
ESTUDIOS INTERNACIONALES

Las relaciones entre los países de América Latina

Obra editada bajo la dirección de

Walter Sánchez G.

Con el auspicio de The Tinker Foundation

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

EDITORIAL UNIVERSITARIA



**LAS RELACIONES ENTRE LOS PAISES DE
AMERICA LATINA**

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 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 LOS PAISES DE AMERICA LATINA

Obra editada bajo la dirección de

WALTER SANCHEZ G.

con la asistencia de

JEANNETTE IRIGOIN B.



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 los países de América Latina 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, 1980
Inscripción N° 50.189

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

<i>Presentación</i>	9
<i>Introducción</i>	11

Primera Parte

I. LAS TRANSFORMACIONES POLÍTICAS Y DIPLOMÁTICAS EN AMÉRICA LATINA: ELEMENTOS DE ANÁLISIS	15
1. La transformación política de América Latina <i>Fernando Moreno</i>	17
2. Corporativismo, autoritarismo y democracia en América Latina: La búsqueda intelectual de una tradición política sui generis <i>Michael Francis</i>	44

Segunda Parte

II. ACTORES POLÍTICOS REGIONALES	67
3. La dinámica del equilibrio de poder en Sudamérica y sus proyecciones en las políticas exteriores de la región <i>Alberto Sepúlveda A.</i>	69
4. La política exterior del Brasil: Su dimensión interna y su impacto en el nuevo equilibrio regional <i>Gabriel Millán H.</i>	102
5. Chile y Bolivia: Conflicto y negociación en la subregión <i>Gloria Echeverría, María Teresa Infante, Walter Sánchez</i>	153

Tercera Parte

III. CRISIS DE SOLIDARIDAD CONTINENTAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS	185
6. Consideraciones políticas sobre la actual coyuntura de la integración y cooperación en América Latina <i>Raymundo Barros Charlín</i>	187
7. Política exterior de América Latina: Agenda de investigación <i>Walter Sánchez G.</i>	214

COLABORARON EN ESTE VOLUMEN

RAYMUNDO BARROS CHARLÍN: Abogado. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile. Jefe de la División Jurídica de INTAL - BID, Buenos Aires.

GLORIA ECHEVERRÍA D.: Investigadora Area Histórica Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile.

MICHAEL J. FRANCIS: Doctor en Ciencia Política, Director Institute of International Studies, Universidad de Notre Dame, EE.UU.

MARÍA TERESA INFANTE C.: Abogado. Magister y Candidata a Doctor en Derecho Internacional Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra. Profesora Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

GABRIEL MILLÁN H.: Diplomático de Carrera. Miembro de la Embajada de Chile en Brasil.

FERNANDO MORENO: Doctor en Ciencia Política. Subdirector Académico del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).

WALTER SÁNCHEZ G.: Doctor en Ciencia Política. Profesor del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

ALBERTO SEPÚLVEDA A.: Magister en Relaciones Internacionales, Leyes y Diplomacia, Fletcher School of Law and Diplomacy. Profesor Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

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 objeto 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



INTRODUCCION

Los nexos y vinculaciones entre política interna, política exterior y relaciones internacionales entre algunos países de América Latina es el gran tema que estudia el presente libro.

Las relaciones entre los países de América Latina aparecen repletas de promesas e incertidumbres; el aporte de este volumen está orientado a explicar lo que ha sucedido y plantear alternativas futuras.

A partir de un examen político no tradicional que combina una triple perspectiva: “desde adentro” de la región, desde sus regímenes políticos tal cual existen y desde la óptica bilateral como multilateral, se pretende obtener un mapa de la distribución de poder intralatinoamericano.

Las páginas que siguen nos hablan de algunos “actores”, “procesos” y “áreas críticas” de América Latina y de la estrecha ligazón que existe entre relaciones intra —e— internacionales en el panorama político y diplomático de la región.

A pesar del interés que tiene el tema no fue posible incluir artículos sobre el área norte de América Latina, Centroamérica y los nuevos países del Caribe. Nuestro énfasis es el cono sur de América Latina, en particular: Chile, Brasil y Bolivia; en menor grado Argentina y Perú, además de detectar aquellas tendencias en el equilibrio geopolítico de la subregión.

En este sentido aparece claro a través de este libro, una correlación que demuestra que cuando el continente es fuerte o débil en su presencia internacional, ello es el resultado del vigor o raquitismo en su organización y autonomía política, su imaginación diplomática y el nivel de sus estructuras socioeconómicas.

Esta hipótesis entre otras, fue una de las interrogantes capitales que se propuso responder nuestro Grupo de Estudio cuando se planificó el contenido de esta publicación. Evidentemente, este primer resultado que se ofrece, es una parte inicial de esta búsqueda y no tiene más pretensiones que ser exploratorio y entregar un texto introductorio para una mejor comprensión de las relaciones intralatinoamericanas.

En este ejercicio intelectual sobre el panorama de la política exterior en América Latina, el “cómo” y el “por qué”, fueron inquietudes centrales, al igual que la aspiración de proyectar estos descubrimientos con observaciones y sugerencias para transformar dichas realidades y elaborar una agenda de investigación para el futuro.

A partir de algunas preguntas claves sobre la distribución del poder en la región, y con respuestas de carácter descriptivo y proyectivo, se reunieron en un Grupo de Estudio a los expertos y académicos, en su mayoría

cientistas políticos, incluyendo también dos profesores norteamericanos dedicados a los asuntos latinoamericanos.

El estilo del presente trabajo es multiteórico y con uso del método comparado, para poder imprimir un sello crítico y de intercambio de experiencias y de puntos de vista que son requeridos por la naturaleza del problema que se ha examinado.

La primera tarea una vez planteada nuestras hipótesis de trabajo central, es decir la búsqueda de vinculaciones entre política interna y relaciones intralatinoamericanas, fue distinguir al menos tres etapas del análisis, que corresponden a las tres partes en torno a las cuales se organizó el libro.

El marco de análisis transnacional y el examen de las mutaciones políticas de "fondo y forma" que han acaecido en la región, es el objeto de la primera parte.

La identificación del cuadro de poder regional y algunos actores y procesos estratégicos dentro del escenario político-diplomático, es el tema de la segunda sección.

En tercer lugar, se plantea el problema de las "crisis" de solidaridad continental y las perspectivas de su desenlace en el futuro, especialmente aquellas fricciones ubicadas en el campo fronterizo donde compiten intereses por la seguridad nacional, la integración regional, el nacionalismo, el transnacionalismo y las nuevas formas de cooperación bilateral y multilateral.

Veamos en detalle el contenido de cada una de estas secciones para dar una visión más clara del contenido de este volumen en sus diversos capítulos.

Los dos artículos iniciales sirven para poder conocer las recientes transformaciones políticas y diplomáticas de América Latina, desde un umbral teórico y factual. En ellos se encuentran los elementos de análisis y el telón de fondo que sirve para dar relieve a los trabajos sucesivos.

En particular, esta primera sección ofrece antecedentes conceptuales provenientes de la teoría política y otros de carácter histórico, geopolítico, económico y social, indispensables para entender "lo que" sucede en la política intralatinoamericana y "cómo" se explica analíticamente estas realidades en el norte y sur del Hemisferio.

El debate sobre el subdesarrollo, marginalidad, dependencia y los modelos explicativos tales como corporativismo, autoritarismo, clientelismo y otras desviaciones del cauce democrático "sui generis" se realiza con una buena dosis de eclecticismo. También se sostiene con crudeza y realismo, la urgente tarea de superar los tradicionalismos ideológicos y atavismos culturales que se producen a veces entre los líderes políticos, lo cual va en desmedro de un mayor nivel de pragmatismo e imaginación en las decisiones de política exterior.

En la segunda parte, se sitúa la discusión sobre algunas potencias en las cuales descansa el precario equilibrio de poder latinoamericano. Sobre este último tópico, se describen también los eventuales focos de-

sestabilizadores en la situación actual y se simulan sus proyecciones sobre los futuros juegos de poder en las relaciones intralatinoamericanas.

Este mapa global del dinámico equilibrio político latinoamericano, incluye las principales rutas regionales y algunas subregionales, poniendo más énfasis en países y problemas de América del Sur antes que tratar de abarcar la totalidad de los actores y procesos. Esto último es una tarea imposible debido a la extrema heterogeneidad de las subregiones de América Latina y su variado mosaico de nacionalidades.

En los capítulos de esta segunda sección se identificaron países y procesos estratégicos de la política sudamericana, con indudables proyecciones en las relaciones interestatales de América Latina. Ejemplo, la política exterior del Brasil y también las relaciones entre Chile y Bolivia y su impacto en el equilibrio subregional, que incluye indirectamente a Perú y Argentina.

En la tercera sección, en torno a la crisis de solidaridad continental y las perspectivas futuras, los trabajos se concentraron en el dilema de la cooperación versus aislacionismo. En este sentido se hace un balance de la dialéctica integración-nacionalismo en la actual coyuntura política, incluyendo un análisis de las nuevas formas de integración no-tradicional, tales como el Pacto Amazónico.

Los focos de mayor potencial de incomunicación en las relaciones exteriores de América Latina se han ubicado, por un lado en el Cono Sur, América Central y por otro, en los efectos del paulatino declinar de nuestra "relación especial" con Estados Unidos.

En la parte final y a modo de observaciones finales, se incluye un breve resumen de sugerencias sobre futuros objetivos de política exterior y una agenda con tópicos para la investigación y el debate.

A través del libro, cada uno de los temas es tratado con sencillez pero con propiedad y acompañado de datos y citas bibliográficas cuando procede.

Como hemos señalado, dentro de las limitaciones del presente volumen, por razones de brevedad, no se incluyeron todas las subregiones de América Latina y el Caribe; tampoco fue posible explicar todos los "actores, procesos y crisis" que serían imaginables en una obra de esta naturaleza. Por ejemplo los problemas vinculados a los modelos de seguridad nacional, a la Iglesia Católica, los Partidos Políticos, los Grupos Económicos Nacionales y Transnacionales, el Armamentismo y las crisis de algunos sistemas políticos, como asimismo la Seguridad Hemisférica no fue posible incluirlos por problemas de espacio, pero por cierto que fueron debatidos y sus publicaciones se hicieron simultáneamente*.

Se recomienda especialmente los siguientes números de la *Serie de Publicaciones Especiales* del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile: Horacio Toro I. (Gral. R.) "La Seguridad Nacional: Una Visión General para América Latina"; Fernando J. González "La Carrera Armamentista en América Latina"; Augusto Merino Medina "Iglesia y Política en América Latina" y Gabriel Marcella "Las Relaciones militares entre Estados Unidos y América Latina. Crisis e interrogantes futuras".

La responsabilidad de cada ensayo o artículo, es de su autor y ninguna de las instituciones o personas que han hecho posible este trabajo pueden ser afectados por lo que en ellos se afirma.

El Grupo de Estudio del Area Política Latinoamericana del Instituto de Estudios Internacionales, ha terminado una primera etapa de sus actividades en 1979; un año cargado de simbolismo y deseos de paz, como el único homenaje a los héroes de antaño y con el firme deseo de buscar nuevos derroteros para llegar a una política exterior que permita recuperar a América Latina el prestigio y poder negociador de otros tiempos. Para ello la historia es una gran maestra para forjar el futuro.

Como Presidente de dicho grupo, agradezco el esmero de cada uno de los autores y por sobre todo la franqueza y originalidad para plantear sus puntos de vista.

En el caso de los extranjeros, su colaboración como siempre fue bienvenida dentro de los cánones de libertad académica y espíritu universitario, que es parte esencial de la tradición del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el examen de estos asuntos tan complejos. Dentro de esta tradición, creemos que una cosa es la libertad académica que nos guía para buscar la verdad y evitar el error, y otra muy distinta, es propagar rencores, hacer contrastes odiosos o crear animosidades frente a la "maldad" o "bondad" de regímenes vecinos o potencias emergentes. Por ser este un problema moral tan importante, no nos hemos pronunciado sobre los asuntos propios de la soberanía de cada país ni sobre sus tesis doctrinarias, por ello, las comparaciones y generalizaciones que se han hecho sobre problemas políticos y diplomáticos de América Latina no tienen ninguna connotación ética o peyorativa "anti" o "pro", sino solamente obedecen a "juicios de hechos", lo más objetivos posibles y sin segundas intenciones. Mediante esta vía de honestidad y serenidad se pretende resguardar la pluralidad de opiniones y la libertad académica, para así no caer en una literatura de "denuncia" que prolifera pero que desfavorece el diálogo y la comprensión entre nuestros pueblos.

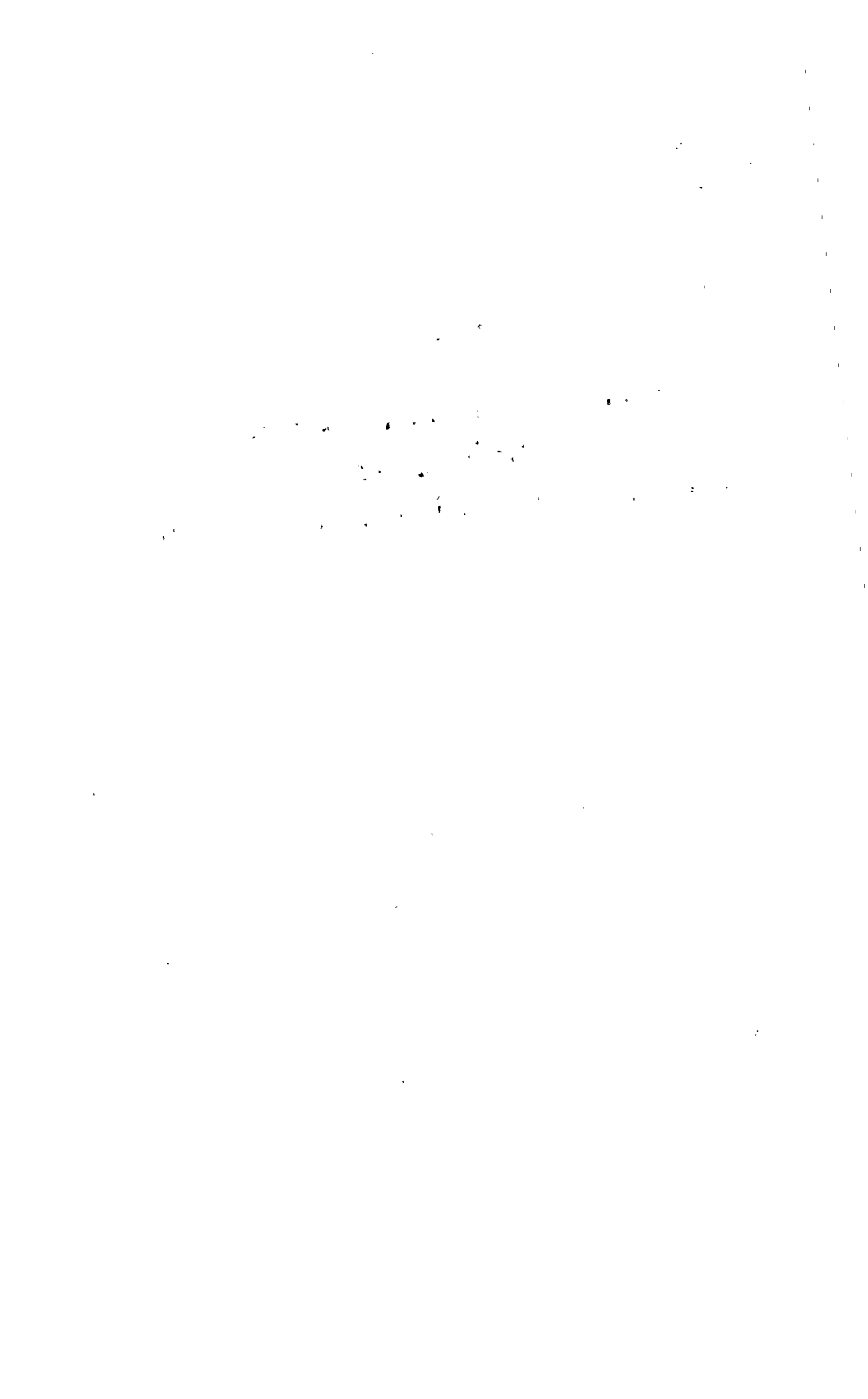
Como Editor Responsable de esta obra se agradece el estímulo y la colaboración de todos los autores sin lo cual no sería posible esta publicación. Igualmente, agradezco la colaboración esmerada de la profesora Jeannette Irigoin, como Secretaria del Grupo y ayudante en esta publicación. Para ella, una palabra de agradecimiento muy sincera.

Finalmente, se agradece especialmente a la Fundación Tinker de Nueva York, la cual hizo posible el financiamiento de los proyectos de investigación y la publicación de la presente obra.

Walter Sánchez G.
Santiago, 3 de marzo de 1980

PRIMERA PARTE

Las transformaciones políticas
y diplomáticas en
América Latina: Elementos de Análisis



1. LA TRANSFORMACION POLITICA DE AMERICA LATINA

*Fernando Moreno**

I. AMÉRICA LATINA COMO REALIDAD HISTÓRICA

Siguiendo a Aristóteles creemos que la mejor manera de comprender una "cosa" (*res*) es ver cómo ha sido engendrada, cuál es su génesis. Esto supone, desde luego —lo que no es una simple perogrullada en el caso de un juicio histórico— que la "cosa" existe, lo que a su vez implica una cierta unidad.

Siendo la "cosa", en este caso, América Latina, y en vistas a determinar el tipo de unidad que la define, se pueden distinguir dos dimensiones: una física y otra cultural. Físicamente América Latina es una unidad —lo que no excluye desde luego la diversidad— en la medida misma en que aparece como territorialmente una al tomar como criterio de unificación la contiguidad geográfica terrestre y marítima¹, convencionalmente limitada al norte por la frontera de México y Estados Unidos. Así, los países políticamente delimitados (y aún separados), son físicamente contiguos. Es esta la forma más pasiva de unidad, pero que, sin embargo, condiciona la posibilidad de formas de unidad más activas y desarrolladas. En el plano cultural —en diverso grado según los países— América Latina comparte la herencia cultural ibérica, tanto en sus expresiones artísticas y literarias como en los tipos de actitudes vitales y comportamientos efectivos. Se encuentran aquí tanto actitudes de lo que se podría designar como una cierta apertura y una cierta generosidad existencial (tecnoeconómicamente disfuncional), como valores religiosos, históricos y literarios comunes.

De suyo más dinámica, esta forma de unidad es sin embargo aún demasiado débil y, en la perspectiva de formas políticas de integración entre países, debe ser considerada más como una condición que como un factor causal operante *per se*. En los planos económico y político, América Latina no sólo aparece como diversa en su unidad relativa sino como radicalmente desarticulada. Aun, si se adopta la perspectiva del Estado-Nación, simplemente no existe como unidad, y no es sino una etiqueta común a países diferentes y desligados unos de otros. En este caso, la unidad no podría ser postulada en base a una cierta homogeneidad po-

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales. Subdirector Académico del Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES).

¹ Por lo que Cuba y, en general, las otras islas del Caribe —así como las islas nacionales— son parte física de América Latina.

lítico-militar, ya sea que se refiera a lo que suele designarse como “la internacional de las espadas”, en términos institucionales, o que se hagan referencia a la administración militar de “la cosa pública”. La unidad activa y fuertemente estructurada de América Latina es más una idea elitaria que un ideal común capaz de movilizar a los pueblos junto a sus gobernantes. A pesar de todo, es un hecho que América Latina —hispana y portuguesa²— tiene una cierta unidad; unidad suficiente como para darle el carácter de un sujeto histórico de atribución, y para poder, por ahí, considerar su génesis.

Históricamente, América Latina (Iberoamérica) fue una unidad político-administrativa de tipo colonial. Unidad impuesta por las metrópolis en cuanto éstas tenían la capacidad militar de implementarla de acuerdo a sus intereses y valores. Sin embargo, lo que importa más particularmente aquí es enunciar dos cuestiones a la vez históricamente fundamentales y políticamente significativas: los grandes problemas comunes y las tendencias predominantes. Problemas y tendencias constituyen el medio (o contexto) en que personas, grupos e instituciones, pueden ser considerados luego como factores activos de cambio. Ambos delimitan un campo de posibilidades para los agentes sociohistóricos, y para los “actores sociales”

La situación como problema

Encontramos primero aquí tres instancias: subdesarrollo, marginalidad y dependencia del exterior. Ellas constituyen tres dimensiones diversamente negativas de una realidad común³. A estas dimensiones es preciso agregar, *last but not least*, dos problemas cuya importancia se puede apreciar en el hecho mismo que la solución de los tres anteriores,

² Objetivamente, esos países parecen llamados a compartir su destino con el de los países iberoamericanos. Este compartir debe ser considerado no en términos de una “conversión” cultural, sino de una convergencia proyectiva en lo económico y político, de suerte que las tareas comunes puedan llegar a establecer nexos históricos, y, más allá, una cierta integración.

³ Que han sido —en especial las dos primeras— científicamente analizadas por la CEPAL y DESAL (luego CEDIAL, en Bogotá), e ideológicamente tematizadas por los representantes de la “teoría de la dependencia”, quienes ajustando la “teoría del imperialismo” de Lenin, en el marco de la dialéctica hegeliano-marxiana del “amo y el esclavo”, hacen de la dependencia una clave interpretativa de la historia (de toda la historia) latinoamericana y el factor básico de la explicación del subdesarrollo. Al límite, un autor como T. Dos Santos reduce el subdesarrollo a la dependencia. Cf. T. Dos Santos, “Crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”. En, H. Jaguaribe et. al., *La dependencia político-económica de América Latina*. Siglo XXI, 1961, México, pp. 147-187. De, A. Gunder Frank, cf., *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*. Maspéro. 1968, Paris (ejemplo de mito-ideologización). En nuestra perspectiva se trata de no negar el hecho de la dependencia junto con la ideología que lo ha denunciado, sino de integrarlo en su naturaleza real en un marco de interpretación científicamente válido. Cf. F. Moreno, *La integración Latinoamericana*. ICHEN, 1978. p. 281.

en gran medida depende de ellos: la debilidad político institucional y la administración autoritaria de la "cosa pública", que le está ligada como compensación.

1. *El subdesarrollo*

Se puede definir el subdesarrollo como la "inarticulación" (Perroux) del sistema económico de producción, circulación y distribución de bienes, en una sociedad política nacional. Esta definición supone por consiguiente la existencia de sectores económicos desligados (o relativamente desligados) unos de otros, una de cuyas formas concretas ha sido sin duda la "dualidad" entre un sector tradicional y un sector moderno de la economía. La distinción entre ambos sectores se basa en dos criterios principalmente: el avance tecnológico y el nivel de productividad. En esta perspectiva, excluimos la posibilidad de ligar *esencialmente* el subdesarrollo a la dependencia del exterior, como lo hacen tanto un François Perroux⁴ como, en general, los autores "dependentistas"⁵.

En todo caso, el subdesarrollo tiene una larga historia en América Latina. En cierto modo (y en algún grado) España y Portugal han "reproducido" allí sus propias estructuras y formas de vida, lo que se vio agravado por el control y aun la prohibición de actividades productivas estimadas dañinas para las exigencias de la economía y del comercio metropolitano⁶. Sin embargo, la determinación principal es de tipo cultural y social, y, por ahí, antropológica. El espíritu y estilo señorial hispano, en particular, no es apto para promover el desarrollo de la economía en base a inversiones productivas y de alcance multiplicador; tampoco el estilo mercantil de los portugueses, tal como la historia misma de Portugal lo muestra. La economía de producción es originalmente minera y agraria, y esto prevalecerá durante toda la Colonia y aun durante todo el siglo XIX. La mina, la hacienda y la plantación van a ser los pilares de la economía convirtiéndose a menudo en verdaderos "enclaves" productivos⁷.

Después de la Independencia, en el siglo XIX, los problemas de estan-

⁴ Cf. *La economía del Siglo XX*. Ariel, 1964, Barcelona, pp. 169 y 170.

⁵ Cf. por ejemplo —entre los más "moderados", y cuyo trabajo no está exento de interés— O. Sunkel y P. Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo XXI, Edit. Univ. (Santiago), 1970. México, pp. 37 y 577, en especial.

⁶ Es el caso, por ejemplo, de la prohibición de la fundición de hierro en Brasil. Cf. para algunas consideraciones más generales al respecto, R. Konetzke, *América Latina. La época colonial*. Siglo XXI, 1971, Madrid, pp. 301-307.

⁷ Cf. el análisis "dependentista", pero interesante, de S. J. Stein y B. H. Stein. *The Colonial Heritage of Latin America*. Oxford Univ. Pr., 1970, N.Y. W. W. Rostow da una definición técnica del enclave económico en, "The Take-off into self-sustained Growth". En, A. W. Agarwala y S. P. Singh (ed.), *The Economic of Underdevelopment*. Oxford Univ. Pr., 1970 y 71 (y, en general, pp. 154-186).

camiento y de inarticulación se agudizan, de alguna forma, en la medida misma en que los intereses y la visión de los grupos políticos dominantes son más restringidos —más egoístas, si se quiere— que los de la Corona española en particular, la que a pesar de todo había cumplido una importante función de regulación y de moderación durante el período colonial. La *élite* criolla estará más interesada en preservar sus privilegios que habían sido disputados con los peninsulares basados en el usufructo privado de la “cosa pública” y en la mantención del *status quo* (según la expresión acuñada).

Durante el siglo xx, el subdesarrollo se manifiesta, a los responsables políticos y a las *élites* intelectuales, en contraste con el desarrollo acelerado de los países industriales. La gravedad del problema se va a expresar como la contrapartida de la toma de conciencia del desarrollo en cuanto exigencia vital. Al mismo tiempo, los problemas más fundamentalmente humanos (tales como la miseria) pasan a ser percibidos en relación al subdesarrollo. Este trae consigo hambre, ignorancia, enfermedad, lo que supone y acarrea injusticia⁸. Es todo el hombre y todos los hombres lo que aquí está en juego; el desafío lo definirá L. J. Lebret como el paso de una situación menos humana a otra más humana; es decir, como desarrollo.

La marginalidad puede ser situada en la prolongación del problema del subdesarrollo⁹, sin que esto implique postular ningún tipo de determinismo entre lo económico y lo social.

2. La marginalidad

Siguiendo a R. Vekemans definimos la marginalidad como una carencia radical de pertenencia y participación en los bienes y en las decisiones, por parte de amplios sectores de una población nacional¹⁰. Más explícitamente, las notas características de la marginalidad son la falta de participación, la desintegración, la globalidad y la radicalidad. Falta de participación en los “bienes y recursos a disposición de la sociedad”, así como en las decisiones que importan al destino común. “El marginal está fuera de las estructuras por las cuales la sociedad se ‘crea’ a sí misma”¹¹. La exclusión que caracteriza al marginal tiene además un carácter global: está al margen de “todos los aspectos del vivir humano

⁸ Cf. por ejemplo, L. J. Lebret, *Suicide ou survie de l'Occident?* Economie et humanisme/Les Edit. Ouvrieres, 1958, París.

⁹ Cf. El excelente artículo de R. Vekemans (s.j.), *La marginalidad en el subdesarrollo latinoamericano*. En, “Razón y Fe” (Madrid), N.º, 908-909, septiembre-octubre, 1973, pp. 140-156.

¹⁰ Cf. DESAL, *Marginalidad en América Latina*. Herder, 1969, Barcelona, y, de R. Vekemans e I. Silva, *Marginalidad, promoción popular neo-marxismo*. CEDIAL, 1976, Bogotá, pp. 77-83, en particular.

¹¹ Cf. R. Vekemans e I. Silva, *op. cit.*, pp. 80 y 79 respectivamente.

y del actuar social”¹². Pero aún, esta situación se dobla, si pudiera decirse, de la inexistencia de unidad orgánica. Los marginales constituyen un “mundo internamente desintegrado, atomizado”, que no tiene “en sí ninguna unidad” que pudiese hacer de “él un verdadero conjunto social, articulado y hasta estratificado”¹³. La desintegración, unida al hecho que el marginal no dispone de los “elementos energéticos”, ni menos de organización, condiciona su radical incapacidad para participar en la sociedad y sus beneficios.

Históricamente, la marginalidad encuentra su origen en la escisión inicial de la sociedad colonial entre hispanos (“peninsulares”, y sus descendientes “criollos”) y autóctonos indígenas, a los que se sumaron luego los negros traficados desde África como esclavos¹⁴ y los mestizos de diverso origen (mulatos y zambos).

Esta discontinuidad, que perdura aún hoy en América Latina, debe ser ligada a la “superposición” cultural inicial¹⁵, entre una visión ibero-europea del mundo y una visión indígena, homogénea en cuanto a sus fundamentos perceptivos esenciales, así como en cuanto a las actitudes vitales frente al mundo y a los otros.

El hecho de que los sectores hoy día marginales, han perdido su identidad cultural de origen, viene a redoblar su carácter amorfo y, por ahí, su masificación.

3. Dependencia del exterior

Todo el mundo depende de algo y de alguien. Lo que importa aquí, sin embargo, es detectar la referencia empírica, histórica (real, no imaginaria), a una forma anormal o disfuncional de dependencia, en que efectivamente el comportamiento de uno (o varios) países pasa a ser determinado a partir del proyecto y la voluntad de otro (uno o más). En esta relación se da de hecho un movimiento en sentido único —A condiciona a B, pero el proyecto y la voluntad políticos de B no influyen recíprocamente en los de A¹⁶—, que tiende a *condicionar* las diversas formas en que se expresa la vida social: cultura, política, convivencia propia-

¹² Cf. *Ibid.*, p. 82.

¹³ Cf. *Ibid.*, p. 81.

¹⁴ Hacia fines del período colonial los negros representaban alrededor del 17,6% de la población total de Iberoamérica. El tráfico de esclavos seguirá siendo importante aún después de la Independencia. Así, sólo entre 1840 y 1850, se “importan” 370.000 esclavos desde el Brasil. En cuanto a los indios, éstos constituían alrededor del 36% de la población latinoamericana hacia 1825. Cf. DESAL, *op. cit.*, pp. 174 y 175; F. J. Moreno, *Legitimacy and Stability in Latin America*. N. Y. Univ. Pr., 1969, N. Y., pp. 30-34, y, de S. J. Stein y B. Stein, *op. cit.*, pp. 149 y 179.

¹⁵ Cf. R. Vekemans, B. Cabezas de G. y F. Durán, *Marginalidad y desarrollo*. En, “Tierra Nueva” (Bogotá), N° 2, julio de 1972, p. 51 (y, en general, pp. 50-60).

¹⁶ En este condicionamiento los actos de una sociedad son directa o indirectamente determinados a partir de la política de otra sociedad nacional, más poderosa que ella.

mente social, economía y defensa. La mutua interrelación de éstas facilita o hace posible una cierta tentacularidad a partir de una situación original y parcial de dependencia del exterior.

En el origen, es la dependencia política y militar la que en América ibérica va a condicionar la dependencia comercial y económica. Pero, más allá, no es sino a partir de una cierta visión de las cosas, de una determinada cultura, una vez más, que se llegará a las diversas y sucesivas situaciones que manifiestan una cierta dependencia externa. Ya a nivel de la misma relación entre iberos e indígenas aparece claro que será la capacidad tecnológica la que va a darles a los primeros el predominio sobre los segundos, y no es menos claro que esa capacidad es de suyo un hecho cultural. Como contrapartida, la cultura indígena, más pasiva y menos tecnooperacional que la de los hispanos y portugueses, facilitará la dominación de éstos y la sumisión de aquellos.

La dependencia colonial va a su vez a condicionar la posibilidad de la inserción inglesa ya desde el mismo período colonial. Nada más apto a una penetración sutil y funcional en lo económico-comercial, como fue la de Inglaterra en América Latina entre el siglo XVIII (Acuerdo de Methuen con Portugal en 1703, y Tratado de Utrecht con España en 1713) y la Gran Crisis de 1929-30, que la mezcla cultural y social entre lo señorial hispano (el caso portugués es diferente) y la pasividad indígena. El desprecio a ciertas actividades (comerciales, por ejemplo) y a ciertas formas de vida, en un caso, y la incapacidad y agotamiento moral en el otro, hacen disponibles los hombres y las cosas a la penetración de la dinámica "creadora" y conquistadora de grupos humanos que, teniendo una cierta idea del progreso histórico, ven en el control operativo de las fuerzas naturales y en la explotación racional de los recursos, la mejor forma de lograrlo.

Es en un impresionante acrecentamiento de esa misma lógica y dinámica cultural que la suplantación progresiva de Inglaterra por los EE.UU. se va operar, a partir ya de la doctrina Monroe, por la que en 1823 el entonces Presidente de los EE.UU., James Monroe, anunciaba su disposición político-militar a oponerse a toda tentativa de intervención externa (es decir europea) en el continente americano. Su fórmula sintética, "América para los americanos", va a constituir todo un programa de control, y aun de apropiación de América Latina por los norteamericanos¹⁷.

La creación de la Organización Panamericana con sede en Washington, 1890, y el enunciado por el Presidente Theodor Roosevelt de su famoso

¹⁷ Cf. P. Queuille, *L'Amérique Latine. La doctrine Monroe et le panaméricanisme*. Payot, 1969, París, pp. 139-183; A. De Grazia y T. H. Stevenson, *World politics. A Study in International Relations*. Bernes and Noble, 1966, N. Y., pp. 3, 14 y 15, y, R. Cereceda, *Las instituciones políticas en América Latina*. Feres, 1961, Fribourg.

Corolario, en 1904, se deben entender en esa perspectiva histórica. Militarmente, la dominación o la hegemonía norteamericana se afirman a través de las numerosas intervenciones en México, Cuba, Santo Domingo, Haití, Nicaragua, Panamá o Guatemala¹⁸. Económicamente, los préstamos y las inversiones van a ir asegurando progresivamente un importante control de las débiles y desestructuradas economías latinoamericanas. Control diferencial desde luego, que llegará a ser máximo en México, Colombia, Santo Domingo, América Central y Venezuela, y mucho menos importante en Argentina y Uruguay¹⁹.

En todo caso, la dependencia del exterior se ha expresado en América Latina "multidimensionalmente". En la diplomacia, las fuerzas armadas y la política²⁰; en la economía y el comercio²¹; en los modelos culturales del "herodianismo"²². Pero si bien es en el terreno militar donde la dependencia de EE.UU. se ha expresado más espectacularmente, tal vez donde su importancia es mayor, una vez más, es en los planos culturales y político. Es aquí donde aparece que si ha habido históricamente dependencia del exterior, ésta no ha sido tal, en gran medida, sino porque los llamados países dependientes se han hecho cultural y políticamente disponibles a serlo. Con élites y grupos de poder herodianos, intelectual y afectivamente colgados a todo lo extranjero, europeo o norteamericano, provocando por ahí una radical inarticulación de América

¹⁸ Cf. P. Queuille, *op. cit.*, pp. 139-183.

¹⁹ Tomando como indicador sólo las exportaciones a EE.UU. en 1960, los porcentajes (en relación al total exportado durante ese año por país) son los siguientes: 64,4; 64; 59,6; 49 y 45,8, para Santo Domingo, Colombia, México, América Central y Venezuela, respectivamente. Al otro extremo, estos porcentajes son de 8,5 y 15, respectivamente, para Argentina y Uruguay. Cf. United Nations, *Yearbook of International Trade Statistics 1961*. U. N. Publ. N° 62, xvii, 8, 1963, N. Y., pp. 201, 204, 157, 161, 424, 430, 688, 691, 51, 55, 684 y 687, respectivamente. Las conversiones de moneda para los casos de Santo Domingo, México y Venezuela fueron hechos por nosotros, así como, en general, todos los cálculos para América Central.

²⁰ Los "yes sir" de la NU, por ejemplo, durante largo tiempo desde 1945. En lo militar los mejores indicadores son los Tratados y Pactos de asistencia recíproca que crearon entre los EE.UU. y los países latinoamericanos una verdadera red "de lazos políticos y de obligaciones militares". Después del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, o Tratado de Río de Janeiro (1947), y del Acta de Seguridad Mutua aprobada por el Congreso norteamericano en 1951, se establecieron numerosos Pactos bilaterales entre EE.UU. y diversos países latinoamericanos. Hacia 1955 doce de estos países habían concluido tales pactos Cf. P. Queuille, *op. cit.*, pp. 221, 272 y 273.

²¹ Los indicadores aquí son la composición del comercio, las inversiones de capital (monto, sector y condiciones de inversión) y los retornos de capital. En nuestro libro sobre *La integración Latinoamericana*, hemos presentado cuadros y datos elaborados o tomados de diversas fuentes. Cf. pp. 67-82.

²² Expresión forjada por Toynbee y sociológicamente "operacionalizada" por R. Vekemans y el equipo de DESAL. Se expresa con ella "el hecho de vivir en la aspiración y realización artificial de tipos de vida extraños al propio cuerpo social". Cf. DESAL, *América Latina y desarrollo social*. Herder, 1966, Barcelona, p. 263 (y 249-253). De, A. J. Toynbee, cf. *Estudio de la Historia*. Alianza Editorial, 1971, Madrid, pp. 133-141.

Latina²³, los países latinoamericanos no han sufrido la dependencia sino porque también (aunque no sólo por ello, desde luego) la han invocado.

4. *Debilidad político-institucional y administración autoritaria de la "cosa pública"*

En grados muy diversos —que van de Chile y Uruguay a un extremo, a Haití o Bolivia al otro— la debilidad político-institucional es un problema congénito a los países de América Latina. A la naturaleza precaria, a veces puramente simbólica, de los grupos o partidos políticos, corresponde una institucionalidad estatal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en que el poder Ejecutivo suele ser todopoderoso frente a los otros poderes; absorbe e instrumentaliza a menudo su operatividad específica, entabando así el cumplimiento de sus funciones normales. Por ahí, se tiende a anular el indispensable contrapeso que los poderes Legislativo y Judicial deben operar frente al Ejecutivo, y entre sí.

Complementariamente, la corrupción administrativa, tanto moral como funcional²⁴, disminuye y a veces anula simplemente la servicialidad estatal en relación a la sociedad global y a todos sus miembros. Esto mismo favorece el usufructo privado de la "cosa pública", tan generalizado en toda América Latina, ya sea directamente en su expresión individual, familiar o "clánica", ya sea indirectamente a través de la implementación de políticas globales de tipo liberal, pero aún de tipo marxista (Cuba), centradas en una radical falsificación del principio de libertad, convertida en un caso en libertinaje, y pura y simplemente anulada en el otro.

Por otra parte, el autoritarismo político supone una concepción de la génesis de la autoridad análoga, en cierto sentido, a la del principio de soberanía que justificó originariamente el ejercicio del absolutismo francés (borbónico, en especial)²⁵. Se supone que la autoridad es naturalmente asignada más que políticamente generada, y, al límite —como en las monarquías absolutas— que ella, en cuanto autoridad política, proviene directamente de Dios, sin la mediación del

²³ Dándose "la espalda unos a otros", podría decirse que los diferentes países latinoamericanos no se han encontrado efectivamente sino para hacerse la guerra o "mostrarse los dientes...".

²⁴ Aquí, muy especialmente, las diferencias son a veces enormes. Chile no es, una vez más, Nicaragua o Haití, pero ni aún Venezuela o Colombia...

²⁵ La soberanía implica, según Jean Bodin, *la potencia absoluta y perpetua de una República*, por consiguiente *la soberanía no es limitada, ni en poder ni en cuanto a funciones, ni a un cierto tiempo*. Ella reside en el Príncipe (o gobernante supremo) quien encontrándose *separado del pueblo no debe rendir cuentas sino a Dios*. Bodin considera entonces que "el punto principal de la majestad soberana y poder absoluto, reside principalmente en otorgar leyes a los sujetos en general sin su consentimiento". Cf. *De la République*. J. du Puys, 1583, Paris, pp. 122, 124, 143, 125, y 142 respectivamente. Cit. en, J. Maritain, *L'Homme et L'état*. PUF, 1965, Paris, pp. 29 y 30.

pueblo²⁶. En relación a su contenido, se concibe generalmente una autoridad fuerte como condición *sine qua non* del orden y la seguridad, a veces confundidos pura y simplemente con la paz.

Históricamente, en América Latina el autoritarismo ha sido un elemento importante de la cultura, de las culturas políticas en especial, y de la vida política en general²⁷. El caudillismo constituye sin duda una expresión social particular de esa vivencia cultural; expresión en que convergen el autoritarismo hispano y el caciquismo indígena, y en que ambos se refuerzan mutuamente. Sin embargo, el autoritarismo hispano de la administración colonial constituye más bien un tipo puro trasplantado de la Península en América.

De cualquier forma, y como en el principio metafísico clásico: *causae ad invicem sunt causae*, autoritarismo y debilidad institucional se refuerzan de hecho, aún si es el primero el que ha originado históricamente al segundo. Dicho en otra forma, y más explícitamente, el peor enemigo de la "personalización" del poder²⁸ es una institucionalidad sólidamente establecida, a la vez impersonal y racional²⁹. En sentido inverso, esta última dificulta los caudillismos, las dictaduras, y, en general, cualquier forma de autoritarismo. Esto no es sólo un principio de aplicación general, sino además un juicio empírico que expresa bien la historia política de América Latina en su misma diversidad.

