente importancia en este proceso de transnacionalización, tal es el caso de Japón y Europa. La homogenización económica producida por la transnacionalización creciente exige una coordinación política y militar más que la mantención del *dominio* económico y militar de un determinado país. En la medida que los Estados Unidos, sin perder su carácter de elemento principal del conjunto, pierde peso específico en el nuevo orden económico capitalista, debe integrarse a instancias de coordinación con las otras partes del sistema, las que a su vez comienzan a tener una importancia creciente.

En segundo lugar, esta misma tendencia coordinativa que integra y articula a las diversas partes del sistema tiene como consecuencia necesaria una revalorización de la participación de los elementos nacionales en el plano político y militar. En la medida que el sistema se comienza a coordinar económicamente en una estrategia de maximización de utilidades a nivel mundial cada una de sus partes se encuadra en lo grueso en una misma estrategia, asumiendo la parte que le corresponde en el orden político y militar. Así, la homogenización política redimensiona la importancia de cada una de las partes en la estrategia de defensa del siste-

⁴⁷ Sobre el proceso de transnacionalización y su efecto en América Latina ver: Michel Chossudovsky, "Capital accumulation and State violence in the Third World", 7ª Conferencia General (IPRA), México 1978; Xabier Gorostiaga, *Los banqueros del Imperio*, EDUCA, Costa Rica, 1978; Christian Palloix, *Las firmas multinacionales y el proceso de internacionalización*, México, siglo XXI, 1975; Juan A. Jarané, "El Canal de Panamá y la acumulación del capital corporativo norteamericano", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N° 3; Patricio Meller, "Aspectos económicos sobre las empresas transnacionales en países en desarrollo", Seminario de Relaciones Internacionales, *América Latina y su inserción en el sistema internacional*, Santiago, 1978; Augusto Varas, "Acumulación financiera y gobiernos militares autoritarios en América Latina", en, *Ibíd.*

ma en su conjunto. De esta forma los Estados Unidos dejan de ser el guardia del sistema y los otros países comienzan a asumir sus propios roles políticos y militares. Tal es el caso del nuevo rol político-militar de Francia e Inglaterra en algunos países africanos⁴⁸. De esta forma, la capacidad hegemónica del sistema en su conjunto se incrementa. Sin embargo, los Estados Unidos deben pagar el precio de una pérdida de influencia y dominio político y militar global.

Esta nueva situación de la política internacional, que no es ajena al trauma estadounidense producido por la derrota en Vietnam, tiene como consecuencia una fragmentación del poder político y militar a nivel mundial. Los Estados Unidos en la medida que traspasan parte de sus responsabilidades políticas y militares a sus aliados deben, al mismo tiempo, reconocer y aceptar los nuevos papeles que estos mismos aliados comienzan a tener en la escena internacional. De esta forma se puede entender, por ejemplo, la creciente importancia política de Inglaterra y algunos países nórdicos en el cambiante cuadro caribeño⁴⁹.

En este contexto adquiere especial importancia la emergencia de nuevos focos de influencia política a nivel internacional fuera del sistema capitalista, tal es el caso de China, después de Mao Tse-Tung.

Así, la nueva estrategia de defensa estadounidense responde y se adecua a una nueva situación tanto de la dinámica económica mundial, como de la escena política internacional. El redimensionamiento de los Estados Unidos como elemento rector en lo económico, político y militar es una de las consecuencias más importantes del creciente proceso de transnacionalización⁵⁰.

Este conjunto de razones nos permite explicar cómo y por qué se produce la paradoja de que mientras la dinámica económica capitalista tiende a homogenizarse, destacándose la importancia de unidades agregadas a nivel mundial, una de sus más importantes consecuencias sea la necesaria fragmentación de la influencia política a nivel internacional. En la medida que la constitución de un estado mundial, "lógica" derivación política de esta tendencia económica homogenizadora, no es más que

⁴⁸ Para el caso francés, ver: Dennis Chaplin, "Francia: Military involvement in Africa", *Military Review*, January 1979. Un análisis del involucramiento inglés en el problema africano, en: SIPRI, *Southern Africa. The Escalation of a Conflict*, Praeger Publishers, London, 1976.

⁴⁹ No es posible olvidar que existen fuertes presiones adicionales que tienden a romper el monopolio estadounidense en América Latina, tales son las necesidades energéticas que impulsan a los países desarrollados a incrementar su presencia en áreas ricas en recursos naturales. A este respecto ver: Heraldo Muñoz, "The 'strategic dependency' of advanced capitalist Nations", 9th. World Congress of Sociology, Uppsala, 1978.

⁵⁰ El cambio en las relaciones entre China y los EE. UU., así como la profundización de las diferencias chino-soviéticas, permite que sus orientaciones estratégicas se traduzcan en nuevas y efectivas hipótesis de guerra. A este respecto se afirma que "las diferencias chino-soviéticas redujeron las probabilidades de una guerra en dos frentes". Tte. Cnl. C. R. Nelson, op. cit., p. 52.

una utopía no-racional para nuestra época, el redimensionamiento de la importancia de cada estado en una estrategia política y militar conjunta también es una consecuencia necesaria.

Es importante destacar que este proceso de fragmentación de la influencia política a nivel mundial constituye una tendencia objetiva y general y nada dice en relación con el conjunto de problemas y contradicciones específicas que este mismo proceso necesariamente desencadena. En este sentido, una consecuencia del redimensionamiento, por ejemplo, de la importancia política de Alemania y su participación en la implementación de la capacidad nuclear de algunos países latinoamericanos como Brasil, contradice flagrantemente la política estadounidense al respecto. Estas contradicciones son consecuencias del proceso de fragmentación de la influencia política a nivel internacional que aún no se estabiliza y lima sus más agudas aristas.

IV. NUEVAS TENDENCIAS EN LAS RELACIONES MILITARES LATINOAMERICANAS

La pérdida relativa de la hegemonía económica estadounidense y la consiguiente fragmentación de la influencia política a nivel internacional, ha tenido como consecuencia el término del monopolio de la influencia militar de los Estados Unidos en América Latina. De esta manera se han redefinido, en la práctica, las relaciones militares entre los países latinoamericanos y el resto del mundo.

Tal situación comenzaba a perfilarse a fines de los sesenta cuando se reflexionaba acerca del estado en que la ayuda militar norteamericana había dejado a los institutos armados latinoamericanos.

“En resumen, entonces, ¿qué ha traído la década de 1960 a las fuerzas militares latinoamericanas? Ella ha traído un nuevo concepto militar de la misión principal, aquella de la seguridad interna más bien que la defensa contra ataques externos. La década ha visto a las fuerzas armadas modernizadas moderadamente en equipo y mejoradas en adiestramiento y en la aptitud para planear y ejecutar operaciones conjuntas y combinadas. Ha visto la airosa defensa de gobiernos constitucionales contra las insurgencias apoyadas desde el exterior en nueve países, y, en la misma década, las fuerzas armadas asumieron el poder en ocho países. Por último, según la década tocaba a su fin, Latinoamérica observó a su benefactor tradicional, Estados Unidos, comenzar a agotarse como una fuente de ayuda militar en armamentos en los precisos momentos en que aumentaba la demanda por el reemplazo de artículos deteriorados y una modernización modesta”⁶¹.

Este diagnóstico destacaba un elemento de gran importancia, este era la presión, ejercida por las Fuerzas Armadas latinoamericanas y generada por la modernización y profesionalización castrense inducida por los

⁶¹ Cnl. Thomas W. Flatley (u.s. Army), “Fuerzas Armadas Latinoamericanas en los años sesenta: Un examen”, *Military Review*, abril, 1970.

Estados Unidos, por acceder a un nivel superior de equipamiento y participar de las vertiginosas innovaciones en la tecnología bélica. De esta forma, durante los años setenta se produce, en el contexto internacional antes descrito, una amplia diversificación de la influencia militar internacional sobre los países latinoamericanos, lo que a su vez altera las relaciones militares intralatinamericanas.

a) *La diversificación de la influencia militar sobre América Latina*

Las modificaciones del marco internacional permitieron que los países latinoamericanos, presionados por sus establecimientos militares para incorporar moderna tecnología bélica, establecieran relaciones militares con países europeos y de otras regiones que en la década anterior habían tenido prácticamente vedada la posibilidad de comerciar en el terreno militar.

Así, a partir de 1968 cuando Perú rompe el cuasimonopolio estadounidense el comprar los Mirages-5 a Francia⁵², se produce una reacción en cadena que tiene como resultado una modificación muy rápida del anterior esquema de influencia militar en América Latina. De esta forma, Perú es quien muestra una mayor diversificación e independencia en sus decisiones militares al mantener tanto sus vínculos anteriores con los Estados Unidos y, al mismo tiempo, beneficiarse especialmente

⁵² Cfr. SIFRI, *The Arms Trade with the Third World*. Penguin Books, London, 1975.

Sobre las características generales de la transferencia de armas hacia América Latina, sus causas y efectos, ver: Lawrence G. Franko, "Restraining arms export to the Third World: Will Europe agree?", *Survival*, January-February, 1979; H. Jon Rosenbau, "Arms and security in Latin America: recent developments", Woodrow Wilson International Center for Scholars, International Affairs Series 101, December 1971; Augusto Varas y Carlos Portales, "Carrera armamentista y conflicto local en América del Sur. Tendencias generales e hipótesis de trabajo", *Documentos de Trabajo*, FLACSO, Santiago, 1977; SIFRI, *The arms trade registers*, The MIT Press, London, 1975; Jerry L. Weaver, "Arms transfers to Latin America: a note on the contagion effect", *Journal of Peace Research*, No 3, 1974; U. Albrecht, et al., "Militarization, arms transfers and arms production in peripheral countries", *Journal of Peace Research*, No 3, 1975; Ulrich Albrecht, "Arms trade with the Third World and domestic arms production", *Instant Research on Peace and Violence*, 1-2, 1976; Michel T. Klare, *Supplying repression*, The Field Foundation, New York, 1977; Anthony Sampson, *The arms bazaar*, Bantam Books, New York, 1978; Norman M. Smith, "Conventional arms transfers to Latin America", en: *Latin America's New Internationalism*. Roger W. Fontaine y James D. Theberge (eds.), Praeger Publishers, New York, 1976; Claude Heller, "La asistencia militar norteamericana a América Latina: una perspectiva política", en: CIDE, *La dependencia militar latinoamericana*. México, 1978; NACLA, "Arms, technology and dependency. U.S. Military co-production abroad", *Latin America and Empire Report*, January 1977 y "Arms and power", March, 1975; Robin Luckham, "Militarism: Arms and the internationalization of Capital", *IDS Bulletin*; March, 1977; Council on Economic Priorities, *Weapons for the Worlds. The U.S. corporate role in international arms transfers*, by Steven Lydenberg, New York, 1977; Raimo Väyrymen, "The transfers of arms and military technology as an aspect of global militarization", *TAPRI*. 1978.

de la ayuda soviética y francesa. Igualmente, el resto de los países del continente comienzan un proceso de diversificación de sus vínculos militares entrando, de esta forma, al mercado latinoamericano de las armas países que antes tenían serias dificultades para poder competir con los Estados Unidos en este terreno. Tal es el caso de Italia que provee de licencias a Brasil para construcción de jets de contrainsurgencia MB-326. Alemania, quien fortalece su presencia en Colombia y Brasil, cooperando en la construcción de submarinos tipo Midget, en el primero, y de centrales nucleares, en el último. Por su parte, suizos, alemanes y británicos apoyan el desarrollo de la pujante industria bélica argentina. Canadá y Suecia se convierten en importantes proveedores de material naval. Holanda, Israel, Suiza, Japón, España y Dinamarca comienzan, en los últimos años, a tener un papel de creciente importancia en el abastecimiento y apoyo profesional de algunos países latinoamericanos⁵³.