5. La heterogeneidad

Aparte de la unidad geográfica y en alguna medida cultural (unidad pasiva en un caso y sólo potencialmente activa en otro), América Latina es un continente particularmente heterogéneo, en el que se ha desconocido y aún frenado el desarrollo de complementaridades naturales. Es un continente diversificado por la existencia de grupos humanos étnica y culturalmente diferentes, y por medios geográficos extremadamente variados según los países. Como se lo ha señalado, "América Latina es un mosaico que comprende elementos de prácticamente cada período de la historia. Cada etapa de la historia de la civilización se encuentra aquí: tribus aborígenes, grupos viviendo en condiciones similares a las que debieron existir antes de la llegada de los conquistadores españoles, poblaciones feudales viviendo en grandes dominios agrícolas y, finalmente, complejos urbanos ligados al proceso contemporáneo de industrialización. La variedad impresionante de este mosaico está ligada a

²⁶ Utilizamos el término pueblo en el sentido que supone la definición de Lincoln de la democracia: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

²⁷ Cf. F. J. Moreno, *op. cit.*, en general.

²⁸ Expresión de la sociología política, más sugestiva que correcta. C. F. G. Burdeau, *Traité de Science Politique*. Libr. Gén. de Dr. et de Jurispr., 1949, Paris, p. 267 (Tomo I).

²⁹ Cf. J. Freud, *The Sociology of Marx Weber*. Penguin, 1972, Gr. Br., pp. 223-226, 229 y 230.

disparidades extremas de nivel de vida, de salud, de educación y de cultura³⁰.

A la diversidad según los países, de acuerdo a criterios de urbanización, de modernización y de ingreso, se puede agregar (para mostrar de alguna manera la diversidad de la diversidad) la distinción hecha por la CEPAL (en base a un criterio de desequilibrio regional) entre la diversificación por zonas a nivel de América Latina, tomada como un todo geográfico, y la diversificación interna (con sus diferentes grados y tipos) por país. En el primer caso, “la cultura, la economía y las demás expresiones del desarrollo aparecen localizadas principalmente y por lo general, a lo largo del litoral o en sus proximidades, mientras el interior del continente se ha conservado en un estado de menor desarrollo y sigue conservándose relativamente menos desarrollado. Este es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela”. En el segundo caso se trataría de importantes desequilibrios regionales internos (a cada país tomado separadamente): ‘en un extremo uno o pocos polos y sus respectivas áreas de influencia concentran la mayor parte de los recursos de inversión, los servicios, la actividad productora y, en muchos casos, la población. En el otro, una extensa periferia relativamente estancada, o en franca marginalidad en relación con el proceso general de desarrollo cumplido en el resto del país. Esto último se conforma en amplios territorios de Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, México, Perú y Venezuela’. Los desequilibrios internos que caracterizan en general a las situaciones de subdesarrollo vienen así a reforzar de alguna manera la radical heterogeneidad de América Latina, que aparece ya al considerar su geografía. Piénsese aquí en las diferencias de superficie y de población existentes por ejemplo entre Brasil, México y Argentina, por un lado, Haití y los países de América Central, por otro. Todo esto muestra el carácter relativo de la unidad genérica y ‘estática’ de la situación a la que hacemos referencia más arriba, y envía de cierta manera el problema de la unidad de América Latina al de una voluntad y un proyecto común de integración desde la heterogeneidad misma, y en el marco de una voluntad y de un proyecto más fundamental de desarrollo³¹.

Por otro lado, en el plano político, la heterogeneidad ha ido históricamente del totalitarismo cubano a las democracias tradicionales de Chile, Uruguay y Costa Rica, pasando por las dictaduras militares clásicas y gobiernos civiles en que el sistema político, por su debilidad institucional, se confunde con la administración coyuntural de “la cosa pública”. Ideologías nacionales (nacionalismos) y políticas no son menos heterogéneas, por el hecho mismo de ser nacionales o de estar fuertemente condicionadas por esta raigambre.

³⁰ Cit. en, F. Moreno, *La integración Latinoamericana*, pp. 63 y 64.

³¹ Cf. *Ibid.*, pp. 64 y 65. Cf. además, *Boletín de la Integración* (Buenos Aires), N° 50, febrero de 1970, p. 85 (y 84-87, en general), S. Dell, *A Latin American Common Market?*, Oxford Univ. Pr., 1966, London, pp. 1 y 2.

En cualquier caso, importa insistir en que la heterogeneidad global entre países, se dobla de una heterogeneidad interna como expresión del subdesarrollo económico-social, y aún político.

II. LOS FACTORES DE CAMBIO

1. *Las tendencias históricas dominantes*³²

Se pueden detectar en la historia de América Latina al menos tres grandes líneas de orientación. La primera, la más antigua, va de Fray Bartolomé de las Casas a la Revolución mexicana de 1910, pasando por la rebelión de Túpac Amaru entre 1780 y 1781. A esta primera línea se puede ligar una derivación o subvertiente histórica que pasa por la Revolución boliviana de 1952, y desemboca más contemporáneamente en la experiencia militar peruana.

Una segunda línea mayor que puede ser detectada, es la que nace en la experiencia de las reducciones jesuitas del Paraguay hacia comienzos del siglo XVII y que, también sólo en cierta manera, puede verse como prolongándose contemporáneamente en la experiencia política chilena de la Democracia Cristiana de 1964 a 1970. También la experiencia de *social welfare* que caracterizó al gobierno de Batlle y Ordóñez en Uruguay, a comienzos de este siglo, puede ser ligada a esta misma línea histórica.

En tercer lugar, se puede situar en Bolívar y el "ideal bolivariano" el arranque de una línea histórica que ha venido a prolongarse en la postguerra (1939-45) en las diversas experiencias de integración externa entre países latinoamericanos (Mercado Común Centroamericano, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y Pacto Andino).

Sobre la línea histórica que se origina en Las Casas

El criterio unificador de la línea histórica que va de Las Casas a la Revolución mexicana, es fundamentalmente el de la defensa de los derechos del indio. Las Casas, que muere en 1566, centra su encarnizada defensa del indio contra el español en el problema de la usurpación de sus tierras, de la esclavitud y de las condiciones generales de trabajo. Su figura es la de un denunciador y humanista por excelencia, a tal punto que frente a la comisión convocada por Carlos I en 1542, y en su presencia, afirma que las conquistas hechas por los españoles en América, no eran sino "inva-

³² Estas tendencias son parte de la situación en su determinación dinámica, pero son también "factores", o "macrofactores" dinámicos de cambio, en términos de evolución progresiva. Sólo contrastando con las exigencias de un corte brusco, de un cambio "revolucionario", se los puede considerar metodológicamente como pura *situación* y, aún, como freno y obstáculo. Por otra parte, combinamos en el análisis de esta parte, lo empírico y lo doctrinal.

siones violentas de crueles tiranos condenadas no sólo por la ley de Dios, pero por todas las leyes humanas”³³. En la misma ocasión, Las Casas pidió que se anularan las conquistas de los españoles en América y que se restituyeran los territorios ocupados a sus señores naturales, los anteriores “soberanos autóctonos”.

Casi tres siglos más tarde, el mestizo peruano Túpac Amaru, se arroga la descendencia de los incas para emprender la defensa de los derechos del indio, provocando la más seria de las insurrecciones indígenas del período colonial, en 1780 y 1781. La protesta y la reivindicación de Túpac Amaru tuvieron como centro el mejoramiento de las condiciones de trabajo del indio y de la administración de justicia en general; de ahí que haya podido ser llamado, no sin exageración, precursor de la justicia social en América³⁴.

En realidad, la protesta de Túpac Amaru se sitúa después de la de Las Casas y la prolonga políticamente en forma, si pudiera decirse, embrionaria con relación, más de un siglo después, a la Revolución mexicana iniciada en 1910. En efecto, ésta es hecha fundamentalmente por mestizos en nombre de los derechos y valores indígenas, en un acto de rechazo cultural y político de los valores “occidentales”, y como reacción inmediata a la dictadura que por 34 años había impuesto Porfirio Díaz al país. A pesar de los elementos ideológicos o puramente nominales—cuando no opuestos a lo que constituyó la justificación misma de la revolución— que se debe reconocer en la evolución de la revolución mexicana (y que están lejos de estar ausentes de su historia contemporánea...), no es dudoso que esta experiencia constituye la primera afirmación y valorización nacional en Latinoamérica del aporte indio (el hecho de ser el Museo Antropológico de Ciudad de México el más costoso del mundo, es un indicador en este sentido).

Independientemente de su cualificación moral, tanto la protesta de Las Casas, como la de Túpac Amaru y la de la Revolución mexicana, contienen virtualmente, podría decirse, en su referencia al indio, a la masa de marginados, y al pueblo mismo, tomando esta expresión en sentido restrictivo. Es en esta ampliación donde encajan las dos subvertientes aludidas más arriba, como derivaciones de esta línea histórica mayor. La primera, que hemos caracterizado con la Revolución boliviana de 1952 y con la experiencia militar peruana, tiene su criterio fundamental de determinación en la pretensión de defender al pueblo marginado. Es esto lo que nos parece definir *intencionalmente* ambos casos. La Revolución boliviana es catalizada por el Movimiento Nacional Revolucionario (M.N.R.) de Víctor Paz Estensoro y es llevada a cabo en alianza con

³³ Cit. en, A. Konetzke, *op. cit.*, p. 33.

³⁴ Cf. Daniel Valcárcel “Túpac Amaru, precursor de la justicia social en América y de la independencia política del Perú”. En, *El movimiento emancipador de Hispanoamérica*. Academia Nacional de Historia (sin fecha de edición). Caracas.

los mineros y parte del ejército. Sin embargo, sus principales reivindicaciones parecen agotarse en una problemática reforma agraria (distribución de tierras a los campesinos) y en la nacionalización de las minas de estaño que constituyen la principal riqueza económica de Bolivia. Por su parte, la experiencia peruana tendió a afirmar uno de los más importantes aspectos de su política —al menos hasta mediados de 1975— en el afrontar a los inversionistas norteamericanos, y, por ahí al Gobierno de Estados Unidos. Esta afirmación nacionalista, ha sido hecha, en este caso, en base a una aguda y en gran parte ideologizada exigencia de autonomía, lo que ha condicionado la forma en que los problemas son percibidos por parte de los “actores sociales” y agentes de poder político, así como la implementación de reformas y políticas en general.

En todo caso, la experiencia peruana, en su dimensión externa, nos conduce a la segunda línea histórica que interesa referir aquí, la que incluye los esbozos de un cierto “nacionalismo” latinoamericano.

De Bolívar a la integración

De alguna manera, la idea (más que el ideal) de integración latinoamericana, permanece y es tematizada —aunque en un plano retórico y literario— durante todo el siglo XIX, resistiendo, casi subterráneamente, tanto a la afirmación y construcción nacionalista particularmente fuerte en Argentina, Brasil y Chile, como al “eurocentrismo” étnico-cultural (y los complejos que lo subtienden y lo prolongan) especialmente importante en Argentina, donde hacia 1860 Alberdi afirmaba que los argentinos eran europeos en América. En contraste con esto, aparecerá el proyecto unificador de Bolívar que acompaña y sigue a su lucha por la Independencia.

El “gran acto” del “ideal bolivariano” fue el Congreso de Panamá, de 1826, por medio del cual Bolívar pretendía reunir “horizontalmente” (relaciones de país a país en un pie de igualdad) las antiguas colonias recientemente independizadas. El Congreso en cuestión, que contó con la oposición de Brasil, la reticencia de Argentina y Chile, y la desconfianza manifiesta de Estados Unidos, vino a marcar los límites del gran proyecto de Bolívar. Complementariamente, la traducción histórica y parcial del mismo: la Gran Colombia (que comprendió a la actual Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), no fue más que una experiencia efímera, iniciada con la Independencia, en 1823, quebrada con el retiro de Venezuela, en 1829, y disuelta definitivamente el año siguiente con la separación de Ecuador (Presidencia de Quito) de Colombia.

Aun si el proyecto de Bolívar era en gran medida utópico sería difícil desconocer su valorización de una unificación política que permitiera la afirmación de un gran “ser” histórico latinoamericano. En este sentido, las experiencias contemporáneas de integración externa en Latinoamérica comparten lo que podría llamarse un empobrecimiento

operatorio de la visión y voluntad políticas bolivarianas; es el paso del ideal de unificación política a la idea de integración económica, para el caso del Mercado Común Centroamericano, y a la idea de integración comercial, para el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). La "gratuidad" que comportaba el proyecto de Bolívar aparece, aquí y allá, absorbida en alguna forma por el utilitarismo funcional que los países en cuestión se han visto forzados a poner mínimamente en común a partir de los problemas del subdesarrollo económico y de la dependencia de un mercado mundial, en cuanto sistema comercial que refleja una "división internacional del trabajo" históricamente impuesta por los grandes centros políticos e industriales. El fracaso de la ALAEC como experiencia (esto, en contra de la interpretación jurídico-formal y apologética corriente en los medios oficiales de la ALALC), y el estancamiento del Mercado Común Centroamericano, parecen indicar el agotamiento de la vía puramente utilitaria de integración, así como de la afirmación estrechamente nacionalista, incapaz de ver el interés nacional como *también* realizándose en el interés común. Ambos aspectos se pueden resumir y expresar en el primado de la estricta reciprocidad sobre un mínimo de solidaridad funcional.

Ante esto, el Pacto Andino aparece como una respuesta y como un relevo integracionista relativo, más frente a la traducción operatoria del proyecto de integración, enunciada hacia 1957 por la CEPAL, que frente al "ideal bolivariano", ya que este último pareciera volver a tener un mínimo de funcionalidad histórica con la misma integración andina. En cualquier caso, la afirmación de autonomía así como la afirmación de un derecho de participación internacional, frente a los Estados Unidos en especial, pero aún frente a las mismas "hegemonías" "criollas", se encuentran en el origen del Pacto Andino, como, más ampliamente, en su proyecto (Acuerdo de Cartagena) y en su operación (Estatuto del capital extranjero, por ejemplo, adoptado en junio de 1971). Esta misma "voluntad de ser" histórica se expresa, en el plano interno (al Grupo Andino), en la importancia acordada a la industrialización común (adopción en agosto de 1972 de un programa de industrialización metalúrgica comportando una "dolorosa" repartición y asignación de 90 ítems de producción industrial por países) y al desarrollo comunitario (presentación en marzo de 1972 de las "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", por la Junta del Acuerdo de Cartagena)³⁵. Sin exagerar el alcance del Pacto Andino (que ha tenido ya serios problemas, y que se puede prever los seguirá teniendo en el futuro, en la medida en que la integración tienda a profundizarse), se puede decir que su estructuración ha sido posible sólo gracias a haber podido operar una cierta adecuación (y control) de los nacionalismos "nacionales"

³⁵ Cf. F. Moreno, *El Pacto Andino*. En "Vispera" (Montevideo), N° 31, junio de 1973.

en función de un interés común. Ni esto, ni las dimensiones que acabamos de enunciar (externa e interna) se dan en la ALALC.

Así, se puede apreciar en qué medida el criterio de determinación de esta segunda gran línea histórica es propiamente la afirmación y construcción de un "ser" histórico latinoamericano. Esta afirmación incluyó tanto un dinamismo y una dimensión ético-histórico-política (que caracterizaba sobre todo al "ideal bolivariano") como un dinamismo y una dimensión utilitario-instrumental, en función del desarrollo económico y de la autonomización relativa. Esto nos lleva a encontrar la tercera gran línea histórica que ya hemos enunciado, en tanto ésta puede ser determinada fundamentalmente en base a la prosecución de "modelos" ideales que, en mayor o menor grado, de una u otra forma, entienden realizar o servir ideales de participación, de libertad, de justicia, de solidaridad y de bienestar humanos.

Sobre la línea histórica que se origina en las "reducciones" del Paraguay

Es en una mezcla de utopía y dirigismo autoritario que los jesuitas inauguran en Paraguay, hacia 1610, experiencias "comunitarias" de organización indígena, centradas en preocupaciones de evangelización, justicia, solidaridad y bienestar. Hacia 1628 existen en Paraguay 13 "reducciones" con unos cien mil indios. En ellas, los jesuitas, "mediante su autoridad espiritual, como misioneros y pastores de almas, regían la vida de la reducción hasta en los asuntos menores y más privados y ejercían sobre los aborígenes un dominio patriarcal"³⁶. Al mismo tiempo, se ha caracterizado de colectivismo agrario el sistema económico de las "reducciones", sin que por esto la propiedad privada estuviese totalmente excluida; "la mayor parte del suelo era tierra comunal, y para su labranza cada indio debía trabajar de dos a tres días por semana. El producto de la cosecha obtenida gracias a este trabajo comunal se almacenaba en graneros y servía para el pago del tributo real, el mantenimiento de la Iglesia y de sus instituciones, y el cuidado de huérfanos, viudas e imposibilitados de trabajar... De la tierra restante se adjudicaban a las diversas familias quiñones o dulas para su propio uso, de modo que cada familia se procurara un sustento suficiente y lo más parejo posible". De otra parte, la vivienda era entregada en propiedad vitalicia pero no hereditaria, "y el mobiliario, ciertamente muy modesto, era de propiedad personal"³⁷.

Las "reducciones" permanecen activas en Paraguay durante gran parte del siglo XVIII, y más precisamente hasta la expulsión misma de los jesuitas en 1767. La importancia de estas experiencias puede

³⁶ Cf. R. Konetzke, *op. cit.* p. 254. Cf. también de J. M. Peramas, *La República de Platón y los Guaraníes*. EMECE, 1946. Buenos Aires.

³⁷ Cf. R. Konetzke, *op. cit.*, pp. 254 y 255.

apreciarse al considerar que habrá que esperar siglo y medio para volver a encontrar en América Latina, en otro plano, una tentativa de envergadura centrada también a su manera en ideales de justicia, solidaridad y bienestar socioeconómico.

Es el caso de los Gobiernos de José Batlle y Ordóñez en Uruguay, a comienzos de este siglo (1903-1907 y 1911-1915), que le valieron a ese país el calificativo de Suiza de América. Como se ha señalado, el Gobierno de Batlle fue el primero en Latinoamérica "en mostrar alguna preocupación por el bienestar de los no privilegiados, y en tratar de atenuar la hostilidad existente entre el rico y el pobre por medio de una acción positiva". Entonces, hubo "un decidido avance en la legislación sobre inspección de fábricas, seguros de accidente, pensión de vejez, protección de hijos ilegítimos... atención médica para los pobres, vacaciones pagadas, derechos de la mujer..."³⁸. Esta importante preocupación por el bienestar social en la justicia aparece por otro lado fuertemente marcada por un anticlericalismo radical, en el marco de una verdadera campaña de laicización de la vida política y social.

También aquí debe situarse históricamente la experiencia del Gobierno demócrata-cristiano en Chile. La fórmula política misma de "Revolución en Libertad", con que sus partidarios quisieron caracterizar el proceso, manifiesta la intencionalidad moral y política de sus promotores. Más concretamente, se tendió entonces a operar un profundo cambio social (más que económico), estructurando la participación de los marginados, o de los menos privilegiados, a partir de la promoción de una toma de conciencia efectuada en base a valores e ideales de justicia, libertad y solidaridad, propios de una filosofía personalista³⁹. Desde este ideal se implementaron complementariamente políticas de desarrollo económico y de bienestar material. Podría decirse que el proyecto y acción de reforma agraria de ese Gobierno sintetizó en algún modo el ideal demócrata-cristiano, y es una forma particular de traducirlo concretamente.

2. *Los agentes del cambio histórico*

Las personas

En último término, los agentes de los cambios sociales e históricos son siempre personas individuales. Sin embargo, en América Latina esto se ha expresado a la vez con una intensidad particular y con cierta especificidad.

³⁸ Cf. S. Andreski, *Parasitism and Subversion. The Case of Latin America*. Schocken, 1969, N. Y., p. 147.

³⁹ Inspirada en J. Maritain principalmente.

Desde el caudillismo clásico —y siempre actual— hasta hombres de Estado innovadores, pasando por diversos tipos de autócratas “progresistas”, el *rôle* político transformador de los hombres ha sido en América Latina muchas veces espectacular y a menudo ambiguo⁴⁰. Si la función principal del caudillo colonial hispanoamericano fue tal vez la “unificación de tierras”⁴¹, la del caudillo moderno ha sido la de movilizar y unificar las masas. Perón en Argentina, Vargas en Brasil o Velasco Ibarra en Ecuador, han sido en este sentido caudillos “populistas”. Son los sucesores de Túpac Amaru, o aún de un Emiliano Zapata, campeón de la Reforma Agraria en el México revolucionario (1910-1919).

Por otra parte, la orientación “racional” (si no legalista) de hombres de Estado innovadores ha encontrado sus mejores exponentes, ya durante el siglo XIX, en Bernardino Rivadavia en Argentina (1826-1845), con su lema de “paz, civilización y progreso”⁴², en un Manuel Montt en Chile (1851-1861), o aún en Porfirio Díaz en México (1877-1880 y 1884-1911). Este último hace el puente hacia el siglo XX, en que hombres como Batlle y Ordóñez, en Uruguay, Pedro Aguirre y Eduardo Frei en Chile, aparecen como los principales promotores de transformaciones profundas en el campo social y económico.

Los Estados

La “personalización” del poder lleva de suyo a identificar o aún a reducir la institucionalidad a la persona (o grupo, a lo más) del gobernante⁴³. Esto supone de parte de este último una cierta capacidad, y, de parte de los gobernados, una disponibilidad especial, propia tal vez de la pasividad inherente a ciertas formas de masificación, o, al revés, a la dinámica utópico-mesianica disponible a la demagogia política⁴⁴. En cualquier caso, aquí el estado casi no existe como sistema institucional “racional” y estable, y esto en la medida misma en que tiende a confundirse o a ser absorbido por las personas o grupos económicos o políticos. Se puede decir, en general, que la tendencia al usufructo privado de “la cosa pública” ha impedido —salvo casos excepcionales— al estado institucionalizarse en función de las necesidades reales de

⁴⁰ El caso de F. Castro en Cuba es tal vez el más expresivo en este sentido.

⁴¹ Cf. J. Lambert, *América Latina*. Ariel, 1964. Barcelona, p. 268. J. M. de Rozas no hace excepción. A pesar de su lema: “viva la federación, muerte a los unitarios”. cuando cae del poder, en 1852, deja una Argentina unificada (cf. *ibid.*, p. 269). Se pueden citar además aquí los casos de Páez en Venezuela (1830-1863), Santander en Colombia (1832-1836), Santa Ana en México (1828-1836) y Portales en Chile (1830-1837). Cf. *ibid.*, p. 270. Para Rozas, Cf. también, C. A. Floria y C. A. García, *Historia de los argentinos*. Kapelusz 1971. Buenos Aires, pp. 1-63 (Tomo II).

⁴² Cf. C. A. Floria y C. A. García, *op. cit.*, p. 460 (Tomo I).

⁴³ Cf. J. Lambert, *op. cit.*, pp. 521 y ss.

⁴⁴ Sobre el “presidencialismo” latinoamericano, cf. *ibid.*, pp. 53-58, 393, 404 y 469-499.

transformación y desarrollo de los países de América Latina. No significa esto que el estado no haya hecho nada en cuanto agente transformador, aún si el acento ha sido puesto más en la promoción de la industrialización y del crecimiento económico que en la transformación social y política⁴⁵. Sin embargo, la función estatal ha carecido a menudo de “racionalidad” proyectiva y programática, y del universalismo, que define de suyo las tareas y la servicialidad estatal como exigencias del bien común.

Grupos e instituciones

Aún si la misma falta de institucionalización permite muchas veces identificar pura y simplemente las instituciones a grupos de interés o de presión, en América Latina han operado propiamente tres instituciones diversamente fundamentales como agentes de cambio histórico: la Iglesia, las Universidades y las Fuerzas Armadas.

Las dos primeras han actuado sobre todo a través de la “formación de las conciencias”, pero también directa o indirectamente presionando a los Gobiernos y grupos de poder a cambiar el *status quo*. En particular la Iglesia institucional y jerárquica denunciada con o sin razón como “aliada a los poderosos” y pilar de la preservación de situaciones injustas y disfuncionales, ha venido a jugar un *rôle* transformador importante, especialmente a partir de fines del siglo XIX, con ciertos sacerdotes prominentes y la acción de los “católicos sociales” en general⁴⁶. Profundizando este impulso, el Concilio Vaticano II —en que la relación Iglesia y Mundo se expresa desde la perspectiva Iglesia *en* el mundo— va a provocar de alguna forma una nueva dinámica evangelizadora donde las exigencias de transformación social, que había enunciado León XIII en 1891 (*Rerum Novarum*), se van a ampliar hasta lo político mismo⁴⁷, haciéndose “multidimensionales”. Tal vez nadie en la Iglesia de América Latina haya encarnado mejor que el obispo de Talca (1938-1966), Mons. Manuel Larraín, el desafío de transformación social primero y de transformación global luego. Mons. Larraín —quien fuera Presidente del CELAM hasta 1966— resumía el pasado inmediato, preparaba y anticipaba el futuro, cuando ya en 1948 exhortaba

⁴⁵ Con “signos” muy diversos, y opuestos, los casos de Frei y Allende en Chile, de Castro en Cuba, de Velasco Alvarado en Perú, o aún de Perón, antes, en Argentina, y de Batlle en Uruguay, constituyen ilustraciones prominentes de tentativas de profundos —y no necesariamente positivos, desde luego— cambios sociales y políticos.

⁴⁶ A comienzos del siglo XX, es preciso recordar en Chile en especial los P. P. J. Fernández Pradel y F. Vives, y, luego al Padre A. Hurtado y Mons. M. Larraín. Cf. A. Magnet, *El Padre Hurtado*. Editorial del Pacífico, 1954, Santiago, y de F. Moreno y J. Ruiz-Tagle, *La démocratie-chrétienne en Chili*. En, “Rythmes du Monde” (Bruges), Tomo XVIII, N° 1, 1970, pp. 2 y 3 (y 2-13, en general).

⁴⁷ Lo que está ya en las exhortaciones de Pío XII, quien debe ser considerado sin duda como el Papa de la democracia.

a los cristianos a actuar decididamente en "lo temporal" para cumplir así con la "fidelidad social a su destino sobrenatural"⁴⁸. Por otra parte, Medellín será, en 1968, el gran acontecimiento eclesial y fuente de inspiración —no exenta de algunos elementos de ambigüedad⁴⁹— para grupos diversos y a veces también opuestos⁵⁰. En cualquier caso, la "palabra" que la Iglesia latinoamericana comunica por la Conferencia Episcopal de Medellín, apuntaba "hacia la búsqueda de una nueva y mas intensa presencia de la Iglesia en la actual transformación de América Latina, a la luz del Concilio Vaticano II"⁵¹. Es esta misma dinámica la que conduce, más de diez años después, a la Conferencia Episcopal de Puebla, en que la "palabra" del magisterio regional latinoamericano se ve reforzada por la intervención especial de Juan Pablo II⁵².

Las universidades, por otro lado, se han convertido cada vez más en centros de formación social para el cambio, en que, a la enseñanza académica magistral y de investigación, se ha agregado —no siempre para confirmarla o prolongarla...— el aprendizaje vital y espontáneo ("práxico" podría decirse, utilizando cierta jerga) del debate y acción estudiantil. Aquí, más que en ninguna otra parte, el slogan de "transformación de las estructuras" se ha visto a menudo transformado en una ideología del cambio *por* el cambio. La conjunción entre las ideologías dominantes marxo-hegeliano-freudianas, la excesiva politización⁵³, la mayor conciencia histórica frente a la injusticia, y la generosidad natural de la juventud, pareciera explicar por lo esencial esta tendencia.

Por último, es indudable que las Fuerzas Armadas, si es cierto que han

⁴⁸ Cf. *El cristiano frente al mundo moderno*. Club de Lectores, 1949, Santiago, p. 37. Cf. en general, los tres volúmenes editados por el Pbro. P. de la Noi, con la obra de Mons. Larrain (en, Edic. Paulinas, 1976, Stgo.).

⁴⁹ Pensamos sobre todo aquí en el tema de la "violencia institucionalizada". Cf. *Documento Final de Medellín*, II, 16.

⁵⁰ Independiente de lo que ha significado en el crecimiento efectivo de la Iglesia latinoamericana, ha habido una cierta instrumentalización de Medellín por grupos cristianos de izquierda inspirados en el marxismo. Como lo decía V. Cosmao, contraparte europea de los "cristianos por el socialismo", "lo que de la Iglesia se espera no es tanto una enseñanza como una mentalización... de las conciencias... Podría hablarse, en cierto sentido, de instrumentación de la Iglesia, de la fe, de Dios, al servicio de las necesarias revoluciones". Cit. en, R. Vekemans, *Teología de la liberación y cristianos por el socialismo*. CEDIAL, 1976, Bogotá, p. 202. Cf. también nuestro libro, *Cristianismo y marxismo en la teología de la liberación*. Edit. Salesiana, 1977, Santiago, pp. 87-90 y 100-102, en especial.

⁵¹ Cf. *Documento Final de Medellín*. Introd., 8.

⁵² Con lo que Puebla adquiere un nivel magisterial superior al de Medellín.

⁵³ Es corriente en América Latina ver a las Universidades convertidas en "campos de batalla en miniatura de la política nacional" (cit. en, G. A. Almond y J. S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton Univ. Pr., 1960, Princeton, p. 510). Las Universidades chilenas del período de Unidad Popular, las de Venezuela durante la guerrilla, o la Universidad argentina de Córdoba, son aquí ilustraciones pertinentes.

actuado muchas veces en América Latina en función de la preservación del *status quo*, no lo es menos que han sido también a menudo instancias de "modernización" y que, más contemporáneamente, han estado reivindicando un problemático *rôle* de agentes transformadores de la realidad histórica.

Finalmente, a nivel de los grupos propiamente tales, la participación de mayor relevancia en cuanto a la impulsión del cambio histórico en América Latina, y sin prejuzgar una vez más de la cualidad ética de sus motivaciones y de sus resultados, corresponde a partidos políticos y a grupos económicos. Los grupos políticos que en América Latina han impulsado la transformación de las estructuras se ubican al centro y a la izquierda del "tablero" político. Partidos de centro que fueron de izquierda en su origen, tales como los radicales, o aún la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) peruana; partidos de centro que nacieron como tales (las democracias cristianas), y partidos de izquierda de inspiración marxista, desde comunistas a cristiano-marxistas, todos, en uno u otro momento, si no en permanencia, han propiciado, promovido o implementado transformaciones importantes en el plano de la cultura, de la institucionalidad política, de las relaciones sociales o de la economía. Desde las políticas de "laicización" impulsadas por los radicales en el siglo pasado, hasta la transformación de las bases mismas de la conviencia social que Castro y los comunistas han impuesto en Cuba a partir de 1959, la gama histórica de casos es amplia. Reformistas (en el sentido propio del término) unos, y "revolucionarios" los otros, sólo parcial y como accidentalmente se han sumado los esfuerzos. Tan opuestos en el fondo son los modelos de sociedad en que se inspiran y tan diversos también los medios de que se sirven.

Los grupos económicos, por último (particularmente importantes en Argentina, Brasil, Chile y México, en un comienzo; luego en Colombia, Perú y Venezuela), ya sean industriales, financieros o comerciales, han impulsado en alguna forma el crecimiento económico en los más o menos subdesarrollados países latinoamericanos. Sin estos grupos modernizantes (diversos y a veces opuestos a los tradicionales grupos patronales agrarios) la industria brasileña, o aún la mexicana, no se habrían desarrollado al grado en que hoy se encuentran. La industrialización ha sido además un catalizador de cambios en otros campos (urbanización, cultura, relaciones sociales, servicios sociales, empleo), llevando al mismo tiempo a acrecentar la oferta global de bienes, aún si no siempre con una consecuente mejor distribución⁵⁴. Sea lo que fuere, el paso de la sociedad agraria y tradicional a una sociedad urbana y moderna, supone de una u otra forma la industrialización, y valoriza por ahí la función de los grupos industriales, y más indirectamente la de los grupos comerciales y financieros.

⁵⁴ Entre Brasil y Argentina hay gran diferencia al respecto.

Ahora bien, los grupos sociales en general no actúan sin pensar, ni piensan sin referencia implícita, o aun a veces explícita, inconsciente o consciente, a doctrinas, ideas o principios que orientan y condicionan su acción.

3. Las ideas

La relación entre las ideas y la realidad, en función de las exigencias de la acción (transformadora o preservadora), puede permanecer a nivel de una simple "idea fuerza" o puede traducirse en doctrina o en ideología. En el primer caso se trata simplemente de la "representación como potencia motriz": según la expresión de Fouillée⁵⁵; en el segundo caso, se trata de un sistema de principios no sólo explicativos o interpretativos de la realidad (lo que es propio de la teoría) sino además de orientación de la acción. Por último, se puede definir una ideología como un sistema de principios destinados a orientar la acción humana ya sea según exigencias políticas de movilización o según la necesidad de ocultar y justificar situaciones sociales de privilegio⁵⁶. Una doctrina puede transformarse en ideología, y, en este sentido, se puede decir que la ideología es la degradación de una doctrina⁵⁷.

En América Latina, las corrientes principales de pensamiento se han expresado en una y otra forma según los momentos y lugares. Así, el marxismo que ha operado sobre todo doctrinalmente en el plano académico y de una cierta "intelligentsia", en los Partidos Comunistas, en el Chile de Allende, o en la Cuba de Castro, es más bien su aspecto ideológico el que ha prevalecido. En el caso del nacionalismo, aún si la "idea fuerza" ha sido lo corriente, México (el Mexico "revolucionario") y Argentina (la del "justicialismo") constituyen diversamente ejemplos de ideologías nacionalistas de movilización (y en parte también de ocultamiento y justificación). En el liberalismo, por otra parte, si en un primer momento (el de la Independencia y los comienzos de la construcción republicana) prima la "idea fuerza", y aún lo doctrinal bajo la forma de un "credo" político de libertad, en un momento posterior es la ideología la que va a operar políticamente, encubriendo y justificando las situaciones de privilegio y, en general, la injusticia social. Al mismo tiempo, en su dimensión económica, el liberalismo va a ser la instancia doctrinal por excelencia de la dinamización del desarrollo económico, primero en países como Argentina, Brasil, Chile y México, luego en otros como Colombia y Perú.

⁵⁵ Cit., en R. Jolivet, *Vocabulario de Filosofía*. Desclée, de Brouwer, 1954, Buenos Aires, p. 95.

⁵⁶ Cf. G. Rocher, *Introduction a la sociologie générale. I. L'Action sociale*. Ed. H. M. H., 1968, pp. 124-129, y, J. Ladrière, "L'action et l'idéologie". En P. Delooz et al., *Idéologies et action militante*. Ed. Vie Ouvrière, 1972, Bruxelles, pp. 55-91.

⁵⁷ Cf. J. Ellul, *L'idéologie marxiste chrétienne*. Paris, Le Centurion, 1979, p. 9.

Finalmente, el pensamiento cristiano se ha expresado también en diversas formas. Como en el caso del liberalismo, pero antes que él, su primera expresión, en la América en vías de ser conquistada y colonial, es propiamente la de la "idea fuerza" (evangelizar y convertir, en general; o hacer justicia, como en Las Casas y muchos como él), que se destaca en un marco doctrinal más amplio. Más tarde, avanzada la Colonia y después de la Independencia, el cristianismo "decorativo" de algunos gobernantes, y luego de los grupos políticos confesionales (conservadores), va a operar más bien ideológicamente, privando así al cristianismo de su impulso vital transformador y modelador de personas y grupos humanos. Por último, durante los años veinte y treinta del siglo xx, se incuban, en base a los principios fundamentales cristianos, ideales religiosos de transformación social primero, e ideales políticos de reformas globales, enseguida. Esto que va a traducirse en Chile (1964-1970) y Venezuela (1969-1974) en Gobiernos demócrata-cristianos, y, en general en América Latina, en grupos políticos de inspiración cristiana, no confesionales.

La relación simultánea o sucesiva entre estas diversas posiciones, definidas a partir de las ideas, ha sido más conflictual que armónica o consensual, y esto en varias y diferentes expresiones. Así, si el liberalismo y nacionalismo se unen a veces en una cierta exaltación de lo nacional, tanto el marxismo como el socialcristianismo, aunque muy diversamente, tienden a "internacionalizar". El primero, en un sentido político de máxima estructuración ("internacionalismo proletario") llega, en los Partidos Comunistas y Cuba, hasta sacrificar lo nacional en aras de la "solidaridad" ideológico-política administrada hasta ahora (en América Latina) desde Moscú. El segundo, en su expresión política socialcristiana, entiende lo nacional "puertas abiertas", si pudiera decirse, y cree poderlo afirmar también a través de lo internacional, ya sea en términos de una cierta "solidaridad orgánica" con ideas y posiciones políticas similares (unidad mínima, que no sacrifica lo nacional a lo internacional como en el marxismo político)⁵⁸, ya sea en la exigencia de una integración político-económica en que el interés nacional se realice también en el interés común.

De esta forma, se puede decir con mayor precisión que las nociones y principios más fundamentales de las diversas doctrinas o ideologías tienden sobre todo a delimitar en América Latina, como en otras partes, tres posiciones principales: liberalismo, marxismo y socialcristianismo.

Todo el "credo" liberal está centrado en una cierta idea de la libertad. Como lo ha señalado P. Duclos, "su elemento más aparente es

⁵⁸ En América Latina existe la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA), fundada en abril de 1947 en Montevideo. Cf. *La démocratie chrétienne dans le monde*, UMDC, 1973, Roma, pp. 157-309.

la creencia optimista en el beneficio del juego natural de las libertades en todos los campos. El mecanismo de fuerzas impersonales e imprevisibles produciría automáticamente resultados superiores a los producidos por un ensayo sistemático de dirección, del curso de los acontecimientos⁵⁹. De esta forma, la vida y las estructuras sociales aparecen dotadas de una especie de “solidaridad espontánea” ligando a los hombres en la prosecución de sus intereses o ideales personales y grupales⁶⁰. En el plano económico, el ideal liberal se expresó en la libertad de iniciativa o de empresa, cuyo móvil es el beneficio financiero o material, en la libre competencia comercial regulada sólo por la “ley de la oferta y la demanda”. Esta “lucha libre” excluye toda intervención estatal —supuestamente perturbadora y disfuncional— que vaya más allá de un cierto arbitraje y del natural papel preservador que se le asigna al estado⁶¹.

En América Latina, el postulado político del liberalismo, en relación a la no intervención estatal en la vida social, cuando ha operado lo ha sido en gran medida ideológicamente —es decir para justificar, en último término, el usufructo privado de “la cosa pública”.

La lucha doctrinal contra esta práctica tradicional, ha sido animada —al menos hasta los años sesenta— especialmente por la CEPAL, con su insistencia en la necesidad de planificar la economía y el desarrollo, y la indispensable intervención estatal que ello requiere⁶². Históricamente, sin embargo, las “excepciones” a este principio liberal han sido frecuentes, ya sea para invocar la necesidad de la intervención estatal a nombre del orden, de la nación, de la seguridad interna o externa, de la justicia, de la libertad, del ideal socialista, o, en el plano económico, en vistas a promover la industrialización y el desarrollo. Correlativamente, el principio de libertad de iniciativa y de acción, ha operado más en el campo económico que en la acción política, aun si la aplicación allí de este principio se ha hecho en general al interior de fronteras aduaneras relativamente protegidas en relación al mercado internacional. Así, si bien el liberalismo ha sido también en algún momento una referencia y motivación políticamente libertaria en América Latina (y ha sido, en este sentido, más doctrina que ideología), las determinaciones particulares de sus principios fundamentales delimitan más bien una expresión híbrida, en que los principios que definen la ortodoxia han

⁵⁹ Cf. *L'évolution des rapports politiques depuis 1750*. PUF, 1950, Paris, p. 108.

⁶⁰ Cf. J. M. Albertini, *Capitalismes et socialismes à l'épreuve*. Econ. et Hum. Les Edit. Ouvr., 1970, Paris, p. 40, en especial.

⁶¹ Que se convierta así en un “gendarme espectador”. Cf. G. Myrdal, *The Political Element in the Development of Economic Theory*. R. K. P., 1965, Londres, pp. 104-139.

⁶² Cf. ECLA, *Development Problems in Latin America*. Univ. of Texas Pr., 1970, Austin, y, de R. Prebisch, *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*. IDB, 1970, Washington.

sido simplemente ajustados o acomodados a exigencias políticas de coyuntura o a simples intereses personales o grupales.

En el caso del marxismo, por otra parte, ha sido la sistematicidad doctrinal o ideológica la que ha primado, como se lo puede ver tanto al considerar a los Partidos Comunistas, la política Castro-comunista en Cuba, o la guerrilla, al otro extremo. La "matriz" marxista permite, en los límites de sus principios esenciales, una gama de posibilidades político-ideológicas, desde el determinismo cuasi-reformista (reformista a nivel de los medios, no de los fines) al "voluntarismo" leninista estilo Che Guevara⁶³. Sus principios de motivación, de estructuración doctrinal o de justificación ideológica, son la "lucha de clases", la "dominación", "hegemonía" o "dictadura del proletariado"⁶⁴ —que constituye el proyecto político marxista, ahí donde la sociedad comunista (horizonte siempre en retroceso) constituye su ideal histórico, la denuncia del "imperialismo", y la promesa socialista de una sociedad pacificada y de abundancia⁶⁵. En América Latina, esta característica utópica del marxismo parece haber sido hasta ahora tanto más operante (como motivación) cuanto mayores son las injusticias "estructurales" de la sociedad. Sin embargo, ni la reacción ha sido originalmente "popular", sino de *élites* políticas e intelectuales, ni, por lo mismo, se ha adoptado espontánea y como naturalmente el marxismo como panacea. Ha sido, al revés, la conjunción de hecho entre intelectuales "convertidos" (entre los cuales no pocos del clero católico) y políticos marxistas, la que le ha dado al marxismo el carácter de una "oferta" cultural operatoria frente a las masas disponibles y a las instituciones manipulables de las sociedades latinoamericanas. Esta "oferta" se ha visto doctrinal y políticamente reforzada por la labor de las dos corrientes que en América Latina le han dado al marxismo, desde fines de los años sesenta, un insospechado impulso "renovador": la de los "teóricos

⁶³ Cf. F. Moreno, "De los anarco-utópicos y Marx a las expresiones actuales del socialismo marxista", pp. 39-64. En, *Socialismo y Socialismos en América Latina*. L. Canal, 1977, Bogotá, pp. 13-66, y, de Guevara, cf. *Ernesto Che Guevara. Obra revolucionaria*. Ed. ERA, 1967, México.

⁶⁴ La idea y expresión es de Marx (cf. K. Marx y F. Engels, *Manifiesto of the Communist Party*. Progress Publ., Moscú, sin fecha de edic., pp. 66 y 79; *Carta de Marx a J. Weydemeyer*. En, Marx y Engels, *Obras escogidas*. Ed. Progreso 1966, Moscú, p. 456, y K. Marx, "Gloses marginales au Programme du Parti Ouvrier Allemand", p. 44. En, Marx y Engels, *Critique des Programmes de Gotha et d' Erfurt*. Ed. Sociales, 1966, París, pp. 18-50), la "teoría" de Lenin, Cf. *The State and Revolution*. En, V. I. Lenin, *Selected Works*. Progress Publ. 1968, Moscú, pp. 264-351, y, del mismo autor, "Tesis e informe sobre la democracia burguesa y la dictadura del proletariado". En, V. I. Lenin, *Obras escogidas*. Ed. Progreso, 1966, Moscú, pp. 147-162.

⁶⁵ "De cada cual, según sus capacidades; a cada uno según sus necesidades". será su lema (cf. K. Marx, "Gloses marginales...", p. 32). En la sociedad comunista se supone al hombre reconciliado con la naturaleza, con los otros y consigo mismo, en una sociedad radicalmente pacificada, "donde no habrá más clases". Cf. Marx, *Misère de la philosophie*. Ed. Sociales, 1972, París, p. 73 (y pp. 178 y 179).

de la dependencia” y la de los cristianos marxistas. Estos últimos, que fundamentan parcialmente sus posiciones en el trabajo de los primeros, se dividen en dos “familias” simbióticamente ligadas una a otra: “teólogos de la liberación” y “cristianos por el socialismo”⁶⁶. Paradojalmente —pero lógicamente, desde el momento en que se ha adoptado la perspectiva marxista—, estos últimos se han convertido en los mayores detractores de la orientación política inspirada en el cristianismo a través de la Doctrina Social de la Iglesia⁶⁷, repitiendo la crítica que hacen Marx, Lenin o un Gramsci, a las posiciones “terceristas” o al “reformismo”⁶⁸.

Sea lo que fuere de esa crítica, los principios de la doctrina socialcristiana —y que fundamentan las expresiones políticas demócrata-cristianas— son inseparablemente los de justicia y libertad, en la convicción de que la lucha por la justicia (y las reformas profundas que ella exige), lejos de llevar a sacrificar la libertad (caso del marxismo), no se justifica en definitiva sino porque así las libertades “formales” (según el lenguaje marxista) pueden hacerse efectivas o, si se quiere, “reales”⁶⁹. Por lo mismo, y complementariamente, se reconoce el carácter abstracto, y aun ideológico, de una “predica” de la libertad separada de la justicia (lo propio del liberalismo “burgués”), puesto que la justicia es una condición práctica del ejercicio social de las libertades. En la doctrina socialcristiana la práctica efectiva de la libertad debe ser regulada y de alguna forma orientada socialmente por el estado, cuya instancia funcional es el Gobierno.

En otro plano, el socialcristianismo “define la perspectiva del

⁶⁶ El mejor y más completo análisis sobre los cristianos marxistas es el que desde hace ya varios años viene haciendo el P. Roger Vekemans, Cf. en especial su obra, ya referida, *Teología de la liberación y cristianos por el socialismo*.

⁶⁷ Cuya “acta de nacimiento” oficial fuera la encíclica *Rerum Novarum* (1891) del Papa León XIII. Cf. J. Y. Calvez y J. Perrin, *Eglise et Société Economique*. Aubier, 1959, París; P. Bigo, *La Doctrine Sociale de l'Eglise a travers les Siecles*. Valores/Beauchesne, 1973, Fribourg/París (4 tomos), y, F. Moreno, *Democracia y desarrollo*. En, “Tierra Nueva” (Bogotá), N^o 25, 26 y 27, de abril, julio y octubre de 1978, pp. 5-28, 5-24 y 5-18, respectivamente.

⁶⁸ Para Marx y Engels la contradicción de la burguesía es el proletariado organizado, es decir el partido comunista, llamado a destruir revolucionariamente el régimen capitalista (Cf. *Manifiesto*, op. cit. y, de Marx solo, su crítica del “reformismo” en Proudhon, en *Misère de la philosophie*, o en Lasalle, en, *La crítica del Programa de Gotha*, por ejemplo). Lenin denunció permanentemente toda “tercera vía” (cf. obras ya referidas). Por su parte, A. Gramsci, crítica el historicismo de Croce y de Gioberti como propio de “moderados y reformistas”, y “reflejo de una tendencia práctico-política”, es decir, como “ideología en el sentido peyorativo del término”. Cf. *Il Materialismo storico* (e la filosofía di Benedetto Croce). Ed. Riuniti, 1975, Torino, p. 271 (y pp. 238-240).

⁶⁹ Cf. nuestro prólogo —no firmado— al libro de varios autores, *Libertad y Libertades* (Aconagua, 1977, Santiago, pp. 11-13), y, sobre todo, de J. Maritain, *Principes d'une politique humanista*. Hartmann, 1945, París, pp. 9-36. Cf. también, de R. Aron, *Ensayo sobre las libertades*. Alianza Ed., 1969, Madrid.

patriotismo dentro del humanismo cristiano"⁷⁰, valorizando la tradición histórica y cultural en que se han expresado los valores universales y específicos de un pueblo. "Resulta así un deber de lealtad... el trabajar porque la patria siga viviendo en la fidelidad a su patrimonio"⁷¹, y a los valores (reales) en que se expresa. Sin embargo, el auténtico patriotismo, en esta perspectiva, aún si busca naturalmente una formulación particular de los valores, "abre a lo universal... No es anti-nada, sino que busca el enriquecimiento de lo propio en su intercambio con lo ajeno, en su abertura a lo complementario, en la conciencia de la necesaria y deseable interdependencia entre grupos y países..."⁷².

En América Latina, las expresiones políticas del socialcristianismo de mayor envergadura corresponden a las experiencias del Gobierno de Frei en Chile, la de Caldera y luego de Herrera en Venezuela⁷³, y a los Partidos Demócrata-cristianos de los diversos países latinoamericanos. (los de Chile y Venezuela en particular). En uno y otro caso, la doctrina y la acción socialcristiana, en cierto sentido, se ha expresado como una "vía media" entre marxismo y liberalismo.

En el caso del nacionalismo, es importante considerar tanto su aspecto positivo como su aspecto negativo. El primero surge de una necesidad de identificación con el medio de inserción y comporta la legítima afirmación de los valores particulares de un grupo humano. El segundo aspecto comporta una "sobreevaluación de lo 'propio' y una aversión o crítica a todo lo que provenga del exterior"⁷⁴. En este caso, el nacionalismo "apunta hacia la exacerbación del amor patrio, hacia la veneración cuasi idolátrica de lo particular en cuanto distinto de lo que poseen otros pueblos; conduce imperceptiblemente hacia la sobreevaluación del territorio y de su conquista y defensa y, por lo tanto, hacia la militarización del concepto de patria. Conlleva muchas veces un menosprecio por los demás países, basado en la falsa vanagloria de un pasado mistificado y engrandecido míticamente con saturación de símbolos. Respecto del futuro, suele soñar grandezas inalcanzables y poner en tensión guerrera a toda la nación, como si a través de un voluntarismo dirigido se fueran a hacer realidad los mitos hegemónicos..."⁷⁵. Es la importancia misma de lo que está en juego lo que vendría a explicar (o a "legitimar", si se quiere) la inflexibilidad en salvaguardar su integridad.

⁷⁰ Cf. CELAM, *La Iglesia y la Integración Andina. Solidaridad, Nacionalismo, Armamentismo*. L. Canal, 1976, Bogotá, p. 209. Cf. también la Constitución Conciliar *Gaudium et Spes*, del Vaticano II (Nº 75).

⁷¹ Cf. CELAM, *La Iglesia y la Integración Andina*, p. 209.

⁷² Cf. *Ibid.*, p. 210.

⁷³ Recordemos que en El Salvador se impidió el acceso al Gobierno del candidato demócrata-cristiano triunfante, Napoleón Duarte, en 1974.

⁷⁴ Cf. CELAM, *La Iglesia y la Integración Andina*, p. 199.

⁷⁵ Cf. *Ibid.*, p. 208.

En América Latina, el nacionalismo se ha desarrollado en formas muy diversas. Por una parte, al nacionalismo independentista, y luego republicano, de construcción nacional (“idea fuerza”), sucedió hacia comienzos del siglo xx un cierto nacionalismo económico, centrado primero en la industrialización y luego en el desarrollo (desde los años cincuenta). Hoy día, sin abandonar totalmente esta perspectiva, la común doctrina de Seguridad Nacional⁷⁶ pareciera tender a definir un tipo nuevo de nacionalismo, centrado en la seguridad ya no sólo contra las amenazas del exterior, sino también del interior mismo de las sociedades nacionales. En este desarrollo de las ideas nacionalistas a nivel del continente, han fructificado, con más o menos éxito, las tentativas del nacionalismo “revolucionario” (Revolución Mexicana de 1910, y Revolución Boliviana de 1952), las del nacionalismo populista (en la Argentina de Perón, o el Brasil de Getulio Vargas) y las de lo que se podría designar como un nacionalismo ampliado, y en que se encuentran desde la tentativa unificadora de Bolívar hasta el integracionismo chileno contemporáneo. De algún modo, la doctrina y la posición política original del APRA peruano está a caballo de estas tres formas de nacionalismo, en cuanto una especie de populismo revolucionario se une a un marcado americanismo. Tampoco han estado ausentes en América Latina el ideario y las formas políticas del nacionalismo decimonónico europeo. El caso más destacado de este nacionalismo se encuentra aún hoy en Argentina, donde, desde mediados del siglo pasado, cuando menos⁷⁷, se ha desarrollado y profundizado una cierta idea de la hegemonía y de la “grandeza nacional”. Según Alain Rouquié, en Argentina la ideología de izquierda y el nacionalismo de derecha se han reconciliado “en una síntesis nacionalista” centrada en el mito de “la grandeza de la patria y su ‘lugar en el concierto mundial de las naciones libres’”⁷⁸.

Sea lo que fuere, siempre la *exacerbación* nacionalista —no su justa y necesaria expresión— va a estar no sólo desviando el cauce del desarrollo normal de una sociedad política nacional, sino también entorpeciendo la posibilidad de un desarrollo solidario y común a escala internacional.

⁷⁶ Cuya importancia debe ser apreciada empíricamente (y según cada caso), y no deductivamente como se ha tendido a hacerlo hasta ahora.

⁷⁷ J. B. Alberdi (1814-1886) constituye aquí una figura expresiva.

⁷⁸ Cf. *Le mouvement Frondizi et le radicalisme argentin*. F.N.S.P., 1967, París, p. 72. Títulos como el del trabajo de Julio Noble: *Argentina. potencia mundial* (Araza 1961, Buenos Aires), son bastante expresivos al respecto... Por su parte el sociólogo Guido Di Tella pensaba que Argentina sin pretender llegar a ser uno de los dos o tres aspirantes principales al dominio mundial (!), debería, sin embargo, proponerse alcanzar durante este siglo una posición similar a la que han alcanzado hoy países como Italia, Francia o Japón (!). Cf. *La estrategia del desarrollo indirecto*, pp. 453 y 454. En. “Desarrollo Económico” (Buenos Aires). Vol. 8, N° 32, enero-marzo 1969, pp. 451-485.

2. CORPORATIVISMO, AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA EN AMERICA LATINA: LA BUSQUEDA INTELLECTUAL DE UNA TRADICION POLITICA SUI GENERIS

*Michael Francis**

INTRODUCCIÓN

Aunque la mayor parte del análisis de este volumen se refiere a la posición internacional de los gobiernos latinoamericanos, este ensayo coloca un énfasis ligeramente diferente. La discusión que sigue se concentra en problemas de política nacional. No es, sin embargo, un intento de establecer de alguna manera una teoría del comportamiento político latinoamericano en unas pocas páginas. El objetivo es menos ambicioso y consiste en revisar algunas de las corrientes intelectuales más relevantes en el estudio de la política latinoamericana, tal como se estudian en los Estados Unidos.

¿Por qué debieran los latinoamericanos preocuparse sobre lo que estudiosos extranjeros están pensando y escribiendo acerca de su evolución política?

Una respuesta puede ser, por el humor que todo esto reviste, ver cómo los confusos extranjeros desconocen la realidad de Latinoamérica (aunque necesario es señalar que gran número de escritores latinoamericanos disfrutaron de gran prestigio entre estudiosos norteamericanos preocupados de la política latinoamericana). Otra respuesta posible sería que, dada la envergadura del imperialismo cultural existente, cualquier cosa que escritores ingleses y norteamericanos digan, eventualmente influirá en la comprensión de los latinoamericanos sobre su propia política. Pero finalmente, y esperamos que más acertadamente, las investigaciones norteamericanas y las controversias académicas son útiles a los intentos

En buena medida este trabajo es un producto de la beca Compton Memorial obtenida durante 1976-1977. Muchas personas hicieron sugerencias útiles a este trabajo. En particular quisiera agradecer al taller interdisciplinario sobre Desarrollo en la Universidad de Notre Dame; a mis colegas Peter Moody, Claude Pomerlau y Ken Jameson; dos estudiantes graduados, William Phelan y Robert Fattou. También Yale Ferguson de la Universidad de Rutgers, Peter Snow de la Universidad de Iowa y Margaret Jenks del Lafayette College. No obstante, mantuve muchas peculiaridades del trabajo y por lo tanto soy enfático que ellos no tienen ninguna responsabilidad por lo que se afirma en este artículo.

* Doctor en Ciencia Política. Director Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Notre Dame. EE.UU.

* Traducción de Francisco Worlitzky M. Versión revisada por el editor.

latinoamericanos por entenderse a sí mismos, en parte por la perspectiva diferente que tienen los norteamericanos.

Sin querer caer en una posición de lastimera y falsa modestia, debe enfatizarse que este ensayo no es una investigación que abarque toda la literatura norteamericana e inglesa sobre la política latinoamericana.

Muchos magníficos estudios no son citados y ni siquiera aludidos. Lo que sigue es un intento idiosincrásico que refleja los puntos de vista personales del autor para visualizar las corrientes de pensamiento predominantes y más interesantes. La organización y clasificaciones son altamente artificiales y por ello la literatura se retrotrae en sí misma mezclando conceptos más antiguos con enfoques recientes aparentemente distintos. La discusión, en un intento por ser breve, hace estereotipos de algunos estudios de una manera que sus autores encontrarán, sin duda, objetable.

FUNCIONALISMO

Sería cómodo creer que el mundo intelectual se caracteriza por el libre intercambio de ideas, en el cual el único patrón de evaluación es el mérito de la idea. Desgraciadamente, así como en la mayoría de las profesiones, ciertas ideas son popularizadas por individuos o grupos con prestigio y por esa razón se convierten en una moda de pensamiento dominante.

Entre los científicos políticos en los Estados Unidos, el estudio comparado de sistemas políticos fue un campo de estudio desdeñable con anterioridad a 1953. Fue entonces cuando una importante fundación privada —El Consejo para la Investigación en Ciencias Sociales—, fundó el “Comité” de Política Comparada que estuvo compuesto de prominentes académicos. Su primer presidente de 43 años, conocido por un volumen sobre opinión pública y la política exterior de Estados Unidos y un libro que trató de indagar acerca de la mayor susceptibilidad de algunos individuos hacia movimientos comunistas¹. Bajo su vigoroso e innovador liderazgo, el estudio comparativo de diferentes gobiernos comenzó a ser visto como uno de los campos de estudio más exigentes de la ciencia política.

Aunque numerosos libros han emergido con el sello del “Comité”, el volumen que tuvo la mayor influencia en la forma en que serían conceptualizadas las políticas de las sociedades menos desarrolladas fue editado por Gabriel Almond y James Coleman.

Publicado en 1960, *The Politics of the Developing Areas*²

¹ G. A. Almond, *The American People and Foreign Policy* (New York, 1950) and *The Appeals of Communism* (Princeton, N. J., 1954).

² (Princeton, N. J., 1960).

comenzaba con un fascinante ensayo de Almond titulado "un enfoque funcional en la Política Comparada". Incluyendo a sociólogos tales como Talcott Parsons³ las direcciones para la investigación y elaboración de teorías sugeridas por Almond, rápidamente llegaron a ser el paradigma dominante para estudiantes graduados en sociedades no-industrializadas.

En años recientes el "funcionalismo" ha sido objeto de tantos ataques por académicos norteamericanos, que sería superfluo discutir los problemas de este modelo de análisis. Muchos sentían que estaba excesivamente orientado a explicar y por ello a justificar el "statu-quo"⁴. Otros decían que era un "nuevo escolasticismo" que simplemente introdujo categorías con nuevos nombres al estudio de los gobiernos de otros países⁵.

Cualesquiera fuese su debilidad, el hecho es que el enfoque funcional dominó de tal manera el estudio comparativo de "Sistemas Políticos" que toda una generación de estudiantes norteamericanos trató, generalmente con escasos resultados, de utilizar este enfoque para explicar la política latinoamericana.

A raíz de su aparente inhabilidad para utilizar el paradigma de desarrollo dominante o para afinar su teorización, los académicos norteamericanos que intentaban estudiar la política latinoamericana a menudo se sintieron como ciudadanos de segunda clase en la profesión de la ciencia política. Hubo serias tentativas de aplicar el desarrollismo a los textos sobre política latinoamericana, pero fueron primordialmente de beneficio para el aula, más que para la investigación estimulante. El hecho que estos textos fueran útiles para clases de nivel universitario refuerza más aún la idea de que el funcionalismo estaba más adaptado para categorizaciones que para investigaciones enriquecedoras.

CORPORATIVISMO

Aunque es exageradamente simplista establecer cambios en las percepciones académicas, por algún estudio singularizado, el comienzo del rechazo al funcionalismo se produjo con la publicación de un artículo en la edición de *World Politics*, de enero de 1973, la más prestigiada publicación norteamericana en Ciencia Política. Este estudio fue titulado

³ T. Parsons and E. A. Shils (eds.). *Toward a General Theory of Action* (Cambridge, Mass. 1951).

⁴ S. Bodenheimer, "The Ideology of Developmentalism; The American Paradigm-Surrogate for Latin American Studies", *Sage Professional Papers in Comparative Politics*, 2 (1971); A. W. Gouldner, *The Coming Crisis of Western Sociology* (New York, 1970).

⁵ J. LaPalombara, "Macrotheories and Microapplications in Comparative Politics", *Comparative Politics*, 1 (October 1968); and R. Sandbrook, "The 'Crisis' in Political Development Theory", *Journal of Development Studies*, 22:2 (1972).

“Hacia un enfoque para el estudio del cambio político en la tradición ibero-latina: El Modelo Corporativo”, y fue escrito por el profesor de Ciencia Política de la Universidad de Massachusetts, Howard Wiarda, y cuyos intereses en investigación se habían centrado mayoritariamente en Brasil y República Dominicana. Irónicamente, una de las figuras dominantes en el estudio de la política latinoamericana fue Kalman Silvert, quien había enfatizado el “ethos mediterráneo” en sus estudios⁶ el tan alabado libro⁷ de Charles Anderson sobre *Política y cambio económico en Latinoamérica* que en retrospectiva, tiene un dejo distintivo de “corporativista” en él. La defensa de Wiarda sobre la “singularidad” de Latinoamérica planteó dramáticamente un agudo contraste con el funcionalismo y por ello fue muy comentada⁸.

El argumento de Wiarda establecía que el paradigma de desarrollo político que por entonces dominaba el estudio comparado de sistemas políticos era inadecuado para Latinoamérica, porque estaba basado en un modelo liberal y pluralista derivado de la experiencia de Europa Occidental y los Estados Unidos y que ignoraba completamente la tradición filosófica latinoamericana. El describió la situación latinoamericana como lo que más correctamente sería “un orden político-cultural y socioeconómico” que en su interior era esencialmente de dos clases, autoritario, tradicional, elitista, patrimonial, católico, estratificado, jerárquico y corporativista.

Yo asistí a esa reunión especial y hallé el estudio fascinantemente perverso aunque el argumento de Wiarda no concitó particular atención en esa reunión, si bien es cierto que la mayoría de estos estudios en estos Congresos son recibidos con una típica falta de entusiasmo. Debiera señalarse que habían otros autores no pertenecientes a la Ciencia Política, postulando un argumento similar al de Wiarda y en ese mismo tiempo señalando también, lo que él veía como una ausencia de cambio en Latinoamérica, a pesar de las terribles predicciones de revoluciones por estallar; Wiarda argumentaba que “La armazón corporativista ayuda a mantener la estructura tradicional proveyendo en forma concurrente cambios limitados a través de la gestación de nuevas unidades sociales y políticas en el aparato administrativo del Estado”.

La siguiente contribución importante al debate sobre corporativismo se produjo un año más tarde cuando el cientista político de la Universidad de Chicago Philippe C. Schmitter⁹ publicó el que es probablemente el artículo más citado en el campo de la política latinoamericana: ¿Aún

⁶ K. Silvert (ed.), *Expectant Peoples* (New York, 1967).

⁷ C. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America* (Princeton, N. J.: 1967).

⁸ Artículo presentado en la Reunión de la Asociación Americana de Ciencia Política (APSA), 1971.

⁹ Phillippe Chmitter “Still the Century of Corporatism? “The Review of Politics, 36:1 (January 1974).

el Siglo del corporativismo? Apareció en una edición especial de "The Review of Politics" editada por el historiador Frederick Pike y referido al tema: "El Nuevo Corporativismo: Estructuras Sociales y Políticas en el Mundo Ibérico".

Además de constituir una investigación brillante sobre la literatura del corporativismo, Schmitter afinó el concepto y cuestionó la posición de Wiarda sobre la singularidad del corporativismo enraizado en lo que Schmitter tajantemente denominó como "un argumento enfermizo de Weltanschauunglich* católico".

La definición que Schmitter ofreció fue muy requerida para establecer la diferencia, entre regímenes corporativos. Esta fue: "El Corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constituyentes están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquica y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o avaladas (si no creadas) por el estado y garantizadas a través de un monopolio representativo y deliberante al interior de sus respectivas categorías a cambio de la observancia de ciertos controles en la selección de sus líderes y la articulación de las demandas y apoyos".

Por esta razón, corporativismo es, como Guillermo O'Donnell observa, "un conjunto de estructuras que vinculan la sociedad con el estado"¹⁰.

En este mismo sentido, Schmitter también ofrece una definición de un sistema "monista" y un sistema que él llama "sindicalista", "gremialista".

Este parámetro para establecer lo que es y no es un estado corporativo, permite a los analistas tener algún patrón mediante el cual juzgar el grado de corporativismo de un estado.

Un análisis posterior sobre el tópico llevado a cabo por Ruth y David Collier contribuyó a entregar la importante observación de que no es algo "que esté presente o ausente", más bien, el corporativismo es "una serie de características que pueden estar presentes o ausentes en un grado variado"¹¹.

Continuando sus argumentos, además Schmitter ofrece una importante diferencia entre corporativismo impuesto por la acción del estado (corporativismo social) tal como algunos autores argumentan que emergió en Europa Occidental: "el corporativismo social aparece como el componente concomitante si no identificable del aparato democrático del estado benefactor postliberal y del capitalismo avanzado"¹²

*Nota del Traductor (conformismo).

¹⁰ G. O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State" in *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, edited by J. Malloy (Pittsburgh, Penn., 1977).

¹¹ D. Collier and R. D. Collier, "Who Does What, To Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism", in Malloy (ed.).

¹² A. Shonfield, *Modern Capitalism* (New York, 1969); and C. S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe* (Princeton, N. J., 1975).

Schmitter observa en tanto que "el corporativismo estatal parece ser un elemento definitorio y una necesidad estructural, del estado anti-liberal, capitalista retrasado y autoritario neomercantilista".

Aunque Schmitter no es ciertamente un apologista del corporativismo, su largo ensayo destaca un llamado lógico para explicar un corporativismo que no está atado a ninguna herencia hispánica o sudeuropea. El corporativismo, señala Schmitter, puede otorgar al individuo débil una bien definida jerarquía de autoridad y por esta razón un conjunto lógico de lealtades. La especialización funcional de las corporaciones expandiría el rol del liderazgo técnico, liderazgo impersonal y conllevaría a un equilibrio entre planteamientos diferentes en busca de decisiones.

Debiera también permitir la descentralización de algunas instancias de decisión y por esta razón presumiblemente permitir al estado concentrarse en tareas tan esenciales como seguridad interna, defensa nacional y política exterior. Finalmente, mediante la repartición de personas en cuerpos corporados, proveería un antídoto estabilizador a posibles, conflictos de clase. Constituye una alternativa al desarrollo de los intereses de clase y por ello a los conflictos de clase que presumiblemente hacen al corporativismo atractivo a las élites amenazadas. Stepan¹³ enfatiza particularmente que el Corporativismo Latinoamericano es una respuesta de élite a las crisis, una respuesta que guía a las élites a reestructurar completamente las relaciones estado-sociedad. Esto, por supuesto, contrasta agudamente con la posición de Wiarda y la de muchos historiadores que ven al corporativismo como una consecuencia natural de la herencia española. Obviamente pueden existir algunas posiciones intermedias en esta controversia pero sus protagonistas las han evitado largamente.

El libro de Alfred Stepan *El Estado y Sociedad. Perú en una perspectiva comparada*¹⁴ sugiere una interesante dicotomía al interior del concepto de Schmitter de corporativismo estatal. A la primera categoría la denomina sistemas corporativos "excluyentes". Sus características son la represión de las organizaciones autónomas existentes, políticas fuertemente coercitivas para suprimir a los disidentes, a un énfasis en la eficiencia y una carencia de políticas que favorezcan a la clase trabajadora. Los ejemplos históricos que cita Stepan son: el gobierno brasileño posterior a 1964, el chileno desde 1973 y el sistema que Onganía intentó establecer en Argentina en 1966.

La otra variedad, corporativismos *incluyentes* fue encontrada en México durante el período de 1935 a 1940 (la administración de Lázaro Cárdenas) y Perú de 1968 a 1975. Una diferencia mayor es que el corporativismo incluyente trata de incorporar a trabajadores y campesinos

¹³ A. Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton, N. J., 1978).

¹⁴ *Ibíd.*

ayudándolos a formar organizaciones o negociando con los grupos existentes.

En términos de políticas, las políticas incluyentes son más distributivas y simbólicas. Mientras que los excluyentes temen a los líderes populistas y radicales y todo tipo de clase trabajadora autónomamente organizada; la vía incluyente retrata a la oligarquía y al capital tradicional (significando no-industrial) foráneo como el enemigo.

El sistema incluyente trata de apoyar una movilización limitada y controlada en contra de sus enemigos y hacia las estructuras y canales del estado. Usando medidas coercitivas, el programa excluyente intenta dismantelar la capacidad organizacional de los trabajadores y campesinos y desmovilizarlos encauzándolos hacia canales estatales y estructuras asociadas controladas.

¿Qué condiciones, pregunta Stepan hace que los países se muevan hacia soluciones corporativas en Latinoamérica? Primero, él dice que “entre más grande sea la combinación de la fuerza organizacional y unidad ideológica de las élites del estado”, mayor es la probabilidad de que acceda el corporativismo. En otras palabras, para que la élite responda exitosamente a la crisis, debe tener ciertos consensos y medios de negociación interna. En segundo lugar el corporativismo es más probable que se de a “menor grado de desarrollo de partidos autónomos y grupos de intereses”.

¿Qué factores influyen para que un régimen adopte el corporativismo excluyente o incluyente? Stepan sugiere tres variables. Primero, el corporativismo incluyente es menos probable (y el corporativismo excluyente más probable) en condiciones de movilización política polarizada. En segundo lugar, entre más bajo sea el nivel de legislación de bienestar social y reformas sectoriales ante que el nuevo gobierno llegue al poder, mayor es la chance que será incluyente porque hay “ambiente” para reformas.

Sin embargo, él cree que el caso opuesto no es necesariamente válido para regímenes incluyentes. Finalmente, Stepan sugiere entre mayor sea la disponibilidad de recursos económicos y simbólicos (y secundariamente recursos coercitivos), mayor la chance de estrategias incluyentes. Entre mayores sean los recursos coercitivos (siendo secundarios los económicos y simbólicos) en relación a la demanda efectiva, mayor es la chance de corporativismos excluyentes.

Por esta razón, parte de la diferencia pareciera ser el relacionar el estado de desarrollo del país cuando emerge el corporativismo. Este es un argumento que Robert Kaufman extiende en sus escritos sobre México¹⁵. Esta es una posición más específica de argumento de Eric Nordlinger que “las probabilidades de desarrollo político hacia un modelo

¹⁵ R. R. Kaufman, “Mexico and Latin American Authoritarianism” in *Authoritarian Mexico*, edited by J. Reyna and R. Weinert (Philadelphia, 1977).

no-violento, no autoritario y eventualmente democráticamente estable son maximizadas cuando una identidad nacional surge primero y es seguida por la institucionalización del gobierno central y después por el surgimiento de partidos de masas y un electorado de masas¹⁶. El caso latinoamericano puede sugerir que la forma "más suave" de corporativismo es posible si el gobierno puede comenzar a desarrollar estructuras sociales de corporativismo incluyente con anterioridad a la aparición de partidos populares de masas y un electorado efectivo de masas. Aparece claro que la cuestión de la proyección temporal del crecimiento económico y varias estrategias de industrialización y características de regímenes en Latinoamérica será un área de especulación y prueba durante un buen tiempo venidero¹⁷.

AUTORITARISMO BUROCRÁTICO

El trabajo de Guillermo O'Donnell¹⁸ sobre el tema del autoritarismo burocrático ha tenido un significativo impacto en los EE.UU. Aunque el profesor argentino ve al corporativismo como una sola parte de sus más amplios conceptos, su conceptualización particular del autoritarismo burocrático es muy parecida a la categoría de corporativismo excluyente de Stepan. O'Donnell sugiere que los regímenes militares contemporáneos de Brasil, Chile, Argentina y Uruguay tienen similitudes significativas que se ajustan a su categoría.

Con el fin de explicar estos fenómenos de cuatro de los más avanzados países latinoamericanos, O'Donnell basa su metodología en un intento por "historificar las ciencias sociales" a través de la consideración del patrón de relaciones entre los moldes de cambios socioeconómicos y sistema político¹⁹. Particularmente él se concentra en variables tales como el desarrollo de fuerzas productivas, formación y articulación de clases, contacto con el ambiente internacional, formación y reforzamiento de alianzas políticas, y la naturaleza del estado nacional.

O'Donnell define las características del estado burocrático, autoritario como sigue:

- a. Los puestos de gobierno más altos son generalmente ocupados por personas que llegan a ellos tras carrera exitosas en organizaciones altamente complejas y burocratizadas: Las fuerzas armadas, la burocracia pública y grandes firmas privadas.

¹⁶ E. A. Nordlinger, "Political Development: Time Sequences and Rates of Changes", *World Politics*, 20:3 (April 1968).

¹⁷ Collier, "Timing of Economic Growth and Regime Characteristics in Latin America", *op. cit.*

¹⁸ G. A. O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Berkeley, 1973); and "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State", *Latin American Research Review*, 13:1 (1978).

¹⁹ "Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State".

- b. La exclusión política en lo que este persigue al cerrar los canales de acceso político a los sectores populares y sus aliados de modo de desactivarlos políticamente no sólo por medio de la represión sino también a través de la imposición de controles verticales (corporativistas) por el estado sobre tales organizaciones como los gremios.
- c. Exclusión económica, en tal forma que reduce o pospone indefinidamente la aspiración a participación económica del sector popular.
- d. Despolitización, en el sentido que pretenden reducir las cuestiones sociales y políticas a problemas "técnicos" a ser resueltos por medio de interacciones entre los más altos escalones de las organizaciones arriba mencionadas.
- e. Corresponde a un estado de importantes transformaciones en el mecanismo de acumulación de capital de su sociedad, cambios que son, a su vez, parte del proceso de "profundización" de un capitalismo periférico e independiente caracterizado por una intensa industrialización²⁰.

Los factores internos que producen el estado burocrático autoritario comienzan, de acuerdo a O'Donnell, con el fracaso de los esquemas de industrialización sustitutiva de importaciones que disfrutaron de cierto éxito inicial en los países latinoamericanos más grandes.

La estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones produjo una coalición entre los industriales y trabajadores urbanos, a través de partidos políticos que expresaron una ideología política populista.

El populismo fue en gran medida un vehículo para la intervención exitosa de las capas medias en la política latinoamericana, generalmente a través de partidos políticos de amplia base.

Las metas del populismo fueron generalmente consideradas para 1) ganar independencia económica nacional quebrando la dependencia en el capital foráneo; 2) quebrar las estructuras de clases existentes y en particular disminuir el poder de los grupos terratenientes que eran considerados como protectores del "status quo", y 3) concentrarse en la idea de traer justicia social a la sociedad. Como James Malloy señaló: El profundo impacto del enfoque populista puede ser apreciado no sólo en aquellos países donde los populistas llegaron al poder sino también, en la práctica durante este periodo la mayor parte de las naciones latinoamericanas ya bien enmendaron o reescribieron sus constituciones en términos que reflejaron en gran medida las ideas populistas. Estas ideas fueron tan fuertes que uno podría argumentar que se desarrolló particularmente entre las clases medias de Latinoamérica, un consenso general acerca de la imagen de reforma preferida por los populistas²¹.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Malloy (ed.), *op. cit.*, p. 11-2.

O'Donell argumenta, este esfuerzo por mejorar los estándares de vida de la clase trabajadora urbana, por parte de las clases medias en un esfuerzo por construir una coalición política viable fue caro y los programas produjeron inflación, cuando las estrategias de sustitución de la importación comenzó a flaquear.

Varias agencias internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional exigían austeridad, pero los intentos de austeridad produjeron crisis política. Fue frente a estas situaciones inflacionarias y de demandas emergentes de las masas por participación política que los gobiernos militares accedieron al poder con su creencia que los problemas podían resolverse por técnicos y no por políticos.

La obra original de O'Donell y Cardoso²² en esta área y el trabajo posterior de Stepan y Kaufman sobre corporativismo es rico e intelectualmente interesante. Sin embargo, existen numerosos problemas de los cuales sólo 3 serán mencionados aquí. Primero, la discusión a pesar del intento de Stepan de establecer ciertas reglas basadas en situaciones de terreno, se sitúa a un nivel de abstracción demasiado alto basado en la propia percepción de cada autor sobre la forma en que las variables se relacionan en cada caso particular. Sin querer caer en la trampa de un empirismo excesivo, ayudarían mucho si las ideas fuesen más comprobables. ¿Cómo "prueba" uno la importancia de los factores económicos sobre los factores políticos?

En segundo lugar, aún entre regímenes clasificados como autoritario-burocráticos existen grandes diferencias en importantes asuntos económicos y políticos. El sentido común que incluye juntos a Argentina, Brasil, Chile y Uruguay parece menos coherente cuando uno comienza a examinar cada caso específico. Por ej.: ¿cómo explica uno el hecho que el gobierno brasileño fue el primero en establecer la ARENA y el MDB?

Por supuesto que es el brillo de un gran teórico no dejarse confundir por los asuntos contradictorios y descubrir los conceptos fundamentales. Pero ¿es el autoritarismo-burocrático, como lo define O'Donell, una abstracción de validez suficiente como para desarrollar un análisis profundo?

Finalmente, y aunque existen muchos intentos para explicarlo, uno debe preguntarse por qué estos sistemas corporativos no son más estables que lo que realmente son. El hecho que países tan fuertemente católicos como Colombia y Ecuador no sean corporativos mina el concepto de una explicación cultural. Pero ¿qué es lo que explica la presión aún entre las élites en los países autoritario-burocráticos por el desarrollo de procesos democráticos? ¿Están estos regímenes realmente evolucionando de una manera similar a la que sugiere O'Donell?

²² F. H. Cardoso, "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications" in *Authoritarian Brazil*, edited by A. Stepan (New Haven, 1973).

MILITARISMO

El énfasis en la influencia del funcionalismo estructural previo a los años 70 no debiera llevarlo a uno a creer que antes de esa época existía una creencia ingenua entre los estudiosos norteamericanos de que Latinoamérica se estaba movilizandó inexorablemente hacia procesos políticos democráticos en aumento. Aunque algunos podrían ser culpados por eso, en verdad una buena parte de la literatura se preocupó del militarismo y particularmente sobre lo que causó los golpes de estado aunque frecuentemente el tono fue que éstos eran aberraciones u obstáculos que hacen tambalear la evolución hacia la democracia. El entendimiento aceptado era que la movilización de masas se correlacionaba positivamente con los golpes militares y que el desarrollo económico se correlacionaba negativamente²³. Esto fue refutado en parte por el cientista político José Nun quien veía a los militares ligados a través del origen de clase media de sus oficiales a la protección de esos intereses de clases en contra del surgimiento de la participación política de las masas.

Como estos golpes estaban teniendo lugar en algunos de los países más avanzados, el análisis de Nun refutaba la idea de una correlación negativa en el desarrollo económico y por tanto aceptando la proposición de Putnam relativa a movilización²⁴.

Pero luego un gran número de autores también comenzó a sugerir que había habido un cambio en la naturaleza misma del golpe militar. Por ejemplo, el sociólogo argentino José Miguens²⁵ observó que un nuevo tipo de golpe militar había emergido caracterizado por un establecimiento (establishment) militar magnificado, una desconfianza profunda de la política democrática y un rechazo a regresar a los cuarteles después de un periodo de estabilización postgolpe.

Una de las explicaciones más convincentes para este cambio fue relacionada con el tema que el profesionalismo en aumento de los militares podría ser más intervencionista bajo ciertas circunstancias.

Esto fue particularmente bien documentado por Alfred Stepan en su estudio de los militares brasileños y el golpe de 1964 donde el profesionalismo se correlacionó fuertemente con los sentimientos progolpista y de participación²⁶. También el papel del propio interés institucional ganó gran notoriedad entre los estudiantes del comportamiento militar latinoamericano. Por largo tiempo había existido conciencia de la sen-

²³ R. D. Putnam, "Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics", *Western Political Quarterly*, 20:1 (1967).

²⁴ J. Nun, "The Middle-Class Military Coup" in *The Politics of Conformity in Latin America*, edited by C. Veliz (London, 1967).

²⁵ J. E. Miguens, "Una nueva metodología para el estado de los golpes militares en Latinoamérica", *Estrategia* (Julio 1969).

²⁶ A. Stepan, *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil* (Princeton, N. J., 1971).

sibilidad de los militares con respecto a amenazas institucionales: El libro de Edwin Lieuwin *Generales versus Presidentes: Neomilitarismo en Latinoamérica*, había comentado con respecto a los pronunciamientos militares entre 1962 y 1964 que "Tras las ostensibles razones para intervenir está el propio interés institucional"²⁷. Pero realmente pareció que la naturaleza cambiante del profesionalismo y la ideología militar estaban impactando de nuevas formas con el propio interés institucional. Gran parte de la evolución se ha producido con ampliación de las doctrinas de seguridad nacional que incluyen el desarrollo como meta.

El casi unánime acuerdo sobre la existencia de vínculos entre desarrollo económico y seguridad nacional, que emergió en los establecimientos militares latinoamericanos provocando una ampliación de sus preocupaciones hacia otros asuntos cuando asumieron el poder. En efecto, existe una división en la literatura sobre militarismo entre las explicaciones sobre las causas de los golpes y las explicaciones sobre el por qué se comportan en la forma que lo hacen una vez que alcanzan el poder.