Los Estados Unidos como proveedor de armamentos retrocede en el último período frente al aumento tanto del volumen de ventas como al número de sus principales competidores.

Esta tendencia, que se hace más pronunciada en los últimos años de esta década, se insinúa en los sesenta cuando bajo la administración Kennedy se modifica la política de transferencia de armas al continente cambiando las donaciones anteriores por la apertura de una línea de créditos para ventas comerciales a los países latinoamericanos⁵⁴.

Las modificaciones tanto en la diversificación de proveedores de armamentos, como en la tendencia decreciente de la ayuda militar estadounidense nos está indicando que los factores que modificaron el marco internacional a partir del inicio del proceso de distensión han tenido como efecto una neta diversificación de la influencia militar en América Latina.

Evidentemente, la mera transferencia de armas no expresa la compleja trama que constituye la influencia militar. En efecto, tras esas transferencias existe todo un complejo sistema de capacitación para el uso de tales armas o sistema de armamentos, de transferencia de concepciones estratégicas y de concepciones acerca del papel de las fuerzas armadas en sus respectivos países⁵⁵. En consecuencia, los procesos antes analizados nos están mostrando un continente cuyas fuerzas armadas han establecido un complejo sistema de relaciones militares a nivel internacional. Desde un punto de vista político este nuevo sistema de relaciones militares internacionales no sólo es una expresión de la ruptura del viejo esquema de

⁵³ Cfr., SIPRI, *The Arms Trade Registers*, op. cit.

⁵⁴ Cfr. Michael T. Klare, *War Without End*, Vintage Books, New York, 1972; también ver: U.S. Department of Defense, Defense Security Assistance Agency, *Foreign Military Sales and Military Assistance Facts*, December, 1977.

⁵⁵ Un ejemplo a este respecto es la asistencia militar israelita a varios países latinoamericanos. Cfr. Estado de Israel, Ministerio de Defensa, *El Ejército como factor de desarrollo: la experiencia de Israel y su eco en Latinoamérica*. Tel-Aviv, junio 1968.

bipolaridad de la época de guerra fría, sino que muestra la creciente fluidez de las relaciones políticas internacionales, las que a través de la cooperación y ventas militares establecen un complejo y cambiante sistema de los lazos e implícitas alianzas a nivel internacional que tienen expresión en las posiciones que los diversos países asumen a eventos específicos en los diferentes foros internacionales.

b) *La emergencia de poderes militares regionales*

Junto al anterior proceso de diversificación de la influencia militar sobre América Latina y estrechamente relacionado con él, ha comenzado en esta última década un proceso de cristalización de poderes militares a nivel regional que distancia rápida y crecientemente a los países del área.

Una primera aproximación a este fenómeno lo proporciona el análisis del gasto militar en el continente sudamericano —donde se concentra la gran parte del gasto militar latinoamericano— y el conocimiento del desarrollo de la pujante industria bélica nativa.

Durante 1977 los países sudamericanos destinaron más de cuatro mil millones de dólares a gasto militar, cantidad que es la más alta en la historia de América del Sur. En los últimos diez años la asignación de fondos públicos para la mantención de los institutos castrenses sudamericanos creció a una tasa promedio anual del 6,6% con lo que el gasto militar total del subcontinente en 1977 fue un 72,5% mayor que en 1967⁵⁶.

El gasto militar en la región se concentra en unos pocos países⁵⁷. Durante 1977 sólo tres países —Argentina, Brasil y Chile— dieron cuenta del 76,2% del gasto militar total de la zona. Si tomamos el período 1970-1977 se observa que estos tres países concentraban el 73,5% del gasto y si agregamos Venezuela y Perú podemos dar cuenta del 92,2% del gasto militar regional.

En la medida que la tasa promedio anual del crecimiento de los establecimientos militares es de 2,12% en el período 1965-1974, muy por debajo de la tasa promedio anual del crecimiento del gasto militar, tal aumento del gasto se debe fundamentalmente al financiamiento de un acelerado proceso de modernización bélica.

Argentina, Chile, Perú y Venezuela son los países sudamericanos que han comenzado a destinar una proporción mayor de sus presupuestos militares a la importación de armamento, en un contexto continental que ve casi duplicar la proporción del gasto militar destinado a la importación de armas⁵⁸. El caso brasileño, como veremos más adelante, presenta

⁵⁶ Parte de este análisis fue anteriormente desarrollado en: Carlos Portales y Augusto Varas, "Carrera armamentista en América del Sur", *Mensaje*, enero-febrero, 1979.

⁵⁷ Cfr. SIPRI, *Yearbook 1978*.

⁵⁸ Respecto a la creciente importancia militar de Brasil y su proyección como poder militar regional, ver: Cap. Cbta. Paul D. Kigar, "¿Pasará Brasil a ser una gran potencia?", *Military Review*, September, 1978.

otras características, toda vez que desarrolla una de las industrias bélicas de mayor importancia en el continente⁵⁹.

El problema tradicional de la transferencia de armamentos desde los países centrales a los de la región se ve complicado por la creciente transnacionalización de la producción de armas y por el desarrollo de una industria bélica local cada vez más significativa. El interés de las empresas productoras de los países proveedores ya no está en la mera búsqueda de mercados de exportación sino que también les interesa trasladar parte de la producción de material bélico a países de la periferia con un relativo nivel de desarrollo. Así, las empresas transnacionales productoras de armamento se asocian con empresas locales, generalmente públicas, o permiten la producción bajo licencia. Varios países sudamericanos han desarrollado industria bélica bajo esa forma: Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela. De esta manera, el abastecimiento de armas sofisticadas se comienza a hacer también mediante la producción interna dentro de los países de mayor potencial económico de la región. Si a esto se le agrega el desarrollo de una industria bélica propiamente autóctona en varios países de la zona (casos de Argentina, Brasil, Perú y Venezuela) tenemos un cuadro de desarrollos bélicos que se distingue notablemente de la situación observada en la década anterior, convirtiendo el comercio de las armas y las alianzas políticas derivadas en una trama compleja. Así, por ejemplo, Argentina ha exportado material bélico a Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, y Brasil por su parte lo ha hecho en relación a Bolivia, Chile, Paraguay, Perú, Abu Dhabi, Libia, Qatar, Sudán y Togo.

En lo que respecta al área centroamericana los desarrollos bélicos de Venezuela permiten pensar que ellos están estrechamente ligados a la implementación de una política regional que tiende a disputar la influencia cubana en el área. Tal es, a nuestro juicio, el sentido de la protección militar brindada a Costa Rica frente a su conflicto con Nicaragua, adoptando de esta manera una postura que la pone al centro de la resolución de crisis nicaragüense⁶⁰. Igual sentido reviste la dinámica actividad de apoyo económico a los países de menor nivel de desarrollo del Caribe. Esta nueva política venezolana se apoya en un potencial bélico altamente sofisticado, moderno y apto para esos requerimientos.

No obstante lo anterior, no todos estos desarrollos están relacionados con el inicio de la *détente*. Muy por el contrario. Muchos de estos elementos tienen una raíz histórica anterior. Sin embargo, su explicación y dinámica actuales se dan en un marco político internacional que posibilita que estos desarrollos se den con la fuerza con la que se han presentado en los últimos años⁶¹.

⁵⁹ Cfr. Carlos Portales y Augusto Varas. op. cit.

⁶⁰ Cfr. Demetrio Boersner, "Una estrategia 'Tercermundista' para el Caribe", *Nueva Sociedad*, julio-agosto, 1978.

⁶¹ Esta situación parece ser común para el Tercer Mundo tal como lo afirma István Kende, "Dinamic of wars, of arms trade and of military expenditures in the 'Third World',

Estos desarrollos alteran las relaciones políticas intra y extralatinoamericanas. Si estas evoluciones se contextualizan en el marco de históricos conflictos intrarregionales, que se actualizan en condiciones de gobiernos militares, tenemos en la actualidad una situación extremadamente fluida.

En efecto, los históricos conflictos de competencia hegemónica entre Argentina y Brasil, que antes se daban en un sistema de implícitas alianzas intrasudamericanas, hoy día, dado el peso relativo que adquiere cada uno de estos países como potencias militares regionales, o bien se transforman o quedan obsoletas. De esta forma, el conflicto recientemente actualizado entre Chile y Argentina en torno a la cuestión limítrofe austral deja de contar con Brasil como posible aliado de Chile en una eventual confrontación. Por su parte, Argentina inicia una agresiva política de alianza con Perú y Bolivia orientada a aislar a Chile, para lo cual proporciona ayuda militar a Bolivia y asistencia técnica en proyectos nucleares al Perú⁶².

La implícita alianza ecuatoriano-chilena pierde fuerza en la medida que Argentina ofrece asistencia petrolera al Ecuador y las fuerzas armadas ecuatorianas se modernizan a través de la importación de armamentos, al punto de llegar a pensar en una reivindicación amazónica.

El cambio de las relaciones internacionales en la actualidad ha permitido que las relaciones militares latinoamericanas hayan perdido el carácter de "bloqueo" que presentaban en los años cincuenta y sesenta, dando paso a un sistema de múltiples, flexibles y cambiantes alianzas políticas y militares.

V. EL FUTURO DE LAS RELACIONES MILITARES LATINOAMERICANAS

Teniendo presente los desarrollos anteriormente analizados es posible plantearse el problema de la dirección que adoptarán las relaciones militares de América Latina con el resto del mundo y de los países latinoamericanos entre sí.

Una primera consideración dice relación con la significación que tienen los lazos militares internacionales en las propias relaciones intralatinoamericanas. No es necesario insistir con demasiado vigor acerca de la cambiante escena política internacional para afirmar que el signo más probable de las relaciones intranacionales en la década de los ochenta será la flexibilidad y fluidez. En este contexto, las relaciones militares que los distintos gobiernos latinoamericanos establezcan o desarrollen con el resto de los países del orbe estarán dictadas por la cambiante natu-

1945-1976, *Instant Research on Peace and Violence*, 2, 1977. Un análisis crítico de las relaciones entre *détente* y desarme-armamentismo, en: Raimo Väyrymen, "Disarmament and Détente: Diverging or converging phenomena?", *Co-existente*, Vol. 14, 1977.

⁶² Un análisis de la importancia de la industria bélica argentina, en: My. Néstor Juan Cruces, "Armamentos argentino de tecnología avanzada", *Revista de la Escuela Superior de Guerra*, mayo-junio, 1976.

raleza de los gobiernos existentes en la región. Las políticas que se implementen a través de las cancillerías latinoamericanas harán variar los anteriores sistemas de relaciones militares. Tal situación se distingue de la previamente existente en la medida que, dentro de ciertos límites, cualquiera fuera la orientación de la política exterior de los gobiernos latinoamericanos sus relaciones militares se encontraban claramente enmarcadas.

Desde este punto de vista la mayor o menor coincidencia entre las políticas exteriores de los países latinoamericanos y otros países extracontinentales tenderá a expresarse en acuerdos militares que pueden involucrar a países extracontinentales en conflictos regionales y/o a involucrar a países latinoamericanos en conflictos extraregionales. Este escenario probable, que no es ajeno a la historia militar latinoamericana⁶³, puede ser un elemento que active e incluso desencadene nuevos conflictos a nivel continental.

De esta forma se podría hacer un pequeño ejercicio prospectivo estimando los posibles desarrollos en este plano de acuerdo a la futura existencia sea de gobiernos militares, sea de gobiernos civiles democráticamente generados.