Aunque oscurece numerosos problemas, el comentario de Martín Needler sobre lo anterior, probablemente es aún un argumento adecuado de la creencia aceptada hoy en día.

"El punto de vista que la defensa de intereses institucionales provee la explicación general más útil sobre la toma del poder por parte de los militares no excluye la interpretación de golpes específicos como servidores de intereses de clases o un interés general de carácter nacional, o aún otros intereses como los de individuos específicos. La estructura de causalidad de un evento histórico es complejo, y la toma del poder militar es el resultado de la interacción de fuerzas tanto internas como externas a la institución militar. Los oficiales militares son a menudo persuadidos de la deseabilidad de una toma del poder por civiles cuyos motivos posteriores ellos no comparten. Sin embargo, las probabilidades de éxito son las mayores si pueden demostrarse que los intereses institucionales están de alguna manera en juego"²⁸.

La explicación sobre el por qué los militares se comportan en la forma que lo hacen una vez en el poder se concentra más en la manera como los militares ven el mundo²⁹.

La idea que el profesionalismo de los militares no previno (y podría, en efecto, incentivar) golpes fue un concepto particularmente difícil de admitir por los oficiales del gobierno norteamericano.

²⁷ (New York, 1964), p. 107.

²⁸ M. Needler, "Military Motivations in the Seizure of Power", *Latin American Research Review*, 10:3 (Fall 1975), p. 71.

²⁹ I. L. Horowitz and E. K. Trimberger, "State Power and Military Nationalism in Latin America", *Comparative Politics*, 8:2 (1976); H. Vera-Godoy and M. Francis, "A Totalitarianism in Latin America: Chile's New Military Messiahs?" *The Third World Review*, 3:1 (Spring 1977).

Ellos habían argumentado que la ayuda a Latinoamérica iba a ayudar a profesionalizar y por ende a aumentar las posibilidades para la democracia en Latinoamérica basados en un presunto vínculo entre ejércitos profesionalizados y los bajos niveles de actividad política.

Esto parece ahora como casi un ejemplo de humor negro, pero fue ampliamente creído entre los académicos de entonces. La mayor parte de la confusión se origina a partir del influyente libro de Samuel Huntington *El soldado y el estado*, que hace corresponder el profesionalismo militar con el apoliticismo³⁰.

DEPENDENCIAS

Otro enfoque al estudio de la política latinoamericana en los círculos académicos en los Estados Unidos ha constituido el cuerpo de escritos que uno puede llamar teorización de la dependencia. Primitivamente identificada con escritores como Cardoso³¹ y Sunkel³² la dependencia primero apareció en inglés a través de André Gunder Frank y Susanne Bodenheimer³³. Los norteamericanos vincularon sus escritos a una crítica radical de las relaciones de Estados Unidos y Latinoamérica y presentaron la dependencia de una manera simplista en comparación a los enfoques más sutilmente intelectualizados de Cardoso y Sunkel.

En la medida que *la dependencia* se ha puesto de moda en Latinoamérica, se ha producido una ola inicial de entusiasmo por el concepto en Norteamérica particularmente entre jóvenes economistas y sociólogos y en menor medida entre científicos políticos.

El impacto más reciente de la teoría de la dependencia pareció ser como una explicación por la calidad y cantidad de crecimiento económico y para explicar algunas formas de estratificación social. Su habilidad para explicar sistemas políticos completos parecen limitados a generalizaciones más bien burdas.

Han existido algunos intentos en la literatura de los Estados Unidos por utilizar el enfoque de dependencia en estudio de casos³⁴ pero los mejores estudios de casos, por ejemplo el de James Morris y Steve Ropp sobre Honduras, han sido más bien estrechos y han mezclado dependencia

³⁰ (Cambridge, Mass., 1957).

³¹ F. H. Cardoso and E. Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. (México, 1970).

³² E. G., O. Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina", *Estudios Internacionales* (enero-marzo, 1971).

³³ A. G. Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil* (New York, 1969); S. Bodenheimer, "Dependency and Imperialism: The Roots of Latin American Underdevelopment", *Politics and Society*, 1 (May 1971).

³⁴ R. H. Chilcote and J. C. Edelstein (eds.) *Latin America: The Struggle with Dependency and Beyond* (Cambridge, Mass., 1974).

con otros conceptos como corporativismo³⁵. Estudios orientados a la utilización de la dependencia como variable central para la conclusión de otros enfoques han sido poco satisfactorios.

En particular, como el economista Thomas Weisskopf ha observado, algunos de los autores han sido negligentes al fracasar en la separación de los efectos del capitalismo *per se*, del capitalismo dependiente³⁶.

El mismo Cardoso se ha quejado amargamente acerca de lo que él ha visto con respecto al mal uso de la teoría de la dependencia por académicos norteamericanos³⁷. El ha estado advertido de los enfoques altamente cuantitativos, aún cuando ellos apoyan algunas de sus generalizaciones³⁸. Sin embargo, en términos del prestigio, el mayor trabajo en ciencia política sobre dependencia en los Estados Unidos es un proyecto casi totalmente cuantitativo que utiliza muchas variables y que es financiado por la Fundación Nacional de Ciencias del Gobierno de los Estados Unidos y llevado a cabo por un equipo encabezado por Bruce Russett de la Universidad de Yale.

El chileno Gabriel Palma, en una crítica con la cual muchos científicos políticos norteamericanos estarían de acuerdo, ha argumentado que los intentos encaminados a construir una teoría estableciendo "las leyes del movimiento del subdesarrollo de carácter capitalista dependiente" son susceptibles de aparecer como un seductor desafío para aquella parte del mundo académico norteamericano siempre ansioso por consumir hipótesis unidimensionales referida a una variable claramente establecida".

Más aún, observa Palma, la mezcla de datos de diferentes situaciones de dependencia puede a lo más ser de interés secundario, o de mero valor como curiosidad. El también advierte que sin más estudios de casos sobre los cuales elaborar una nueva teoría del desarrollo capitalista latinoamericano, la teorización "necesariamente caerá en la trampa de la dialéctica del pensamiento, que consiste en trabajar sobre sí mismo en torno a dialéctica abstracta, a partir de conceptos previamente contruidos"³⁹.

³⁵ J. A. Morris and S. C. Ropp, "Corporatism and Dependent Development: A Honduran Case Study". (Paper given at Latin American Studies Association Meeting, Atlanta, 1976).

³⁶ T. Weisskopf, "Dependency as an Explanation of Underdevelopment: A Critique". (Paper presented at Latin American Studies Association Meeting, Atlanta, 1976).

³⁷ F. H. Cardoso, "El Consumo de la Teoría de la Dependencia en los Estados Unidos", *El Trimestre Económico*, 173 (January-March 1977).

³⁸ C. Chase-Donn, "The Effects of International Economic Dependence on Development and Inequality: A Cross-national Study", *American Sociology Review*, (December 1975).

³⁹ G. Palma, "Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment", *World Development*, 6 (1978).

Al menos entre los científicos políticos de los Estados Unidos, el concepto de dependencia se plantea en un punto de debate fronterizo. Russett y el enfoque de su equipo, con respecto al concepto es más consistente con la literatura sobre relaciones internacionales que el pensamiento tradicional en política comparada. Sin embargo, si sus esfuerzos son bien recibidos, o si son criticados solamente en base al enfoque cuantitativo podría bien introducir la teorización norteamericana sobre dependencia. Posiblemente las protestas de individuos tales como Cardoso prevenirán al enfoque de dependencia de ser monopolizado por los computadores y lo preservarán como un concepto adecuado para ser utilizado en estudio de casos.

ENFOQUES MARXISTAS

Con algunas excepciones y previamente a los años 60 los Academicistas norteamericanos habían oscurecido los métodos marxistas de análisis. Particularmente el funcionalismo estructural permitió a los científicos políticos ignorar conceptos tales como clase o el impacto del capitalismo en países en desarrollo. Pero las torres de marfil fueron sacudidas por la oposición a la guerra de Vietnam y los enfoques izquierdistas comenzaron a emerger y encontrar respetabilidad.

El énfasis sobre el papel de las multinacionales y la cuestión general sobre el impacto de la dependencia fueron sustancialmente influidos por estudiosos que usaron metodologías marxistas. Hoy en día ningún análisis comprehensivo de la política latinoamericana puede ignorar el impacto de la inversión extranjera y los intentos de gobierno por controlar las multinacionales. Sin embargo, puede argumentarse que con la excepción de Chile, las tentativas de aplicar explicaciones marxistas a la política doméstica de Latinoamérica no ha sido muy iluminadora. La explicación marxista para eso y para la cual aún autores de una tendencia más conservadora como Pike⁴⁰ estarían de acuerdo es que la pequeña clase alta ha sido extraordinariamente efectiva en prevenir el surgimiento de cualesquier sentido de conciencia de clase entre las masas. En efecto, muchos marxistas y no-marxistas estarían de acuerdo que la política latinoamericana puede ser visualizada como una lucha entre las élites a un nivel, con el único mecanismo de la élite —vis a vis— las clases bajas con un deseo de coaptar los líderes potenciales de movimientos de masas y a preservar estructuras de patrón-cliente. Obviamente, el corporativismo es particularmente útil para reprimir la posible formación de conciencia de clase.

Chile, con su poderoso movimiento laboral y partidos de izquierda ha sido único en Latinoamérica en el sentido de que hay una evidencia

⁴⁰ F. Pike, *Spanish America 1900-1970: Tradition and Social Innovation* (New York, 1973).

empírica que sugiere que gran número de chilenos ven la política como una lucha entre clases⁴¹.

Esta tendencia avala el interesante análisis de Bárbara Stallings sobre Chile de 1958 a 1973 en el cual ella se limita a una perspectiva de lucha de clases en la política chilena⁴².

A raíz de que la dependencia se plantea tan poderosamente sobre algunos aspectos de marxismo y leninismo puede ser equívoco separar los enfoques marxistas de la dependencia. Sin embargo, parece también ser claro que uno de las alas más importantes de la teorización de la dependencia rechaza muchos supuestos marxistas importantes.

El tema sobre el cual el marxismo y la dependencia ha hecho más para influir la producción literaria norteamericana es el cuestionamiento del valor de la inversión extranjera y la visualización de los capitalistas extranjeros como una influencia determinante en los gobiernos latinoamericanos. El funcionalismo estructural tendió a rechazar todos los factores externos al sistema político en estudio y por ende ignorar la influencia del capital foráneo o de los gobiernos.

EL ESTADO

Uno de los problemas con el enfoque marxista que se expone muy claramente en el libro de Stallings sobre Chile es que el marxismo no se aboca perceptiblemente a la cuestión de la naturaleza del Estado. Como Stepan ha observado los marxistas tienden a ver al estado estrictamente como un instrumento de represión de clase o favoritismo de clase. En cierto sentido, el ignorar la autonomía del estado coincidió con las percepciones de los funcionalistas estructurales. Ese enfoque también ignoraba la naturaleza del estado —excepto para considerar a los burócratas como un grupo de interés— en vez de ver al estado simplemente como respondiendo a algunos equilibrios particulares de interés o desarrollos sociales⁴³.

Stepan establece un poderoso argumento al reenfatizar al estado como una variable importante en el proceso de desarrollo, una posición que se basa en lo que Linz y él llaman "estatismo orgánico"⁴⁴. Esto puede incluir un gran número de diferentes formas y básicamente constituye una justificación filosófica, originada a partir de una larga tradición, para regímenes que son autoritarios por naturaleza. En este sistema el estado debiera perseguir el bien común y organizar la comunidad política de una manera tal que otorgue a todas las partes constituyentes una fun-

⁴¹ K. P. Langton and R. Rapoport, "Social Structure, Social Context, and Partisan Mobilization: Urban Workers in Chile", *Comparative Political Studies*, 8 (October 1975).

⁴² B. Stallings, *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973* (Stanford, Calif., 1978).

⁴³ Stepan, *The State and Society*, *op. cit.*

⁴⁴ J. J. Linz. "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in *Handbook of Political Science*, III cited by F. Greenstein and N. Polsby (Reading, Mass., 1975).

ción apropiada. Dejando de lado las restricciones normativas de tipo ideal, esta observación de que el estado tiene intereses propios, libres de varias presiones sociales parece verdadero en la práctica. Un artículo particularmente interesante que tiene que ver con la cuestión pertinente a la política del gobierno mexicano hacia las corporaciones multinacionales propone convincentemente que el estado mexicano aisladamente, es una importante fuente explicativa del tipo de trato que las multinacionales reciben en México⁴⁵.

Probablemente debiera señalarse que el libro ampliamente leído de Huntington *El orden político en las Sociedades en cambio* (1968) se refiere al tema en términos de discutir las políticas adecuadas que el estado debiera seguir en orden a institucionalizarse⁴⁶.

Si bien Stepan presumiblemente no querría una definición estrecha de "estado", esta tendencia podría ampliar estudios más avanzados de comportamiento burocrático en los países latinoamericanos. Jack Hopkins escribió en 1974:

"Una de las áreas menos desarrolladas de las ciencias sociales en el estudio de Latinoamérica es el campo de la administración pública. Como el foco de estudio externos sobre Latinoamérica, la administración pública sufre de muy poca atención, e internamente en Latinoamérica, el tema ha quedado rezagado tras otras ramas de la ciencia política en desarrollo"⁴⁷.

Desde ese tiempo las agencias burocráticas de Latinoamérica han sido cada vez en mayor medida, un blanco prioritario para los ejercicios de estudiantes graduados que de Universidades Estadounidenses se proyectan sobre Latinoamérica cada año.

Presumiblemente, los vacíos existentes en la literatura sobre la importancia de las burocracias gubernamentales de Latinoamérica será llenado eventualmente y existen ya algunos estudios brillantes efectuados, por ejemplo el libro Peter Cleaves⁴⁸.

A riesgo de desilusionar a aquellos que creen que la investigación de estudiosos está moldeada simplemente por la importancia de los temas a tratarse, debiera observar que una de las atracciones de los estudiantes graduados norteamericanos de ciencia política en la subárea es porque ofrece lejos las mejores oportunidades de empleo. En una etapa

⁴⁵ D. Bennett and K. Sharpe, "The State in Late Dependent Industrialization: The Control of Multinational Corporations in Mexico". (Paper given at the American Political Science Association Meeting, Chicago 1974).

⁴⁶ S. Huntington. *Political Order in Changing Societies* (New Haven, 1968).

⁴⁷ J. W. Hopkins, "Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America", *Latin American Research Review*, ix:1 (Spring 1974) p. 109.

⁴⁸ P. S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (Berkeley, 1974).

de pocos empleos académicos uno puede especular que ésta ha sido una motivación más poderosa para que los estudiantes se dediquen a los estudios burocráticos que a la presencia de cualesquier cuerpo teórico de interés.

CLIENTELISMO

Un grupo final de generalizaciones que ha atraído a algunos científicos políticos y que nosotros etiquetamos como clientelismo se aboca a la literatura de carácter antropológico.

Una relación recíproca entre actores con poder y estatus desigual y que es básicamente particularizada y privada se define como clientelismo. Uno de los estudios básicos sobre el tema, se refiere a la política campesina en Colombia, dice que el concepto fundamentalmente ayuda a explicar el "comportamiento político de los actores de sectores bajos particularmente campesinos, sobre cómo son incorporados, reclutados, movilizados o inducidos al proceso político nacional"⁴⁹. Sin embargo, como Margaret Jenks lo señala, enfatizando las redes verticales de las relaciones personales a través de una serie de dualismos personalistas patrón-cliente, uno puede entender una conexión de las masas a través de una serie de corredores (gestores) en la cúspide de la jerarquía de un sindicato o partido político burocrático⁵⁰.

Sin considerar la cuestión de si el clientelismo es particularmente prevalente en Latinoamérica o si más bien es una forma común de interacción en las sociedades menos desarrolladas, no solo existen señales de lo que aparece ser clientelismo significativo por encima del nivel campesino, sino que varios autores han señalado su presencia en lugares tales como los militares argentinos⁵¹, la legislación brasilera previa a 1964⁵², en los partidos políticos de Colombia⁵³ dentro del PRI mexicano⁵⁴ y en la política local chilena⁵⁵.

O'Donnell ve al clientelismo como teniendo una correlación negativa con el corporativismo. El ofrece dos razones específicas para la declinación del clientelismo mientras que las estructuras corporadas se desarro-

⁴⁹ J. D. Powell, "Peasant Society and Clientelistic Politics", *American Political Science Review*, 64:2 (June 1970).

⁵⁰ M. Jenks, "Political Parties in Authoritarian Brazil". (unpublished manuscript).

⁵¹ Miguens, *op. cit.*; and R. A. Potash, *The Army and Politics in Argentina, 1928-1945* (Stanford, Calif., 1969).

⁵² T. E. Skidmore, *Politics in Brazil, 1934-1964* (New York, 1967); and R. J. A. Roett (ed.), *Brazil in the Sixties* (Nashville, Tenn., 1972).

⁵³ J. Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven, Conn., 1968).

⁵⁴ K. F. Johnson, *Mexican Democracy: a Critical View* (New York, 2nd ed., 1978).

⁵⁵ A. Valenzuela, *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity* (Durham, N. C., 1977).

llan: primero, existe una migración interna que empieza con la comercialización de la agricultura y las etapas iniciales de la industrialización. En segundo lugar, ha habido una declinación en la hegemonía oligárquica en la mayor parte de los países latinoamericanos y esto ha llevado a las élites a buscar instrumentos corporativos para controlar a las masas⁵⁶. Presumiblemente un país donde el clientelismo ha sido muy fuerte tal como en Colombia resistiría el corporativismo. Sin embargo, y a raíz de que algunos escritores parecen ver al clientelismo y el corporativismo como relacionados con la herencia hispánica, sería útil ver como estas dos características negativamente correlacionadas se vinculan retrospectivamente a la misma experiencia histórica.

Aunque él sugiere algunas interesantes posibilidades para investigación y utilización del concepto de clientelismo, el mejor análisis crítico de este problema ha sido hecho por Kaufman⁵⁷.

El señala que gran parte de la literatura fracasa al especificar tanto el nivel de análisis en que el concepto es usado como en la manera de usarlo. Más aún, Kaufman se queja que el enfoque tiene una forma inadecuada teórica y conceptual de diferenciar lo que es patrón/cliente y lo que no lo es. Finalmente, aunque la mayor parte de los estudios que utilizan el clientelismo aparecen como implícitamente estructural funcionalistas en su concepción, Kaufman cree, que los escritores no han decidido en forma satisfactoria como se relacionan el funcionalismo estructural y el clientelismo.

En resumen, cuando uno intenta revisar las corrientes intelectuales de mayor importancia en el estudio de la política latinoamericana (tanto por parte de estudiosos de los Estados Unidos y Latinoamérica), es deprimente contemplar el afán de seguir la moda en esta empresa y el frecuente redescubrimiento de los mismos conceptos. Aunque a la vista del detrimento impacto del funcionalismo esto era urgentemente requerido ¿es acaso la conceptualización de Wiarda sobre el corporativismo muy diferente de lo que Silvert y Anderson ya estaban diciendo acerca de Latinoamérica? Habla muy pobrementemente de los científicos políticos de los Estados Unidos el que hayan estado tratando de operar con el funcionalismo durante tan largo tiempo.

Por ultimo el problema es de equilibrio. Los mejores estudios, tales como la discusión de Stepan sobre Perú, son aquellos que equilibran varias corrientes teorizantes de una manera reflexiva, a la vez que considera los conceptos sólo en la medida de su relevancia lógica. La mayor parte de la investigación reciente parece más deseosa por confrontar el hecho de

⁵⁶ G. O'Donnell, "Corporatism and the Question of the State", *op. cit.*

⁵⁷ R. R. Kaufman, "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems", *Comparative Studies in Society and History*, 16:3 (June 1974); also see S. W. Schmidt, J. C. Scott, C. Lande and Laura Guasti (eds.) *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism* (Berkeley, 1977).

que la industrialización trae consigo ciertas tensiones, discutir el impacto del capitalismo, y ansiando ver la dependencia como una variable importante —pero solo una variable entre muchas, y están conscientes de la importancia del conjunto único de problemas que confronta cada país latinoamericano. Desgraciadamente, enfoques corrientemente populares como el corporativismo, clientelismo, dependencia, autoritarismo burocrático pueden, eventualmente, ser vulgarizados y usados tan arbitrariamente que también caerán en el trasto de desperdicios de los enfoques teóricos descartados. No es totalmente descabellado visualizar el funcionamiento como de vuelta a la popularidad, bajo un nombre distinto, por supuesto.

Finalmente debiera señalarse que existe una poco afortunada tendencia entre los especialistas del área, a lograr prestigio en base al estudio de un país en particular y después encerrarse en su torre de marfil a teorizar por el resto de sus carreras.

Desgraciadamente, tanto científicos políticos norteamericanos como latinoamericanos necesitan concentrarse más en investigaciones de base que usan un número intermedio de casos para comprobar varias hipótesis o que tiene que ver con cuestiones específicas de un sistema político particular. La investigación de las variables arriba mencionadas darían a los elaboradores de teorías más material con que trabajar.

CONCLUSIÓN

A la altura de este punto debiera estar claro para el lector que la comunidad académica norteamericana ha estado a menudo más interesada en las metodologías de estudio de la política latinoamericana que en la política en sí misma. Esto es consistente con la creencia de muchos académicos de que si uno se preocupa demasiado en la evaluación de políticas alternativas o hace sugerencias, se “contamina”, con este contacto y con el proceso político. Por ello existe la ambigüedad, que indudablemente aparece extraña a muchos latinoamericanos poco familiarizados con las costumbres académicas norteamericanas, de gente que estudia política pero cree que es necesario mantenerse ajeno al proceso para poder ser un observador no comprometido. (Si este enfoque no-político o libre de valor avala en esencia el “status quo” es asunto diferente).

Sin embargo, si intentamos “leer entre líneas” y especular sobre la base de esta literatura, ¿Qué es lo que el análisis de este trabajo parece sugerir para Latinoamérica?

En lo fundamental, las conceptualizaciones norteamericanas sobre la política latinoamericana sugieren que los sistemas democráticos de significación continuarán experimentando grandes tensiones.

Sin embargo, debiera observarse que las conceptualizaciones que sugieren esto han ganado popularidad porque explican lo que sucede en numerosos países latinoamericanos.

De modo que en un sentido, estos conceptos son explicaciones y pueden derivar en implicaciones para el futuro.

Pero si las explicaciones son correctas ellas parecerían sugerir dificultades ampliamente difundidas para preservar la democracia.

Uno de los aspectos lamentables del fracaso de Latinoamérica para encontrar un consenso en torno a un conjunto particular de ideas políticas es que los países latinoamericanos, a pesar de sus problemas, tienen tantas ventajas que otros países del tercer mundo sólo pueden envidiar. Su estándar de vida es mucho más alto, su nivel de educación es más alto, en muchos casos son capaces de producir materias primas para las cuales existe un mercado internacional, su nivel de industrialización es sustancial, y la unidad racial de los países es mucho más grande que la mayor parte de los países del tercer mundo, previniendo por ello el surgimiento de movimientos basados en sentimientos raciales antagónicos.

La mayor parte de los estudiantes de la política latinoamericana ven a aquellas formas no-democráticas de gobierno como el modelo burocrático autoritario, como una respuesta de élite a la crisis y no algo que es inherente a la cultura latina. Estas formas de organización política son medios mediante los cuales las élites preservan sus posiciones aunque ellas pueden tener elaboradas justificaciones teóricas.

En particular, la creencia en los tecnócratas y la eficiencia que muchos líderes militares profesan es vista como una manera de reforzar el "status quo". La habilidad técnica, como un sustituto para la política, tiene una connotación positiva para algunos, pero en la práctica esta creencia en el gobierno de los tecnócratas ha sido tan desventajosa para las masas y ventajosa para la élite, que es difícil creer que las opciones técnicas están basadas en una definición amplia de lo que es bueno para el pueblo en su conjunto. La justificación del autoritarismo sobre la base de la habilidad técnica, es realmente una versión reflatada del concepto Platónico de los reyes filósofos excepto que el autoritarismo burocrático no tiene resguardos para garantizar la benevolencia.

Por otra parte, uno pecaría de ingenuo al argumentar que la democracia es una solución fácil a los problemas de gobierno en Latinoamérica. O'Donnell está en lo cierto al señalar los problemas causados por ideologías populistas como estrechamente vinculados a gobiernos democráticos reformistas.

Cuando los problemas económicos emergieron al final del "boom" de la sustitución de importaciones (si hubo un boom), el estrago económico minó la confianza pública en la habilidad de las estructuras democráticas para hacer frente a problemas fundamentales.

Por ello, es verdad que los partidos democráticos en Latinoamérica pueden ser culpados (en grado diverso) por su inhabilidad para convencer a la gente que ciertas clases de sacrificios son necesarios y que los problemas no pueden ser resueltos imprimiendo dinero. Pero, en estricta justicia con los partidos, ellos a menudo tuvieron que confrontar pro-

blemas de una naturaleza y gravedad que podría derribar cualquier gobierno democrático.

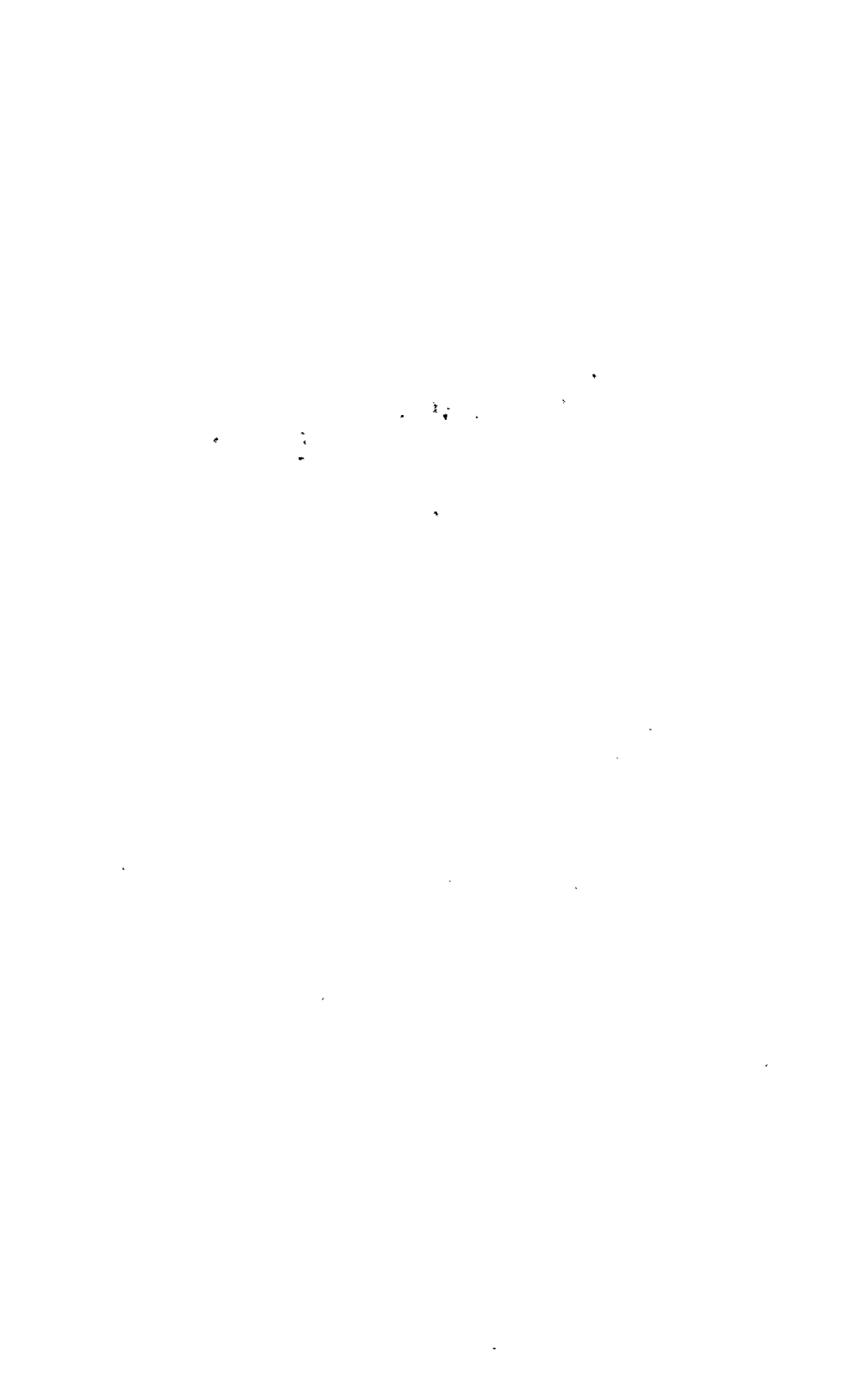
Tanto pesimismo acerca del futuro de políticas democráticas en Latinoamérica es comprensible. Pero existe evidencia en el otro lado de esta cuestión. Por ejemplo si uno observa el desempeño de Colombia, Venezuela y Costa Rica (ya sea separadamente o como un grupo) y evalúa el progreso que han alcanzado en los últimos veinte años en términos de escuelas, cuidados médicos, etc., las cifras son impresionantes aún en comparación con los modelos conceptualmente más nítidos y a menudo idolatrados de Cuba o Brasil. Desgraciadamente la política en Colombia, Venezuela y Costa Rica no sigue un desarrollo ordenado y esos países a menudo sufren crisis políticas de algún tipo que los hace aparecer menos atractivos que los modelos autoritarios mucho más límpidos.

Pero sin pretender halagar en demasia a los países democráticos de Latinoamérica, ya que ellos en verdad enfrentan dificultades, puede decirse que estos países han permitido una participación relativamente libre y han dado respuesta a muchas de las necesidades de sus ciudadanos.

Pienso que los científicos políticos norteamericanos han contribuido a esta tendencia al olvidar que existen países democráticos en Latinoamérica. Nos hemos sentido tan desilusionados de ver cómo países tan profundamente democráticos como Uruguay y Chile y otros con un potencial tan grande como Argentina y Brasil han terminado por ser gobernados por Juntas Militares que hemos dedicado una cantidad desproporcionada de tiempo tratando de explicarlo. En razón a que éstos no constituyen modelos tan coherentes como el cubano o brasileño, nos hemos ocupado excesivamente en tratar de explicar la prevalencia de dictaduras en Latinoamérica y hemos prestado una inadecuada atención a la permanencia de prácticas democráticas en otros países latinoamericanos.

SEGUNDA PARTE

Actores políticos regionales



3. LA DINAMICA DE EQUILIBRIO DE PODER EN SUDAMERICA Y SUS PROYECCIONES EN LAS POLITICAS EXTERIORES DE LA REGION

*Alberto Sepúlveda Almarza**

INTRODUCCIÓN

Es usual que en trabajos de este tipo el autor haga una larga y sesuda referencia a la metodología empleada para realizar su investigación, indique los autores consultados y las tesis que aspira a demostrar; todo ello con el fin de acreditar que domina el tema, que lo ha estudiado con seriedad y que sus conclusiones no son descabelladas. Puede que sean novedosas, pero están respaldadas por una copiosa y, a veces aburrida, documentación.

En esta oportunidad quiero aprovechar la ocasión que se me brinda para dar a conocer en particular, al lector de habla inglesa, las motivaciones que he tenido al hacer esta investigación y para ello, en esta parte, usaré la primera persona para narrar algunos problemas que se originan al analizar la realidad latinoamericana. Tiempo atrás, el profesor Walter Sánchez, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, tuvo la gentileza de invitarme a participar en un grupo de trabajo destinado a investigar diversos aspectos de los problemas que enfrenta América Latina. Y como uno de los tópicos que más ha estado de moda en los últimos años ha sido el estudio de las relaciones de poder en la Región, me sugirió que escribiera acerca de "La dinámica de equilibrio de poder en Sudamérica y sus proyecciones en las políticas exteriores de la región". El tema lo encontré interesante, he estado leyendo sobre la materia desde hace unos seis meses y asistí a las diversas reuniones de trabajo en el Instituto de Estudios Internacionales.

Y como a veces ocurre, a medida en que profundizaba las investigaciones aumentaba mi falta de claridad ante muchos problemas. Me daba cuenta que existían factores propios de la cultura y del desarrollo de América Latina que no habiendo sido profundizados contribuían a restarle validez a muchos de los análisis de la región. Se trata de factores que teniendo vigencia no son considerados tal vez porque no corresponden a una imagen de América Latina moderna u occidentalizada. Son antecedentes que vienen del pasado, algunas veces de la colonia, y que contribuyen a darle una originalidad propia a América Latina, una diversidad de Estados Unidos o de Europa Occidental.

Por ello que mi trabajo se complicó y lo que parecía relativamente

*Master en Relaciones Internacionales, Master en Leyes y Diplomacia. Fletcher School of Law and Diplomacy. Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

simple, apenas una proyección del presente para hacer pronósticos del futuro, ya no me satisfizo. Y afortunadamente la reacción del grupo América Latina que trabaja en el Instituto de Estudios Internacionales fue positiva. Se me señaló que era más adecuado hacer una reflexión acerca de América Latina dejando, a veces, volar la imaginación, para buscar nuevos enfoques a los problemas que remitirse a la simple repetición de lo que otros ya dijeron.

Y esto tiene especial validez para un trabajo que va a ser difundido en América Latina y en los países de habla inglesa. Somos, los latinoamericanos, una fauna diversa a los estadounidenses; nuestra formación nacional ha sido distinta, la mezcla racial guarda una importante contribución del indio y del africano, el catolicismo es la religión que domina y la geografía es, a veces, abismante, plagada de desiertos, de gigantescas montañas o de selvas casi impenetrables. Somos distintos y tal vez el error mayor ha sido pretender "entender" América Latina como una Europa pobre o unos Estados Unidos en un grado inferior de desarrollo económico.

De ahí la aplicación de políticas que habían triunfado en otras latitudes y que fracasaban o se transformaban en nuestros lares. Por ello la desesperación de muchos estadounidenses y europeos ante la persistencia de fenómenos, como el gobierno autoritario, que al parecer resisten los procesos de modernización¹. Por otra parte tampoco somos África o Asia aunque tengamos todavía condiciones de pobreza y de atraso. América Latina no forma parte de la realidad política del "Tercer Mundo" pese a que algunos problemas económicos sean parecidos. La realidad cultural, su evolución histórica y sus sistemas políticos son distintos a las situaciones africanas y asiáticas.

Al comenzar la investigación aspiraba a destacar algunos elementos para una eventual proyección de los esquemas de poder de América del Sur en el año 2.000 y para ello era indispensable tener claridad acerca de los focos de tensión o de rivalidad que se presentan en la subregión. Por otra parte se podría suponer el grado de desarrollo económico, de población o de crecimiento que tendrían los países de América del Sur en el futuro próximo y en base a esta perspectiva establecer los problemas "lógicos" o "racionales" que encontrarían las aspiraciones de los diversos países.

Y de nuevo la profundización en las investigaciones arrojó un balde de agua fría sobre unas esperanzas tan optimistas. En general, las estimaciones futuristas fracasan y organizaciones tan prestigiosas como el Hudson Institute han errado, en forma garrafal, en sus proyecciones. Ya Brasil alcanzó un ingreso per cápita muy superior al que le asigna-

¹ Un buen estudio acerca de los problemas que plantea la modernización y las relaciones con los militares se encuentra en Samuel Huntington: *Political Order in Changing Societies*; Yale University Press; New Haven, Estados Unidos, 1969, pp. 102-237.

ba Kahn² para el año 2.000. La realidad latinoamericana es tan cambiante, tan tumultuosa, que hace difícil la posibilidad de proyecciones a un plazo mediano.

Los problemas que acarrea el desarrollo y el proceso de integración nacional son de tal magnitud que generan consecuencias serias en los sistemas políticos y en las relaciones internacionales de los estados. Las fuertes tensiones que origina la modernización rompen, con frecuencia, la normalidad constitucional y por ello la repetición, ya rutinaria, de ciclos de autoritarismo, gobierno constitucional, caos o anarquía y de nuevo la fórmula autoritaria. Estos ciclos se han venido repitiendo en toda América Latina y lo único que ha variado ha sido la duración de cada ciclo en los diversos países. En algunos, como en Bolivia, los tres ciclos se repiten con demasiada rapidez impidiendo la estabilidad. En otros, como en México, el ciclo anárquico dominó gran parte del siglo pasado y los primeros años de este siglo; el ciclo autoritario dominó a fines del siglo pasado y a contar de la década del 30 lo viene haciendo en este siglo. Cada cambio de ciclo acarrea alteraciones en la política de desarrollo y en las alianzas o amistades internacionales. En muchos casos, una tensión interna se trata de aminorar mediante la creación de una crisis internacional y, a veces, se ha llegado a la guerra.

Como hasta el momento ha sido imposible predecir cada ciclo se hace sumamente difícil hacer proyecciones sobre el futuro de los países latinoamericanos. El crecimiento económico, por ejemplo, requiere de una cierta permanencia de las estrategias de desarrollo, en otras palabras, de estabilidad política. Por ello que el ciclo autoritario, en general coincide con una etapa de crecimiento económico. Sin embargo, al cabo de un tiempo las tensiones sociales son de tal magnitud que el régimen autoritario es abandonado por una experiencia de gobierno constitucional. En muchos casos las tensiones llevan a una anarquía política, en otros, a una duración mayor del régimen civil constitucional. La mayor preocupación por los problemas sociales lleva a la adopción de políticas de bienestar y a una cierta disminución de las inversiones meramente productivas. En otras palabras, una política de "crecimiento rápido" implica una despreocupación por los gastos sociales ya que son "im-productivos" y este tipo de estrategia de desarrollo supone, en gran medida, un gobierno autoritario, civil o militar, ya que debe hacer caso omiso de las peticiones de los grupos más pobres. Al cabo de un tiempo la insatisfacción que provoca esta política en los sectores perjudicados provoca la rebelión y el establecimiento de un régimen con mayor preocupación por la redistribución de la riqueza. Como consecuencia, el crecimiento económico se aminora y muchas veces la pugna de los diversos sectores sociales por una participación mayor conduce a la inflación, a

² Ver Murilo Melo Filho: *El desafío brasileño* Ed. Pomaire, Buenos Aires, 1972, pp. 17-28.

la crisis política, al estancamiento económico y de ahí a la anarquía y de nuevo al régimen autoritario³.

Es conveniente insistir que estos ciclos pueden ser largos —en el caso de México alcanza ya a más de cincuenta años— pero hasta el momento la historia de América Latina, al igual que la de España y Portugal ha demostrado una inestabilidad crónica en sus manifestaciones políticas. Por ello es sumamente difícil hacer proyecciones. Nunca sabemos cuando un ciclo está por comenzar o por terminar. Este fue el error del Hudson Institute con respecto a Brasil; se hizo una proyección durante el ciclo “constitucional” de crecimiento lento relativamente y al poco tiempo surgió el ciclo “autoritario” y con él se produjo el “milagro económico brasileño” caracterizado por estabilidad política, coherencia económica, gran crecimiento y escasa preocupación por las políticas de redistribución del ingreso⁴.

En este trabajo, entonces, trataremos de señalar cuáles son los problemas propios de América del Sur que van condicionando su desarrollo y cuáles son las perspectivas que se le ofrecen al subcontinente indicando algunas consecuencias en el campo de las relaciones internacionales.

I. EL PROBLEMA DE LA FORMACIÓN DE LAS NACIONALIDADES

Toda política de poder supone la existencia de una sociedad nacional que disputa con otras por territorios, riquezas, prestigio u otros bienes que provoquen un beneficio en términos de status o de prosperidad. El grado de cohesión de un pueblo, su disciplina social, su número y su grado de educación son factores que inciden en la relación de poder⁵. La historia, por otra parte, al recordar los conflictos del pasado va generando simpatías o antipatías nacionales que van incidiendo en la visión que un pueblo tiene de sí mismo y del mundo que lo rodea.

En el caso de Europa existe una identidad cultural entre los pueblos latinos con respecto a los germanos o a los eslavos. Hechos tan alejados de nuestros días como la pertenencia al Imperio Romano, o la adopción del cristianismo por medio de misioneros de Bizancio por los eslavos han proyectado su influencia a través de los siglos.

³ Ver Albert A. Mansueti: “Sistemas Políticos Latinoamericanos” en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, septiembre-diciembre, 1975, pp. 76-92.

⁴ Ver “Algumas Considerações Sobre O Comercio Internacional No desenvolvimento Economico do Brasil” por José Ferreira Lopes en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N° 37, setembro de 1973, pp. 23-40.

⁵ También Rollie E. Poppino: “Brasil: Novo Modelo para O Desenvolvimento Nacional” en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*; N° 36, Julho de 1973, pp. 105-113.

También Paulo Tarso Flexa de Lima: “Diplomacia e Comercio: Teoria e Prática” en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N° 42, Janeiro de 1976.

⁶ Ver A.F.K. Organski: *World Politics*, Ed. Alfred A. Knopf, New York, 1965, pp. 116-185.