En el primer caso, es altamente probable que las relaciones militares continúen orientadas en la perspectiva de incrementar el poder bélico sea para prepararse o para decidir viejos y/o nuevos conflictos de intereses a nivel local⁶⁴. La disputa por recursos hidroeléctricos y petroleros, en el contexto de crisis energética y de gobiernos militares, tenderá naturalmente a ser decidida por la fuerza de las armas más que a través de la solución pacífica de las controversias. Desde esta perspectiva es posible pensar que en tales condiciones se agudizarán las tendencias al armamentismo, incrementándose el gasto militar y la importación de armamento, postergando de esta forma la satisfacción de las ampliamente insatisfechas necesidades básicas de la población latinoamericana⁶⁵.

⁶³ Véase, por ejemplo, el caso de Brasil en: Robert Reynolds, "Operaciones de Brasil en ultramar", *Military Review*, noviembre 1966. Otros desarrollos tales como el proyecto sudafricano de colonización en Paraguay y Bolivia; la abortada iniciativa de una Organización del Atlántico Sur; el creciente involucramiento económico brasileño en África; hacen plausibles reflexionar en esta dirección. Una opinión divergente se puede encontrar en: Alexandre S. C. Barros, "The diplomacy of National Security: South American international relations in a difrosting world", en: Ronald G. Hellman y H. Jon Rosenbaum (eds.) *Latin America: The search for a new international role*. John Wiley and Sons, New Yor, 1975.

⁶⁴ Cfr. VISION, "Los viejos pleitos de fronteras", 10 de febrero, 1979. Este informe especial muestra las principales áreas geográficas que se constituyen en elemento de discordia entre países latinoamericanos. Igualmente, ver: Alexandre de Souza Costa Barros, "Recent changes and the growing probabilities of war in South America", unpublished, research proposal, 1977; y Antonio Caballa, "Notas sobre un posible conflicto en el Cono Sur", en CIDE, op. cit.

⁶⁵ Cfr. UNESCO, "La carrera armamentista y el desarme: consecuencias sociales y económicas", *Informes y documentos de ciencias sociales* N° 39, 1978, y Naciones Unidas.

En el segundo caso, las condiciones actuales de las relaciones militares latinoamericanas pueden ver potenciados sus elementos positivos. En primer lugar, la diversificación de la influencia militar sobre América Latina puede actuar como un elemento desactivador de las ideologizaciones castrenses al confrontarse los establecimientos militares de la región con una gran diversidad de institutos armados de diverso signo ideológico, nivel de preparación y soluciones dadas a los problemas de la defensa nacional. Desde esta perspectiva los procesos de tecnificación, profesionalización y desideologización pueden reforzar las necesarias tendencias a una despolitización de las instituciones armadas del continente. Evidentemente, una experiencia tan rica y amplia de contactos e intercambios puede producir cambios en los rígidos marcos ideológicos castrenses que en la mayoría de los países latinoamericanos aún viven en la época de la guerra fría. Si bien los gobiernos latinoamericanos, en su gran mayoría, han evolucionado de acuerdo a las nuevas tendencias de la política internacional, las fuerzas armadas de la región mantienen una ideología "bloquista", obsoleta frente a los nuevos desarrollos de la política internacional. En este sentido un amplio y diversificado intercambio con establecimientos militares que necesariamente han evolucionado en el terreno ideológico, puede fortalecer los elementos profesionales al interior de sus homónimos latinoamericanos.

En este mismo contexto, la diversificación de las relaciones e influencias militares estaría ayudando a restablecer un sistema de relaciones cívico-militares que, recuperando la preeminencia de la dirección civil sobre lo castrense, integre a las fuerzas armadas al esfuerzo colectivo de desarrollo nacional.

En segundo lugar, las relaciones militares latinoamericanas estarán determinadas por el contexto armamentista continental. Dadas las crecientes tendencias de los países del área en asignar mayores recursos para sus institutos armados, es poco probable que individualmente algún país reduzca su gasto militar dado el peligro que esto significaría para su propia defensa. Sin embargo, aquí se hace presente el problema del carácter de la defensa nacional en cada país y el tipo de relaciones militares que se deben y pueden establecer para asegurar las soberanías respectivas.

El tipo de concepción que se tenga sobre la defensa nacional condicionará el tipo de vínculos militares que se establezcan, y esta concepción dependerá a su vez de las orientaciones políticas de los respectivos gobiernos. Una política agresiva y expansionista en un contexto no democrático implicará necesariamente un mayor gasto en armas modernas y sistemas ofensivos. Por el contrario, una política de defensa en un contexto democrático permitiría incorporar armamento moderno defensivo

Las consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y de los gastos militares. Informe del Secretario General. Nueva York, 1978; Ulrich Albrecht, "The cost of armamentism", Journal of Peace Research, N° 3, 1973.

de bajo costo apoyándose especialmente en el conjunto de la ciudadanía. De acuerdo con estos criterios, sería posible disminuir el gasto militar en un contexto armamentista sin perjudicar la capacidad de defensa militar de un determinado país.

Finalmente, existe otro conjunto de elementos que está estrechamente relacionado con el tipo de concepciones que se adopten sobre la defensa nacional, estas son las relaciones económicas que se establecen en torno a la producción y abastecimiento de armas. Existe, por una parte, un fuerte interés de las empresas productoras extrarregionales por mantener e incrementar su presencia en la producción de armas en el continente. La asociación para producir bajo licencia pone en relación a los estados latinoamericanos con las dinámicas empresas transnacionales⁶⁶. Desde la perspectiva de estas empresas sus ganancias aumentan al incrementarse las tensiones y el gasto en armamentos, por lo que tales asociaciones tenderán a fortalecerse en un contexto de conflicto potencial creciente evitando el surgimiento de nuevas concepciones defensivas. Esta tendencia puede chocar con el abaratamiento de determinadas armas defensivas⁶⁷ lo que conspiraría contra la cristalización de este tipo de relaciones económico-castrenses.

En suma, el futuro de las relaciones militares de América Latina dependerá de cómo evolucionen las relaciones políticas internas y del tipo de concepciones que se impongan como dominantes en el terreno de la defensa nacional.

⁶⁶ Cfr. Raimo Väyrymen, "Las corporaciones transnacionales y las transferencias de armas" en CIDE, op. cit.

⁶⁷ Cfr. Anne H. Cahn, et al., *Controlling future arms trade*. Mc Graw Hill, 1977.



AMERICA LATINA Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Gustavo Lagos

Los estudios futuroológicos o prospectivos han proliferado en las dos últimas décadas y cuentan ya con una frondosa literatura. Bastaría señalar al respecto que un reciente estudio efectuado bajo el patrocinio de la National Science Foundation de los Estados Unidos, publicado en julio de 1977 y que contiene bibliografía sólo en lengua inglesa publicada hasta 1974 en un campo específico del pensamiento futuroológico —el de la Future Research—, contiene 33 páginas de bibliografía *no* sobre estudios futuroológicos propiamente tales *sino* sobre ideas acerca de cómo efectuar predicciones (forecasting)¹.

El crecimiento del pensamiento futuroológico ha sido tan amplio que “nadie sabe cuál es el alcance real de esta actividad en términos de instituciones dedicadas a la investigación, número y background de especialistas, niveles o fuentes de financiamiento, número y naturaleza de los estudios y otras materias relacionadas con él. Pero algunas muestras nacionales e internacionales revelan que el número total de personas y grupos involucrados es tan sorprendentemente grande que de hecho se puede hablar sin exageración de un movimiento futuroológico de alcance mundial”². Aunque los enfoques para “producir” o “inventar” el futuro “varían a través de un amplio espectro, los individuos y grupos que participan en el movimiento niegan ampliamente que el futuro esté totalmente fuera del control humano y piensan que la realización de ciertas alternativas deseables descansan enteramente en la acción consciente, que la acción descansa en decisiones, que las decisiones descansan a su vez en predicciones (forecasts) y que éstas se basan a su vez en “excursiones razonables en la plétora de mañanas imaginables”³.

En este artículo se trazan las líneas generales de lo que podría constituir un área de investigación centrada en el estudio de la posición de América Latina con respecto al Nuevo Orden Mundial.

La proposición de un área de investigación en este campo resulta particularmente difícil pues el universo de estudio es tan amplio como el porvenir de la sociedad humana en escala planetaria. Esta constatación obliga necesariamente a ser selectivo, es decir, a restringir el área a ciertas materias consideradas como de mayor significación, y la selectividad envuelve el peligro del error en la selección de los campos de estudio en términos de su real importancia para el futuro de América Latina. Es por

¹ National Science Foundation, “The Study of the Future: An Agenda for Research” (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977).

² *Ibid.*, p. 3.

³ *Ibid.*, p. 3.

esta razón que las proposiciones que aquí se avanzan deben considerarse como esencialmente provisorias y como meramente exploratorias en el intento de definir un campo verdaderamente relevante para nuestro propósito.

Cuando en 1975, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los instrumentos 3201 (s-vi) y 3202 (s-vi) que aprobaron la Resolución y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (N.O.E.I.), el movimiento futuroológico se en contra ya en pleno florecimiento como ha quedado indicado.

Tanto el N.O.E.I. como el movimiento futuroológico habían surgido de la conciencia de una ilegitimidad. Pero mientras el N.O.E.I. focalizaba esta ilegitimidad en el sistema económico internacional de postguerra, en su evidente crisis y en la necesidad de crear un nuevo sistema de carácter más igualitario para las posibilidades de *desarrollo económico de los Estados-Naciones*, el movimiento futuroológico, por lo menos en algunas de sus versiones, ya había diagnosticado una ilegitimidad más extensa y profunda, la ilegitimidad del orden existente en su sentido más amplio, propiciando un Nuevo Orden Mundial (N.O.M.) igualitario para *los seres humanos* que hiciera posible el desarrollo integral de cada habitante del planeta. El N.O.E.I. tiene pues un carácter mucho más concreto (aunque en sí mismo es también necesariamente vago), pero en el fondo, su concepción mantiene mecanismos y motivaciones fundamentales del orden vigente, ya que imagina o supone que los *sistemas económicos del Tercer Mundo pueden* alcanzar un orden igualitario en un nuevo orden *económico* internacional “que seguirá extrayendo su dinamismo de la producción para la exportación y de las corrientes internacionales de inversiones y de innovación tecnológica”⁴; supone que el “desarrollo” entendido en su sentido más convencional significaría para el Tercer Mundo lo que ha significado para los países que ahora son prósperos e industrializados —es decir, producción y consumo masivos que se estimulan mutuamente— pero que las crisis cíclicas, la lucha por los mercados, la explotación de los débiles por los fuertes, la degradación del medio ambiente humano y otras desventajas de esa clase de desarrollo se atenuarían por una mezcla de planificación, negociación y buena voluntad”⁵. Aunque retóricamente el Tercer Mundo o algunos de sus líderes critique el modelo de las sociedades de consumo, las premisas en que descansaría el N.O.E.I. parecen ser las señaladas y, en todo caso, la unidad básica en su negociación continúa siendo el Estado-Nación.

En cambio, el N.O.M. cuestiona la concepción misma del “desarrollo” convencional, postula un “desarrollo integral” del ser humano en todas sus potencialidades, plantea un desarrollo centrado en la plena

⁴ Marshall Wolfe, “Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy”, CEPAL/DS/134, marzo, 1976.

⁵ *Ibid.*

expresión del hombre y no en el Estado-Nación, aunque no niegue la necesidad de éste como instrumento para alcanzar el fin. Supone, en consecuencia, una transformación política, económica, social y cultural, una verdadera "revolución cultural" que transformaría radicalmente las motivaciones del orden vigente no sólo en sus aspectos económicos sino también en las ideas, creencias, símbolos y valores humanos de tal manera que se produciría un cambio en escala mundial que movilizaría a todas las fuerzas sociales con algún poder y alteraría las prioridades humanas.