Generalmente cuando se analiza la realidad latinoamericana se olvida que hace menos de 500 años no existían europeos en América del Sur, y apenas unos reinos indígenas, muy distantes unos de otros, irradiaban alguna semblanza de estado organizado. De hecho, en Sudamérica, apenas se podría hablar de un estado quechua y de varias tribus que iban desde el primitivismo de los amazónicos o fueguinos hasta un cierto grado de desarrollo como los chibchas en la actual Colombia⁶.

Hace quinientos años no existía América Latina y en este período de tiempo se ha producido un proceso acelerado de fusión de pueblos, razas y culturas que aún sigue vigente. Todavía, en varios casos, las nacionalidades no están consolidadas. Por ello gran parte de la inestabilidad sudamericana. Mal puede existir estabilidad política, o una clara percepción de los intereses nacionales —factor que es indispensable para esbozar cualquiera estrategia de poder— si existen fallas estructurales. El nacionalismo sin la nación es apenas un juego intelectual, un simple raciocinio que sirve para generar ilusiones y sentimientos de grandeza.

En el caso de Sudamérica dos son las influencias culturales dominantes: España, o mejor dicho Castilla, y Portugal. En ambos casos se produjo una importación de esclavos africanos para cultivar las tierras ocupando el blanco una posición de superioridad y, los puestos administrativos y la propiedad de las haciendas. La influencia africana en Brasil fue y sigue siendo de gran magnitud pese a que la esclavitud duró hasta los finales del siglo pasado⁷.

En la Sudamérica castellana existían, además, importantes contingentes de indígenas. En aquellos lugares donde el desarrollo cultural del indio había sido bajo, como fue el caso de los pobladores de Chile, Argentina o Uruguay no existieron mayores problemas de asimilación a la cultura dominante. El “indio bravo”, como el mapuche, no influyó mayormente en la sociedad colonial y el “indio manso” fue exterminado o asimilado a las labores serviles. El intercambio entre españoles e indios generó el mestizaje. La falta de prejuicios raciales en materia sexual, tanto entre españoles como portugueses, fue un factor que aceleró el proceso de cruce de razas⁸.

Sin embargo, en aquellos lugares donde se extendía la zona de influencia quechua o aymará se mantuvo la existencia separada de dos culturas y no existió un proceso de mestizaje acelerado. Por otra parte el bajo número de hombres blancos, en las alturas andinas, implicó, en la práctica, que el impacto demográfico de los europeos fue relativamente escaso. Tanto españoles como portugueses prefirieron radicarse en las costas

⁶ Ver Gonzalo Rubio Orbe: “Colombia Indígena”, en revista *América Indígena*, editada por el Instituto Indigenista Interamericano, 4º trimestre 1977, México, pp. 1091-1108.

⁷ Ver Nina Rodríguez *Os Africanos No Brasil*, Companhia Editora Nacional, Sao Paulo, 1977, pp. 121-271.

⁸ Ver J. Haliro Ferguson: *El equilibrio racial en América Latina*, EUDEBA, Buenos Aires, 1963, pp. 50-52.

de América del Sur o en sus cercanías. Esta situación ha llevado a que incluso hasta nuestros días exista un “manchón indio” que abarca la zona andina de Perú, Bolivia y Ecuador en la cual se mantiene el lenguaje y los hábitos culturales del pasado. El indio que adopta la forma de vida del blanco, habla castellano y baja a las ciudades pasa a ser considerado “mestizo” o “criollo” aunque no tenga antepasados europeos⁹. El “manchón indio” implica la existencia de dos o más naciones dentro de un mismo estado. En estos casos la fragilidad del “estado nacional” es marcada ya que un importante número de sus ciudadanos está al margen del sentimiento nacional de los grupos dominantes. En Perú, el sector indígena no integrado alcanza una cifra cercana al 50%¹⁰, en Ecuador es algo inferior¹¹ y en Bolivia puede llegar a porcentajes que superan el 70%¹².

En estos casos la “política” se reduce al ámbito del mundo “blanco” y el indígena queda absolutamente al margen. El problema se traslada al futuro ya que en la medida en que las masas indias alcancen un mayor nivel de educación es posible que surja una mentalidad nacionalista o de reivindicación cultural. Tal vez si algún pronóstico se pudiera hacer para el año 2.000 sería la aparición, por esa fecha, del movimiento indígena como un factor a ser tomado en cuenta dentro de la política en Bolivia, Ecuador y Perú. En nuestros días observamos la fuerza de estos movimientos de minorías culturales o nacionales, en Canadá —con los grupos franco parlantes del Quebec—, en Bélgica —por la pugna flamenca-valona—, en España —con los catalanes y vascos—, en Gran Bretaña —con los escoceses— o en Francia con corsos y bretones. En todos los casos señalados se trata de reivindicaciones de grupos minoritarios que incluso amenazan con la separación del estado nacional en caso de no obtener el grado de autonomía deseado.

En el caso del “manchón indio” de Sudamérica se trata de grupos que constituyen la mitad o la mayoría de la población del estado al cual pertenecen.

El blanco, heredero cultural del europeo, es una minoría dentro de Bolivia, Ecuador o Perú. Es el mestizo que ha adoptado los valores criollos, el “cholo”, el que permite la mantención del dominio del idioma español y de la cultura europea en las sociedades andinas mencionadas¹³. Estamos, pues, ante un grado de fragilidad nacional que debe

⁹ Ver François Bourricaud *Poder y Sociedad en el Perú Contemporáneo*. Ed. Sur, Buenos Aires, 1967, pp. 62-82.

¹⁰ Ver Gonzalo Rubio Orbe: “Perú Indígena”, en revista *América Indígena*. 2º trimestre 1975, México, pp. 227-246.

¹¹ Ver Gonzalo Rubio Orbe: “Ecuador Indígena”, en revista *América Indígena*. tercer trimestre, 1974, México, pp. 581-603.

¹² Ver Gonzalo Rubio Orbe: “Bolivia Indígena” en revista *América Indígena*. tercer trimestre 1972, México. pp. 677-706.

¹³ Ver Bourricaud “Poder y Sociedad...” *op. cit.* pp. 62-73.

ser tomado en consideración para diseñar políticas para el futuro. Cabe considerar, además, que el "manchón indio" divide a Ecuador y Perú entre la costa occidentalizada y las regiones de la selva amazónica ricas en petróleo.

En lo que se refiere a los otros países de Sudamérica hay que distinguir la evolución seguida por las antiguas posesiones portuguesas y lo acaecido en la región dominada por los españoles. Brasil tuvo la ventaja que su Independencia de Portugal fue pacífica y conservó la estructura administrativa del pasado lo cual le permitió mantener su unidad territorial¹⁴ e incluso ampliar sus posesiones a costa de los herederos del Imperio Español, que estaban sumidos en la anarquía.

Recordemos cómo fue el proceso de Independencia

La invasión de Napoleón a la Península Ibérica implicó que la Casa Real de Portugal huyera a Brasil y que desde Río de Janeiro gobernara el Imperio. Derrotado Napoleón, el rey volvió a Lisboa y dejó como regente de Brasil a su hijo. La Independencia consistió en que el hijo se negó a abandonar Brasil cuando su padre lo llamó y se convirtió en el gobernante de un país independiente. La Casa de Braganza rigió los destinos de Brasil hasta 1889. En estas condiciones mantuvo la unidad nacional y no se produjo la ruptura violenta con el pasado que caracterizó a los hispanoamericanos, lo cual ahorró al Brasil la violenta anarquía que se vivió en el resto de América Latina.

Las instituciones de la colonia subsistieron y se reforzó una clase dirigente que pudo aprovechar la confusión nacional hispanoamericana para expandir el territorio de Brasil. Por ello Brasil es posiblemente el país de Sudamérica que tiene mayor claridad en sus objetivos nacionales y cuenta con una excelente diplomacia profesional que le permite operar con una eficiencia muy superior a la improvisación hispanoamericana¹⁵. Brasil pudo llevar a cabo una política exterior basada en concepciones de poder.

La debilidad nacional brasileña arranca, paradójicamente, de la larga vigencia del Imperio. La esclavitud, que desapareció rápidamente en Hispanoamérica, subsistió hasta 1888 en Brasil. El grado de integración del africano a la estructura de poder es muy inferior en el Brasil que en los países hispanoamericanos pese a que la influencia cultural del africano es muy superior, como lo demuestra la existencia de fenó-

¹⁴ Ver Nelson de Souza Sampaio: "O processo da Independência do Brasil"; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N° 30, Janeiro de 1971, pp. 38-80.

¹⁵ Ver, por ejemplo, Luis A. P. Souto Maior "Política Externa do Brasil" en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, N° 42, Janeiro de 1976, pp. 175-196.

Ver también Jorge de Carvalho e Silva: "O Brasil frente a os grandes problemas políticos contemporâneos" en *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. N° 32, Julho de 1971, pp. 9-23.

menos como la "macumba" heredera de tradiciones provenientes del Africa¹⁶. La práctica de los ritos de la "macumba" se extiende, incluso, a los descendientes de europeos.

La débil participación del negro en la estructura de poder en Brasil implica que hay, de hecho, una segregación económica ocupando los blancos los lugares más lucrativos, los trabajos de mayor remuneración y prestigio y los altos cargos del aparato burocrático. No se ha producido, todavía, un fenómeno parecido a los movimientos reivindicativos, como el del negro estadounidense, en Brasil. En lo que respecta a una comparación con el proceso norteamericano hay que señalar que la esclavitud duró casi treinta años más en Brasil, y que el número de africanos o mulatos está cercano a la mitad de la población¹⁷. En otras palabras, se trata de un problema de mayor magnitud que el enfrentado por Estados Unidos entre 1950-1970.

En el caso del Brasil, sin embargo, la falta de prejuicios sexuales del blanco ha reducido notablemente el grado de fricción entre las razas, en comparación con Estados Unidos.

El problema, entonces que enfrenta Brasil para el año 2.000 es, posiblemente, la manifestación de reivindicaciones sociales por parte de su población negra. Hay que recalcar que el afrobrasileño está integrado a la nacionalidad brasileña e influye en la cultura nacional. La pugna no es, como en el caso de los indígenas andinos, un choque entre dos conceptos de nacionalidad sino uno de reivindicación social. En otras palabras, en un caso la magnificación del problema lleva a la ruptura del estado, en el otro a una lucha social dentro del estado nacional.

Hay que señalar que se trata de problemas a enfrentar y que pueden ser aminorados y solucionados con una política previsora; no estamos, pues, frente a determinismos, apenas ante un diagnóstico de posibles confrontaciones.

La invasión de Napoleón a España provocó la ruptura del Imperio, o, mejor dicho, sirvió para hacer detonar una situación que se venía arrastrando de hacía tiempo.

América estaba unida a la Corona de España, no al estado español. La Conquista fue hecha por soldados con espíritu de aventura que operaron por su cuenta y riesgo; no fue el ejército de España quien derrotó a Moctezuma o a los quechuas sino grupos de hombres armados que seguían a un caudillo bajo la promesa de fortuna y honores¹⁸. Una vez terminado el período de la Conquista, la Corona tomó medidas para administrar el rico territorio americano. Sin embargo, la burocracia española fue

¹⁶ Ver Nina Rodriguez "Os Africanos..." *op. cit.*, pp. 214-258.

¹⁷ Para mayores informaciones acerca del problema del negro brasileño ver Gilberto Reyre "Aspectos da influencia africana no Brasil" en revista *Cultura*, editada por Ministerio da Educação e Cultura, Brasília, N° 23, out-dez 1976, pp. 6-19.

¹⁸ Ver Jacques De Lauwe *La América Ibérica*. Empresa "Letras", Santiago de Chile, 1937, pp. 30-33.

débil y fueron los "criollos", los españoles nacidos en América, los que poblaron y difundieron los valores culturales europeos en América.

En la región española, a diferencia de la América Portuguesa, se encontraban grandes cantidades de indios y, en algunos casos, como en el Perú o México, con notable grado de desarrollo. En las zonas tropicales se importaron esclavos negros para cultivar los campos ya que el indio no fue capaz de resistir las condiciones de trabajo impuestas por los blancos¹⁹.

Durante la colonia un número reducido de blancos dominaba regiones que estaban pobladas, en su mayoría, por hombres de otras razas: indios o negros. Sin embargo, en gran parte gracias a la labor de la Iglesia, el idioma castellano desplazó a las lenguas nativas en la mayoría del continente.

Y un importante proceso de mestizaje fue creando una mayor cohesión. El mestizo adoptaba el idioma castellano y las costumbres de los blancos; igual situación se producía con los descendientes de los africanos nacidos en América. En estas condiciones, durante la colonia se fue produciendo, en forma rápida, la integración cultural de los habitantes de Hispanoamérica. Y como una prueba de la intensidad de este proceso de socialización basta señalar la fuerza que ha demostrado el idioma como parte integrante de la cultura de los hispanoamericanos. En el caso de los "chicanos", o descendientes de mexicanos nacidos en Estados Unidos, todavía siguen hablando en castellano pese a que viven, desde generaciones, en un territorio de habla inglesa²⁰; o el de Puerto Rico que pese a que desde 1898 está dominado por Estados Unidos, todavía el español es el lenguaje cotidiano.

El proceso de integración social y de formación de una nacionalidad hispanoamericana fue cortado abruptamente por la invasión napoleónica a la Península Ibérica. Los reyes españoles fueron apresados por el Emperador corso y se produjo un vacío de poder en el Imperio de España. En la península se produjeron levantamientos populares y la formación de Juntas destinadas a combatir al invasor. En las colonias se dio una situación similar y los criollos tomaron el poder. Recordemos que América no dependía de la burocracia española sino de la Corona; en teoría se encontraba en una situación jurídica similar a la de la península. Por ello que desaparecida la institución de la monarquía el poder revertía al pueblo, vale decir a los criollos, y su fundamento era, precisamente, asegurar la lealtad al rey y combatir al invasor francés.

Sin embargo, desde tiempo atrás se venía produciendo un distanciamiento entre las oligarquías americanas y España. De nuevo hay que dar mayores antecedentes para comprender las razones que originaron

¹⁹ Ver Armand et Michele Mattelart: *La problematique de peuplemente Latino-Americain*, ed. Universidad Católica de Chile, Santiago, 1965, pp. 55-65.

²⁰ Ver "Chicanos on the move" en revista *Newsweek*, January 22, 1979, pp. 27-30.

la separación abrupta entre España y América y el largo período de anarquía, dictaduras e inestabilidad que siguió a la Independencia.

La unidad de España se forjó en la lucha contra los moros por cerca de siete siglos. Sólo durante el gobierno de los Reyes Católicos se produjo la unificación y casi de inmediato el descubrimiento y conquista de América. El sistema de gobierno español estaba basado en la monarquía y tenía como meta la defensa de la fe. De hecho España nació como una cruzada contra el musulmán y esta mentalidad de defensa de la catolicidad fue determinante en la formación de la mentalidad nacional²¹. España era un conjunto de pueblos aglutinados por la fe común y la energía de la Corona. Castilla impuso su lengua y debido al papel jugado por Isabel la Católica en el financiamiento de los viajes de Colón fue la Corona de Castilla la que dominó América.

El gobierno monárquico era centralizado por el temor al resurgimiento de los regionalismos que pudieran romper la unidad del estado. Hasta nuestros días se mantiene la rebelión catalana y vasca frente al poder de Castilla. Portugal fue la única región de la Península Ibérica que mantuvo su independencia de la corona castellana²².

La misión de España era la defensa de la fe y durante siglos lucharía contra los musulmanes turcos y los protestantes. Y no comprendería como Francia, un país católico, podía hacer alianzas con el Imperio Otomano, el musulmán, para luchar contra un reino católico.

En el sistema político español tres eran las instituciones dominantes: La Corona que centralizaba el poder administrativo y defendía la fe; La Iglesia Católica que daba el fundamento espiritual al estado y el Ejército que cumplía, por las armas, el destino o la misión espiritual que tenía el estado. Y desaparecido el monarca han sido la Iglesia y el Ejército las fuerzas dominante tanto en Hispanoamérica como en la Península Ibérica.

España, entonces, en el momento en que Europa conocía una profunda transformación cultural que llevó a la Reforma protestante, al liberalismo y al Renacimiento, se encerró en sí misma para preservar la pureza de su fe católica. Los movimientos culturales señalados llevaron a una importante expansión de la capacidad científica, económica y militar de Europa. Tanto la democracia, como la Revolución Industrial nacen del mismo concepto: la fe en la capacidad del ser humano de encontrar la verdad a través de la experimentación. El hombre, por sí sólo, pese a sus errores podía dialogar con Dios directamente —este fue el aporte protestante— podía pensar en política y llegar a un sistema de gobierno justo —este fue el aporte del liberalismo— o desarrollar, sin

²¹ Ver Rafael Altamira *Los elementos de la civilización y del carácter españoles*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1956, pp. 217-251 y 278.

²² Ver Waldo Frank: *España Virgen*, Ed. Losada, Buenos Aires, 1958, pp. 105-134 y 139-234.

mayor participación del gobierno, una economía próspera —que fue, por último el aporte del liberalismo económico²³.

En los momentos en que Europa absorbía las corrientes de pensamiento que le permitiría adquirir una superioridad militar, científica y económica en el mundo, España se replegaba y rechazaba los vientos de reforma. La Inquisición fue, en el fondo, el intento de preservar la unidad del estado y la fidelidad a su misión religiosa levantando una cortina frente a la revolución cultural que agitaba al resto de los países europeos.

Y esta situación fue generando la larga y lastimosa declinación del período español. Sin los recursos que proporcionaba América al colapso habría sido más rápido.

Muchos de los criollos leyeron los libros prohibidos y algunos fueron a Europa donde conocieron a otros países y pudieron apreciar tanto el atraso español como el pensamiento liberal y racionalista que imperaba en el Viejo Mundo. Por ello que los principales impulsores de la Independencia fueron aquellos que habían estado en Europa, como fuera el caso de Bolívar, San Martín u O'Higgins.

Producida la invasión napoleónica los criollos, como se ha señalado, asumieron el poder. Las oligarquías americanas eran propietarias de tierras, conservadoras, en general, fieles al monarca y aspiraban tan sólo a una mayor participación en los asuntos locales. Todas las Juntas que se establecieron se apresuraron a señalar que lo hacían siguiendo el ejemplo de la Península Ibérica y con el fin de asegurar el dominio del rey en sus tierras americanas²⁴. Sin embargo, la irrupción de grupos que seguían las corrientes liberales y que eran admiradores del pensamiento de la Revolución Francesa fueron radicalizando la acción política en América. La monarquía misma comenzó a ser atacada y las Juntas fueron vistas, tan sólo, como un medio para iniciar un proceso de independencia. Por otra parte, el contacto con los británicos y estadounidenses contribuyó a difundir las ideas liberales en América²⁵. Pero fue, sin embargo, la torpe represión de las tropas realistas y las vejaciones a que fue sometida la oligarquía criolla durante 1813-1818 los mejores argumentos para lograr la independencia.

El apoyo de las oligarquías agrarias, católicas y conservadoras a la causa patriota fue decisiva en la derrota de Fernando VII en sus colonias americanas.

²³ Ver Sheldon S. Wolin: *Política y perspectiva: Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental*, Amorrortu editores, Buenos Aires, 1960, pp. 154-178.

²⁴ Ver Gustavo Gabriel Levene: *Breve Historia de la Independencia Argentina*, EUDEBA, Buenos Aires, 1966, pp. 69-78.

²⁵ Ver Irene Nicholson: *Los Libertadores*. Ed. Martínez Roca, Valencia, España, 1970, pp. 217-223.

Para conocer los principales pensadores liberales latinoamericanos ver: Harold Eugene Davis: *Latin American Social Thought*, The University Press of Washington, D.C., USA, 1963, pp. 97-185.

Consolidada la ruptura y la independencia se produjo un vacío de poder —ante la desaparición de la institución del monarca— que llevó a la anarquía y al caudillismo ante la falta de instituciones que permitieron aglutinar y establecer la semblanza de una administración. Por otra parte, al romperse con la corona desapareció el vínculo que mantenía unidos a los hispanoamericanos y surgieron países en la medida que una ciudad o un grupo de criollos lograba mantener un cierto dominio territorial. Por ello se explicaría en parte la disolución de Centroamérica o la larga anarquía argentina, fruto de la pugna entre Buenos Aires y las provincias del interior²⁶.

Los países hispanoamericanos, entonces, fueron naciendo por contingencias, muchas veces externas, y no como consecuencia de un proceso de maduración nacional. Bolivia al parecer, surgió porque Bolívar aceptó independizar el Alto Perú de Argentina y del Perú²⁷; si el Libertador hubiera deseado integrar esas tierras a Perú no habría nacido Bolivia. Uruguay habría nacido como consecuencia de las rivalidades entre Buenos Aires y el Imperio del Brasil y del interés de Gran Bretaña en impedir que un solo estado dominara ambas riberas del Río de la Plata²⁸. Panamá aparecería en este siglo, en gran parte, por el interés de Estados Unidos de construir un canal interoceánico. Colombia y Venezuela rompieron la Gran Colombia por las rivalidades de los caudillos Páez y Santander que lograron imponerse a Bolívar²⁹. Ecuador nació en base a dos regiones que miraban a distintos lugares: Quito a Colombia, Guayaquil al Perú. Y la rivalidad de ambas ciudades sigue vigente hasta nuestros días. Santo Domingo irrumpió en la independencia como consecuencia de las invasiones haitianas y durante largos períodos buscó en Estados Unidos o en España una protección ante el poderío de su vecino de habla francesa³⁰.

Chile y Paraguay fueron los países de América del Sur que tuvieron menos problemas en su etapa de definición nacional en gran parte como consecuencia de su carácter periférico, en relación con Hispano-

²⁶ Para un estudio de la anarquía argentina ver Tulio Halperin Donghy: *Revolución y Guerra: Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 1972.

En lo referente al caso centroamericano ver Carlos Meléndez: *Próceres de la Independencia Centroamericana*, Editorial Universitaria Centroamericana, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica, 1971.

²⁷ Ver Eduardo Matias de la Cruz: "Límites entre Argentina y Bolivia" en revista *Estrategia*, Buenos Aires, N° 54, pp. 43-45.

²⁸ Ver Donald W. Bray: "Uruguay" en Ben G. Burnett y Kenneth F. Johnson: "*Political Forces in Latin America: Dimensiones of the Quest for Stability*", Wadsworth Publishing Company Inc., Belmont, California, 1970, pp. 538-539.

²⁹ Ver Guillermo Morón: *A History of Venezuela*, Ed. George Allen and Unwin, London, 1964, pp. 140-145.

³⁰ Ver Jesús de Galíndez: *La Era de Trujillo* Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1956, pp. 16-22.

américa. Se trataba de regiones pobres, fundamentalmente agrícolas y alejadas. En la práctica tenían autonomía desde mucho tiempo atrás debido a la debilidad del aparato burocrático de la Corona en tan modestas colonias. En el Paraguay, la influencia de las misiones jesuitas le confirió una cierta particularidad, el idioma guaraní fue conservado en el uso diario y surgió un pueblo distinto al habitante de Buenos Aires, del Alto Perú o del Brasil³¹. En lo que a Chile respecta se encontraba enmarcado en un valle acordonado por la Cordillera de los Andes, separado por desiertos del Perú, ubicado al sur de América, con las espaldas en el Pacífico y guardando la frontera frente al mapuche, uno de los pueblos de "indios bravos"³². Por estas razones el nacionalismo paraguayo y chileno fluyó como algo natural y de ahí la relativa estabilidad política de ambas regiones.

El proceso de integración social que se venía produciendo bajo la colonia cesó. Es sintomático que, en general, los indígenas americanos apoyaron a los realistas durante las luchas de la independencia³³. Consolidada la separación de España los criollos se convirtieron en las oligarquías y en torno a ellas aglutinaron países. Pero para ello debieron de obtener el triunfo por sobre los caudillos que habían surgido en las luchas de la independencia.

El caudillo era un líder carismático que se apoyaba en las masas de mestizos, negros o indígenas para alcanzar el poder. Para ello debía mostrar habilidades que lo identificaban con el hombre de pueblo; era valiente, buen soldado, rudo y excelente jinete. Su estilo chocaba con las oligarquías que consideraban como modelos a seguir el comportamiento de las clases dirigentes de Gran Bretaña o de Francia. Durante gran parte del siglo pasado la historia de América Española fue la pugna entre caudillos populares, y las aristocracias que aspiraban a "civilizar" las ignorantes masas populares. Fue la lucha entre lo que Sarmiento llamó "Civilización o Barbarie"³⁴. En algunos casos el caudillo de la oligarquía, como Rosas en Argentina, adoptaba los hábitos del hombre de pueblo, ya que de su lealtad dependía su ascendiente en el país.

Las oligarquías rechazaron la tradición cultural española por considerarla atrasada y se produjo la difusión de los valores franceses o británicos. Lo moderno venía de Europa, el atraso de España o del pueblo hispanoamericano. Se produjo entonces una extraña situación.

³¹ Ver Efraín Cardozo *Breve Historia del Paraguay*, EUDEBA, Buenos Aires, 1965, pp. 21-46.

³² Ver Mario Barros: *Historia Diplomática de Chile*, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970, pp. 16-27.

³³ Ver Jacques Lambert *América Latina*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1970, pp. 124-126.

³⁴ Ver Domingo Faustino Sarmiento *Vida de Juan Facundo Quiroga*, Ed. Brugera, Barcelona, España, 1970, pp. 269-330.

Las clases dirigentes abjuraron de su ser nacional y trataron de adecuarse a una realidad ajena confiando en que la simple copia les permitiría convertir a sus pueblos en modernos. Por ello la adopción formal de los principios liberales pero sin cambiar realmente las bases de la estructura social hispánica heredada de la colonia. Por ello que la política se tornó en algo incomprensible para el extranjero. El lenguaje imitaba a los modelos europeos pero la realidad era otra. Los "principios" dejaron de tener asidero real. Así, por ejemplo, los juristas copiaban constituciones de Estados Unidos o de Europa aspirando a que la simple adopción de un documento legal llevaría al desarrollo de esas regiones. La ley fundamental no guardaba relación con la situación cotidiana. El derecho político no era una norma a la cual se le exigiera cumplimiento era, apenas, una aspiración, una meta ideal³⁵.

En América Hispana se pregonaba la democracia y regía el gobierno oligárquico. En materia de educación se trataba de aplicar los conceptos franceses o ingleses a una realidad cultural que tenía raíces distintas. En estas condiciones se fueron creando dos países dentro de un mismo estado. Uno blanco, mentalmente sometido a Europa, elegante y que dominaba idiomas, que manejaba el gobierno y la economía³⁶ y otro mestizo, mulato, indio o negro, con escasa educación, pobre y que se sentía desligado de sus clases dirigentes. La mentalidad de "europeizar" a nuestros países llegó al extremo que la palabra "indio" fue sinónimo de insulto³⁷.

En otras palabras, se pasó de un extremo a otro. Como la mentalidad de cruzada en defensa de la fe católica hundió a España había que adoptar las corrientes intelectuales y las manifestaciones culturales del racionalismo europeo. Pero se copió lo externo y no se absorbió lo más importante: la capacidad para pensar, para tener iniciativa, para dar libertad a la capacidad creadora del ser humano. En América Hispana no se creó un pensamiento político o económico propio, apenas se imitó malamente lo que triunfaba en otras latitudes. Y esto chocaba con una realidad que era mucho más rústica, más atrasada, más bárbara que la situación en Europa. Y el caudillo interpretaba, en gran medida, una situación propia de países en formación³⁸.

Y durante el siglo pasado la pugna entre caudillos y oligarquías constituyó uno de los focos principales de tensión política en los países hispanoamericanos. Es conveniente señalar que no en todos lados se dio exactamente el mismo tipo de enfrentamiento. En algunos, como en Chi-

³⁵ Ver Federico Gil *Instituciones y Desarrollo Político en América Latina*, Ed. INTAL, Buenos Aires, 1966, pp. 32-38.

³⁶ Ver Jacques Lambert *Os Dois Brasis*, Companhia Editora Nacional, Sao Paulo, 1976, pp. 85-121.

³⁷ Ver Gustavo Beyhaut *Raíces Contemporáneas de América Latina* EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pp. 56-72.

³⁸ Ver Lambert *América...* op. cit. pp. 271-296.

le, las oligarquías agrarias dominaron sin contrapeso durante largos períodos y los caudillos carecieron de mayor poder³⁹. En otros, la pugna se dio en el seno de la clase dirigente adoptando un grupo posiciones laicas, racionalistas y liberales y el otro una posición conservadora y católica. En varios estados la pugna entre la Iglesia Católica y sus defensores con los sectores liberales fue la principal motivación de la lucha política. Esta confrontación tuvo especial importancia en México, Chile, Colombia y en cierta medida en Uruguay y Ecuador⁴⁰.

II. EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

En líneas generales puede señalarse que sólo con posterioridad a 1860 comienzan a consolidarse los estados latinoamericanos. En esa década por un tiempo, Santo Domingo vuelve al poder de España⁴¹; se produce la guerra de la Triple Alianza entre Paraguay contra Uruguay, Brasil y Argentina⁴² y la flota española entra en conflicto con Chile, Ecuador, Perú y Bolivia como consecuencia del intento de cobrar algunas indemnizaciones al Perú y, ante su negativa se apodera de unas islas guaneras⁴³.

Ya en 1860 comenzaban a producirse los siguientes fenómenos:

1. En varios países el dominio del comercio exterior —y por ende de los derechos aduaneros— por parte de los gobiernos centrales comienzan a darles mayor capacidad para armar ejércitos de línea capaces de derrotar a los caudillos y a las oligarquías regionales. La aristocracia capitalina inicia un proceso de centralización y de dominio nacional. Y, como es de suponer, la ciudad capital crece más rápidamente que las provincias.

2. La centralización del poder permite la emergencia de una burocracia del estado y con ello los inicios de una clase media⁴⁴.

3. La inversión extranjera ayuda a esta consolidación de un centro dominante al darle, por medio de los impuestos, mayores recursos al gobierno nacional.

4. En varios casos llegan comerciantes europeos que proporcionan una mayor eficiencia al manejo de los negocios. La débil inmigración

³⁹ Ver Julio Heise G. "Historia de Chile: El período parlamentario 1861-1925", Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1974, pp. 160-190.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, Agustín Anfossi, *Apuntes de Historia de México*, Ed. Progreso, México, D.F., 1951, pp. 176-195.

⁴¹ Ver Jesús de Galíndez: "La Era..." , op. cit., pp. 20-21.

⁴² Ver John J. Finan "Argentina" en Harold Eugene Davis y Larman G. Wilson, *Latin American Foreign Policies: An Analysis* The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA, 1975, p. 263.

⁴³ Ver Frederick M. Nunn: *The Military in Chilean History: Essays on Civil-Military Relations 1810-1973*, University of New Mexico Press, Albuquerque, USA, 1976, p. 59.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, Helio de Alcántara Avellar: *Historia Administrativa y Económica do Brasil*; Ed. Ministerio da Educação e Cultura, Brasil, 1976, pp. 245-253.

europaea, debido a que se trata de personas de raza blanca, no tiene mayor problema para integrarse a los grupos dominantes y se produce una cierta renovación de las élites dirigentes⁴⁵.

5. El desarrollo de la educación, de los caminos y de las instituciones del gobierno permiten un mayor control sobre el territorio nacional iniciándose las pugnas fronterizas con estados vecinos.

6. En América del Sur la influencia española desaparece y es reemplazada, en el campo económico, por la de Gran Bretaña y en el cultural por Francia⁴⁶. A contar de 1870 comienza a influir Alemania en especial por sus misiones educacionales y militares.

Como consecuencia de estos fenómenos cesa el proceso de división de los países hispanoamericanos y comienza ya a existir una cierta mentalidad nacional. Las dos grandes guerras del siglo pasado contribuyen a consolidar emocionalmente el sentimiento de nacionalidad y llevan al establecimiento de un esquema de balance de poder sudamericano.

La guerra de la Triple Alianza reafirma la unidad del Brasil y lleva a la aparición de un ejército profesional que asume un creciente rol político⁴⁷. En Argentina habrá que esperar unos años, todavía, para que la oligarquía porteña asuma el poder de la nación. Este proceso se consolida en 1880⁴⁸.

La Guerra del Pacífico, librada entre Chile contra Perú y Bolivia marca el desarrollo nacional de los tres países. Entre 1860-1941 se suscitan diversos conflictos y guerras que van a tener repercusiones geográficas. Se combate por terrenos y esta situación genera un permanente estado de tensión dentro de Sudamérica. La Guerra de la Triple Alianza lleva a la pérdida de territorios del Paraguay en beneficio de Brasil y Argentina; la Guerra del Pacífico lleva a la anexión, por Chile de la provincia de Antofagasta (boliviana) y de Tarapacá (peruana)⁴⁹. En el caso de Bolivia surge un foco de tensión en Sudamérica ante los permanentes intentos bolivianos de lograr una revisión de los tratados para obtener un puerto en el Océano Pacífico. En 1903 Bolivia pierde el Territorio del Acre después de un breve conflicto con Brasil.

En las décadas de 1920 y 1930 se producen choques en la selva amazónica entre Perú y Colombia por el territorio de Leticia, que queda final-

⁴⁵ Ver Fredericck B. Pike, *Chile and the United States 1880-1962*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, Estados Unidos, 1965, pp. 4-7.

⁴⁶ Ver Harold Eugene Davis *The Analysis of Latin American Foreign Policies*. en Davis y Wilson "Latin American Foreign..."., op. cit. p. 9.

⁴⁷ Para mayores antecedentes sobre la Guerra de la Triple Alianza ver Cardozo *Historia del Paraguay*, op. cit. pp. 86-109.

⁴⁸ Ver José S. Campobassi, "Sarmiento y Mitre: Hombres de Mayo y Caseros", Ed. Losada, Buenos Aires, 1962, pp. 156-197.

⁴⁹ Ver Conrado Ríos Gallardo "Chile y Perú: Los pactos de 1929", Ed. Nascimento, Santiago de Chile, 1959, pp. 288-331.

mente en manos colombianas⁵⁰. En la década del 1930 explota finalmente la guerra entre Paraguay y Bolivia por la posesión del Chaco Boreal⁵¹. Los combates terminan con la victoria paraguaya y Bolivia ve frustrada sus aspiraciones de obtener un puerto fluvial en el Río Paraguay que le permita conectarse con el Atlántico. En estas condiciones la diplomacia boliviana reasume su presión sobre Chile para obtener una salida al Pacífico.

En 1941 se produce la última guerra sudamericana:

Perú derrota a Ecuador y adquiere el dominio de la selva amazónica disputada⁵². En estas condiciones Ecuador se transforma en el otro país sudamericano (conjuntamente con Bolivia) que plantea una revisión de los tratados de límites para obtener la corrección de una situación que lo perjudica⁵³.

Con anterioridad a 1860 los focos de tensión estaban radicados en el Pacífico y en la región platina sin que existiera una relación mayor entre ellos. Es así que en el Pacífico las pugnas fueron principalmente entre Chile y la Confederación Perú-Boliviana, y entre Perú y la Gran Colombia; al dividirse esta última en tres países se dieron conflictos entre Ecuador y Perú⁵⁴. No existieron, durante el siglo pasado, mayores confrontaciones entre Venezuela y Colombia o entre éstas y Brasil. Venezuela tuvo su mayor problema territorial con Gran Bretaña que avanzaba hacia el este desde su colonia de Guayana.

En el Atlántico se produjo el conflicto entre Brasil y Buenos Aires por el dominio de la ribera oriental del Río de la Plata. Una breve guerra daría origen a Uruguay. La pugna de influencias brasileña y argentina en Uruguay y Paraguay fue un permanente foco de tensión en el Atlántico.

Sin embargo, los conflictos no se relacionaron hasta 1866. En ese año se produjo la guerra entre España y los países sudamericanos del Pacífico. La flota española se abastecía en los puertos del Atlántico, debido a su imposibilidad, de obtener vituallas en la costa del Pacífico. Quedó claro, entonces, para los gobiernos sudamericanos beligerantes que la única forma de terminar con las actividades de la flota española era lograr la colaboración de Argentina, Brasil, y Uruguay⁵⁵. Como estos países

⁵⁰ Ver James C. Carey: *Peru and the United States, 1900-1962*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, USA, 1964, pp. 8, 94-98.

⁵¹ Ver Roberto Querejazu Calvo "Masamaclay: *Historia Política, Diplomática y Militar de la Guerra del Chaco*", Empresa Industrial Gráfica E. Burillo; La Paz, Bolivia, 1965, pp. 12-69.

⁵² Ver David H. Zook Jr.: *Zarumilla-Marañón The Ecuadorian-Peruvian dispute*, Bookman Associates, Inc., New York, USA, 1964, pp. 155-184.

⁵³ Ver Mary Jeanne Reid Martz *Ecuador*, en Davis y Wilson *Latin American Foreign...* *op. cit.* pp. 384-386.

⁵⁴ Ver Zook Jr. "Zarumilla-Marañón..." *op. cit.* pp. 15-31.

⁵⁵ Ver Robert N. Burr: "*By Reason or Force: Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*", University of California Press, Los Angeles, USA, 1967, p. 105.

sostenían una guerra contra el Paraguay no querían abrir un nuevo frente de hostilidades con la flota española.

Finalmente la flota española se retiró de las aguas sudamericanas terminándose los combates.

Con posterioridad a la Guerra del Pacífico se produjo la relación entre los dos grupos de conflictos. Chile mantenía una tensa negociación fronteriza con Argentina⁵⁶, y ya había terminado la lucha con Perú y Bolivia. Argentina estableció, de hecho, una colaboración con los países derrotados con la Guerra del Pacífico para presionar más eficientemente a Chile. En estas condiciones, se produjo un acercamiento del gobierno de Santiago a Brasil, naciendo, al parecer, una colaboración que dura bastante tiempo.

En el Pacífico existían problemas pendientes, por la delimitación de la región selvática, entre Colombia y Ecuador con Perú. En estas condiciones se produjo una colaboración militar entre Quito, Bogotá y Santiago.

Resumiendo, entonces, durante un período bastante largo existieron, en América del Sur, dos bloques diplomático-militares: por una parte, Brasil, Chile, Ecuador y Colombia; por la otra Argentina, Bolivia y Perú.

Venezuela recibió adiestramiento militar tanto de Chile como de Argentina pero en el curso de este siglo se han fortalecido las relaciones castrenses entre Caracas y Buenos Aires, en desmedro de Santiago. Ha influido en esta situación la preocupación venezolana por el avance colonizador brasileño en la región amazónica⁵⁷.

Paraguay mantenía una gran dependencia geográfica con respecto de Argentina debido a que su comercio exterior se realizaba por el Río Paraná y el Río de la Plata, vías controladas por Argentina. En estas condiciones, la política exterior paraguaya ha buscado un acercamiento a Chile y Brasil para obtener un contrapeso al poderío argentino. Chile estableció labores de adiestramiento militar con respecto al ejército paraguayo. En la guerra del Chaco, sin embargo, Argentina apoyó decididamente al Paraguay.

La apertura de vías férreas y caminos que comunican al Paraguay con el Brasil y la decadencia del poder argentino, en este siglo, han alterado el cuadro reseñado. Hoy la influencia brasileña es dominante en Paraguay con respecto a Buenos Aires⁵⁸.

⁵⁶ Ver José Miguel Irrarrazabal Larraín *La Patagonia: Errores Geográficos y Diplomáticos*, Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1966, pp. 143-157 y Gustavo Ferrari, *Conflictos y Paz con Chile*, EUDEBA, Buenos Aires, 1968, pp. 15-82.

⁵⁷ Ver John D. Martz "Venezuelan Foreign Policy: Toward Latin America" en Robert D. Bond *Contemporary Venezuela and Its Role in International Affairs*? New York University Press, New York, USA, 1977, pp. 162-163.

⁵⁸ En las negociaciones en torno a las represas en el río Paraná, Corpus e Itaipú, Paraguay ha tendido a colocarse al lado del Brasil con la consecuente irritación argentina. Ver, por ejemplo, *Diario Clarín*, Buenos Aires, Edición Internacional, semana del 30 de enero al 5 de febrero de 1979, la noticia, "Postergará Paraguay el diálogo por Corpus", pp. 1, 4 y

Como consecuencia de la agudización de los conflictos limítrofes se produjo la profesionalización de las Fuerzas Armadas sudamericanas en base a misiones europeas o de otros países de la región. Es así que Alemania envió misiones a Chile, Argentina y Bolivia. Perú tuvo colaboración de Francia y de Argentina. Chile transmitió el concepto militar alemán a Ecuador, Colombia y El Salvador.

La profesionalización de las fuerzas armadas implicó la aparición de una poderosa agrupación armada, dirigida por oficiales instruidos y con contactos con el exterior. Se convirtieron, entonces, en una de las organizaciones más importantes dentro de cada país, por su disciplina, cohesión, educación y grado de modernidad. Tan sólo la Iglesia podía competir en el grado de organización, disciplina, educación y sentido de misión. Por ello ambas instituciones devinieron, quizás, los principales actores políticos en el siglo xx.

El desarrollo de la economía aumentó el poder de los gobiernos nacionales, el tamaño de la burocracia estatal, la centralización en las ciudades. Poco a poco América Latina comenzó a cambiar. La antigua oligarquía agraria perdía poder a ojos vistas frente a los grupos urbanos.