De la comparación de ambos modelos futuroológicos, y de los antecedentes que han llevado a su formulación fluyen claramente algunas conclusiones: 1° el modelo N.O.M. constituye una utopía más o menos grandiosa que incluye necesariamente un nuevo orden económico internacional pero de un tipo que debería ser radicalmente distinto al N.O.E.I. oficial; 2° el modelo N.O.E.I. aparece, por sus modestas dimensiones, una utopía mucho más concreta, comparada con su congénere y por tanto, *aparentemente* más realizable; 3° el N.O.E.I. está basado en la concepción de la *crisis del sistema económico*; el otro modelo parte del supuesto de la *crisis generalizada de la sociedad humana*; 4° recientes declaraciones adoptadas internacionalmente en diversas reuniones permiten constatar que, a primera vista, ambas corrientes se complementan; "sin embargo", el modo como se yuxtaponen en las declaraciones sugiere una serie de transacciones entre visiones muy distintas de las sociedades humanas y su "desarrollo", una nueva fase en los largos intentos de definir este esquivo concepto, en la que voceros de las distintas posiciones aportan nuevos elementos utópicos normativos y tratan de encontrar un terreno común ante la actual y multifacética crisis internacional. Entre los partidarios de una u otra corriente no se puede trazar una línea divisoria que separe a un lado los voceros de los países "desarrollados" y al otro los del Tercer Mundo; quienes son parte de una y otra provienen de ambos lados de esa línea⁶; 5° no obstante estas transacciones entre los representantes de ambas corrientes, estos "compromisos" no pueden ocultar las contradicciones evidentes que existen entre ambos enfoques. Por ejemplo, de acuerdo con el N.O.E.I. los países "desarrollados" deberían seguir aumentando sus compras de materias primas a los países en desarrollo a precios estables y altos, y deberían abrir sus mercados a la importación de manufacturas provenientes del Tercer Mundo; en cambio, la concepción del N.O.M. llevaría a exigir que los países "desarrollados" utilicen con mayor economía las materias primas y dejen una parte mucho mayor de ellas para satisfacer las necesidades de los países "en desarrollo"; estos últimos deberían también expandir sus manufacturas, especialmente para atender las necesidades básicas de sus propios habitantes. El N.O.E.I. implicaría que ambos grupos deben hacerse cada

⁶ Ibid.

vez más interdependientes; el N.O.M. implicaría que deben hacerse más autoficientes y consideraría así la restricción consiguiente de ciertas líneas de crecimiento, no como un desastre, sino como un adelanto⁷.

El análisis anterior no hace sino confirmar nuestra anterior afirmación respecto a las enormes dificultades de plantear un proyecto de investigación en el área de los estudios futuroológicos.

Sin embargo, trataremos de configurar el área de investigación propuesta a través de una selección de campos de estudio que nos parecen relevantes. Los criterios de selección utilizados parten de las siguientes proposiciones generales:

1° Cualquiera que sea la corriente a la que se adhiera (N.O.E.I. o N.O.M.), es indudable que la realización de los objetivos (en uno u otro caso) implica una transformación de la actual distribución del poder mundial, radical en el caso del N.O.M., mucho más modesta, "reformista", en la del N.O.E.I., porque ya sea que se considere el sistema económico internacional actual en proceso de desintegración, o el sistema planetario, es evidente que ambos descansan en estructuras mundiales de poder y ninguna estructura de poder se modifica por una cesión gratuita o generosa por parte de sus beneficiarios (grupos y clases sociales y naciones) sino como resultado de una nueva correlación de fuerzas históricas que inclinan la balanza en favor del cambio; por tanto, proponemos centrar el área de la investigación en los aspectos políticos, en las estructuras de poder internacionales.

2° La visión del N.O.E.I., que cuenta ya con el respaldo de los gobiernos del Tercer Mundo puede enriquecerse con la visión del N.O.M. y dar origen a nuevos planteamientos concretos de acción internacional que se incorporen gradualmente a las reivindicaciones del Tercer Mundo. Este solo punto requiere un vasto esfuerzo intelectual de tipo interdisciplinario, en el cual la comunidad académica y las fuerzas sociales progresistas del Tercer Mundo pueden jugar un papel significativo. Este vasto esfuerzo podría centrarse en varios aspectos: a) un esfuerzo de tipo teórico destinado a desentrañar las contradicciones que ofrecen ambos tipos de visiones del futuro; b) la identificación de las contradicciones antagónicas y no antagónicas entre ambas visiones; c) el enriquecimiento de la concepción del N.O.E.I. con aquellos aspectos no antagónicos de la otra visión; d) la concepción y el diseño de estrategias internacionales de movilización política y social en que las fuerzas sociales y los gobiernos progresistas del Tercer Mundo tratarían de elevar el nivel de conciencia emergente sobre los problemas planetarios.

3° Para la investigación de los aspectos políticos del nuevo orden mundial, sugerimos que se seleccionen los siguientes campos para identificar las alternativas que pueden presentarse en las correlaciones de fuerzas internacionales favorables o adversas al cambio en la distribución

⁷ Ibid.

del poder mundial: a) el ya señalado en el punto 2º; b) los escenarios alternativos de la *détente* con relación a las posibilidades de acción internacional de los países de América Latina y del Tercer Mundo; c) los escenarios alternativos del mundo transnacional en relación a América Latina y al resto del Tercer Mundo; d) la identificación de las posibles coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podrá contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la *détente* y del mundo transnacional; e) la identificación de las agencias mundiales que América Latina y el resto del Tercer Mundo deberían propiciar en función de la creación de un nuevo orden mundial, agencias que constituirían logros parciales en la configuración del nuevo orden.

a) *Los escenarios alternativos de la détente*

1. *Diagnóstico*. En primer término, debería realizarse un *diagnóstico* del proceso de *détente* en relación con América Latina y el resto del Tercer Mundo a fin de identificar cuáles son los verdaderos alcances para el Tercer Mundo de este proceso y sus proyecciones futuras. Las audiencias (*hearings*) realizadas en el Congreso de los Estados Unidos al respecto sugieren que existiría un consenso más o menos amplio de tipo bipartidista respecto a la *détente*, concebida ésta como una relajación de las tensiones entre las superpotencias destinadas a evitar el peligro de una guerra nuclear o a disminuirlo substancialmente; pero que más allá de este consenso habría una variedad de opiniones respecto a cuanta *détente* es aconsejable en materia de cooperación económica, comercial, científico-tecnológica, espacial, etc.⁸.

Planteada la cuestión ¿cuánta *détente* es aconsejable?, surge otra pregunta: ¿la *détente* es un instrumento hegemónico o representa un nuevo marco de interacciones entre las superpotencias que favorece en general al resto del mundo? Dicho en otra forma, el entendimiento entre las superpotencias podría tener el propósito de aliviar las tensiones entre ellas para dejarlas con las manos libres frente a los países débiles o a las potencias intermedias menores, y podría ser así *una nueva forma de condominio*, en lugar de ser *un nuevo marco para la cooperación internacional* que facilitara *una nueva distribución del poder mundial*, y permitiera la reestructuración del sistema internacional.

La segunda interrogante se refiere a la posible existencia de una “*détente de preferencia*” (a la cual Kissinger se ha referido para rechazar esta noción), “en la que se pacificaría una región mientras en otra se mantiene un conflicto activo”⁹. Este concepto, bajo ciertos aspectos, podría considerarse como una expresión de la versión del *condominio*.

⁸ Gustavo Lagos, “La *détente* y las crisis planetarias”, Serie de Publicaciones Especiales del Instituto de Estudios Internacionales N° 16, Santiago, Chile, 1976, pp. 1-17.

⁹ Kissinger, citado por Gustavo Lagos, op. cit., p. 9.

Por último, se ha señalado en una investigación reciente que el proceso futuro de ella podría dar origen a tres formas de déttente: cooperativa, competitiva o conflictiva¹⁰.

La *détente cooperativa* representaría el escenario en que el proceso alcanzaría su plena madurez y consolidación, lográndose una meta que abriría el paso a un nuevo proceso histórico, “progresándose a una especie de entente, que en modo alguno quedaría reducida a la mutua ventaja de las dos superpotencias, sino que afectaría asimismo en forma positiva al grupo mayoritario de los demás países” y produciría ciertos efectos desde una perspectiva global:

1º Una generalización creciente de posturas orientadas por pautas de un comportamiento universalistas por parte de todos los países que contemplarían sus propios intereses “en función de las posibilidades ofrecidas por cualquiera acción emprendida en determinados lugares del planeta”, lo cual representaría “una continuada toma de conciencia de las exigencias recíprocas de una efectiva interdependencia mundial”. Los efectos políticos se traducirían en una tendencia hacia la “desatelerización” de las naciones en el sentido de que existiría una mayor flexibilidad en el comportamiento internacional de las naciones del campo socialista y capitalista sin que existiera temor o amenaza de inmediatos conflictos con los centros tradicionalmente hegemónicos. Al mismo tiempo, el predominio de las pautas de comportamiento universalista, “habría de acarrear como presumible cierta coincidencia por parte de todos para conseguir nuevos ordenamientos de carácter mundial”. En este contexto sería dable pensar en la creación de un clima favorable a “*la instauración de autoridades funcionales de competencia mundial* respecto de todas las cuestiones y problemas de indivisible interés común, que sólo pueden resolverse por la voluntaria aceptación de decisiones universales”.

2º El reflejo de la actitud anterior en el campo económico produciría algunas consecuencias generales, entre ellas: una tendencia hacia la ampliación del mercado mundial en términos de corrientes comerciales, de inversiones y de innovación tecnológica y hacia el reconocimiento del derecho de todos los países “a buscar y encontrar sus relaciones de intercambio más favorables”, lo cual llevaría al “predominio de las relaciones multilaterales sobre las de carácter bilateral” en un marco general de interdependencia económica con preponderancia de las actitudes “cosmopolitas” respecto de las “nacionalistas”.

3º En el campo de la política interna, no parece aventurado pensar que “las épocas conflictivas fomentan o quizá imponen formas cesaris-

¹⁰ José Medina Echavarría, “América Latina en los escenarios posibles de la distensión”, en *Revista de la CEPAL, Segundo Semestre, 1976*, pp. 9-87. Todas las citas entre comillas que aparecen en el análisis de la *détente* pertenecen al texto indicado, salvo que se exprese lo contrario.

tas” y que en cambio, “los tiempos de concordia —como sería el caso de la *détente* cooperativa— facilitan, por el contrario, gobiernos democrático-liberales” y contradicen “la justificación y legitimidad de Estados rigurosamente autoritarios”.

4° El surgimiento de una tendencia hacia “un momento duradero de “descentralización ideológica”, que no significaría “el fin de las ideologías” sino “la liberación del constreñimiento imperioso de los dos grandes sistemas ideológicos”. “La liberación de la fuerza compulsiva de las ideologías de desarrollo dominantes”, lo cual no implicaría “la liberación de los sistemas económicos de que aquéllas forman parte”, pero sí la apertura de opiniones conscientes y más o menos pragmáticas que según las circunstancias particulares de cada caso podrían consistir en “seguir la línea del crecimiento acumulativo del producto o elegir el camino de su renuncia para cubrir con modesta frugalidad igualitaria las más imperiosas necesidades mayoritarias” o bien adoptar “opciones intermedias”.