El caudillo rural, valiente y rústico, desapareció y fue la clase media urbana, la que tenía educación y servía al gobierno o a los negocios quien desplazó finalmente a la oligarquía. Entre 1880 a 1920 en los principales países de América del Sur, Brasil, Argentina y Chile, el poder estuvo firmemente en manos de los civiles y con gran influencia de las oligarquías. Sin embargo, a contar de ese año comenzarían a producirse movimientos sociales de gran intensidad, que provocarían profundos cambios políticos en América del Sur. Resurgirían, con posterioridad, fenómenos como el caudillismo y las fuerzas armadas volverían a tomar activa participación en el manejo del poder.

III. DESARROLLO ECONÓMICO Y RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA DEL SUR

En el transcurso de este siglo se comienza a producir la industrialización latinoamericana y con ello el crecimiento de las ciudades. A finales del siglo pasado llegó una fuerte inmigración europea a Argentina, Brasil, Uruguay y, en menor escala a Chile. Este fenómeno dura hasta aproximadamente 1930. A contar de esa fecha comienzan a acentuarse los movimientos inmigratorios intrasudamericanos: chilenos, bolivianos, paraguayos y uruguayos a Argentina; bolivianos a Chile, paraguayos al Brasil; colombianos a Venezuela.

Las oligarquías agrarias siguen perdiendo poderío y a mediados del 50 son desplazadas definitivamente de la política argentina, brasi-

5. También, diario *La Nación*, Buenos Aires, 3 de febrero de 1979, "Actitud argentina ante las represas", p.1.

leña y chilena. En nuestros días tienen, todavía, algo de vigencia en Colombia y Ecuador.

La urbanización llevó al nacimiento de nuevas fuerzas sociales como los sindicatos, los miembros de las profesiones universitarias, la burocracia estatal y privada y, tal como se ha señalado, las fuerzas armadas. Surgen partidos políticos que predicán la reforma social como el Aprismo, en Perú, Acción Democrática en Venezuela, la Democracia Cristiana en Chile, Perú, Venezuela, y los movimientos Marxistas-Socialistas y Comunistas, entre otros.

El caudillismo resurge y se produce una alianza entre dictadores y grupos urbanos de bajos ingresos; en varios casos el sindicalismo es promovido por un caudillo autoritario: es el caso de Perón en Argentina, Vargas en Brasil y, en cierto sentido, Rojas Pinilla en Colombia⁵⁹.

Los profundos cambios que se producen en América del Sur llevan a una gran inestabilidad política y la antigua oligarquía agraria ya no es capaz de aglutinar a las sociedades nacionales. Por otra parte, las fuertes corrientes inmigratorias, europeas o sudamericanas, crean también, nuevos desafíos para la integración nacional.

Estados Unidos madura como potencia mundial y comienza a ejercer una influencia creciente en América del Sur. A principios de siglo participa en los intentos de solución de problemas entre países sudamericanos o con potencias europeas. En tal sentido, tiene actuación en diversos intentos de arbitraje: entre Chile y Argentina por la Puna de Atacama⁶⁰, entre Chile y Perú por el problema de Tacna-Arica⁶¹, entre Ecuador y Perú⁶² por la disputa de la región amazónica y entre Venezuela y las potencias europeas que quieren hacerse pago de unas deudas, por la fuerza a principios de siglo, y también en lo referente a la disputa entre Gran Bretaña y Venezuela por los límites de la Guayana Británica⁶³.

Las inversiones estadounidenses comienzan a desplazar a las europeas y, después de la primera guerra mundial, Gran Bretaña cede importancia ante EE.UU. Después de la segunda guerra mundial la influencia británica, que era dominante en el Cono Sur, pierde toda importancia. El mercado estadounidense comienza a recibir las exportaciones sudamericanas. Tan sólo Argentina y Uruguay, debido a su producción pecuaria y agrícola de tipo templado, ambas competidoras de los productos estadounidenses, mantienen su intercambio primordialmente con Europa.

⁵⁹ Ver como ejemplo Tibor Mende *América Latina entra en escena*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1953, pp. 141-169.

⁶⁰ Ver Oscar Espinosa Moraga, "*La postguerra del Pacífico y la Puna de Atacama (1884-1899)*". Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1958, pp. 301-309.

⁶¹ Ver Ríos Gallardo, *Chile y Perú...*, op. cit. pp. 116-144.

⁶² Ver Zook Jr. "Zaramilla-Marañón...", op. cit. pp. 129-151

⁶³ Ver Sheldon B. Liss, "Venezuela" en Davis y Wilson "Latin American...", op. cit. p. 427.

A fines del siglo pasado surgen las Conferencias Panamericanas que se constituyen en el principal foro internacional de los países hispanoamericanos y, posteriormente, con el establecimiento de una Oficina Coordinadora, la Unión Panamericana, se facilita la adopción de principios jurídicos comunes en el continente⁶⁴.

Durante gran parte de este siglo la preocupación fundamental de los latinoamericanos radica ante el rápido crecimiento del poderío de Estados Unidos y sus actos de intervención en la región. Incluso países tan alejados de Washington, como Chile, tienen oportunidades de sentir la amenaza de una invasión de Estados Unidos, como fuera el caso de las negociaciones en torno a la muerte de unos marineros norteamericanos, en el puerto de Valparaíso, al término de la guerra civil de 1891⁶⁵.

El peligro estadounidense fue sentido con especial dramatismo en los países hispanoamericanos. De hecho los actos de intervención o de imperialismo fueron realizados en contra de naciones de habla hispana, incluyendo la guerra contra España, en 1898, por la cual Estados Unidos se adueñó de Puerto Rico, Cuba y la Filipinas. La mentalidad de "Destino Manifiesto" existente en E.E.UU. implicaba, la creencia en una superioridad de la cultura angloamericana y el desprecio por la "inferioridad" de los pueblos de origen hispano. No se dieron mayores conflictos con el Brasil y, por el contrario, existió gran colaboración y amistad entre las Cancillerías de Río de Janeiro y de Washington. Hay que recordar que Portugal, el antecesor de Brasil, mantenía una estrecha alianza con Gran Bretaña para contrapesar el poderío de España. En el caso americano existió esta colaboración tácita entre la América Inglesa y la Portuguesa. Por ello que Brasil fue un permanente aliado del Departamento de Estado en las Conferencias Panamericanas.

La amenaza de Estados Unidos contribuyó a fomentar un acercamiento entre los hispanoamericanos, sobre todo en el campo cultural, pero no fue capaz de sobreponerse a las pugnas por fronteras. Las enemistades entre los estados vecinos predominó sobre el intento de lograr una política común frente a Washington. Las conferencias Panamericanas observaron estos dos movimientos: por una parte el anhelo hispanoamericano de establecer normas jurídicas que impidieran el abuso de poder por parte de Estados Unidos, por la otra, la manifestación palpable de las divisiones entre los países sudamericanos.

La segunda guerra mundial alteró el cuadro tradicional de poder. Estados Unidos se convirtió en el factor determinante de la política internacional de la subregión, eliminando toda influencia de los países europeos. Ya no existió contrapeso ante el omnímodo potencial de Washington. En 1945, Europa estaba destrozada y el mundo se dividió en

⁶⁴ Ver Daniel Antokiletz "*Tratado de Derecho Internacional Público*", Ed. La Facultad, Buenos Aires, 1951, Tomo 1, pp. 354-419.

⁶⁵ Ver Pike, "Chile and the United States..." op. cit. pp. 73-85.

dos bloques antagónicos, dirigidos por Estados Unidos y la Unión Soviética⁶⁶.

América Latina pasó a formar parte del sistema militar occidental y tanto el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) como diversos Pactos Militares bilaterales fueron amarrando sus fuerzas armadas al Pentágono. El armamento, los uniformes y el adiestramiento fueron proporcionados por el modelo estadounidense. Las misiones militares europeas dejaron de tener vigencia. En estas condiciones, las rivalidades intrasudamericanas quedaron sumergidas y surgió un común problema: cómo lidiar con el poderoso vecino del norte. Y, en líneas generales, se llegó a la convicción que era conveniente reforzar los organismos americanos como la OEA como un medio de establecer relaciones más armónicas con Estados Unidos. El Sistema Interamericano fue visto, por muchos, como una alianza por la cual los países latinoamericanos apoyaban la política internacional de Washington a cambio de seguridad militar y ayuda al desarrollo económico. Un elemento tácito vigente en la alianza era un respeto a la autonomía nacional y el rechazo a las intervenciones unilaterales. En otras palabras, el Sistema Interamericano no reconocía el derecho de Estados Unidos a ocupar todo o parte de un estado latinoamericano cuando surgían diferencias políticas⁶⁷.

Los bloques diplomático-militares integrados por Brasil, Chile, Colombia y Ecuador, por una parte y por Argentina, Bolivia y Perú, por la otra, perdieron importancia al convertirse Estados Unidos en el poder dominante en el continente. Incluso la posibilidad de hacer la guerra quedó descartada ya que el armamento era proporcionado por EE.UU. y era ese país quien podía dictaminar el grado de poder militar de un estado. El intento argentino de seguir una ruta autónoma, en materias económicas y militares, terminó en el desastre financiero; el régimen de Perón fue derrocado en la década del 1950 y sus sucesores alinearon firmemente a su país en la órbita norteamericana. La constatación del desnivel de potencial bélico frente al Brasil, armado por EE.UU. fue un factor determinante en el cambio de la orientación diplomática.

El dominio norteamericano fue completo entre 1945-58. A finales de la década del 50 había resurgido Europa Occidental como una potencia económica y el General De Gaulle, Presidente de Francia, comenzaba a insinuar una política exterior autónoma de Estados Unidos. En ese mismo período comenzó el derrumbe de las dictaduras, dirigidas por caudillos militares aliados de la Casa Blanca. El viaje del Vicepresidente Nixon fue una demostración palpable del grado de impopularidad que había llegado la política exterior de Estados Unidos en el continente. Finalmente, el triunfo de Fidel Castro, en Cuba, sepultó el dominio abso-

⁶⁶ Ver André Fontaine *Historia de la Guerra Fría*. Ed. Luis de Caralt, Barcelona, España, 1970, pp. 315-360.

⁶⁷ Ver John C. Dreier *La Organización de Estados Americanos*. Ed. Indice, Buenos Aires, 1962, pp. 24-60.

luto de Washington en América Latina. La entrada a La Habana de los guerrilleros de la Sierra Maestra marcó el inicio de una nueva etapa en las relaciones intralatinoamericanas.

En la década del 60 la preocupación política fundamental radicó en el temor a la expansión del credo castrista al continente americano y para ello se desarrollaron diversas estrategias de cambio social, de reforzamiento de la democracia y la asignación de un nuevo papel a las fuerzas armadas: de defensoras de la soberanía nacional o de eventuales aliados frente a un ataque del ejército soviético, pasaron a ser miradas como organizaciones destinadas, fundamentalmente, a la destrucción de la guerrilla y a garantizar el orden interno frente a la subversión⁶⁸.

América Latina realizó un importante esfuerzo de industrialización, de reformas sociales y, a contar de mediados de la década del 60 experimentó altas tasas de crecimiento económico. Como consecuencia se produjo un proceso de modernización importante, las ciudades capitales alcanzaron poblaciones que las colocaban a un mismo nivel de las metrópolis de Estados Unidos o Europa⁶⁹.

La expansión de la industria y de las comunicaciones llevaron a un rápido crecimiento del intercambio comercial intralatinoamericano, especialmente en el sector de las manufacturas.

Como consecuencia de los cambios ocurridos en los últimos quince años América Latina ha dejado de ser la región atrasada, débil, regida por oligarquías y con una producción minera, dominada por empresas extranjeras, o agrarias que se basaba en trabajo de peones analfabetos.

El nuevo poderío latinoamericano ha implicado una ampliación de su ámbito de relaciones exteriores asumiendo roles de importancia en la

⁶⁸ Una completa exposición de la doctrina de "Seguridad Nacional" de gran influencia en los medios castrinos sudamericanos se encuentra en José Alfredo Amaral Gurgel *Seguranca e Democracia*. Ed. José Olympio, Rio de Janeiro, 1976, pp. 9-166.

⁶⁹ En 1978 las principales ciudades de América Latina tenían las siguientes poblaciones:

México: 9.234.000.

Sao Paulo: 8.004.325.

Buenos Aires: 8.000.000.

Bogotá: 4.535.000.

Lima: 4.376.064.

Santiago de Chile: 4.059.197.

Para el año 2000 los pronósticos son los siguientes:

México: 17.154.000.

Sao Paulo: 15.000.000.

Buenos Aires: 13.000.000.

Bogotá: 9.000.000.

Lima: 8.116.064.

Santiago de Chile: 6.742.049.

Datos proporcionados por la revista *Progreso*, noviembre de 1978, Bogotá Colombia, en artículo "Las ciudades en cifras", pp. 8 y 9.

política mundial, mayores contactos con los países afroasiáticos y el fin del encierro en el Sistema Interamericano, como único foro de actuación internacional. En el campo económico se ha abierto un importante intercambio comercial con Japón, Europa Occidental y el bloque socialista. Estados Unidos ha perdido importancia a ojos vistas.

Se puede señalar 1965 como el año en que termina la etapa de dominio de Estados Unidos en América del Sur. En ese año se producen dos hechos que dramatizan el cambio. El primero fue la invasión a la República Dominicana que hizo resurgir, por un tiempo, el recuerdo a una política de fuerza, vigente en la década del 20. La intervención llevó a una separación de aquellas corrientes políticas, como la democracia cristiana o la social demócrata, que habían demostrado simpatía ante la estrategia reformista del fallecido presidente Kennedy. La Casa Blanca, a contar de 1965, ha dejado de contar con aliados en América Latina, ahora hay sólo una relación basada en el interés, no en un sentido de solidaridad. En la medida en que los intereses coincidan se actúa conjuntamente, en caso contrario, la divergencia se manifiesta.

El segundo hecho que dramatizó el cambio fue la creciente participación de Estados Unidos en la guerra del Vietnam que pasó a constituir el problema fundamental de su política exterior. América Latina perdió importancia y sólo mereció acciones simbólicas, como los intentos de fomentar la democracia mediante la reducción de la ayuda militar o de las ventas de suministros bélicos, en la creencia que los militares contarían con mayores dificultades para dar un golpe de estado. En definitiva, lo que se obtuvo fue una mayor autonomía de los cuerpos castrenses, el desarrollo de la producción de armas en fábricas latinoamericanas, el establecimiento de compras a las industrias europeas e, incluso contactos con la Unión Soviética que emergió en la década del 70 como proveedor de armamentos en algunos países de América Latina.

En la década del 70 la influencia norteamericana ha declinado en América del Sur.

IV. MIRANDO A LOS 80: LOS PROBLEMAS DE PODER EN AMÉRICA DEL SUR

Con posterioridad a la segunda guerra mundial se han venido produciendo cambios de importancia en América del Sur y, en la década del 70, parecen haberse consolidado algunas tendencias. Analicemos estas situaciones:

1. Los países situados al norte de Chile, Argentina y Uruguay han crecido rápidamente, tanto en su población como en su economía. Durante la década de los 60 y parte de los 70 ha existido, además, gran inestabilidad política en los tres países del extremo sur del continente; tan sólo durante la mitad de los 70 pareciera haberse logrado una cierta coherencia política en base al establecimiento de regímenes autoritarios.

Como consecuencia, la zona sur, que durante años fue la parte más

desarrollada, con importantes aumentos de población —gracias a la mejoría de las condiciones sanitarias y a la inmigración— y que contaba con un sistema político más liberal, ha declinado considerablemente en el esquema de poder regional.

Dentro de los países de habla hispana han sido Colombia y Venezuela los principales beneficiados por esta alteración en las relaciones de poder. Ambas naciones han contado, en los últimos quince años, con estabilidad política basada en el régimen de la democracia representativa, importantes tasas en el crecimiento económico y en el número de su población. El nuevo poderío venezolano arranca, fundamentalmente, de su riqueza petrolera, y en tal sentido, tiene, por el momento, gran fragilidad. A menos que desarrolle nuevas fuentes de prosperidad, como la industria, la agricultura o nuevas explotaciones mineras, corre el riesgo que la opulencia termine cuando ocurra el agotamiento de los pozos petrolíferos o ante la perspectiva que otra fuente de energía desplace al petróleo.

Colombia aparece como un estado con una economía menos dependiente de un producto pero las actuales tensiones que ha originado un rapidísimo proceso de urbanización han llevado a la aparición de brotes de violencia política y criminal. Por otra parte, pareciera que una parte del crecimiento económico se debería a la producción y exportación de drogas para el mercado de Estados Unidos y se discute con apasionamiento, tanto en medios colombianos como estadounidenses, la real importancia de este factor en la economía nacional. En esas condiciones, a menos que se autorice el consumo de drogas en Estados Unidos, se tratará de un comercio sometido a fuertes presiones destinadas a lograr su erradicación.

Sin embargo, el crecimiento colombiano se ha debido fundamentalmente al aumento de su producción manufacturera y a una mayor eficiencia en su agricultura que le ha permitido aumentar sus exportaciones.

Pese a la mayor prosperidad, y a la existencia de regímenes democráticos se ha producido, en ambos países, un considerable aumento de la delincuencia que está llevando a una participación mayor de los organismos de seguridad y a la solicitud de mayores recursos y atribuciones para una actuación más expedita tanto de las policías, como de las fuerzas armadas. En caso que el régimen civil se demuestre incapaz de solucionar este problema pueden surgir presiones de importancia pidiendo sistemas más eficientes, aunque sean autoritarios.

El otro gran problema, en el campo político, radicaría en la creciente corrupción existente en los círculos de poder de ambos países. Se trata de un factor de creciente importancia para la mantención del actual sistema político. En el caso colombiano tiene, además el agravante que, en muchos casos, estaría conectado con el tráfico de drogas.

El problema social no ha tenido la gravedad que alcanzó en el Cono Sur debido al crecimiento rápido de la economía que ha permitido un

mejoramiento global de ella y a la creación de mayores fuentes de trabajo. Y este fenómeno, en cierta medida, explica la estabilidad democrática en estos países. Por otra parte, los movimientos guerrilleros más importantes fueron destruidos durante la década del 60.

Los actuales regímenes surgieron después de dictaduras que reprimieron duramente a los dirigentes políticos y que se caracterizaron por su corrupción y arbitrariedad. Nos referimos a los casos de Gustavo Rojas Pinilla, en Colombia, y Marcos Pérez Giménez en Venezuela. Esta experiencia creó las condiciones para el establecimiento de un sistema basado en la colaboración de las principales corrientes ideológicas ya que, por muchos años, el peligro del golpe de estado fue latente. Una división acentuada de los políticos civiles llevaría, sin duda, a la emergencia de un gobierno autoritario.

La política de moderación y consenso llevada en ambos países es la principal responsable tanto del crecimiento económico, como de la estabilidad de los gobiernos. La ausencia de peligros de guerra, derivados de fuertes tensiones fronterizas, ha limitado la necesidad de altos gastos de defensa. Por otro lado, la existencia de movimientos guerrilleros ha permitido "mantener ocupadas" a las fuerzas armadas en una misión profesional, desligándolas, en parte, de las preocupaciones políticas.

Venezuela es el país que aparece con mayor cantidad de problemas fronterizos. Tiene una disputa por la delimitación marítima del Golfo de Venezuela, con Colombia. La sospecha de la existencia de riquezas petrolíferas submarinas ha impedido una solución negociada del diferendo. Sin embargo, ambos países se han abstenido de maniobras destinadas a explotar, con fines internos, el diferendo, en gran medida como consecuencia de la amistad y solidaridad existente entre los grupos dirigentes de Colombia y Venezuela.

Venezuela reclama cerca de la mitad del actual territorio de la Guyana, aseverando que Gran Bretaña se expandió, en el siglo pasado, aprovechando la debilidad militar venezolana. Sin embargo, hasta el momento, no han habido incidentes militares entre ambos países.

Venezuela tiene, también, aprehensiones por el intenso proceso de colonización de la selva amazónica por Brasil. Y la ha llevado a una política, en cierta medida vacilante. Los intentos de lograr una solidaridad hispanoamericana contra el poderío brasileño se ha combinado con acercamientos a Brasilia.

Cabe señalar que Venezuela es el único país ibérico de América del Sur que jamás ha tenido una guerra contra algunos de sus vecinos. Tanto Colombia y Venezuela han comenzado una política de influencia y expansión comercial hacia Centroamérica y los pequeños estados del Caribe. Colombia fue hasta 1903, año en que se independiza Panamá, un país fronterizo con Costa Rica y posee algunas islas, como San Andrés, frente a las costas de Nicaragua. En el caso de Venezuela, encuentra mayores facilidades para actuar en la región del Caribe que en Sudamérica; recordemos que el proceso de descolonización británica ha implicado

la creación de varios miniestados, algunos con decenas de miles de habitantes, en las cercanías de las costas de Venezuela. El retiro internacional de Estados Unidos y la presencia de Cuba, por otra parte, han creado las condiciones para que Venezuela sienta un cierto interés por el rol de "potencia regional" en una zona tan cercana y que cuenta con un "vacío de poder" que podría ser llenado por los sucesores de Bolívar.

En el caso centroamericano, tanto Colombia como Venezuela, herederas históricas de la Gran Colombia, compiten con la emergente influencia mexicana. Es así que durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez, Venezuela asumió el "deber" de proteger a la débil democracia costarricense frente a los usuales embates de la familia Somoza de Nicaragua. En el pasado ese papel lo cumplía Estados Unidos.

Por el momento la política exterior de ambos países tiende a acercarse a la de México y han colaborado en materias como las negociaciones del Canal de Panamá, el "Nuevo Orden Internacional", la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y una cierta prioridad para los temas relacionados con la defensa de los derechos humanos y la condena a los regímenes autoritarios militares.

Sin embargo, hay que recordar que tanto Colombia como Venezuela han desarrollado su historia diplomática en el subsistema sudamericano con preferencia una actuación en el Caribe y en Centroamérica. Tres hechos han sido los causantes de esta nueva orientación: Se trata del repliegue internacional de Estados Unidos del Caribe y Centroamérica, de la descolonización británica y ahora holandesa en el Caribe y Sudamérica y la existencia en el Cono Sur de gobiernos militares con una orientación muy diversa a la de los regímenes colombianos y venezolanos. Por ello que antes de sacar conclusiones apresuradas habría que esperar la evolución de los tres procesos señalados ya que, en cierta medida, están influyendo en las políticas de los antiguos miembros de la Gran Colombia. En otras palabras, el cambio de cualquiera de ellos debería de producir alternaciones de importancia en la conducta exterior de los gobiernos de Caracas y Bogotá.

Por otra parte, habría que esperar los resultados de la acción colonizadora de la selva brasileña que puede provocar temores ante la posibilidad que sectores fronterizos queden sometidos a la influencia del Brasil. En estas condiciones, puede producirse un vuelco hacia el sur buscando la colaboración de los países hispano parlantes de América del Sur.

2. Ecuador se encuentra en una situación intermedia entre los países del norte del subcontinente y los estados del Cono Sur que tienen problemas políticos de gran similitud.

Ecuador históricamente se ha debatido entre la atracción del polo gran-colombiano y el peruano y, tal como señalamos anteriormente, Quito miraba a la antigua Nueva Granada y Guayaquil al Virreinato del Perú. Ecuador tiene los mismos problemas de integración nacional del Perú al contar con una importante masa de indígenas que no hablan español y que están aún ligados a las culturas precolombinas. A diferen-

cia de los países más al sur todavía la oligarquía agraria, radicada en Quito, mantiene una cuota de poderío en la política nacional y su principal rival es la burguesía comercial del puerto de Guayaquil.

En los últimos años, en especial a contar de 1941, se ha producido un importante robustecimiento de las fuerzas armadas y un grado de profesionalización considerable. Por ello, se han convertido en un factor a tomar en consideración en la vida política nacional. Por otra parte los partidos no han logrado establecer maquinarias nacionales con cohesión, disciplina y con equipos dirigentes de alta calidad. Las rivalidades provinciales siguen teniendo gran vigencia en las luchas electorales.

El descubrimiento del petróleo en la selva y su progresiva explotación ha enriquecido las arcas fiscales permitiendo el crecimiento de una burocracia gubernamental y un aumento del proceso de urbanización.

Ecuador, entonces, se encuentra en un proceso de cambio social que comienza a quebrar las combinaciones políticas del pasado, surgiendo tanto caudillos populistas como regímenes militares que quieren reformas, pero en forma paulatina y ordenada. En estas condiciones, Ecuador tiene una inestabilidad política similar a periodos pasados en el Cono Sur: Los gobiernos civiles carecen de fuerza para llevar a cabo políticas coherentes y son derrocados por golpes militares, que tampoco logran consolidarse. La riqueza del petróleo ha permitido aminorar las tensiones sociales propias de este período de transición. En todo caso, Ecuador no ha logrado, en las últimas décadas, establecer un sistema político estable, ya sea autoritario o democrático.

En materia internacional su principal preocupación radica en el período peruano y su temor a un nuevo expansionismo de su vecino del sur. Ya en 1941 fue derrotado en una corta guerra en la selva y debió de firmar un tratado por el cual renunció a la posesión de extensos territorios. En estas condiciones dejó de ser fronterizo con Brasil y es un aliado potencial del gobierno de Brasilia. Por otra parte mantiene estrechos contactos con Chile, tradicional rival del Perú.

Ecuador forma parte del Mercado Subregional Andino y ha logrado un cierto desarrollo industrial que es aún incipiente en comparación con el peruano o colombiano, pero es de consideración si se compara con lo existente en el pasado.

Los principales problemas del Ecuador son: La inestabilidad del sistema político, la rivalidad y diversidad cultural entre la sierra y la costa y su debilidad en comparación con sus vecinos. Colombia y Perú son muy superiores militarmente al Ecuador y en estas condiciones debe de desarrollar una hábil diplomacia destinada a consolidar las riquezas de la selva. El petróleo se encuentra en las cercanías de las fronteras con Perú y Colombia.

3. Los países del Cono Sur: Perú, Bolivia, Paraguay, Chile, Argentina y Uruguay, comparten ciertas características políticas comunes. En todos ellos gobiernan en la actualidad las fuerzas armadas, aunque en el caso uruguayo el Presidente sea civil o en Paraguay estamos ante el

caso de un líder que domina el ejército. En general, siguen políticas económicas conservadoras destinadas a lograr el desarrollo mediante la colaboración con el capital extranjero, con una restricción del rol del estado en la vida económica y un énfasis en el empuje de la empresa privada. Bolivia, es una cierta excepción ya que al parecer no ha logrado establecer una política coherente en el largo plazo, fruto de su inestabilidad. En el plano ideológico las concepciones de "seguridad nacional" —elaboradas por intelectuales ligados a las fuerzas armadas— han predominado sobre los planteamientos de los políticos civiles. El nacionalismo, la lucha contra la subversión y el desarrollo se convierten en los lemas de los gobernantes militares.

En general, han logrado establecer alianzas con equipos de economistas de alta calidad que han elaborado programas de desarrollo coherentes y a largo plazo caracterizados por una ortodoxia financiera, confianza en las leyes del mercado y la promoción de un sistema eficiente y capaz de competir con los productos de otros países. En tal sentido, se ha incentivado la exportación de productos "no tradicionales", vale decir, que no tenían mayor importancia en el comercio exterior del pasado y para acelerar el proceso de aumento de la eficiencia industrial no han trepidado en bajar las barreras aduaneras para favorecer la competencia de los artículos foráneos. Esta política económica ha tenido mayor grado de aceptación gubernamental en Chile, Argentina y Uruguay y, en gran parte, es la consecuencia de los serios problemas financieros que enfrentaban esos países con posterioridad a las experiencias populistas de las décadas del 70 y parte del 60. En el caso del Perú, a contar del golpe que llevó al poder al General Morales Bermúdez se ha acentuado una estrategia económica bastante parecida a la de los países mencionados ante el desastre financiero que dejó el populismo del General Velasco Alvarado.

En Bolivia, la experiencia populista del General Torres fue terminada a los pocos meses por un golpe dirigido por el General Banzer que por cinco años estableció una política similar al modelo conservador mencionado. Posteriormente, fue derrocado y a los pocos meses se produjo otro golpe. Hasta el momento la vida política del país del altiplano está caracterizada por la carencia de sistemas estables y ello ha incidido en la poca permanencia de las estrategias de desarrollo.

En Paraguay, el régimen está basado en la habilidad del General Stroessner y, en tal sentido, guardaría mayor relación con un sistema caudillista que con los regímenes de fuerzas armadas que gobiernan como institución. En todo caso, Stroessner ha logrado establecer una alianza con equipos de tecnócratas de gran capacidad logrando un grado de crecimiento económico de consideración.

Es común a todas las experiencias reseñadas una gran debilidad estructural: no habrían creado un mecanismo de traspaso del poder que permita elegir un sucesor que, siguiendo las líneas generales del régimen, vaya logrando la incorporación de otros grupos al sistema. En general,

la forma de reemplazar al gobernante ha sido el golpe, ya sea para establecer a otro militar, como en el Perú, o para colocar a un gobierno transitorio cuya función principal será la de convocar a elecciones para entregar el poder a los civiles. Hay, pues, una diferencia fundamental con los sistemas de México y Brasil que han permitido una evolución dentro del régimen y con ello una consolidación. El cambio de equipos dirigentes ha sido hecho mediante reglas establecidas por el régimen. Los países integrantes del Cono Sur se han originado por la desmembración de los Virreinos del Perú y del Plata y debido a la confusa delimitación del período colonial, han sostenido guerras por motivos territoriales. Por ello que pese a su común origen hispánico han sido incapaces de establecer líneas diplomáticas armónicas frente al Brasil; por el contrario, la diplomacia brasileña habría establecido alianzas con algunos países del Cono Sur, como es el caso de Chile, para contrapesar el poderío de Argentina.

Existen al menos dos focos de tensión y ambos están radicados en las fronteras de Chile. Por una parte el resabio de la Guerra del Pacífico ha fomentado una campaña diplomática permanente de Bolivia destinada a lograr una salida al mar por territorio chileno. En ocasiones, el Perú se suma a la campaña de hostilidad a su vecino del sur, en otras colabora con los chilenos.

El segundo foco radica en la extensa frontera entre Chile y Argentina, en la cual quedarían algunas partes por delimitar. Por ejemplo, la creación del concepto de "mar patrimonial" de 200 millas, podría ser problema. Al parecer, Argentina, generalmente, trata de obtener el apoyo boliviano y en tal forma buscaría presionar a Chile.

Pese a la existencia de gobiernos militares con una filosofía política y económica similar, durante parte de la década del 70, el peligro de una guerra en el Cono Sur pareció casi imposible de evitar.

Otro foco de tensión radica en la vieja rivalidad entre Argentina y Brasil que ha explotado en las disputas por el aprovechamiento de las aguas del río Paraná, para la construcción de represas hidroeléctricas.

Eventualmente es previsible un gran foco de tensión en la selva amazónica en la medida en que los proyectos colonizadores de los diversos países sudamericanos se vayan desarrollando. En muchas regiones de la Amazonia las fronteras no están, en el terreno, claramente delimitadas y la existencia de posibles riquezas, entre ellas el petróleo, pueden fomentar las rivalidades territoriales. El dinamismo de la penetración brasileña en sus tierras lindantes con sus vecinos hispanoamericanos ha generado preocupación en varios gobiernos. El tema del eventual expansionismo de Brasil preocupa a Bolivia, Venezuela y Argentina con mayor intensidad, debido a la débil base demográfica en las zonas amagadas. Menor preocupación causa en Colombia y Perú que cuentan con poblaciones, como Leticia e Iquitos, que permiten un ejercicio de la soberanía nacional más eficiente.

En los últimos años se ha observado un importante crecimiento del comercio entre los países del Cono Sur y con ello la generación de corrientes económicas que pueden superponerse a las viejas rivalidades nacionales. Es difícil predecir el panorama de poder en el futuro ya que se presentan muchas variables sin descartar la posibilidad de una guerra sudamericana.

En líneas generales se pueden pronosticar los siguientes escenarios:

a. Una coalición de los países hispanoamericanos que contrapesen el poderío del Brasil. Para ello es indispensable que se cumplan los siguientes requisitos:

- Fin de la rivalidad fronteriza chileno-argentina. En este caso la posibilidad que Bolivia obtenga una salida al mar presionando a Chile desaparece o pierde gran parte de su factibilidad, al desaparecer el interés argentino en crearle problemas a Chile.
- Crecimiento importante del poderío brasileño y aparición de actos “imperialistas” que causen seria preocupación entre los gobiernos hispanoamericanos. Serían actos de esta naturaleza: incidentes fronterizos en la región amazónica, la expansión de la influencia cultural brasileña a las poblaciones contiguas o políticas de “sate-lización” a países como Uruguay, Paraguay y Bolivia.
- Aumento del desnivel de poder entre Brasil y Argentina en términos tales que obligue al gobierno de Buenos Aires a buscar la alianza hispanoamericana, como uno de los elementos prioritarios de su política exterior.

b. Mantención de los actuales focos de tensión. Esta situación es bastante difícil que se mantenga por largo tiempo ya que puede explotar en una confrontación bélica o en una “paz armada” que incidiría seriamente en las tasas de crecimiento económico. Una “paz armada” por un tiempo relativamente largo obligaría a una solución del problema ya sea por un arreglo pacífico o por la violencia.

c. Colaboración diplomática y económica entre los países hispanoamericanos y Brasil. Situación que tampoco es imposible ya que, en definitiva, se trataría de una ampliación del mecanismo de la actual Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en la cual también participa México. Tiene la ventaja evidente de ser la más “racional” de las soluciones ya que asegura el crecimiento, garantiza la paz y no hace necesarias las limitaciones a la soberanía nacional, en especial en sus aspectos militares y diplomáticos, que implica una alianza.

Sin embargo, para que esta situación se presente es necesario que se establezca un sistema de solución de conflictos intrasudamericanos que tenga real aplicación y que cuente con la fuerza adecuada para obligar

a su cumplimiento. Precisamente la declinación del poderío norteamericano hace cada vez más débil a la OEA, y la inexistencia de mecanismos sólidos de integración en Sudamérica lleva a un vacío en la materia.

Por último, situaciones de tensión política interna como luchas sociales, raciales, violencia o revoluciones pueden extenderse, generando conflictos internacionales y con ello nuevas alineaciones diplomáticas o militares.

4. Brasil. Debido a que este tema es motivo de otro ensayo haremos sólo algunas referencias someras.

Tal como se ha señalado en otras páginas la principal ventaja de Brasil radica en su unidad administrativa, consecuencia del Imperio, que le permitió formar cuadros burocráticos de gran calidad y evitar el problema de la anarquía.

Brasil es el único país sudamericano, en la actualidad, que tiene una política internacional con proyecciones extrarregionales; participa activamente en África, tiene un importante intercambio con el Japón y ha suscrito gigantescos convenios nucleares con Alemania y Francia.

Por otra parte, ha logrado superar el problema del reemplazo de los cuadros de gobierno sin romper la estabilidad del sistema político estableciendo mecanismos de cooperación entre civiles y militares que no se encuentran entre los países hispanoamericanos.

La mayor eficiencia gubernamental le ha permitido un gran crecimiento económico en los últimos quince años, desarrollar una importante campaña de penetración en la zona amazónica y establecer un considerable aparato militar con armamento hecho, en parte importante, en Brasil.

La gran debilidad de Brasil radica en la modestia de sus recursos petrolíferos que lo ha obligado a cuantiosas inversiones destinadas a establecer represas hidroeléctricas y planes para obtener energía nuclear para su desarrollo. Hay que recordar, por otra parte, que Brasil es minoritario en tierras, población y producto bruto frente al resto de los países hispanoamericanos unidos. Precisamente la facilidad de su crecimiento territorial se debió a la división del antiguo Imperio de España. En estas condiciones, una política demasiado agresiva en el campo internacional puede conducir a la formación de un bloque hispanoamericano y con ello a serias tensiones en el continente sudamericano.

Mirando, pues, al futuro, se pueden establecer algunas predicciones finales:

— Es previsible un importante aumento de la población de América del Sur, un crecimiento de las ciudades tal que transformará algunas de las metrópolis de la subregión en verdaderos gigantes mundiales y con un grado considerable de desarrollo económico.

- Como consecuencia, la influencia de potencias extrarregionales como Estados Unidos entrará en franca declinación.
- El crecimiento creará, posiblemente, nuevas tensiones sociales y amagará la formación de sistemas políticos estables. Este peligro aparece como mayor en los países hispanoamericanos que en Brasil.
- En caso de no crearse un subsistema regional o uno latinoamericano que permita la solución pacífica de las controversias de todo tipo, que se susciten, pueden originarse tensiones que lleguen incluso, a la guerra.
- Pueden darse fenómenos de movimientos raciales o culturales con los negros en Brasil o los indios en Bolivia, Ecuador y Perú.

Nº4. LA POLITICA EXTERIOR DE BRASIL: SU DIMENSION INTERNA Y SU IMPACTO EN EL EQUILIBRIO REGIONAL

*Gabriel Millán Hormazabal**

INTRODUCCIÓN

*Planteamiento de la cuestión**

George Schwarzenberger estudiando lo que él definió como la "oligarquía internacional" expresaba que "La posesión de grandes territorios parece ser un rasgo que tienen en común las grandes potencias" previniendo, en seguida, que "acuden a la memoria, no obstante, países como la India, Australia, Argentina, Brasil... a pesar de sus vastas dimensiones no son grandes potencias".

Agregaba que "hay un nexo entre la población de un país y su condición de gran potencia". Posteriormente, indicaba que "la falta de cohesión interna puede explicar, en parte, el que ninguno de estos colosos desempeñe el papel de gran potencia... El factor de unidad interna, como uno de los elementos constitutivos de una gran potencia, no debe ser despreciado".

Finalmente, estimaba que "...el poderío económico e industrial de un país es, por tanto, otro requisito previo de la política del poder en gran escala... (pero otras experiencias)... sugieren que la riqueza por sí sólo no es decisiva"¹.

Si se ha hecho una cita tan extensa es, porque unos años después, el Brasil se encuentra situado en el status de potencia emergente, precisamente, porque posee los elementos territoriales y demográficos que Schwarzenberger le reconocía, también porque ha adquirido la cohesión interna y el poderío económico e industrial del que carecía al momento de este juicio, pero —además— por lo que definiremos como una "voluntad de ser potencia" que ha sido el objeto constante de su diplomacia y su política exterior, mantenida aún por sobre las variantes y contingencias internas y económicas de las que ha conocido a lo largo de su historia.

Estos son los objetivos que perseguimos en este estudio: demostrar

* Diplomático de carrera. Estudió Derecho en la Universidad de Chile. Segundo Secretario de la Embajada de Chile en Brasil.

* Las opiniones vertidas por el autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el pensamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Las traducciones de textos extranjeros han sido hechas libremente por el autor.

¹ Schwarzenberger, George: "La política del Poder", 1ª edición en español, Fondo de Cultura Económica, México 1960, p. 103.

que el Brasil ha emergido como potencia; identificar sus causas —ya reseñadas—; y destacar el significado de la acción diplomática para consolidar su situación de potencia —en un orden internacional de paz— pues es evidente, de una parte, que “el fenómeno Brasil, de carácter económico en la década de los 60 ha abierto paso a un fenómeno diplomático en la presente”² y, de otra, que “las mayores riquezas y los ejércitos no bastan para determinar el poder de las naciones”³. Sólo así puede explicarse que, por vía de ejemplo, Sudáfrica o China Nacionalista no sean potencias y sí lo pueda ser —¿o lo es?— Brasil por la presencia y el prestigio mundial que le ha dado su política exterior con la colaboración coyuntural, pero ya prolongada, de un orden interno estable y una economía eficiente y en plena expansión.

¿Y si Dios fuera brasileño?

Sabemos que los datos que se insertan a continuación son de dominio general, pero hemos creído necesario presentarlos en forma sistemática para permitir una visión de conjunto del potencial y la presencia del Brasil en América y en el mundo, que nos lleva a pensar en la probable verdad del aserto originado en la sagacidad popular que sirve de título a este párrafo.

La República Federativa del Brasil es el quinto país del mundo en extensión territorial, luego de la URSS, Canadá, China y EE.UU. con una superficie de 8.511.965 km² que significan el 47,3% del área de la América del Sur.

Tales dimensiones continentales otorgan al Brasil una privilegiada vinculación vecinal ya que limita por el norte con Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y la Guyana Francesa; por el sur con Uruguay; por el oeste con Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú y por el este con el Océano Atlántico con un acceso de 7.408 km. lineales.

“En verdad el Brasil es bien un “imperio” vasto imperio compacto de amplio frente marítimo y dilatada frontera continental”⁴.

Tal posición define su doctrina geopolítica y favorece su presencia regional y mundial⁵.

² Millán, Gabriel: “Brasil: Potencia Emergente”, Conferencia a la Academia Politécnica Naval, Viña del Mar, 1978.

³ Aron, Raymond: “Un siglo de guerra Total”, Editorial Rioplatense, Buenos Aires, 1973, p. 368.

⁴ Couto e Silva, Golbery de: “Geopolítica do Brasil”, Coleção Documentos Brasileiros Nº 126, Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1967, p. 111.