5° Cabría igualmente presumir que el predominio de actitudes universalistas crearía “una mayor sensibilidad ante las demandas de una paz indivisible”, de lo cual cabría esperar “un mayor esfuerzo por impedir o acabar rápidamente con los conflictos localizados”.

La *détente* competitiva representaría la simple proyección de las circunstancias actualmente vividas, caracterizadas por una movilidad e inestabilidad acentuadas en el escenario internacional, con fluctuaciones oscilantes entre tendencias de avance hacia la forma de *détente* cooperativa antes esbozada y tendencias de retroceso hacia la forma de *détente* conflictiva que se analizará más adelante.

Los conflictos y tensiones propios de este tipo de *détente* estarían “sometidos o encubiertos, como en toda competencia, por ciertos principios y aspiraciones comunes, sea que provengan de idénticas convicciones o de intereses egoístas paralelos”, que limitarían sus alcances y que harían gravitar el sistema internacional hacia el *status quo*.

Los efectos generales de un escenario semejante podrían diseñarse sobre la base de una inversión de las facilidades y dificultades contenidas en el escenario de la *détente* cooperativa ya que seguiría subsistiendo “la política de seguridad con las soberanías nacionales como su núcleo, la cual tendería a sobreponerse como modelo a cualquier otro”. Por ejemplo: existiría insensibilidad hacia las exigencias de una paz indivisible y los conflictos localizados entre potencias menores continuarían produciéndose; predominaría el procedimiento de las relaciones bilaterales sobre las multilaterales en el plano económico, etc. En general, se debilitaría la posibilidad de un nuevo ordenamiento mundial para hacer frente a problemas planetarios comunes y “aunque no se rechazarían de plano las propuestas de instituciones nuevas y de instauración de autoridades mundiales con la competencia necesaria para resolver problemas que se reconocen hoy como comunes, su examen y discusión tendería

a prolongarse, siendo así ocasión de enfrentamientos técnicamente innecesarios”.

En este contexto podrían incluso proliferar proyectos ambiciosos respecto de un orden económico distinto, los cuales, en un clima de tensión horizontal entre las superpotencias y de tensión vertical entre el Norte y el Sur, conservarían el contenido que revisten actualmente

El escenario de la *détente* competitiva podría prolongarse por un tiempo indeterminado, pero a medida que se prolongara se irían estrechando los límites de su evolución futura al emerger crecientemente “el destino de una catástrofe funesta en cualquiera de sus posibles formas”.

La *détente* conflictiva difiere de la *détente* competitiva no en la inexistente en ésta de tensiones conflictivas, sino en el grado de ellas que alcanzarían su máxima expresión, llevando a la *détente* “conflictiva” a “una crisis definitiva, cada vez más aguda que la pare en seco en su proceso y la aniquile en su meta”, abocando al mundo al holocausto nuclear.

Las tres categorías de *détente* (cooperativa, competitiva y conflictiva) antes analizadas podrían combinarse con las otras formas identificadas de este proceso —*détente* hegemónica y *détente* de preferencia— dando origen a un esquema analítico del cual se desprenderían hipótesis generales de trabajo para el diseño de esta área de investigación.

2. *Estrategias de América Latina y el resto del Tercer Mundo en relación a la détente*

El diagnóstico del estado actual de la *détente* y de los posibles escenarios futuros propuesto en el número anterior, debería servir de base para el diseño de estrategias de política internacional por parte de América Latina y del resto del Tercer Mundo destinadas a promover aquellas formas de *détente* que más favorezcan la desatelerización de estos países y la emergencia de un clima favorable a la configuración de un nuevo orden mundial.

Al respecto cabría señalar que, hasta ahora, la política internacional de los países principales de la región parece más bien orientada hacia la negociación del N.O.E.I. sin percatarse que dichas negociaciones están condicionadas políticamente por el clima de la *détente* y, por tanto, la vigencia de las tendencias competitivas que la *détente* parece tener actualmente, poco favorecen su acción internacional en relación con el nuevo orden.

b) *Diagnóstico del mundo transnacional en relación con América Latina y las posibilidades de un nuevo orden mundial*

1. *Diagnóstico del mundo transnacional en relación con América Latina*

El mundo transnacional está compuesto por innumerables actores que operan sobre, por encima y al interior de las naciones. En un sentido res-

tringido, comprende sólo a las corporaciones transnacionales (C.T.) como la General Motors, la IBM, la Boeing, la Hitachi; en un sentido amplio, incluye a actores tan distintos como las religiones universales y las organizaciones internacionales de trabajadores.

Se propone aquí efectuar un diagnóstico de la acción de las corporaciones transnacionales (C.T.) y de otros actores transnacionales relevantes para la región que habría que identificar, por ejemplo, las organizaciones de trabajadores, con el objeto de determinar: a) el ámbito y alcance de su real poder e influencia en el campo económico, político y cultural; b) la forma como cada nación percibe en su territorio su presencia y acción; c) las políticas que cada país sigue a su respecto, desde aquellas que consideran dicha presencia y acción como positivas hasta aquellas que las estiman perjudiciales y tratan de regularlas y limitarlas; d) las percepciones que las C.T. y los otros actores transnacionales, objeto de la investigación, tienen de las iniciativas tendientes al establecimiento de un nuevo orden internacional y las acciones concretas de que tales percepciones se derivan. Al respecto cabe señalar que las C.T. que tienen su casa matriz en Estados Unidos han favorecido la política de *détente* como un camino propicio a sus intereses de penetrar en las economías socialistas. Al seguir esta política estarían favoreciendo formas de la *détente* cooperativa, las cuales (de ser ciertas las hipótesis generales enunciadas más arriba) serían adecuadas para la creación de actitudes favorables a un nuevo ordenamiento mundial y favorecerían una mayor libertad de acción para los países latinoamericanos.

Sin embargo, a nivel latinoamericano, parecería que las iniciativas tendientes a un nuevo orden internacional perjudicarían los intereses de la C.T. ya que el nuevo ordenamiento presumiblemente contemplaría formas multilaterales de control de sus actividades.

Otros actores transnacionales —o vinculados a ellos— como las organizaciones laborales de Estados Unidos (i.e., AFL-CIO) podrían, en cambio, favorecer nuevas formas de ordenamiento internacional ya que en el orden vigente dichas organizaciones critican la acción de las C.T. puesto que éstas exportan empleos a América Latina y otras regiones del Tercer Mundo, en desmedro de los intereses del trabajador norteamericano; e) las iniciativas que los países latinoamericanos en defensa de su interés nacional han adoptado para restringir o controlar el ámbito de acción de las C.T. y de otros actores transnacionales.

En la actualidad diversos organismos internacionales (como la NU, la CEPAL y el INTAL) y otros de carácter académico realizan investigaciones en el campo de los actores transnacionales. Se propone hacer un relevamiento de dichas investigaciones con el objeto de conocer su contenido específico y sus hipótesis generales de trabajo; realizado lo anterior, se procedería a delimitar con precisión el área de investigación aquí apenas esbozada con el objeto de identificar escenarios alternativos de los actores transnacionales en relación al futuro de América Latina y de identificar sus interrelaciones con los escenarios de la *détente*.

2. *Estrategias políticas de América Latina con respecto a los actores transnacionales tendientes a un nuevo orden internacional*

Realizado el diagnóstico, de la misma manera que se ha sugerido en el caso de la *détente*, se trataría de diseñar estrategias políticas de América Latina para la acción internacional de la región, tendientes a maximizar su poder de negociación y acción para la proposición de un nuevo orden internacional con respecto a los actores transnacionales.

c) *Identificación de las coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la *détente* y del mundo transnacional*

Ya hemos señalado más arriba que el orden vigente descansa en una estructura de poder mundial, que la distribución de dicho poder no se hará por una concesión gratuita de sus actuales beneficiarios sino por una nueva correlación de fuerzas históricas que alteren el *statu quo* en sentido favorable a la emergencia de un nuevo ordenamiento mundial.

Los diagnósticos sobre el estado actual de la *détente* y del mundo transnacional, de sus escenarios futuros en América Latina, y de las estrategias políticas que en general América Latina podría seguir en el contexto de dichos escenarios, proporcionarían el marco general de análisis para la investigación de las nuevas coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la *détente* y del mundo transnacional.

La hipótesis general de trabajo es que la estructura de poder mundial no es monolítica, que las "grietas" de los sistemas y subsistemas de dominación-dependencia que componen dicha estructura, ofrecen oportunidades de acción a los países de América Latina y del resto del Tercer Mundo para crear nuevas coaliciones de poder internacional tendientes a maximizar su capacidad de negociación internacional. Un ejemplo típico a este respecto es la iniciativa conjunta de Venezuela y Arabia Saudita a comienzos de la década del sesenta, que desembocó en la creación de la OPEP (y de su subsistema, la OPAEP), organización que hizo posible en la década del 70 la revolución en los precios del petróleo y la plena emergencia de dicha entidad como una nueva coalición de poder con capacidad de influencia y negociación mundiales.

El acuerdo de la OPEP con el grupo de los 77 (actualmente más de 100 países) hizo posible el surgimiento de la alianza OPEP-Tercer Mundo no productor de petróleo, alianza que obtuvo la resolución de las N.U. para el establecimiento del N.O.E.I. y el programa de acción consiguiente, y forzó al mundo capitalista industrializado a entrar en el Diálogo Norte-Sur.

Si se considera que tanto la OPEP como el grupo de los 77 surgieron en las postrimerías de la guerra fría, antes de que se desencadenara el pro-

ceso de détente, se podrá constatar que la creación de "coaliciones" de poder internacional pueden emerger aún en un contexto internacional desfavorable como el de la guerra fría y esperar coyunturas internacionales menos adversas para utilizar su capacidad potencial de acción.

La creación de la UNCTAD representa otro caso digno de análisis, pues si bien las tres primeras conferencias de dicha organización fueron relativamente ineficaces para presionar por un nuevo ordenamiento mundial, la UNCTAD IV, celebrada ya cuando el Diálogo Norte-Sur se encontraba en marcha, o sea en un nuevo contexto internacional, dio origen a la manifestación de la unidad del grupo de los 77, la aprobación en principio del Programa Integrado de Productos Básicos, a la derrota del programa alternativo de Kissinger para la creación del Banco Internacional de Recursos y a la división, por primera vez, del frente de los países industrializados. En efecto, los países industrializados se dividieron en un grupo de "duros" frente al Tercer Mundo, formado por Estados Unidos, Alemania Federal e Inglaterra; en un grupo que apoyaba al Tercer Mundo formado por Holanda y los países escandinavos, y, por último, Francia, en una posición intermedia, que actuó como mediador entre el Tercer Mundo y los países industrializados "duros"¹¹.

Las consideraciones anteriores dan plausibilidad a la hipótesis general de trabajo antes indicada. Si la hipótesis es válida, podría pensarse que existe un campo de innovación internacional en las relaciones entre naciones que habría que investigar sistemáticamente para identificar posibles nuevas "coaliciones" internacionales de poder desde el punto de vista latinoamericano y del resto del Tercer Mundo.

El informe preparado por el Club de Roma bajo la dirección del Premio Nobel de Economía, Jan Tinbergen, denominado RIO —Reshaping the International Order—, llega a las mismas conclusiones sobre la necesidad de las nuevas coaliciones en relación al nuevo orden cuando expresa: "nuevas estructuras de poder pueden ser construidas a través de la creación de nuevas coaliciones". "Estas pueden ser formadas a nivel nacional e internacional y ser de carácter político, con el objetivo de establecer nuevas combinaciones de poder e influencia"¹².