⁵ Sobre la Geopolítica del Brasil pueden consultarse las obras de Mario Travassos “A projeção continental do Brasil”; de Golbery Couto e Silva ya citada; de Luis Felipe Teixeira Soares, “Historia da Formação das Fronteiras do Brasil” del General Carlos de Meira Mattos “Geopolítica e destino”. Otros enfoques pueden encontrarse en la Revista “Estrategia” de Argentina y en los artículos del General (R) Juan Eduardo Gugliamelli: en los trabajos del uruguayo Bernardo Quagliotti de Bellis: en la “Antología

Cabe señalar que aproximadamente el 55% del territorio brasileño está situado en la región amazónica y encierra riquezas incógnitas que los expertos —como Herman Kahn del Instituto Hudson— estiman cuantiosas y consideran una reserva de la humanidad. Sin embargo, estos vastos territorios presentan serias deficiencias demográficas que impiden al Brasil el aprovechamiento óptimo de sus recursos, la vertebración de su espacio interior y el asentamiento efectivo de su soberanía, como puede apreciarse en el cuadro siguiente:

<i>Unidad Política</i>	<i>superficie (km²)</i>	<i>Densidad (hab/km²)</i>
Estado de Acre	152.000	1,43
Estado de Amazonas	1.558.000	0,62
Estado de Pará	1.227.000	1,76
Estado de Matto Grosso	1.231.000	1,32* *
Estado de Goiás	642.000	4,67*
Territorio de Rondonia	243.000	0,48
Territorio de Roraima	230.000	0,18
Territorio de Amapá	139.000	0,64

* Parcialmente amazónico.

** Dio origen a dos nuevas entidades políticas: Matto Grosso del Norte y Matto Grosso del Sur.

La población es equilibrada en cuanto a sexo, con tendencia al desplazamiento urbano, acentuadamente joven y desigualmente distribuida. En efecto, hombres y mujeres están en relación de uno a uno; la relación entre zonas urbanas y rurales es de seis a cuatro; el 41,7% de la población es menor de 15 años (según Fiechter uno de cada cuatro brasileños no habían nacido cuando los militares tomaron el poder en 1964⁶; pero la concentración demográfica es claramente desigual, mientras en el estado de San Paulo la densidad es de 72,61, en la capital lo es de 94,61, en la Amazonia (Roraima) sólo de 0,18 y en Río de Janeiro (ciudad) es de 3.685,52. Cabría agregar que alrededor de un 5% de la población está compuesta por inmigrantes (portugueses, italianos, españoles, alemanes y japoneses) lo que refuerza el concepto de que el Brasil es una “democracia racial” que integra a blancos, mestizos, negros y extranjeros en una nación⁷.

Geopolítica de Bolivia” de Mariano Baptista Gumuccio y Agustín Saavedra Weize: de una visión crítica del brasileño Paulo Schilling, etc.

⁶ Fiechter, George-André: “Le regime modernis teur du Brésil 1964-1972” Etude sur les interactions politico-économiques dans un régime militaire contemporain. Institut Universitaires de Hautes Etudes Internationales; Genève 1972. Esta obra es considerada fundamental para el estudio del Brasil de hoy.

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores (G.T.E.L.B.): “Brasil”, Talleres IBGE, Río de Janeiro. Los datos de población han sido tomados de esta obra y corresponden al último Censo Oficial de 1970.

Esta visión territorial y poblacional del Brasil nos habla claramente de sus posibilidades y también de sus insuficiencias sobre las que existe conciencia y decisión política de superarlas. La idea precursora del Capitán Mario Travassos de la "Marcha hacia el Oeste" es hoy una realidad que permite asegurar la pronta conquista del espacio interior brasileño.

Este territorio ha entregado al Brasil una gran riqueza y abundancia de recursos naturales. Esta población, iniciada la etapa industrial de su vida económica, ha sido laboriosa y productiva. El cuadro siguiente demuestra la posición relativa del Brasil en los "ranking" mundiales de producción:

<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Industria</i>
Algodón 6°	Bovino 4°	Cemento 13°
Arroz 9°	Porcino 4°	Acero 15°
Cacao 2°	Ovino 11°	Automotriz 8°
Café 1°	Equino 1°	Navíos Mercantes 15°
Maíz 3°	Leche 11°	Electricidad 17°
		Televisores 7°

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores: "Brasil"⁸.

Sin embargo, un conjunto de circunstancias privilegiadas no bastan para explicar y entender al Brasil. Más allá de la generosidad de naturaleza ha habido un aprovechamiento económico y comercial inteligente de todo este potencial y se le ha sabido dar una expresión política y diplomática que puede apreciarse en los datos que siguen:

CUADRO PROMEDIO DE CRECIMIENTO ENTRE 1965-1973⁹

República de China (Taiwán)	12,3%
Irán	12,2%
Corea del Sur	11,9%
Japón	11,0%
Brasil	8,5%
Comunidad Económica Europea	5,0%
ALALC (excluido Brasil)	5,0%
Estados Unidos	3,8%
AELC O EFTA	3,5%

⁸ Para las estadísticas económicas hemos seguido la edición inglesa del libro "Brasil" que contiene información actualizada hasta 1974.

⁹ Estudio del Stanford Research Institute.

LAS RELACIONES ENTRE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

CRECIMIENTO DEL BRASIL EN EL PERÍODO REVOLUCIONARIO¹⁰

1964	2,9	1969	10,0	1974	9,8
1965	2,7	1970	8,8	1975	5,6
1966	3,8	1971	13,3	1976	9,0
1967	4,8	1972	11,7	1977	4,3
1968	11,2	1973	14,0	1978	6,3

EVOLUCIÓN DE LA RENTA PER CAPITA EN BRASIL

1970	533,8	1972	619,8	1974	715,3
1971	577,9	1973	671,4	1975	800 (estimativo)

Según el Mensaje del Presidente Ernesto Geisel en marzo de 1978, el ingreso per cápita habría alcanzado a los US\$ 1.452 cifra que, en todo caso, no ha sido comprobada de manera fidedigna.

Sin embargo, la presencia internacional del Brasil puede medirse con objetividad a través de la evolución de su comercio exportador. Examinemos algunas cifras¹¹.

Año	Millones de Toneladas	Millones de dólares
1964	14,587	1.430.
1969	30,205	2.311.
1974	78,462	7.951.

Las estimaciones indican que en 1977 las exportaciones del Brasil alcanzaron la suma de 10.100 millones de dólares y habrían llegado en el 78 a los 12.000 millones.

Los estados de San Paulo, Rio Grande do Sul y Paraná son los mayores centros exportadores del Brasil. San Paulo exporta alrededor de 1.100 millones de dólares. Los otros dos llegan, cada uno, a los 350 millones.

El destino de las exportaciones brasileñas nos permite comprobar el pragmatismo con que el Brasil enfrenta su comercio y su política exterior a la vez que demuestra su afán de universalidad.

Las exportaciones brasileñas tienen —en cifras de 1974— como principal destinatario a los Estados Unidos que importa más de 1.700 millones de dólares desde Brasil. También tienen significación como

¹⁰ Información económica del diario "O Estado de São Paulo", marzo, 1979.

¹¹ Para las estadísticas económicas hemos seguido la edición inglesa del libro "Brasil" que contiene información actualizada hasta 1974.

bloques las Comunidades Europeas y los países de la ALALC. Con la Europa Socialista las exportaciones brasileñas han crecido en un 84% entre 1972 y 1974. Las exportaciones al Africa —en el mismo periodo— se han incrementado en un 500%. La universalidad y la presencia a la luz de estas cifras parecen evidentes¹².

En lo que a presencia política se refiere, el Brasil mantiene relaciones diplomáticas con 121 estados independientes lo que demuestra las prioridades de su política exterior, el pluralismo de su acción externa y la aspiración de universalidad de su diplomacia al vincularse con naciones de los cinco continentes geográficos y de los tres mundos políticos:

RELACIONES BILATERALES DEL BRASIL¹³

Zona Geográfico-Política	Embajadas Residentes	Embajadas Concurrentes	Total
América	24	2	26
Africa	15	20	35
Asia	10	6	16
Europa Occidental	17	5	22
Europa Socialista	8	—	8
Medio Oriente	7	5	12
Oceanía	1	1	2
	82	39	121

RELACIONES BILATERALES CON BRASIL¹⁴

América	23	2	25
Africa	11	11	22
Asia	10	4	14
Europa Occidental	17	4	21
Europa Socialista	8	—	8
Medio Oriente	7	4	11
Oceanía	1	1	2
	77	26	103

Los datos sobre el potencial territorial y demográfico y la presencia política-económica-diplomática reseñados en esta introducción son demostrativos de la gravitación del Brasil e ilustran al lector sobre el presente y sobre todo el futuro de este país.

¹² La información económica aquí analizada tiene la misma fuente de las notas 8 y 11, es decir con datos de 1974, si bien las cifras especificadas han variado, las tendencias arriba descritas se han acentuado.

¹³ Información elaborada con antecedentes de la Revista de Comercio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (Contatos com o Itamaraty), N° 41, marzo-abril, 1978.

¹⁴ Información elaborada con antecedentes de la "Lista do Corpo Diplomático", publicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasilia, 30 de julio de 1978.

I. EL MODELO POLÍTICO-INSTITUCIONAL BRASILEÑO¹⁵*Breve relación histórica*

Creemos necesario intentar la entrega de una visión global y básicamente descriptiva que permita observar la evolución política del Brasil. Al efecto pretendemos examinar las características del “modelo interno” en vigencia que —en los últimos 14 años— ha servido de sustento a una acción diplomática eficaz e invariablemente alineada con el interés nacional y confiesa de que su objetivo es la grandeza del Brasil. Junto a este estudio también cabe el intento de detectar las eventuales insuficiencias del modelo y las fuentes potenciales de conflicto.

Todo esto en el convencimiento de que la política exterior no es una abstracción, sino que, de una manera u otra, se asocia, relaciona, influye e interactúa recíprocamente con el modelo interno, pese a la situación especial que se da en el caso brasileño en que la política externa ha sido históricamente constante en sus objetivos —remontando las alternativas internas— y, en nuestro criterio, determinante en el logro del status de potencia emergente alcanzado por el Brasil.

Como anota Fiechter, “el Brasil disfrutó de una colonización estable, progresiva, unificadora y relativamente exenta de conflictos sangrientos”¹⁶, lo que marca una importante diferencia con sus vecinos del subcontinente, mayormente acentuada al convertirse en 1822 en un Imperio Constitucional favoreciendo la unificación del

¹⁵ Sobre el modelo político interno del Brasil existe una numerosa bibliografía. De ella nos permitimos recomendar los siguientes títulos, sin perjuicio de recurrir a las fuentes oficiales tales como las publicaciones emanadas del Congreso Nacional. Como Obras Generales la ya citada de Fiechter (ver nota 6); de Fernando Henrique Cardoso “O modelo político brasileiro”; de Alfonso Arinos de Melo Franco “Problemas políticas Brasileiros”. Relativas al Período Revolucionario de Carlos Castello Branco “Introdução a Revolução de 1964”; Volumen I “Agonia do Poder Civil” y Volumen II “A queda de João Goulart”; “Os militares no Poder” (dos volúmenes desde Castello Branco al AI-5); de Helio Silva “1964: Golpe ou Contragolpe?”. Sobre el Gobierno del Mariscal Castello Branco a Luis Vianna Filho “O Governo Castello Branco” y con el mismo título de John Foster Dullas. Sobre el Gobierno Costa e Silva “113 días de angustia” de Carlos Chagas. Enfoques jurídicos sobre el período pueden encontrarse en Miguel Reale “Da Revolução a Democracia” y Varmirel Chacón “O dilema político Brasileiro”. También el género de memorias ha tenido cultores, entre ellas Carlos Lacerca “Depoimento”. Numerosos parlamentarios han enfocado la realidad política, destaco a Pablo Brossard en “E hora de mudar” y “Chéga de arbitrio”. Para el trato más contingente de la política interna se recomienda la “Coluna de Castello”, de Carlos Castello Branco, en el “Jornal do Brasil”; “Política” de Carlos Chagas en “Jornal de Brasília” y “O estado de São Paulo”; de Andre Gustavo Stumpf en “Jornal de Brasília” y Revista “Istoe”. En términos más generales los análisis políticos de las Revistas Veja, Istoe y Visao y la línea editorial de los diarios de mayor circulación nacional “O estado de São Paulo”, “Jornal do Brasil”, “Folha de São Paulo”, “O Globo”. También los suplementos dominicales “Jornal do Brasil especial”, “Jornal de Brasília política” y “Questoes” del Correio Braziliense.

¹⁶ Fiechter, Georges Andre: Ob. cit., p. 3.

país y definiendo algunas constantes —más o menos vigentes según la época— de su comportamiento político.

En la organización política del Brasil hay ciertos rasgos que han perdurado en el tiempo. Uno de los más relevantes es que este país ha sido gobernado por una minoría —evidente resabio monárquico— que ha tenido, no obstante, la virtud de ampliarse y diversificarse.

Distribución de clases sociales en Brasil (%)¹⁷

Alta y Media Superior	35	50	60
Media Inferior y Pobre Superior	265	450	520
Pobre Inferior	700	500	420
Año	1920	1950	1955

El traslado de la corte portuguesa al Brasil fue decisivo para que el país se organizara en forma estable y encontrara los mecanismos institucionales que llevan a los historiadores a definir el período imperial como una “Democracia Coronada” en la que el Emperador junto con constituir un símbolo de Unidad Nacional asumió un “Poder Moderador”, idea matriz que encontraremos vigente en toda la evolución política brasileña y que, a partir de la República (establecida en 1889), se adjudicaran las Fuerzas Armadas.

También cabe tener en consideración que el Brasil se ha organizado bajo la fórmula de un Estado Federal lo que hizo que la actividad política tuviera una fuerte tendencia localista y heredara para el futuro una acentuada inclinación regionalista en la acción política.

Sin perjuicio de tener presentes algunos elementos de Historia Económica del Brasil —plena de puntos y contrapuntos— y de considerar la situación paupérrima del Nordeste, que constituyen variables del análisis político; en el contexto en el que estamos desarrollando el trabajo debe consignarse como el período más importante de la era republicana el de Getulio Vargas que gobernó dictatorialmente el país entre 1930 y 1945, llevando a cabo una profunda transformación de la vida brasileña en la que, con un estilo de conducción “populista”, alteró la estructura jurídica del estado a semejanza del corporativismo facista (estado Novo); desplazó del poder a los sectores propietarios de la tierra; condujo al estado a participar activamente en el proceso económico y entronizó una tecnocracia.

También en esa época tuvieron vida los “partidos históricos” del Brasil y Getulio intentó perdurar a través del Partido Trabalhista Brasileiro, exponente de un pensamiento laborista sui generis.

La figura y el estilo de Vargas se proyectó en sus sucesores acentúan-

¹⁷ Leff, Nataniel: “Economic-Policy-Making and Development in Brasil 1947-1964”, John Wiley Sons Inc., Nueva York 1968, p. 128.

dose el "populismo" en las gestiones de Jucelyno Kubistcheck, Janio Quadros y João Goulart. Bajo esta última administración el país alcanzó una situación caótica que estaba permitiendo un creciente avance de la izquierda, lo que llevó a las Fuerzas Armadas a deponerlo el 31 de marzo de 1964 dando inicio al "Período Revolucionario", atención preferente de este ensayo.

Los militares intervienen, en uso de su "Poder Moderador", para poner atajo a la situación de desorden y violencia que amenaza la seguridad interna del Brasil, pero también lo hacen provistos de una concepción de lo que es "El Destino Manifiesto del Brasil", doctrina elaborada en la Escuela Superior de Guerra, cuyo objetivo es posibilitar el desarrollo del Brasil sin riesgos para su seguridad interna y exterior.

Debe tenerse presente que la reacción ante Goulart se desarrolló en un contexto en el que el marxismo ha alcanzado un alto nivel de influencia en el gobierno; en el que Cuba promueve desembozadamente la agitación y la subversión continental y en el que la convivencia internacional está regida por los drásticos padrones de la "Guerra Fría", lo que hace que en sus primeros años el modelo brasileño acentúe su preocupación por la Seguridad.

Las Fases de Fiechter

Hecha esta introducción cabe intentar una clasificación de los regímenes revolucionarios. El francés Fiechter postula que en el régimen brasileño pueden distinguirse nítidamente tres fases:

La primera de "austera puesta en orden" en un cuadro de democracia formal que alcanza hasta la promulgación del Acto Institucional N° 2 el 27 de octubre de 1965.

La segunda es la de la "consolidación autoritaria" que termina por el Acto Institucional N° 5, el 13 de diciembre de 1968, consagrando una dictadura de hecho con poderes prácticamente discrecionales.

La tercera, todavía en curso, es aquella donde la alianza de los militares con los tecnócratas llevan a un crecimiento económico acelerado, la identidad nacional se reafirma y la autoridad es restablecida"¹⁸.

Seguidamente, este autor señala que en 1972 el Brasil se encuentra "en el momento de optar entre el cambio fundamental de las instituciones políticas y de la estructura social, erigiendo un nuevo orden civil, o de abandonar esa ruta"¹⁹.

Pensamos, en armonía con lo anterior, que hay que agregar una cuarta etapa, todavía embrionaria, que es la del "aperturismo político" declarado y cumplido dentro del concepto de "gradualidad" por el

¹⁸ Fiechter, Georges André: ob. cit., p. 2.

¹⁹ *Ibidem*, p. 3.

Presidente Geisel, dada como testamento y misión a su sucesor el general João Baptista Figueiredo.

Características del Modelo Político

A lo largo de 15 años, cumplidos hoy, de Gobierno Revolucionario es posible detectar ciertos comportamientos constantes que permiten caracterizar y por ende definir el modelo político del Brasil.

1. Existencia de una Concepción de Seguridad Nacional

El modelo brasileño se fundamenta en una concepción flexible y dinámica de Seguridad Nacional que busca hacer interactuar en formas complementarias las exigencias del Desarrollo y la Seguridad, las que en el Gobierno Geisel fueron ecuacionadas en la expresión “el máximo de desarrollo posible con el mínimo de seguridad indispensable”²⁰.

La Seguridad Nacional está definida por la Escuela Superior de Guerra como “el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, el estado proporciona, en determinada época, a la nación que jurisdicciona para la conquista o mantención de los objetivos nacionales, en base a los antagonismos existentes”²¹.

A partir de este concepto el régimen ha definido los siguientes objetivos para el Brasil: Integridad Territorial, Integración Nacional, Prosperidad Nacional, Prestigio Internacional, Paz Social, Democracia Representativa. Según estiman algunos analistas, este orden definiría las prioridades de los objetivos brasileños.

En verdad, para los militares a quienes la Constitución declara “esenciales para la ejecución de la política de Seguridad Nacional”²² la ecuación Desarrollo-Seguridad traduce operativamente el lema Orden y Progreso inscrito en el Pabellón Nacional, pero ahora provisto de los medios orgánicos y funcionales para el logro de los objetivos que corresponde definir al Consejo de Seguridad Nacional que, además, tiene competencia para aplicar la Doctrina de Seguridad Nacional y funciones “para la formulación y la ejecución de la Política de Seguridad Nacional”, ello sin perjuicio de ser el órgano encargado de “establecer los Objetivos Nacionales permanentes y las bases para la política nacional” con fundamento en el Poder Nacional y con miras a la realización del Proyecto Nacional²³.

Desde luego, la actividad nacional queda adscripta a la concepción

²⁰ Geisel, Ernesto: Discurso al Consejo de Ministros, 19/marzo/1974.

²¹ Concepto oficial de Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra.

²² Constituição da República Federativa do Brasil, artículo 91. Edición del Senado Federal.

²³ *Ibidem*, artículos 86 al 89.

de Seguridad Nacional en vigor, creando en función de ella un novedoso dualismo Estado-Nación.

La concepción de Seguridad encuentra resistencia en algunas fuerzas sociales como la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños y la Orden de Abogados del Brasil. Los Obispos en el documento llamado "Exigencias Cristianas de un Orden Político" admiten que la seguridad "es un elemento indispensable del bien común", y continúan diciendo "la Seguridad como privilegio de un sistema, acabaría por constituirse en fuente de Derecho, creando, alterando y derogando normas jurídicas en función de los intereses del propio sistema, profundizándose, así, un peligroso distanciamiento entre el Estado y la Nación"²⁴.

2. *Gobierno Autoritario*

El Sistema Político brasileño se caracteriza por ser un régimen de "ejecutivo vigorizado". En este sentido Brasil ha adoptado la tendencia predominante en la ciencia política de convertir al Presidente de la República en una auténtica instancia suprema, dotándolo de amplias facultades constitucionales, algunas de naturaleza excepcional. Entre éstas puede mencionarse su atribución para legislar en receso del Congreso, mecanismo por el que el Ejecutivo dictó, en 15 años, 1.622 Decretos-Leyes, algunos de la envergadura del llamado "pacote de abril"²⁵.

3. *Congreso homologador*

El Poder Legislativo ha sido "tutelado" tanto en su origen (figura constitucional del senador indirecto, llamado popularmente "biónico), cuanto en su acción en virtud de la existencia de instrumentos que permitirían al Ejecutivo "casar" los mandatos parlamentarios, declarar en receso y, aún, clausurar el Congreso Nacional.

Esta situación originó la existencia de un "parlamento homologador" de las decisiones políticas del Ejecutivo, sometido por la fidelidad partidaria que impedía las disidencias. Sin embargo, con la derogación del AI-5 el Congreso ha recuperado la estabilidad necesaria para el ejercicio de sus competencias legislativas y fiscalizadoras.

Cabe hacer presente que la existencia del Congreso en el período revolucionario permitió una valiosa contribución para la preservación del debate político y el ejercicio, a través de la prensa, de una significativa

²⁴ CNBB: "Exigências Cristãs para uma ordem política" Edições Paulinas, 4ª edición, 1977, p. 16.

²⁵ Un interesante enfoque sobre el tema puede encontrarse en Fortes, Fernando: "El Rol de la autoridad en la Constitución Contemporánea", "La Constitución en la sociedad contemporánea". Apuntes mimeografiados. Escuela de Derecho Universidad de Chile, s/f.

acción fiscalizadora. Ahora, el Parlamento debe asumir la plenitud de sus atribuciones.

4. *Instrumentos de excepción*

La Revolución ha tenido como característica la posesión de instrumentos legales de excepción que fueron expresados en la forma de Actos Institucionales y Enmiendas Constitucionales. El instrumento de mayor fuerza fue el AI-5 que, durante su vigencia, fue aplicado a 1.577 personas haciéndolas cesar en sus mandatos, suspendiendo sus derechos políticos y afectando otras garantías individuales. La prolongada vigencia de los actos de excepción ha llevado a Roberto Campos a estimar que el país se vio afectado por "una coyuntura en que la anormalidad se tornó permanente"²⁶, sin embargo su reciente derogación conduce al país hacia la normalidad institucional, aunque subsisten algunas normas sectoriales en el área sindical y estudiantil^{26 bis}, pero a través de la "Ley de Seguridad Nacional" se ha vuelto a los cauces "normales" de prevención y enfrentamiento de la "anormalidad".

Los Obispos, una vez más, han reconocido que toda sociedad atraviesa por momentos de crisis y justificado "régimenes de excepción que reconstituyan las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad", pero agregan que "la lógica misma de estas condiciones exige que la excepción no se torne regla permanente e ilimitada"²⁷.

5. *Bipartidismo artificial*

El Brasil no tiene una tradición de partidos políticos. Recuérdese que este país fue un Imperio, lo que inhibió la estructuración partidaria y que es un Estado Federal por lo que las agrupaciones políticas carecieron de un sentido nacional. Sólo en 1946 se estructuraron los "partidos históricos". Como anota Melo Franco "El cuadro de los grandes partidos estaba completo con el tríptico de un Partido Liberal (la Unión Democrática Nacional), un Partido Conservador (el Partido Social Demócrata) y un partido progresista, o si se prefiere, socialista patriarcal, a la manera brasileña (Partido Trabalhista Brasileiro)"²⁸.

Estas organizaciones fueron disueltas por el AI-2 que compelió a la adopción de un bipartidismo ficticio, de generación vertical y de con-

²⁶ Campos Roberto: "A opção política brasileira" en Mario Henrique Simonsen y Roberto de Oliveira Campos "A nova economia brasileira", Livraria José Olympio Editora RJ, 2ª edición, 1976, p. 223.

^{26 bis} El Presidente Figueiredo ha enviado Mensaje al Congreso revocados los D.L. 428 y 277 que eran normas excepcionales en el área universitaria y estudiantil.

²⁷ CNBB: ob. cit. p. 17.

²⁸ Melo Franco, Afonso Arinos de: "Problemas Políticos Brasileiros" Livraria José Olympio Editora, Río de Janeiro, 1975, p. 66.

fusión doctrinaria. Así los partidos tuvieron que asumir uno el rol de Gobierno y el otro el de oposición. Tales fueron, respectivamente, la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileiro (MDB).

En opinión de diversos políticos brasileños ARENA y MDB son opciones políticas agotadas y artificiales que revelan, además, vulnerabilidades básicas: ARENA es inhábil para vencer en elecciones libres y MDB es inhábil para alcanzar el poder.

Hoy día el Brasil está viviendo una etapa agitada de reformulación partidaria que tiende a dar una mayor cohesión ideológica a los movimientos políticos²⁹, sin embargo estimamos que existe una tendencia predominante de inmovilismo ya que ARENA es aglutinada por la fuerza centrífuga del poder y MDB al dividirse debilitaría la eficacia de su acción opositora, ello sin perjuicio de que gana terreno la idea de constituir al MDB en una "Frente de Oposiciones" que agrupe varios partidos.

6. Poder Militar-Gobierno Civil

Esta es una de las proposiciones definitorias del carácter del régimen brasileño que radica en las Fuerzas Armadas el poder, el que es delegado a civiles de acentuada tendencia tecnocrática, sujetos a las decisiones de "cúpula" que están insertas en la institucionalidad del país a través de la participación de las tres armas —en la que el ejército es preponderante— del aparato castrense y de la actuación de militares en los Gabinetes Civil y Militar, en el Servicio Nacional de Informaciones (con una amplia organización funcional y territorial) y en otros Ministerios como los de Comunicaciones y Transportes. Ello amén del poderoso Consejo de Seguridad Nacional.

En este contexto cobran especial relevancia dos aspectos que constituyen pilares del sistema. El primero, es la concepción de Seguridad Nacional que inspira, define y delimita al régimen y adscribe y subordina a las otras actividades nacionales. El otro, la prolongada excepcionalidad en la que vivió el país, lo que permitió a las Fuerzas Armadas "orientar" la acción de los poderes del Estado, de los partidos y de las fuerzas políticas, fundamentado en consideraciones de seguridad.

Roberto Campos ha realizado un interesante estudio en el que distingue la "intervención misión" de la "intervención función" situando en este nivel la discrepancia de fondo de las Fuerzas Armadas, pues, a diferencia de otras actuaciones en 1964 no se limitaron al ejercicio del poder moderador si no que su intervención fue "estabilizadora y reformista"

²⁹ En este sentido aparecen como de cierta viabilidad los intentos para resucitar al "Partido Trabalhista Brasileiro", bajo la conducción del político gaucho Lionel Brizola hoy exiliado, y los esfuerzos del político José Magalhaes Pinto para estructurar un Partido Democrático "sin apellidos".

y se legitimó en la eficiencia administrativa y la eficacia del desarrollo económico.

Para los "misionistas" la intervención militar debe ser temporal, precisa en los objetivos y limitada en el tiempo con equilibrio en las diferentes áreas del desarrollo nacional. Para los funcionalistas las FF.AA. son un "partido de desarrollo" con mejor organización y su actuar es considerado una actividad inherente y duradera, libre de compromiso específicos y limitativos, además jerarquizan las áreas del desarrollo que posponen la normalización política³⁰.

7. Los "disidentes" brasileños

Resta por examinar un último factor que no es propiamente del régimen, pero ha sido generado por él y coexiste con el sistema. Tal es el caso de la "disidencia" y erosión de las bases políticas y aún castrenses.

Este movimiento heterogéneo abarca desde el marco "legal" de oposición (MDB) hasta personalidades que acompañaron con lealtad a la Revolución, pasando por las fuerzas políticas como los Obispos, las Ordenes Profesionales (especialmente los abogados y los profesores), los sindicatos y otras organizaciones intermedias.

En el marco de personalidades civiles disidentes pueden citarse los nombres de José Magalhaes Pinto (ex Canciller de Costa e Silva y ex-Presidente del Senado, líder civil de la revolución de 1964); Severo Gomes (ex Ministro de Economía del Presidente Geisel), Theotonio Villela y Luiz Cavalcanti (Senadores de ARENA) y otros parlamentarios "oficialistas".

En el terreno militar, la disidencia alcanza su mayor expresividad en el "duro" general Sylvio Frotta (ex Ministro de Ejército demitido por el Presidente Geisel); el general Hugo Abreu (ex Jefe de la Casa Militar de Geisel que protestó por el procedimiento sucesorio); del General Octavio Jordão Ramos (Ministro del Supremo Tribunal Militar postergado por sus pronunciamientos "liberales"); del general Euler Bentes Monteiro (candidato presidencial del MDB contra el Presidente Figueiredo) y de otros militares de menor graduación. El general Abreu ha expresado públicamente que se dedicará a la articulación de un "Movimiento Militar Democrático"^{31-31 bis}.

Queda aún por examinar la viabilidad de una transformación "vio-

³⁰ Un completo desarrollo de estas ideas puede encontrarse en Campos, Roberto: ob. cit. pp. 229 y sgtes.

³¹ Declaraciones del General Hugo Abreu a "O Estado de São Paulo", marzo de 1979.

^{31 bis} Con la firma de connotados brasileños ha visto la luz pública el 5 de abril, un manifiesto cívico-militar de crítica al modelo económico-social y de adhesión a la democracia que llama a convertir al MDB en un frente de oposiciones. Entre los firmantes los Senadores Villela (ARENA) Saturnino (MDB) General Bentes Monteiro y ex Ministro Severo Gomes, publicado en Jornal de Brasilia.

lenta” de la estructura política brasileña como reacción extrema frente al orden vigente. Creemos que tal posibilidad debe ser descartada por factores objetivos y subjetivos. Los servicios de seguridad brasileños tienen prestigio de eficiencia, la que demostraron en la erradicación de los focos subversivos y terroristas que se levantaron en los años 68, 69 y 70. Además poseen un alto grado de desarrollo tecnológico que garantiza su éxito ante la explosión de focos subversivos.

Ahora, desde el punto de vista del carácter brasileño subsisten las tendencias patriarcales y patrimonialistas que, al decir de Skidmore, “oscurecen las líneas de conflicto social potencial” y la “conciencia de clase” en los sectores de más bajos ingresos es todavía difusa³².

Tales consideraciones disuaden respecto de un potencial fenómeno subversivo de inclinación marxista y de una rebelión de los “pobres” brasileños. Inclusive, el Gobierno tiene su mayor apoyo electoral en los estados paupérrimos del Nordeste y, paradójicamente, la menor adhesión en el corazón económico del país, São Paulo.

El enfoque que antecede, es de creación del autor. Numerosos científicos políticos han intentado caracterizar el régimen pudiendo citarse entre ellos a Helio Jaguaribe que nomina al régimen de “modelo autoritario” y lo caracteriza en función de cuatro sistemas.

— Sistema de seguridad, ejercido al nivel del Alto Comando, especialmente ejército con facultad de determinar los objetivos de seguridad;

— Sistema de administración, ejercido por el Presidente de la República que actúa de coordinador con el sistema de seguridad.

— Sistema de convalidación, ejercido por el Congreso y el Poder Judicial que homologan las decisiones de los otros dos sistemas.

— Sistema de producción ejercido por la gran empresa, nacional o multinacional y pública o privada con tutela sobre la economía^{32bis}.

El Gobierno de Ernesto Geisel

El mandato del Presidente Ernesto Geisel ha concluido el 15 de marzo y la prensa brasileña, así como los círculos de opinión, se encuentran abocados a la tarea de efectuar el balance de la gestión del mandatario saliente.

Es el momento de recordar que el Brasil es una nación de contradicciones y paradojas a la que la gestión Geisel no escapa, pues, como anota André Gustavo Stupf, “El Presidente Ernesto Geisel es ciertamente la imagen más nítida del contradictorio brasileño en los últimos años. Para

³² Ver Skidmore, Thomas: “O Brasil em face do sistema Internacional, en “O Brasil na década de 70”, Zahar editores, Rio de Janeiro 1978, organizado por Johns Hopkins University, pp. 35 a 38.

^{32bis} Jaguaribe, Helio: “O modelo político e a Estrutura Económica Social Brasileira”, en “Encontros com a civilização Brasileira”, N° 4, octubre 1978, pp. 129-166.

adelante, para atrás y eventualmente para los lados... Geisel consiguió parte de sus objetivos”³³.

El año 1977 y el 78 tuvieron hechos importantes para el proceso político. En abril de 1977 fue promulgado el llamado “pacote de Abril”, un conjunto de reformas políticas decretadas por el ejecutivo —amparado en los mecanismos de excepción aún vigentes en la época. Estas reformas vigorizaron, aún más, la autoridad del Gobierno reforzando los sistemas electorales indirectos lo que permitió al Ejecutivo escoger a los Gobernantes Estaduales y a un tercio del Senado (“los biónicos”); disminuir los quórum de aprobación para reformas constitucionales, ampliar el mandato presidencial y otras medidas que, paradójicamente, pese a darse en un contexto de apertura declarada, redundaron en un fortalecimiento mayor del régimen instaurado en 1964.

El segundo hecho de significación fue el intenso calendario electoral vivido por el país en 1978 en el que el gobierno logró el control de todas las Gobernaciones, excepto la carioca. La importante elección del general João Baptista Figueiredo a la Presidencia por un Colegio Electoral el 15 de octubre y las elecciones parlamentarias del 15 de noviembre. La consulta popular directa no fue favorable a ARENA, comprobando su inhabilidad eleccionaria sólo suplida por una técnica de representación política que le permitió mantener, aunque reducida, su mayoría parlamentaria. MDB consolidó su contingente electoral y llamó la atención la votación anulada o emitida en blanco que alcanzó a un 10% en una población ciudadana de 35 millones, lo que es interpretado como un descontento ante el sistema y la carencia de opciones.

Geisel al asumir prometió al país que realizaría un proyecto político que “institucionalizara la estabilidad”. Su gestión estuvo inspirada profundamente en el “contradictorio” ya que alternó entre la apertura y el endurecimiento, pero al concluir su mandato puede mostrar que su gobierno fue “políticamente coherente, a pesar del autoritarismo”³⁴ y puede exhibir logros innegables en el campo de la institucionalización política, pese a que fueron realizadas en un ritmo “lento y gradualista”³⁵.

Como señaló la Revista “VEJA”. “En fin Geisel dejó al país mejor que lo que lo encontró”, lo que es un juicio significativo por cuanto esta publicación es citada como una de las más críticas del modelo³⁶.

Como anota Stupf “Reunió poderes mayores que el Emperador y encerrado en Riacho Fundo (residencia presidencial de descanso) promovió reformas institucionales de larga amplitud y terminó reali-

³³ André Gustav, Stumpf: “Princípio do Contraditório”, *Jornal de Brasília Política*, 18 de febrero de 1979.

³⁴⁻³⁵ Netto, Mauro: “Os caminhos de um Governo gradualista”, *Jornal de Brasília Política*, 18 de fevereiro de 1979.

³⁶ Revista Veja: “O adeus de Geisel”, N° 549 de 14/3/79.

zando la apertura política”³⁷. Desde luego, alteró las características del modelo al embestir la normatividad excepcional con la derogación del AI-5, recuperó para el Congreso la plenitud de sus competencias y entregó a su sucesor recursos jurídicos para profundizar el proceso de apertura y normalización. En tales circunstancias el cuarto Presidente de la Revolución ha recibido un juicio sereno y estimulante respecto de su gestión.

“Juro hacer de este país una democracia”

El 19 de enero de 1979 el Presidente, entonces electo, João Baptista Figueiredo se dirigió a la Nación para dar a conocer su Gabinete y las líneas matrices de su gestión. Al asumir su mando, el 15 de marzo, renovó ante el país este juramento en armonía con sus pronunciamientos en la campaña electoral para la jefatura del Estado.

Esta disposición, acogida con entusiasmo y esperanza, pero con mesura, ha permitido, junto a la derogación de las normas excepcionales, desarrollar una mayor participación y actividad política. El Presidente Figueiredo ha dicho que estudiará fórmulas que amplíen el espectro de opciones políticas; ha dicho también que propondrá una amnistía, a la que atribuye especial importancia para la “conciliación nacional” y, con la gradualidad del proceso interno, ha expresado su intención de entregar el poder a un civil en 1985.

En estos pronunciamientos, están abordados los temas más sensibles de la política brasileña cuya prioridad es ocupada por la amnistía, la reformulación partidaria y la reforma electoral que establezca mecanismos directos. Estas serán entonces las preocupaciones fundamentales de la “eminencia gris” de la revolución, el General Golbery de Couto e Silva, un estadista y gran formulador político, y del Ministro de Justicia Petronio Portella, quién tiene la responsabilidad de la coordinación y ejecución de la actividad política del gobierno^{37 bis-37 tris}.

Las opciones políticas brasileñas

Es evidente que el nuevo Presidente del Brasil tiene una Misión aperturista y muestra una disposición favorable a la realización de los objetivos declarados y prometidos. Sin embargo, en un mundo en que los conceptos presentan una admirable elasticidad, cabría ponerse de acuerdo respecto de cual es la idea de democracia que se está manejando en el Brasil de hoy.

³⁷ Stump, André-Gustavo: art. cit.

^{37 bis} En declaraciones a la prensa alemana, el Ministro Portella ha confirmado que amnistía, reformulación partidaria, y elecciones directas son las prioridades políticas del gobierno “Correio Braziliense”, 5 de abril 1977, p. 3.

^{37 tris} Con fecha 27 de junio, el Presidente Figueiredo ha enviado al Congreso Nacional el proyecto de amnistía.

Apuntando al esclarecimiento de la cuestión, citamos a Themistocles Brandão Cavalcanti que estima como la alternativa más viable la de realizar la "Democracia Posible".

"La verdad es que la democracia, como régimen de participación del pueblo en las organizaciones del poder, debe atender a la hipótesis de la realización de la democracia posible. Esa es una verdad que "decore" del precepto básico de que toda democracia es imperfecta"³⁸.

Pensamos que ésta es la idea considerada en Brasil. Examinando una serie de trabajos extensos e informados y analizando la voluntad perceptible de las fuentes del poder concluimos que el Brasil va a desarrollar un proyecto político democrático, que puede importar una novedosa contribución doctrinaria, cuyas principales manifestaciones serían, estimativamente, las siguientes:

— *En el plano de la normalización institucional:* La disminución al mínimo "posible" del "coeficiente de arbitrio" y la concesión de una amnistía que se visualiza como amplia, pero no como irrestricta. Con ello la revolución "sanea una duda de arrastre" y define las condiciones futuras y ciertas sobre las que el Gobierno sentará los mecanismos de salvaguardia del proceso.

— *En el plano de la apertura política:* Pese a que "hay una tendencia a restringir la viabilidad de la fundación de partidos en este caso hay que eliminar la experiencia del bipartidismo cuyo mal de raíz fue haber sido impuesto"³⁹, la secuencia lógica parece ser estimular un abanico satisfactorio de opciones doctrinarias que no fomentó el multipartidismo, pero no lo impide.

También es necesario ir a una definición de fondo sobre la esfera de acción de los poderes del Estado. Desde luego autoridad y democracia son conceptos compatibles; lo importante es el equilibrio dentro del Estado de Derecho, a partir de ello la tendencia sería dotar al Brasil del "ejecutivo vigorizado" en armonía con las tendencias predominantes de la Ciencia Política y enfatizar para el Legislativo una función fiscalizadora.

La relación entre el Gobierno y las Fuerzas Políticas también debería encontrar un marco de "reglas del juego" convenientemente explicitadas. En el primer "teste" de la apertura (la huelga de los metalúrgicos de São Paulo que movilizó 100.000 obreros por 15 días) el Gobierno mostró aptitud política al combinar firmeza y diálogo con los trabajadores. La misma actitud adoptó el Presidente Figueiredo frente a los

³⁸ Cavalcanti Themistocles Brandao: "A democracia e imperfecto" en "Receita: Brasil" Edições, Veja, p. 20.

³⁹ Passarinho, Jarbas: "O Espaço entre os extremos" en "Receita Brasil", p. 16.

Obispos a los que visitó vistiendo su gestión con la disposición al diálogo y al consenso.

En el proceso también es necesario indicar que cabe a la oposición una responsabilidad determinante para que la apertura llegue al éxito, en la medida en que no desborde las "reglas de juego", no exceda de lo "posible" y no subvierta la esencia inconvencible del sistema⁴⁰.