A continuación, dicho informe señala posibles campos para la formación de dichas coaliciones: el Grupo de los 25 sobre reestructuración del sistema de las N.U. en este sentido propuso que algún tipo de grupos "negociadores" o "consultivos" debería establecerse en el marco del ECOSOC, propuesta que podría abrir posibilidades para explorar las "nuevas coaliciones"; b) muchos otros tipos de nuevas coaliciones pueden ser considerados. "Ellos pueden ser forjados, por ejemplo, entre

¹¹ Gustavo Lagos, "De la Riqueza de las Naciones de Adam Smith a la pobreza de las naciones de UNCTAD IV" en Revista Integración Latinoamericana, INTAL-BID, Buenos Aires, Año N° 6, septiembre, 1976.

¹² Jan Tinbergen (ed.), "RIO: Reshaping the International Order. A report to the Club of Rome" (New York: Dutton & Co., 1976), pp. 105-107.

Uniones de Consumidores de los países industrializados y UNCTAD, entre productores de bienes de capital y UNIDO, entre productores de alimentos y materias primas y FAO. Los intereses de los consumidores en los países ricos son paralelos con la reducción a los impedimentos a la importación; los intereses de los productores de bienes de capital son paralelos con el crecimiento del financiamiento para el desarrollo; los intereses de los productores de alimentos y materias primas son paralelos a una adecuada oferta mundial de alimentos; c) las coaliciones pueden ser también forjadas entre países industrializados pequeños y de tamaño mediano contra las grandes potencias; d) especialmente importante es la necesidad de un vasto y creciente esfuerzo para explorar la cooperación entre los países del Tercer Mundo dentro del marco de políticas destinadas a promover el esfuerzo colectivo propio. Tal cooperación podría ser organizada a muchos niveles y en torno a diferentes problemas: entre países fronterizos del Tercer Mundo; entre países con niveles similares de desarrollo; entre países con las mismas materias primas que vender (asociaciones de productores); entre países con productos complementarios que intercambiar; y entre países con problemas comunes, por ejemplo, el servicio de la deuda externa. Los países de la OPEP del Medio Oriente, que tienen déficit de agua, y los países de Asia del sur, con superávit de agua, podrían posiblemente beneficiarse de una mutua cooperación; e) hay muchas nuevas y promisorias oportunidades para establecer alianzas de colaboración entre la OPEP y el resto del Tercer Mundo. Estos y otros tipos de nuevas coaliciones pueden y deben eventualmente resultar en la institucionalización de una nueva estructura de poder”¹³.

A lo expresado por el informe citado podrían agregarse otros campos de formación de nuevas coaliciones, efectuando una exploración similar —mutatis mutandi— a la realizada en el seno de la CEPAL por Marshal Wolfe; este autor, concentrándose en el análisis de los factores nacionales y no económicos, formuló hipótesis generales de trabajo sobre los gérmenes de cambio existentes en las distintas clases de sociedades nacionales (sociedades industrializadas capitalistas y socialistas y sociedades del Tercer Mundo no latinoamericano), gérmenes que ofrecen muchas sugerencias de significación para las perspectivas del N.O.E.I.¹⁴.

Sugerimos, por tanto, que los enfoques analíticos indicados, enrique-

¹³ Ibid, p. 107

¹⁴ Marshall Wolfe, “Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy”, CEPAL/DS/134, marzo 1976. Por ejemplo, el autor expresa “... en algunos países europeos de tamaño mediano, así como en algunos Estados pertenecientes a la Comunidad Británica, la opinión pública parece inclinarse hacia la clase de transformaciones del Tercer Mundo que envuelve la expresión “otro desarrollo”, y apoyar una colaboración gubernamental relativamente generosa con tales iniciativas. En tales países, este sentimiento se asocia al logro de sociedades providentes relativamente igualitarias y regidas por gobiernos socialistas democráticos. En otras partes, particularmente en Canadá y Australia, las reacciones nacionalistas contra el dominio económico, político y cultural de los centros mundiales ha dado lugar a cierta identificación con el Tercer Mundo”.

cidos por otros que pudieran señalarse, sean utilizados para configurar un sistema de hipótesis de trabajo para la investigación del área.

d) *Identificación de las agencias mundiales cuya creación América Latina y el resto del Tercer Mundo podrían promover en función de un nuevo orden mundial*

La investigación que aquí se propone se encuentra íntimamente relacionada con la anterior sobre "las nuevas coaliciones" de poder. En efecto, tales agencias representarían, por una parte, la institucionalización de nuevas estructuras de poder mundial como resultado de la presión de nuevas constelaciones de fuerzas mundiales, y, por otra, al cambiar o alterar en mayor grado dicha estructura crearían presumiblemente correlaciones internacionales de fuerzas favorables a la continuación del proceso de cambio.

En diversos estudios prospectivos¹⁵, se ha propuesto la creación de agencias mundiales como estrategias parciales dentro de la estrategia general de la creación de un nuevo orden mundial. Estas agencias constituirían comunidades mundiales instauradas dentro del sistema de las N.U. y tendrían autoridad y poder limitados pero reales en su respectiva esfera de competencia para hacer frente a ciertos problemas específicos cuyas dimensiones planetarias sobrepasan las capacidades de los Estados-Naciones que las constituirán.

Quizás la idea germinal de estas agencias se encuentra en las actuales negociaciones que tienen lugar dentro de la Conferencia sobre el Derecho del Mar, en las cuales se ha desarrollado y aceptado el principio de que los recursos marinos situados más allá de los límites de la jurisdicción de los Estados, forman parte del patrimonio común de la humanidad y, por tanto, deben ser administrados por una autoridad mundial supranacional.

Cualquiera que sea el origen de estas ideas, el hecho es que se ha propuesto por diversos autores, agencias mundiales en diversos campos como ciencia y tecnología, sistema monetario y de planificación y financiamiento, medios globales de comunicación, espacio exterior, equilibrio ecológico, control de las corporaciones transnacionales, etc. En materia ecológica, la propuesta fue formulada en 1970, por el entonces Secretario General de las N.U. U. Thant. El objetivo de la Agencia Mundial era: lograr un equilibrio entre los ecosistemas que sustentaban la vida en la tierra y las demandas —industriales, agrícolas y tecnológicas— que la población mundial ejerce sobre ellos; organizar, compartir y difundir conocimientos técnicos, identificando los problemas prioritarios y coordinando las medidas nacionales dentro de un efectivo marco mun-

¹⁵ Los estudios del World Order Models Project patrocinados por el Institute for World Order de New York. Ver, por ejemplo, Saul H. Mendlovitz (ed) "On the creation of a just world order" (New York: The Free Press, 1975), especialmente los capítulos de los profesores Richard A. Falk y Gustavo Lagos.

dial. La agencia estaría dotada de poderes para establecer normas obligatorias para la conservación del medio ambiente y tendría las atribuciones necesarias para hacer cumplir sus decisiones.

Se propone la identificación de cuáles serían las agencias mundiales que mejor responden a los intereses de América Latina y del resto del Tercer Mundo en función de su viabilidad política y de su gravitación potencial en la configuración del nuevo orden mundial. La investigación comprendería también el estudio del sistema organizacional de dichas agencias, de sus esferas de competencias respectivas y de sus atribuciones y poderes.

CONCLUSIONES

por *Gustavo Lagos*

1. LA MUNDIALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA

Durante mucho tiempo el estudio de las relaciones internacionales de América Latina estuvo circunscrito al análisis de las relaciones entre los países de la región o de ésta en su conjunto con los Estados Unidos.

Los trabajos reunidos en este volumen parten de la base de que el marco del sistema interamericano, tanto teórico como empíricamente, se ha convertido en un modelo obsoleto para el estudio de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos. En las últimas décadas, especialmente en la actual, no cabe duda de que las relaciones internacionales de América Latina se han mundializado convirtiéndose la región en un campo de interacciones políticas, económicas, sociales y culturales con el resto del mundo.

Este volumen tiende a explorar algunas de las dimensiones de las relaciones internacionales de América Latina considerando el marco global en que ellas se desenvuelven en el presente, con especial énfasis en las vinculaciones de la región con Estados Unidos y Europa Occidental.

2. LOS LÍMITES DE LA CRISIS DE LA HEGEMONÍA NORTEAMERICANA SOBRE AMÉRICA LATINA

Todos los autores coinciden en señalar la crisis de la hegemonía norteamericana sobre América Latina, crisis que surge de la transformación de la estructura del poder mundial con la emergencia de múltiples polos de poder, todos los cuales se proyectan en una u otra forma hacia la región.

Sin embargo el profesor Van Klaveren nos previene sobre los peligros que entraña una aceptación global e indiscriminada de esta afirmación cuyo carácter triunfalista parece imponerse, con variados matices, en un sinnúmero de autores. Al respecto señala que desde el punto de vista de los tres objetivos centrales y complementarios de la política norteamericana hacia la región¹, la situación actual de América Latina no podría ser

¹ Estos tres objetivos son: a) prevenir o eliminar cualquier alineamiento de algún país del hemisferio occidental que pudiera amenazar la continuación de la presencia norteamericana en la región y en último término de la seguridad nacional de los EE.UU.; b) asegurar la presencia económica de los EE.UU. en América Latina o las condiciones que las faciliten, ya sea en materia de corrientes comerciales, de flujos de inversiones privadas y abastecimientos de materias primas, etc., y c) procurar el establecimiento de regímenes estables en los países latinoamericanos con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos anteriores.

más favorable para los Estados Unidos mientras se produce el evidente declinar de la escasa influencia que la URSS adquirió en la región en el pasado. Por esta razón el diagnóstico de la declinación de la hegemonía norteamericana en América Latina, si bien no es totalmente erróneo, debe ser matizado y despojado de su carácter triunfalista desde la perspectiva de los intereses latinoamericanos.

Si bien es cierto que numerosos países latinoamericanos han emprendido una vía nacionalista en busca de mayor autonomía internacional y se encuentran ansiosos de ejercer su influencia en los más variados asuntos internacionales, subsiste la compatibilidad de los objetivos centrales del Coloso del Norte con las políticas prácticas que persigue un número apreciable de países latinoamericanos, especialmente aquellos que están empeñados en introducir modelos de economía liberal que favorecen la integración de sus respectivas economías en la economía capitalista mundial.

Esta paradójica situación puede clarificarse si se considera que el gobierno de la Casa Blanca no es el único actor internacional con sede en los Estados Unidos pues junto a él existen entes transnacionales, especialmente las corporaciones económicas de ese tipo, que han aumentado su influencia en toda la región.

El análisis anterior permitiría llegar a un esbozo de diagnóstico en el sentido de que la dependencia de nuestros países ha variado de signo y naturaleza, existiendo quizás mayor autonomía de los gobiernos latinoamericanos con respecto al gobierno de Washington mientras por otra parte ha aumentado la dependencia de las economías latinoamericanas debido a la tendencia de integrarlas en un capitalismo mundial de tipo transnacional.

3. LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE AMÉRICA LATINA EN UN CONTEXTO GLOBAL DE ECONOMÍA POLÍTICA MUNDIAL

Si se acepta el esbozo de diagnóstico enunciado anteriormente, es preciso preguntarse cuáles son las relaciones de América Latina con el triángulo capitalista transnacional constituido por los polos norteamericano, europeo occidental y japonés. Al respecto el profesor Heraldo Muñoz nos señala que las relaciones económicas entre América Latina y Estados Unidos y Europa Occidental no deben ser analizadas desde una perspectiva *bilateral*, sino dentro de un contexto global de la economía política mundial. Asimismo, dicho estudio no sólo debe ser de carácter cuantitativo sino, además, cualitativo. Al analizar las relaciones económicas de América Latina en un marco global de economía política con especial énfasis en las vinculaciones con el triángulo capitalista, se destacan algunos aspectos fundamentales de la presente división internacional del trabajo:

1) Junto a la dependencia estructural de la periferia ha surgido el fenómeno de la dependencia estratégica de los centros capitalistas;

2) La vieja división capitalista internacional del trabajo en que los países subdesarrollados se incorporaban como simples productores de minerales o productos agrícolas, se ha transformado por el surgimiento de ciertos países como Brasil, México, Corea del Sur y otros que se han convertido en zonas productoras y exportadoras de manufacturas, pasando a constituir una especie de semiperiferia distinta a la tradicional constituida por el resto de los países que exhiben características, problemas y necesidades similares al caso típico de la sociedad subdesarrollada;

3) La distinción anterior es importante para analizar las relaciones económicas globales de América Latina porque en la región Brasil, México, Argentina, Venezuela y quizás incluso Colombia se han incorporado a la semiperiferia, distinguiéndose del resto de los países que continúan perteneciendo a la periferia propiamente tal. Cuando se afirma que América Latina pasa por un período de industrialización y que ha aumentado su participación en el comercio mundial de manufacturas, se olvida que son los países semiperiféricos los que, con su mayor peso relativo, distorsionan las cifras de crecimiento a nivel regional, y los que más importancia tienen para los países avanzados;

4) El papel de los países semiperiféricos (tanto latinoamericanos como de otras partes del mundo) es producir y exportar manufacturas, generalmente de tecnologías relativamente convencionales, mientras los países avanzados aportan capital y tecnología;

5) La industrialización de la semiperiferia tiene un carácter dependiente y distorsionador y se debe en gran parte a la agudización de la dependencia estratégica de los centros que obliga a sus corporaciones multinacionales a transferir parte o la totalidad del proceso de producción a zonas ventajosas como Brasil, que cuentan con abundantes recursos naturales, mano de obra barata y amplios mercados, y desde donde pueden competir más eficientemente para cumplir sus propias finalidades;

6) La industrialización de la periferia latinoamericana ha significado el surgimiento de nuevos competidores por materias primas escasas, lo que ha agravado el problema de la dependencia estratégica y la rivalidad entre los centros, lo cual ha subrayado la importancia económica de América Latina para el continuo progreso de Estados Unidos y Europa Occidental como región rica en recursos minerales claves, mano de obra barata y mercados. Es en este contexto cualitativo y no sólo cuantitativo de creciente competencia mundial, en que debe entenderse la relevancia de América Latina para los centros capitalistas, incluyendo en ellos al Japón;

7) A pesar del "nacionalismo económico" de algunos países latinoamericanos que se ha expresado en un deseo de mayor independencia, en la búsqueda de un Nuevo Orden Económico Internacional y, en algunos

casos, en medidas de expropiación, tal nacionalismo no ha cuestionado los supuestos sistémicos fundamentales de la posición norteamericana en la región y subsiste la compatibilidad de los objetivos centrales de los Estados Unidos en América Latina (ver punto 2 de estas Conclusiones) con las políticas prácticas que persiguen los países latinoamericanos (con la natural excepción de Cuba). Dentro de esta perspectiva los países de la semiperiferia latinoamericana buscarían principalmente mejorar su ubicación relativa en la presente división capitalista internacional del trabajo, en que Estados Unidos, Europa Occidental y Japón son los centros dominantes;

8) El análisis de la dependencia estratégica en un contexto mundial sugiere que la importancia económica de América Latina no ha declinado como algunos autores sostienen.

En vista de dicha importancia económica de la región para las sociedades desarrolladas, algunos piensan que los países latinoamericanos que poseen amplios mercados, recursos naturales y mano de obra barata, podrían renegociar sus modalidades de vinculación con los países centrales de una manera profunda. Sin embargo, habría que recordar que la dependencia estructural que históricamente ha limitado el campo de acción internacional de los países periféricos, continúa subsistiendo.

4. AMÉRICA LATINA FRENTE A LA COMPETENCIA INTERNACIONAL DE LAS GRANDES POTENCIAS

Al analizar esta temática, el profesor Wilhelmy distingue tres aspectos de la competencia internacional, el estratégico, el ideológico y el económico, para describir y analizar las características de la competencia en el sistema internacional y su impacto en América Latina como una manera de establecer las bases para un estudio de las opciones políticas que los cambios internacionales ofrecen a los estados de la región.

Cada uno de los tres aspectos ya señalados de la competencia es considerado en el nivel de las relaciones entre los bloques de potencias encabezados por Estados Unidos y la Unión Soviética, tomando en cuenta los cambios ocurridos en las relaciones dentro de los bloques en la medida que ellos han incidido en la región. De esta manera se pretende contribuir a determinar los elementos "sistémicos" que influyen en la posición internacional de América Latina.

La referencia a América Latina no implica que se hable de un actor único en el sistema internacional. La región como tal muestra pocas perspectivas de llegar a constituir a mediano plazo un actor unitario en sus relaciones internacionales, a pesar de los esfuerzos de coordinación de posiciones políticas que tienen lugar en diversos foros e instancias regionales y extrarregionales. Actualmente, algunos Estados de la región buscan ampliar sus roles internacionales y, si bien suelen utilizar una retórica

“latinoamericanista”, el foco de interés de sus gobiernos está en el nivel nacional más que en el regional. Por estas razones, las referencias a América Latina deben entenderse hechas a conjuntos de Estados que enfrentan situaciones básicamente similares o comunes para la región, sin que ello implique necesariamente la adopción de una perspectiva unitaria.

La competencia estratégica comprende el conjunto de interacciones en que el comportamiento de un gobierno está condicionado por el comportamiento y las expectativas atribuidas a otros gobiernos, tratando cada actor nacional de maximizar lo que entiende como su “seguridad nacional” por diversos medios, entre los cuales el empleo potencial o real de la fuerza militar tiene un lugar esencial. Dos son las características de dicha competencia en relación con América Latina: 1° la competencia se ha mantenido latente la mayor parte del tiempo, irrumpiendo en forma abierta y afectando la estabilidad del sistema mundial, solamente en circunstancias excepcionales; 2° los Estados latinoamericanos han sido actores subordinados a Estados Unidos, con excepción de Cuba, y sólo recientemente han exhibido una cierta capacidad de decisión propia en materias de seguridad, sobre todo en el plano de las relaciones intralatioamericanas.

Tradicionalmente América Latina ha constituido un área “segura” para Estados Unidos. Después de la segunda guerra mundial, y especialmente en los últimos diez años, los principales Estados de la región han buscado, sin embargo, llegar a desarrollar políticas exteriores menos dependientes de la potencia hegemónica en lo que respecta a los asuntos de seguridad como, por ejemplo, en el caso del Tratado de Tlatelolco.

La Unión Soviética, por otra parte, ha buscado beneficiarse de la declinación relativa del poder global de Estados Unidos, pero al menos en el caso latinoamericano los principales beneficiarios de la crisis de la hegemonía norteamericana han sido los propios Estados de la región más que dicha superpotencia, cuya presencia estratégica en América Latina no aparece fácil de establecer, con excepción del caso cubano. El conflicto chino-soviético y la rivalidad entre las dos grandes potencias comunistas puede tener consecuencias para América Latina, puesto que algunos gobiernos de la región mantienen con dichos países relaciones de alianza o cultivan acercamientos a una de dichas potencias que implican diversos grados de conflicto con la potencia adversaria.

En síntesis puede decirse que a pesar de algunos esfuerzos para desarrollar nuevas políticas de seguridad, América Latina, en lo estratégico acepta el statu quo que involucra un grado significativo de hegemonía norteamericana. Aparte de la crisis cubana de 1962, América Latina ha constituido un escenario secundario de la competencia estratégica.

Tanto en el contexto de la guerra fría como en la fase de distensión, la competencia ideológica entre las superpotencias ha sido sostenida.

Estados Unidos y la URSS se han trabado en esta contienda con armas muy dispares. Mientras de parte de la URSS se ofrece un sistema compren-

sivo de interpretación de la realidad latinoamericana y mundial a la luz de los principios del marxismo-leninismo según la visión oficial del Partido Comunista soviético, el "arsenal ideológico" norteamericano aparece más bien difuso y cambiante. Mientras la ideología propugnada por la URSS provoca fuertes sentimientos de identificación en determinados segmentos de los trabajadores, los intelectuales y la clase media, el impacto de las corrientes ideológicas provenientes de Estados Unidos se hace presente en sectores mucho más amplios y más difíciles de delimitar, sin provocar por lo general sentimientos de identificación tan intensos como los del marxismo-leninismo. El efecto disolvente de esta ideología respecto a las normas tradicionales no puede, sin embargo, subestimarse, a pesar que por mucho tiempo se dio en la región una alianza entre los elementos sostenedores del orden político-social tradicional y los Estados Unidos.

La URSS probablemente ha logrado sus mejores éxitos en la competencia internacional en América Latina en el nivel ideológico. El anticomunismo directamente dirigido contra la Unión Soviética ya no constituye en la actualidad la actitud predominante en los foros regionales, en los que ha existido, por el contrario, fuerte interés en asegurar formalmente el principio del "pluralismo ideológico". Obviamente éste no es obra de la URSS, pero su aceptación ha marcado el fin en el sistema interamericano de los tiempos en que Estados Unidos podía imponer una línea ideológica de exclusión total de opciones políticas contrarias a las norteamericanas.

La dimensión ideológica encuentra a América Latina dividida, sin que del choque entre ideologías opuestas tanto a nivel nacional como internacional, surjan alternativas nacionalistas viables más allá de las diversas aspiraciones de autonomía que expresan insatisfacción con el statu quo el cual, como ya se ha dicho, subsiste en lo estratégico y se mantiene también en lo económico, no obstante diversas acciones en favor de un Nuevo Orden Económico Internacional que en los casos de México y Venezuela han tenido en algún momento bastante agresividad.

En los aspectos ideológicos, las dos superpotencias dirigen distintos mensajes a sectores estratégicos de la opinión pública y dirigentes sociales y políticos de los países latinoamericanos. En la actualidad, la pugna se manifiesta sobre todo a través de un mensaje norteamericano un tanto difuso y abierto a diversas interpretaciones, en el cual se enfatiza la democracia, los derechos humanos y el progreso económico, y un mensaje soviético que pone acento en la "distensión", la "paz internacional" y la autonomía latinoamericana frente al "imperialismo de Estados Unidos" que podría materializarse en la medida que tuvieran lugar cambios de inspiración "progresista". Ambas ideologías entran en conflicto, desde sus particulares perspectivas, con las aspiraciones que expresan diversos sectores políticos latinoamericanos en el sentido de alcanzar un más alto grado de autonomía respecto a las grandes potencias.

No se ha dado entre las superpotencias una competencia económica significativa en la región. Esto resulta fácil de explicar por varias razones: la participación de la URSS en el comercio internacional fuera del COMECON es bastante baja y, en el caso de América Latina, carece de verdadera gravitación comparada con el comercio de los principales países industriales y el propio comercio intrarregional. Segundo, la naturaleza misma del sistema soviético excluye prácticamente la posibilidad de inversiones extranjeras, por lo que la participación soviética en proyectos de inversión solamente puede darse por la vía del financiamiento, sobre todo en el sector público. Por último, los préstamos soviéticos para cualquier fin, si bien pueden proporcionar a determinados gobiernos la oportunidad de lograr objetivos económicos o políticos sustrayéndose a la influencia de Estados Unidos, no son un sustituto de la ayuda oficial para el desarrollo proveniente de fuentes bilaterales occidentales o de organismos multilaterales. Ello se debe tanto a la capacidad financiera relativamente más limitada de la URSS, como a las condiciones políticas reales o potenciales con que se vinculan los préstamos, y a la preferencia expresada por numerosos gobiernos por la ayuda de tipo multilateral.

El desarrollo de las relaciones económicas entre América Latina y la URSS no debe entenderse, por lo tanto, como un elemento central de la competencia con Estados Unidos, cuya posición político-económica en la región no debería verse decisivamente afectada a mediano plazo en el evento de un crecimiento sustancial de dichas relaciones, por cuanto no es fácil que éstas por su naturaleza y monto lleguen a equipararse con las que se mantienen con los principales países industriales.

Al nivel de cada Estado latinoamericano se advierte que la tendencia a la integración en el sistema económico capitalista cobra mayor fuerza con participación de los tres polos del mundo desarrollado: Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. El desarrollo de relaciones competitivas entre estos tres polos con respecto a América Latina ha significado (pasada ya la etapa de casi exclusivo predominio económico norteamericano que existió hasta comienzos de la década del 60) que Europa Occidental y Japón han llegado progresivamente a tener niveles de participación en las relaciones económicas con América Latina que han mejorado considerablemente su posición relativa frente a Estados Unidos; no obstante las relaciones de la región con Estados Unidos continúan siendo cruciales para el sector externo de la mayor parte de las economías latinoamericanas. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario tener presente que el sistema capitalista se ha "transnacionalizado" efectivamente, lo que complica las distinciones nacionales en este campo; así por ejemplo el aumento del comercio latinoamericano con Europa Occidental necesariamente involucra a las subsidiarias europeas de empresas transnacionales norteamericanas, como también en el financiamiento de los países latinoamericanos a través del mercado de eurodólares, se encuentran envueltas las principales instituciones bancarias de Estados Unidos. Por último, es preciso recordar que dentro del capitalismo transnacional trilateral se

da un considerable grado de coordinación entre las potencias industriales que lo constituyen; este hecho, junto a la alianza política existente entre los tres polos señala los límites a la competencia entre Estados Unidos, Europa Occidental y Japón en sus relaciones con cualquiera región del mundo y, por tanto, con América Latina.

5. LAS RELACIONES MILITARES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA

El profesor Augusto Varas señala que la pérdida relativa de la hegemonía estadounidense y la consiguiente fragmentación de la influencia política a nivel internacional, ha tenido como consecuencia el término del monopolio de la influencia militar de los Estados Unidos en América Latina. De esta manera se han redefinido, en la práctica, las relaciones militares entre los países latinoamericanos y el resto del mundo, caracterizándose ahora por los siguientes rasgos: a) la diversificación de la influencia militar sobre América Latina que consiste en que los países latinoamericanos, presionados por sus establecimientos militares para incorporar moderna tecnología bélica, establecieron relaciones militares con países europeos y de otras regiones que en la década del 60 habían tenido prácticamente vedada la posibilidad de comerciar en el terreno militar. Desde un punto de vista político este nuevo sistema de relaciones militares internacionales no sólo es una expresión de la ruptura del viejo esquema de bipolaridad de la época de guerra fría, sino que muestra la creciente fluidez de las relaciones políticas internacionales, las que a través de la cooperación y ventas militares establecen un complejo y cambiante sistema de lazos e implícitas alianzas a nivel internacional que tienen expresión en las posiciones que los diversos países asumen frente a eventos específicos en los diferentes foros internacionales; b) la emergencia de poderes militares regionales. Ha comenzado en esta década un proceso de cristalización de poderes militares a nivel regional. Argentina, Chile, Perú y Venezuela se destacan como los países sudamericanos que han comenzado a destinar una mayor proporción de sus presupuestos militares a la importación de armamentos en un contexto regional que ve casi duplicar la proporción del gasto militar destinado a la importación de armas. Por otra parte, varios países sudamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Venezuela) han desarrollado industrias bélicas, tendencia que adquiere mayor realce en aquellos países de mayor potencial económico, como por ejemplo, Argentina y Brasil, naciones que han desarrollado una industria bélica propiamente autóctona. Por otra parte, se observa también el inicio de un comercio de armas intralatinoamericano; así por ejemplo, Argentina ha exportado material bélico a Bolivia, Chile, Perú y Uruguay, y Brasil lo ha hecho en relación a Bolivia, Chile, Perú y Paraguay, extendiendo también sus exportaciones a países extracontinentales como Abu Dhabi, Libia, Qatar, Sudán y Togo. Estos desarrollos han alterado las relaciones

políticas intra y extralatinamericanas, dando paso a un sistema de múltiples, flexibles y cambiantes alianzas políticas y militares, que han modificado los históricos conflictos intrarregionales como la competencia hegemónica entre Argentina y Brasil y la posición de aliados naturales implícitos de países como Chile y Brasil y Chile y Ecuador; c) hacia el futuro las relaciones militares latinoamericanas se proyectan para la década del 80 en un panorama de extremada fluidez en el cual las relaciones de los gobiernos latinoamericanos con el resto del mundo estarán dictadas por la cambiante naturaleza de los gobiernos existentes en la región, alterando así el patrón tradicional en el cual cualquiera que fuera la orientación de la política exterior de los gobiernos latinoamericanos, sus relaciones militares se encontraban claramente enmarcadas dentro de ciertos límites.

Desde este punto de vista la mayor o menor coincidencia entre las políticas exteriores de los países latinoamericanos y otros países extracontinentales tenderá a expresarse en acuerdos militares que pueden involucrar a países extracontinentales en conflictos regionales y/o a envolver a países latinoamericanos en conflictos extrarregionales. Estos probables escenarios que no son ajenos a la historia militar latinoamericana pueden constituir un elemento que active e incluso desencadene nuevos conflictos a nivel continental.

En el caso de que en el futuro prevalezcan gobiernos militares, puede preverse una tendencia a incrementar el poder bélico para prepararse o para decidir viejos y/o nuevos conflictos de intereses a nivel local que tenderán naturalmente a ser decididos por la fuerza de las armas más que a través de la solución pacífica de las controversias; si ello fuera así, se agudizarán las tendencias al armamentismo y se postergará la satisfacción de las ampliamente desatendidas necesidades básicas de la población latinoamericana.

En el caso de que prevalezcan gobiernos civiles democráticamente generados, las condiciones actuales de las relaciones militares latinoamericanas pueden ver potenciados sus elementos positivos. En efecto, la diversificación de la influencia militar sobre América Latina puede actuar como un desactivador de las ideologizaciones castrenses al confrontarse los establecimientos militares de la región con una gran diversidad de institutos armados de diverso signo ideológico, nivel de preparación y soluciones dadas a los problemas de la defensa nacional; si ello fuera así, podría quizás preverse un proceso de tecnificación y profesionalización que llevaría a una despolitización de los institutos armados del continente, lo cual ayudaría a restablecer un sistema de relaciones cívico-militares que, recuperando la preeminencia de la dirección civil sobre lo castrense, integre a las Fuerzas Armadas al esfuerzo colectivo de desarrollo nacional.

Las relaciones militares latinoamericanas estarán determinadas por el contexto armamentista continental. Dadas las crecientes tendencias de los países del área en asignar mayores recursos para sus Fuerzas

Armadas, es poco probable que individualmente algún país reduzca sus gastos militares por el peligro que ello entrañaría para su propia defensa. El tipo de concepción que se tenga sobre la defensa nacional condicionará el tipo de vínculos militares que se establezcan, y esta concepción dependerá a su vez de las orientaciones políticas de los respectivos gobiernos. Es dable conjeturar que una política de defensa en un contexto democrático permitiría incorporar armamento moderno defensivo de bajo costo apoyándose principalmente en el conjunto de la ciudadanía, lo cual permitiría disminuir el gasto militar, aun en un contexto armamentista, sin perjudicar la capacidad de defensa militar de un determinado país.

Finalmente, pudiera ser que la tendencia de determinados países a tener industrias bélicas se viera favorecida por las relaciones económicas que se establezcan con empresas transnacionales para producir armas bajo licencia, asociación que podría tender a fortalecer el contexto de conflicto potencial creciente a nivel local, evitando el surgimiento de nuevas concepciones defensivas.

En suma, el futuro de las relaciones militares de América Latina dependerá de cómo evolucionan las relaciones políticas internas y del tipo de concepciones que se impongan como dominantes en el terreno de la defensa nacional.

6. AMÉRICA LATINA Y EL NUEVO ORDEN MUNDIAL (N.O.M.)

La mundialización de las relaciones internacionales de América Latina, la crisis de la hegemonía norteamericana, la inserción de América Latina en el capitalismo transnacional, la ambivalencia ideológica de los países latinoamericanos, las relaciones militares internacionales de América Latina: todos estos aspectos reseñados en las conclusiones anteriores y muchos otros se encuentran involucrados en la definición que América Latina tendrá que adoptar frente al Nuevo Orden Mundial (N.O.M.).

El profesor Lagos propone un área de investigación en este campo para determinar cuáles deberían ser las estrategias de la región en la construcción del N.O.M.

Para definir el área de investigación propuesta se distingue entre el objetivo del Nuevo Orden Económico Internacional (N.O.E.I.) proclamado por las Naciones Unidas y el N.O.M. propiamente tal que encuentra su inspiración en el pensamiento futuroológico o prospectivo. Ambos cuestionan la legitimidad del sistema internacional pero mientras el N.O.E.I. centra esta ilegitimidad en el sistema internacional de postguerra, en su evidente crisis y en la necesidad de crear un sistema más igualitario para las posibilidades de desarrollo de los *Estados-Naciones*, el movimiento futuroológico, por lo menos en algunas de sus versiones ha diagnosticado la ilegitimidad del orden existente en su sentido más amplio, propiciando un N.O.M. igualitario *para los seres humanos* que haga posible el desa-

rollo integral de cada habitante del planeta; por lo tanto el N.O.M. cuestiona la concepción misma del desarrollo convencional y propicia una transformación radical del orden vigente que movilizaría a todas las fuerzas sociales con algún poder y alteraría las prioridades humanas.

La delimitación del área de investigación propuesta se hace mediante una selección de tópicos centrada en los aspectos políticos del N.O.M. destinada a identificar las alternativas que pueden presentarse en las correlaciones de fuerzas internacionales favorables o adversas al cambio en la distribución del poder mundial. Para ello se propone realizar una investigación de los procesos y tendencias de la *détente* formulando escenarios alternativos de la forma en que ella podría desenvolverse con relación a las posibilidades de acción internacional de los países de América Latina y del Tercer Mundo. Se propone igualmente realizar un diagnóstico del sistema internacional transnacional en relación a la región con el objetivo de formular escenarios alternativos que permitan definir las estrategias más favorables para América Latina y el resto del Tercer Mundo. Finalmente se propone la identificación de las posibles coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la *détente* y del mundo transnacional.

La hipótesis general de trabajo parte de dos supuestos: 1) que el orden vigente descansa en estructuras de poder mundial, que la distribución de dicho poder no se hará por una concesión gratuita de sus actuales beneficiarios sino por una nueva correlación de fuerzas históricas que alteren el actual *statu quo* en sentido favorable a la emergencia de un nuevo ordenamiento mundial; 2) que las estructuras del poder mundial no son monolíticas y que las "grietas" de los sistemas y subsistemas de dominación-dependencia que componen dichas estructuras ofrecen oportunidades de acción a los países de América Latina y del resto del Tercer Mundo para crear nuevas coaliciones de poder internacional tendientes a maximizar su capacidad de negociación internacional. Los diagnósticos sobre el estado actual de la *détente* y del mundo transnacional, de sus escenarios futuros y de las estrategias políticas que en general América Latina podría seguir en el contexto de dichos escenarios, proporcionarían el marco general de análisis para la investigación de las nuevas coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar.

100