Un último elemento es el enfoque territorialista en el que, principalmente São Paulo, asume un rol destacado que puede originar dificultades al Gobierno Central. São Paulo es en sí un país y el pulmón económico del Brasil. Sin embargo su contribución económica y cultural al Brasil no tiene un correlativo de participación política y, por el contrario, el Estado de São Paulo se encuentra en una condición periférica en el proceso de toma de decisiones. En São Paulo el MDB tiene una abrumadora mayoría electoral y en el nivel fuerzas políticas se encuentran los "sectores más conscientes de la clase obrera". Finalmente, el gobierno no dispone de un "interlocutor válido" ya que el Gobernador Arenista Paulo Salim Maluf no disfruta de las simpatías del Gobierno Central⁴¹.

Sin embargo, subsistirá un problema básico que es, en nuestra opinión, la gran disyuntiva política del país; ¿es el relativo a quiénes serán la fuente última del poder? ¿Serán los militares tras la concepción de la Seguridad Nacional? ¿Serán los civiles tras un concepto "tradicional" de democracia representativa? Esta definición es determinante puesto que dentro del abanico de opciones "posibles" los elementos perturbadores de la Seguridad Nacional, como el marxismo, no tienen cabida, pero, ¿qué puede acontecer si se abre mano en la esencia inconvencible del sistema?

Más allá de las fórmulas jurídicas que dan permanencia y estabilidad al país político; en el "telos" del poder, los militares crearán un modelo abierto que posibilite su ulterior exclusión del poder? o ¿se mantendrán en el desempeño activo de su rol moderador que, en el período revolucionario —al decir de Roberto Campos— dio paso a una intervención estabilizadora y reformista, legitimada por la eficiencia y el éxito?

"Este es un momento de decisiones para el Brasil... el país se prepara para el ejercicio de algunas prácticas fundamentales de la democracia, en la coronación del proceso de lenta, gradual y segura apertura política afirmada por el Presidente Geisel desde el inicio de su gobierno...

⁴⁰ Ernesto Geisel: Mensaje Presidencial al Congreso Nacional, 1º de marzo, 1979.

⁴¹ Goes, Walter de: "A Incógnita e São Paulo" en *Jornal do Brasil Especial*, 11 de marzo, 1979.

^{41bis} Esta situación se ha revertido ya que Maluf ha consolidado su posición y no existe otra alternativa política para el gobierno en el estado.

en un futuro próximo el país estará empeñado en el debate de perfeccionamiento de esa democracia, ahora esbozada en sus contornos básicos⁴².

II. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BRASIL*

Para examinar la cuestión central de nuestro trabajo, hemos creído conveniente describir la evolución histórica de la diplomacia brasileña; en seguida identificar los objetivos constantes que constituyen sus vocaciones internacionales; luego observar la forma cómo se ha conducido e implementado, aún administrativamente, la política exterior; después estudiar el contexto doctrinario de la política del pragmatismo responsable en pleno vigor; y, finalmente, situar al Brasil en el mundo de hoy ubicándolo en las grandes brechas ideológicas, económicas y tecnológicas de nuestro tiempo para arribar a la América del Sur con miras a absorber derechamente el impacto que en el equilibrio regional ha causado la política exterior del Brasil.

Evolución histórica de la diplomacia brasileña

El Brasil se caracteriza en este plano por la nítida periodicidad de su vida diplomática, lo que facilita el análisis y permite distinguir —como lo hace con singular acierto el Embajador Espedito Resende⁴³ seis

⁴² Veja: "Receita: Brasil", Apresentação.

*Bibliografía específica sobre política exterior es difícil de encontrar. En algunas obras generales hay referencias más o menos extensas a la política internacional como acontece en las obras de Fiechter, Arinos de Melo Franco, Golbery de Couto e Silva (ver notas 15 y 5. Entre los autores brasileños puede citarse a José Honorio Rodríguez: "Política Exterior e Interesse Nacional". Pablo Nogueira Batista "A política exterior do Brasil". En autores extranjeros puede citarse al Grupo de John Hopkins "Brasil na década de 70". (Ver nota 32 y otros trabajos). Las obras de Ronald Schneidder, a Gustavo Lagos "Brasil: la vocación mundial de un Imperio-Nación" (artículo para la revista "Mensaje"). Sin embargo, esta carencia de bibliografía de análisis es suplida con excelentes publicaciones oficiales como la Revista "Resenha da política exterior" del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil (citada en adelante como Resenha) y los boletines informativos diarios de la Asesoría de Prensa de Itamaraty. El Congreso Nacional ha organizado dos paneles de Relaciones Exteriores que han originado sendas publicaciones "valores e rumos do mundo occidental" y "A nova ordem mundial". En el plano universitario se destacan los esfuerzos del R.P. José Carlos de Brandi Aleixo Ph. D., Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Brasilia y de los profesores de la Universidad de São Paulo Celso Lafer, Nicolás Boer, y Vicente Marotta Rangel. Al nivel prensa Carlos Condé completa la trilogía de los Carlos (con Castello Branco y Chagas que en ocasiones abordan temas internacionales), también Luis Barbosa y Octavio Bomfim; los diplomáticos profesionales también realizan una labor importante al nivel de conferencias y docencia en el más alto nivel, como el fallecido Embajador Araujo Castro.

⁴³ Resende, Espedito: "A evolução da política exterior do Brasil". em "A nova Orden Mundial", Exposición al Panel de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados del Brasil. Brasilia 1977, 2ª edición, p. 322.

fases en la historia diplomática brasileña— a la que nosotros agregamos una séptima, ciertamente la contemporánea.

La primera es la llamada *Diplomacia de la Independencia* que comienza con los intentos precursores de la emancipación, obviamente previos al 7 de septiembre de 1822, y se extiende hasta 1825, con el logro del reconocimiento a la Independencia y la invitación a que las naciones amigas acrediten representantes en el Brasil.

Una muestra del genio diplomático brasileño es el Tratado de 1825, por el que Portugal reconoce la independencia del Brasil, pese a que en el mundo predominaba “la fuerza de la Santa Alianza, ... de sus ideas reaccionarias y la aversión entonces reinante al principio de autodeterminación de los pueblos”⁴⁴. Esta era la primera muestra de capacidad del Brasil para proyectarse en la comunidad internacional de su tiempo.

En el medio siglo siguiente coexistirá la llamada *Diplomacia de la unidad nacional* que significa consolidar la etapa de emancipación y cuyo objetivo primordial será evitar las presiones externas que perturban la cohesión del Brasil, especialmente en la llamada “cuestión del Plata”.

El Brasil buscaría la libre navegación de los mares del sur y no permitiría —igual que los portugueses— “la formación de un gran país en el sur, dominando todo el estuario del Plata”⁴⁵.

Hasta la proclamación de la República (1889) se extenderá el período denominado *Diplomacia del Progreso* en el que el país consolidado interna y externamente “conseguirá preservar su unidad y, con ello, el equilibrio de América del Sur”⁴⁶, lo que permitiría al Brasil proyectarse a otras regiones del mundo con miras a obtener empréstitos externos, estimular la inmigración y “divulgar” sus posibilidades en latitudes lejanas. El propio Emperador contribuirá a ello viajando a Europa en 1871.

El cuarto capítulo comienza con el Acuerdo sobre el territorio de Palmas y es el inicio de la exitosa Diplomacia de fronteras en la que surge con perfiles de grandeza la figura señera del Barón de Río Branco, patrono de la diplomacia republicana del Brasil.

Además de sus éxitos fronterizos, su paso por Itamaraty fijó otras constantes de la política exterior del Brasil como la prioridad asignada a las relaciones con Estados Unidos, en un marco de dignidad y respeto (Nabuco en La Haya), y la formulación de una política latinoamericana visionaria que previó el fenómeno de la interdependencia y condenó el aislamiento.

⁴⁴ Castro, Therezinha de: “Historia da Civilização Brasileira”. Vol. I, Distribuidora Record. R.J. - S.P. 1969, p. 185.

⁴⁵ *Ibidem* 2, p. 323.

⁴⁶ Resende Espedito: *ob. cit.* p. 323.

A la muerte de Río Branco, y en los siguientes 40 años, el mundo conocerá de la experiencia devastadora de dos guerras mundiales y también de un difundido anhelo de tornar más jurídicas las relaciones internacionales. Esta quinta etapa se llamará *Diplomacia de la Construcción Legal* y encontrará al Brasil participando activamente en reuniones continentales e interamericanas y en el propio nacimiento de las Naciones Unidas, contribuyendo al establecimiento de principios como la no-intervención y el panamericanismo e instrumentos como el TIAR y la OEA.

Pasado el entusiasmo "juridicista", el Brasil, en mediados de la década de los 50, iniciará la llamada *Diplomacia del Desarrollo* cuyo objetivo es el de construir una gran nación "por los caminos de la prosperidad, la cooperación y la solidaridad". Así nacen el BID, la ALALC, los Entes binacionales, los Acuerdos sobre Productos Básicos y, aún, el Acuerdo Nuclear con la República Federal de Alemania que marca el punto de unión entre esta etapa y la que nosotros denominamos *Diplomacia del Brasil Potencia* en la que con el desarrollo alcanzado, el Brasil se proyecta en el mundo como una nación dispuesta a gravitar significativamente en las grandes decisiones internacionales.

Más aún, en frente de los antagonismos ideológicos (sentido este-oeste), económicos (sentido norte-sur) y tecnológicos (países nucleares-países no nucleares), en la política brasileña hay una connotación de "rebeldía responsable" y un ánimo de conducir a las Naciones del Tercer Mundo, como lo manifestó el Canciller Silveira:

"No negamos que ciertos estados sean inmensamente más prósperos y más poderosos que otros. Lo que no podemos continuar aceptando es que pretendan algunos pocos estados resolver los destinos políticos y económicos del mundo... en rebeldía de los intereses de la gran mayoría... A éstos no puede serles negada su participación en el proceso de toma de decisiones"⁴⁷.

El examen de la ordenada evolución diplomática del Brasil nos permite observar la continuidad y la armonía de sus objetivos externos. Ninguna etapa está aislada, por el contrario, anticipa y fundamenta a la que sigue y consolida los logros de la que le precede.

Así, si quisiéramos intentar una clasificación veríamos como hay una fase interna que se manifiesta en las primeras etapas de Independencia y Unidad Nacional; una fase americana en las políticas de fronteras y de progreso en la que está el germen de la proyección mundial, acentuada en la fase universal en la que el Brasil recibe primero el reflejo de la sociedad internacional de su tiempo en la etapa de construcción legal y, luego, se proyecta autónomamente en la etapa del Desarrollo y en la actual de Potencia que se encuentran en pleno y vital auge.

⁴⁷ Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil en el Debate General de la XXXIII Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York, 25 de septiembre de 1978. Texto de la Asesoría de Prensa de Itamaraty, p. 7.

Las "vocaciones" internacionales del Brasil

La continuidad histórica de la diplomacia brasileña permite la identificación de ciertas auténticas "vocaciones" internacionales del país, las que reseñaremos esquemáticamente en los párrafos siguientes.

1. *La Paz*

A lo largo de su historia, el Brasil ha buscado el desarrollo de una convivencia pacífica cimentada en el respeto y la cooperación.

"A partir de 1870 el Brasil no apelaría más a las armas para resolver sus contiendas en América del Sur. Basándonos en los principios de la diplomacia portuguesa reivindicaríamos todos los territorios que por el principio del *uti possidetis*, deberían pertenecer al Brasil. En ciertos casos más difíciles echaríamos mano al arbitraje"⁴⁸.

La política del Brasil, en consecuencia, no ha sido la simple negativa a la guerra sino una afirmación positiva de la paz referida al Derecho Internacional y a los procedimientos de solución pacífica de las controversias.

Un objetivo prioritario del Brasil es "la mantención del *statu quo* territorial en la América del Sur, contra cualquier tendencia revisionista"⁴⁹ puesto que se considera "una nación territorialmente realizada... y no habrá por donde transigir con cualquier descabellado espíritu de revisión de fronteras"⁵⁰.

2. *La militancia occidental*

"Brasil es un país históricamente integrado en la historia de Occidente. Cada año que pasa, esa integración se torna más completa y se extiende hacia el mundo entero"⁵¹.

Brasil, en efecto, adhiere al sistema de valores de Occidente en su connotación más amplia, pues es frecuente agotar el concepto en los Estados Unidos y las naciones industriales de Europa, cuando en verdad esa es una visión limitativa y parcial ya que inscritos en la axiología occidental se encuentran también los pueblos del Tercer Mundo, de América Latina y de África.

"El propio concepto de Occidente no es un concepto estático geográfica o históricamente. Del punto de vista geográfico se amplió considerablemente e incluye hoy naciones que se sitúan fuera de Europa y posteriores al continente americano. Históricamente Occidente se

⁴⁸ De Castro, Therezinha: ob. cit. p. 209.

⁴⁹ De Couto e Silva, Golbery: ob. cit. p. 77.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 138.

⁵¹ Delgado de Carvalho en Prólogo a De Castro, Therezinha, ob. cit. p. 15.

embebe de las experiencias que le traen naciones nuevas. Tales experiencias contribuyen para el enriquecimiento y estabilidad del mundo Occidental⁵².

En este contexto, Brasil asume un rol vinculante entre estos dos segmentos del Occidente y aboga por que la interdependencia adquiera una mayor horizontalidad atenuando la "brecha en las decisiones" actualmente existente. Esta política es sin perjuicio de la "opción europea" y de la relación especial que existe con los Estados Unidos⁵³.

3. *La prioridad americana*

Nuestro continente constituye el escenario natural —geográfico y político— para que el Brasil pueda realizar sus aspiraciones de Potencia y actúe conforme a sus responsabilidades americanas.

El desarrollo constante e imaginativo de fórmulas de cooperación diversificadas ha sido el medio de ejecución de esta vocación brasileña.

Así es como se señala como objetivo prioritario "El robustecimiento de la solidaridad y la cooperación entre los pueblos de América para el progreso general y defensa continental"⁵⁴.

4. *La proyección internacional*

Brasil ha buscado "el fortalecimiento del prestigio nacional en el ámbito externo, con base en el principio de la igualdad jurídica de los Estados, y la creciente proyección del país en el exterior con miras a la salvaguardia eficaz de sus propios intereses"⁵⁵.

Tal propósito de proyección ha despertado recelos en otros países que confunden la legitimidad de una presencia internacional con ambiciones de expansionismo o hegemonía. "Se asocia la grandeza física a la idea de poder y ésta a la de hegemonía. Tales asociaciones revelan con frecuencia, más temores de una parte que las ambiciones de la otra"⁵⁶.

5. *La cooperación internacional*

Desde una visión interdependiente de las relaciones internacionales el Brasil aspira al fortalecimiento de la cooperación internacional, participando para ello en forma activa en los Organismos Internacionales

⁵² Discurso del Ministro Silveira a las Comisiones de Relaciones Exteriores del Senado Federal y de la Cámara de Diputados, el 11 de agosto de 1976, en *Resenha* N° 10, julio-Septiembre 1976, p. 60.

⁵³ De Couto e Silva, Golbery: ob. cit. p. 77.

⁵⁴ *Ibidem.* p. 77.

⁵⁵⁻⁵⁶ Discurso del Canciller Silveira citado en: "Brasil, Potencia Emergente" *Revista Qué Pasa* N° 341, Santiago de Chile.

y en los movimientos de países que abogan por relaciones de igualdad, como los del Tercer Mundo.

Igualmente, en sus relaciones bilaterales el Brasil ha dado énfasis a fórmulas de cooperación que permitan un relacionamiento constructivo y de beneficio recíproco, sin otra limitante que la inherente a sus propios intereses nacionales.

La conducción de la Política Exterior

Una política exterior requiere de una coordinación adecuada y una implementación administrativa eficiente, sin las cuales el "modelo" no pasa de ser un ineficaz ejercicio teórico de política internacional. La conducción externa del Brasil presenta valiosas características que son antecedentes de su eficiencia.

Definición precisa y constante de los objetivos externos

En el caso del Brasil, estamos en presencia de una verdadera política exterior alineada a objetivos permanentes y constantes con sucesión de continuidad que la diferencian de la mera conducción de relaciones internacionales que es frecuente observar en otras naciones.

En términos rudos, el Brasil sabe lo que quiere y no actúa internacionalmente en función de situaciones contingentes sino en una perspectiva de satisfacción de intereses nacionales concretos, definidos y continuados.

Analizando el éxito alcanzado por la gestión Geisel-Silveira el periodista Carlos Conde dice: "Es justo decir que ello no establece una primacía. En términos generales fue la secuencia de intenciones idénticas que sólo no se viabilizaron por las circunstancias de los elementos históricos"⁵⁶.

Solidaridad del orden interno con el exterior

En función de sus objetivos permanentes el Brasil ha logrado desarrollar una armonía entre el orden interno y el exterior.

"Para alcanzar el status de gran potencia o potencia mundial están dirigidos todos los recursos y las energías de la Nación"⁵⁷

En la obra de Ronald Schneider *Foreign Policy of a Coming World Power* se realiza un interesante estudio sobre los centros productores de la política externa identificándose como tales a Itamaraty, a las Fuerzas Armadas y a la tecnocracia económica, concluyendo que el es-

⁵⁶ Conde, Carlos: "Una diplomacia gerada por contradicções", en *Jornal do Brasil*, 18 de febrero de 1979.

⁵⁷ Bezerra, José: "Política Externa de Potencia Emergente", en *Jornal do Brasil Especial*, 4 de marzo de 1979.

fuerzo del debate interno se traduce en una posterior "solidaridad" con las opciones escogidas por Itamaraty que continúa ejecutando las decisiones importantes de política exterior, con "autonomía operativa", y sin quiebres internos.

Confirmando esta apreciación, Carlos Conde ha expresado "La política externa fue flexible y muchas veces hasta sorprendentemente avanzada para el régimen que la generaba"⁵⁸.

Unidad de la acción externa

Compete al Ministro de Relaciones Exteriores, por mandato de la ley, la representación exclusiva del país en el exterior y la coordinación de las medidas destinadas a producir efectos internacionales⁵⁹.

Tal disposición, rigurosamente observada, evita la duplicidad de esfuerzos y recursos y garantiza la eficiencia, armonía y continuidad de la política exterior centralizando en un órgano profesional la función ejecutiva de las relaciones internacionales.

*El profesionalismo diplomático*⁶⁰.

El Brasil ha dignificado la profesión diplomática respetando y estimulando una carrera que constituye un honor para quienes la integran, pues en cualquier época han sido depositarios de la responsabilidad de los intereses permanentes de la Nación y de la confianza irrestricta de sus gobernantes.

Tal situación ha creado una tradición vinculada a los orígenes mismos del Brasil Independiente y ha significado una continuidad humana y política que le otorga estabilidad y proyección a la política exterior.

*Fundamentos doctrinarios del pragmatismo responsable*⁶¹.

La política del "pragmatismo responsable" ha sido uno de los intentos más logrados como medio para realizar los objetivos permanentes del Brasil.

Los fundamentos doctrinarios fueron magistralmente expuestos por el Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Francisco Antonio

⁵⁸ Conde, Carlos, Art. "Osidos de Silveira", Jornal de Brasília, 15 de marzo de 1979.

⁵⁹ Ley de 12 de diciembre de 1972.

⁶⁰ Sobre el tema ver Camara Canto, Antonio: "La Carrera Diplomática y su institucionalización", en Revista *Diplomacia*, de la Academia Diplomática de Chile, N° 7, mayo-julio, 1975.

⁶¹ Enfoques críticos pueden encontrarse en Campos. Roberto "Reflexões sobre pragmatismo responsável" en "O mundo que vejo e no desejo" Editora José Olypo R.J. 1976. Del mismo autor, "Política Externa Brasileira-Oppões, 1979-1985, pp. 123-127. 49 páginas dactilografiadas. También en la línea editorial de "O Estado de São Paulo".

Azeredo da Silveira, en una célebre conferencia dictada en la Universidad de Pernambuco.

1. *Neutralidad axiológica del pragmatismo como acción y la responsabilidad como salvaguarda ética*

“La política exterior del Brasil es pragmática porque se opone al apriorismo y al idealismo verbal. Se funda en una comprobación realista de los hechos y una atinada evaluación de las circunstancias. Se orienta hacia la eficiencia material, más que hacia la congruencia formal, en el logro de los objetivos nacionales.

“El formalismo moralista acaso abrigue temores frente a una formulación tan exacta de la función real de la política exterior y estime, a primera vista, que el pragmatismo es contrario a la ética, confundiendo la eficacia pura con la eficiencia legítima y el sentido de la oportunidad con el oportunismo. Lejos de esto, la política exterior del Brasil, por el mismo hecho de ser brasileña, no puede en modo alguno distanciarse de un contexto ético que es superior al contexto exclusivamente político, porque está arraigada en la cultura brasileña misma. Los brasileños somos un pueblo eminentemente ético. Nuestra política exterior debe reflejar necesariamente esta característica fundamental del ser nacional. No nos asalta, por tanto, el miedo de que el pragmatismo operativo pueda llevarnos por caminos inciertos. Nos inquieta, en cambio, que el formalismo a veces tan extrañablemente arraizado en el ser brasileño, nos confunda y desvíe de los auténticos intereses del país.

La noción de responsabilidad, que la filosofía de acción del Gobierno acompaña al concepto de pragmatismo, protege la norma operativa de cualquier sospecha de que pueda ser contraria a la ética. Pero comprende mucho más que esto. La noción de responsabilidad vincula al pragmatismo con una visión del Brasil futuro, en el medio internacional mutable en que vivimos. Hoy somos responsables por el Brasil de mañana y debemos cargar con esa responsabilidad. Ignorar la imagen del Brasil posible del mañana, ser incapaces de comprender las posibilidades que pueden presentarse para su edificación, significa no estar a la altura de esa responsabilidad⁶².

2. *El “ecumenismo”*

Como bien lo dijo el Ministro Silveira “Brasil no tiene vocación de aislacionismo. En toda nuestra historia hemos sido un pueblo abierto al franco contacto con otras naciones, despojado de recelos estériles frente a esas naciones y sin ninguna ambición de predominio. Para nosotros los

⁶² Silveira, Antonio: “La política Exterior del Presidente Ernesto Geisel”, Conferencia en la Universidad de Pernambuco, pp. 7 y 8.

brasileños, la igualdad jurídica es una noción positiva natural a nuestro ser, imbuida de un genuino sentimiento de respeto y fraternidad internacional. Por esta razón es natural que nos sintamos predispuestos hacia las relaciones universales.

El ecumenismo político brasileño tiene dos connotaciones complementarias: el rechazo de todas las formas de hegemonía y la práctica de una real y dinámica interdependencia⁶³.

3. *La flexibilidad*

“Hemos procurado conducir nuestras relaciones con los países de todos los grupos de manera eminentemente realista, con la mira de maximizar la realización de nuestros intereses nacionales y minimizar los perjuicios derivados de una alineación o de rechazos automáticos”⁶⁴.

Tal es el marco doctrinario de la política exterior desarrollada por el Brasil en los últimos cuatro años, referida invariablemente a los objetivos permanentes del país.

Justo es señalar que en un marco de pensamiento semejante al precursor “ideológico” es el profesor Santiago Dantas quien postuló una política exterior independiente y “tuvo el mérito de colocar al Brasil de pie ante el mundo”⁶⁵. Una vez más queda en evidencia la continuidad de la política exterior que en este período encontró una coyuntura propicia para la realización de sus objetivos.

Figueiredo: ¿Una visión universalista de las relaciones internacionales?

Hace 15 días que ha asumido el nuevo gobierno y la designación del Embajador Ramiro Saraiva Guerreiro como Canciller sugiere la existencia de una “sucesión de continuidad” en la política externa del Brasil, a la vista de que el nuevo ministro fue el colaborador más inmediato de Silveira, siendo su Secretario General durante 4 años.

Sin embargo, hay algunas declaraciones que sugieren una aceleración del “pragmatismo responsable”, que creó las condiciones para el Brasil-Potencia, procediendo ahora una etapa de consolidación expresada en una visión universalista de las relaciones internacionales, propia de una potencia cuyo escenario es el mundo.

“Yo encuentro lo siguiente. Principios, actitudes, digamos la disposición de espíritu, no tiene por que cambiar. Lo que puede cambiar

⁶³ Ibidem. p. 9.

⁶⁴ Silveira, ibídem.

⁶⁵ Neto, Humberto: “La política externa y el fin de los dogmas”.

—lo que probablemente tendrá que cambiar— son las manifestaciones específicas de actitudes, porque la coyuntura internacional cambia”⁶⁶. Con ello Guerreiro ha indicado que no debe confundirse la continuidad que es dinámica con el continuismo que es inmovilista.

“La posición brasileña de universalidad y pacifismo, en principio, indica el establecimiento de relaciones con nuevos países”⁶⁷.

“Tenemos el derecho y el deber de estar presentes en todos los lugares”⁶⁸.

“Lo que caracteriza las relaciones del Brasil con otros países es nuestra creciente significación internacional”⁶⁹.

“Tenemos una actitud internacional positiva, conversamos con todos”⁷⁰.

Percibimos en la sutileza del lenguaje diplomático un énfasis en el universalismo, en la presencia internacional, en el prestigio externo y en la capacidad de maniobra y diálogo que una nación requiere para actuar activamente —como lo hacen las potencias— en la política mundial.

III. BRASIL EN EL MUNDO DE HOY

Hemos recorrido en este trabajo un camino arduo, pero necesario, de examen de los fundamentos de una política exterior que constituye —en nuestra opinión— un ejemplo de constancia, visión y eficiencia que vincula dinámicamente al Brasil de ayer con el Brasil del futuro.

Llegamos por fin al momento de confrontar el modelo con la realidad y de examinar la vigencia espacio-temporal de esta política internacional, para ello tenemos la fortuna de que ha concluido una etapa extraordinariamente rica en hechos y circunstancias, como ha sido la gestión Geisel-Silveira, teniendo en consecuencias un parámetro claramente delimitado y notablemente ejemplificador de todas y cada una de nuestras afirmaciones que en algún momento pudieron parecer insuficientemente justificadas.

Para examinar la situación del Brasil en el mundo de hoy hemos creído conveniente referirla a tres funciones que conforman los grandes antagonismos de nuestro tiempo, los que se expresan en el conflicto político-ideológico este-oeste; en la brecha del desarrollo económico norte-sur y en el status tecnológico países nucleares-países no nucleares.

⁶⁶ Declaraciones del Canciller Guerreiro al *Correio Brasiliense*, 20 de enero de 1979.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

1. *Brasil y el conflicto político-ideológico este-oeste*

Las relaciones del Brasil con el este y el oeste son una muestra de la política exterior pragmática e independiente y se caracterizan por su alto nivel de significación, por el interés recíproco y por definirse, desde la óptica brasileña, en función de sus propios intereses nacionales.

Sólo para efectos de metodología maximizaremos la oposición este-oeste para analizar la relación bis a bis de Brasil con EE.UU. y URSS.

Relaciones Brasil-Estados Unidos

Sin duda, Estados Unidos es el interlocutor internacional más importante del Brasil. La significación de EE.UU. explícate en la práctica por razón suficiente, ya que ese país es todavía la primera potencia económica, militar y política del mundo. Sin embargo, el Brasil ha intentado tener con Estados Unidos relaciones independientes, tendencia que se ha acentuado especialmente en la década actual.

Dice Gustavo Lagos que "El pragmatismo brasileño se reveló plenamente en su política internacional durante la segunda guerra mundial. Cuando Japón atacó a Estados Unidos en 1941 en Pearl Harbour, Brasil tomó la iniciativa para convocar de inmediato a una reunión de Cancilleres americanos en Río de Janeiro, rompiendo relaciones con Alemania, Italia y Japón, declarando la guerra a las potencias del Eje en 1942 y pasando a actuar de acuerdo con sus aliados, especialmente Estados Unidos, en el patrullaje naval y aéreo de las costas brasileñas y lo mismo en la ruta militar que va desde Natal, en Río Grande del Norte, hasta Africa. Aún más, la Fuerza expedicionaria que Brasil envió a Italia en 1944 contribuyó eficazmente, al avance de los ejércitos aliados en los Montes Apeninos y en el Valle del Po, y al colapso de los ejércitos italo-germanos"⁷¹.

Concluye el profesor Lagos que... "el valioso aporte de la Fuerza Expedicionaria brasileña en la campaña de Italia habría sellado definitivamente el vínculo especial entre Brasil y los Estados Unidos y habría determinado la decisión norteamericana de apoyarse en Brasil como un intermediario especial en el resto de sus relaciones con América Latina"⁷².

Es del caso recordar dos órdenes de ideas que permiten una mejor apreciación de la cuestión. El primero es la mayor amplitud que el Brasil da a su concepto de occidente en su oposición al criterio restrictivo que aplican EE.UU. y las naciones industriales de Europa. El segundo es que en las relaciones Brasil-EE.UU. los dos interlocutores, desde el punto

⁷¹ Lagos, Gustavo: "Brasil: vocación Mundial de un Imperio-Nación" en Revista Mensaje, Santiago de Chile, julio de 1974, p. 334.

⁷² *Ibidem*.

de vista del modelo, adoptan una actitud de realismo y pragmatismo en las relaciones internacionales, sin perjuicio de políticas de moralismo que en ciertas épocas dirigen la conducta internacional norteamericana⁷³.

En 1971 el embajador brasileño en Washington, Araujo de Castro, pronunció su famosa conferencia sobre las relaciones entre Brasil y EE.UU. en la que se evidenciaba la adopción de una filosofía destinada a evitar cualquier identificación, a veces formulada, de Brasil como "gendarme" de Estados Unidos en América Latina.

Sin embargo, más que una reacción a esa indicación ligera, los conceptos del gran pensador y diplomático traducían una madurada concepción política de Itamaraty que se haría más ostensible con el transcurso del tiempo. "Si las posiciones de Brasil y los EE.UU. no pueden ser coincidentes en relación a muchos puntos importantes de la problemática mundial, no existe razón alguna para que no se pueda proceder a una reconciliación activa de intereses"⁷⁴.

Luego, sin dejar dudas respecto de la militancia brasileña en el oeste, pero introduciendo una variable de independencia, Araujo Castro decía "...formaremos a su lado —por interés propio— en cualquier amenaza tangible a la paz y la seguridad internacional"⁷⁵. Agregando, más adelante, "EE.UU. puede encontrar en el Brasil el más seguro, el más leal y el más independiente de sus aliados"⁷⁶.

Durante la gestión externa del Presidente Geisel y el Canciller Silveira —hoy Embajador del Brasil ante la Casa Blanca— los conceptos precursores de Araujo Castro fueron tomando cuerpo y definieron un nuevo entendimiento entre el Brasil y los Estados Unidos.

En 1969, Richard Nixon, indicó que "adonde vaya Brasil irá América Latina". Lo que motivó reacciones negativas de otros países del continente que aún abrigan presiones de liderazgo, pero que no fue aceptado por Itamaraty que entendía para el Brasil un rol internacional y continental diferente.

Las administraciones republicanas concedieron especial importancia al Brasil y, particularmente, el Secretario de Estado Henry Kissinger quien concurreció a Brasilia, en febrero de 1976, para firmar con el entonces Canciller Silveira un histórico "Memorándum de Entendimiento" que marcó el nivel, más alto de comprensión entre los dos países, durante el quinquenio de E. Geisel.

EE.UU. estimó, a través de su autorizado portavoz, que el Brasil estaba despuntando como "potencia" y en uno de sus discursos Kissinger

⁷³ Ver Salazar, Juan: "Realismo y moralismo en las relaciones internacionales" en Revista Diplomacia de la Academia Diplomática de Chile, N° 12, 1977.

⁷⁴ Araujo Castro, J. A. de: "O congelamiento do Poder Mundial", Embajada de Brasil en Washington 11/junio/71, mimeografiada, p. 25

⁷⁵ Araujo Castro, J. A. de: ob. cit. p. 26.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 28.

señaló "mi país acoge con placer la nueva posición brasileña en el concierto de las naciones"⁷⁷.

En virtud del citado Memorándum se estableció un sistema regular de consultas sobre cuestiones mundiales, regionales y bilaterales, con carácter periódico y alternado y al nivel de Secretario de Estado y Ministro de Relaciones Exteriores. Tal acuerdo expresaba en los hechos las palabras de Kissinger y el interés norteamericano en el Brasil como un interlocutor no tan sólo regional sino que con incidencia en asuntos mundiales.

Sin embargo, el Presidente Carter cuando candidato se refirió en diversas oportunidades al Brasil, principalmente en cuestiones de Derechos Humanos, en forma despectiva y estimada como intromisión indebida en los asuntos internos por las autoridades brasileñas.

Así, las promisorias e igualitarias relaciones brasileño-norteamericanas sufrieron alteraciones notorias en los comienzos de la administración democrata. Fue en esa coyuntura donde Itamaraty, actuando con audacia y dignidad, demostró que su política de pragmatismo e independencia era una realidad sustentada en el creciente peso internacional del Brasil.

Cuando el Congreso americano aprobó una ley que condicionaba la ayuda militar a una evaluación de la situación de los Derechos Humanos y llevó a cabo un Informe sobre el caso Brasil, que el Embajador Crimmins hizo llegar a Itamaraty; Brasil, el 11 de marzo de 1977, procedió lisa y llanamente al rompimiento del Pacto de Asistencia Militar con EE.UU. y rechazó en forma vehemente la pretensión del Congreso americano de evaluar su situación interna, devolviendo el documento a Crimmins y haciéndole notar que "no merecía constar en los archivos históricos del Brasil".

La adopción de esta medida, examinada con una mayor perspectiva, es sin duda la comprobación más categórica de independencia internacional, pues tuvo reticencias y resistencias internas ya que algunos sectores militares consideraron extrema la decisión, pero el Presidente Geisel apoyó sin reservas la recomendación de Itamaraty.

Al tema Derechos Humanos, se agregó el intento que los observadores estimaron como ofensivo y gratuito, de archivar el memorándum de entendimiento y, en un nivel de gran importancia, las presiones americanas para evitar el Acuerdo nuclear brasileño-germano que fueron enérgicamente rechazadas por el Brasil.

La mejoría de las relaciones bilaterales se comenzó a vislumbrar con la visita a Brasilia de la señora Rosalyn Carter, pero el clima no era aún el más propicio. El 22 de noviembre de 1977 el Secretario de Estado Cyrus Vance llegaba en breve visita a Brasilia y al descender del avión

⁷⁷ Discurso del Secretario de Estado Henry Kissinger pronunciado el 19 de febrero de 1977 en el Palacio de Itamaraty; en *Resenha* N° 8, enero-marzo, 1976, p. 41.

pronunció un extenso discurso que fue respondido en tres líneas por el Canciller Silveira que se limitó a decir: "Tengo el placer de presentarles al Secretario de Estado Cyrus Vance, que vino al Brasil en una visita corta, pero que yo creo que será una visita importante de 24 horas, dentro del Memorándum de Entendimiento entre Brasil y los Estados Unidos"⁷⁸.

Las relaciones mejoraron, no obstante, con la venida del Presidente Jimmy Carter en mayo de 1978 y hoy día se encuentran en una fase adecuada de entendimiento que permite al Presidente Figueiredo, entonces candidato, afirmar "somos aliados seculares de los Estados Unidos. Ellos no tienen duda de eso"⁷⁹.

Lo anterior no obsta para que el Canciller Silveira estime que la vinculación del Brasil con el oeste "es un universo amplio, abierto y dinámico que no se restringe a los que se autoerigen en Occidente"⁸⁰. No obsta tampoco para que Silveira señale que las relaciones entre EE.UU. y América Latina "son marcadas por formas particulares de arcaísmo, fases buenas y malas, según el relativo interés o desinterés por los problemas hemisféricos" y que la intención del Brasil es ejemplificar con su propio relacionamiento que es posible revertir tal situación obteniendo vínculos de mayor horizontalidad⁸¹.

En el balance, puede decirse que el Brasil ha salido airoso de su nuevo trato con los Estados Unidos ya que no se le critica por los Derechos Humanos, el Memorándum de Entendimiento, es el marco político más alto de la relación bilateral, el Acuerdo Nuclear con Alemania sigue en ejecución y el ejecutor de esta política es hoy Embajador en Washington. Pareciera ser que Araujo Castro fue visionario al decir que EE.UU. tendría en el Brasil al aliado más seguro, pero también el más independiente.

Relaciones Brasil-URSS

Las relaciones bilaterales entre los dos países no son prioritarias para ninguno de ellos y, durante algunas fases del Régimen revolucionario, han alcanzado una cortés frialdad.

Sin embargo, dentro de la visión universalista de la diplomacia brasileña, la experiencia Geisel-Silveira intentó vitalizar las relaciones "correctas y constructivas" desarrolladas entre Brasil y la URSS.

El relacionamiento con la URSS, además de su condición de superpo-

⁷⁸ Discurso del Ministro Silveira pronunciado el 22 de noviembre de 1977, en la Base Aérea de Brasilia, en *Resenha* N° 15, octubre-diciembre, 1977, p. 81.

⁷⁹ Conferencia del Ministro de Relaciones Exteriores Antonio Azeredo de Silveira en el Woodrow Wilson International Center, Washington, 22 de octubre de 1977, edición mimeografiada, p. 2.

⁸⁰ Declaraciones a *Revista Veja* N° 501, de 12 de abril de 1978.

⁸¹ *Ibidem*.

tencia, permite al Brasil mostrar el pluralismo ideológico con el que conduce sus relaciones internacionales.

Los vínculos bilaterales dicen principal relación con el intercambio comercial que a la vista de la magnitud de los dos países debe estimarse exiguo, pues oscila al nivel de los 200 millones de dólares.

Con todo, importa el enfoque que Brasil da a sus relaciones con la Unión Soviética que pueden ser extendidas a la Europa del este.

“Hemos procurado ampliar nuestras relaciones económicas, con resultados que aparecen promisorios... participamos de la doble convicción de que el aumento del intercambio con esos países atiende a los intereses nacionales de expansión y de diversificación del comercio y de que él consulta, también, los intereses más globales de entendimiento internacional que favorezcan a la paz”⁸².

2. *El Brasil y la brecha económica norte-sur*

Así como por metodología maximizamos el conflicto ideológico este-oeste reduciéndolo al examen de las relaciones de Brasil con Estados Unidos y la Unión Soviética; ahora extenderemos la brecha económica norte-sur a aspectos políticos de las relaciones del Brasil con los países que se sitúan en el noroeste del mundo político y económico y también con los países que siendo del sur económico se ubican u oscilan entre el este y el oeste.

Brasil y las sociedades industriales

Las relaciones bilaterales del Brasil con los países de Europa Occidental y el Japón han alcanzado niveles de gran intensidad en los últimos años, dejando de lado las barreras y los perjuicios que impidieron su desarrollo en los orígenes del proceso revolucionario.

La política frente a Europa obedece a lo que el Canciller Guerreiro y su antecesor Silveira denominan “la opción europea” que explican como “una consecuencia de las necesidades del Brasil de conquistar otros mercados”⁸³.

El punto más alto de las relaciones con este importante sector político y económico del mundo fue constituido por las visitas del Presidente Ernesto Geisel al corazón mismo de las sociedades industriales. Fue en todas esas oportunidades la “primera vez” que un mandatario brasileño llegaba a los Palacios de los Jefes de Estado de Europa.

Ya en octubre de 1975 el Canciller Silveira realizó un rápido y exitoso periplo europeo llegando a Londres, donde firmó un Memorándum de

⁸² Silveira, Antonio: “La visión que tiene el Brasil de su lugar en el mundo”, versión mimeografiada, p. 10.

⁸³ Declaraciones del Canciller Guerreiro, en *Correio Braziliense*, de 20 de enero de 1979.

entendimiento; a Roma donde estableció un mecanismo de consulta y a París donde constituyó una Gran Comisión. Todos estos mecanismos son los más altos de los respectivos países y sirvieron de antecedentes para el Memorándum con Estados Unidos y de respaldo a la condición de potencia emergente alcanzada por el Brasil.

En mayo de 1976, Ernesto Geisel visitó Francia y el Reino Unido concluyendo importantes negociaciones y firmando acuerdos de cooperación económica, siderúrgica, petroquímica, programas hidroeléctricos, etc. La conclusión más significativa era que el Brasil dejaba de ser un comprador pasivo ante las sociedades desarrolladas.

En septiembre del mismo año, Geisel llegaba al Japón donde también concretó importantes mecanismos de cooperación bilateral. El sólo hecho de que Japón sea el tercer "parceiro" comercial del Brasil y el tercer inversionista, demuestra la magnitud de las relaciones e intereses que le son comunes a los dos países.

Finalmente, Geisel visitó la República Federal Alemana consolidando en términos irreversibles el Acuerdo Nuclear firmado por los dos países y diversificando las relaciones económicas y financieras de germanos y brasileños.

Sin embargo, estas visitas tuvieron su debida reciprocidad demostrando que las relaciones se construían y desarrollaban por interés mutuo y ventajas comunes. Así llegaron a Brasilia el Presidente Giscard d'Estaing, los Emperadores del Japón, el Primer Ministro de Portugal y, recientemente, el Canciller Walter Schmidt de Alemania Federal. Todos reconocieron la dimensión y la incidencia política del Brasil y demostraron interés en el intercambio comercial y en el incremento de las relaciones económicas.

Brasil y la República Popular China

Consecuente con su política exterior pragmática el Brasil estableció relaciones diplomáticas con la República Popular China en agosto de 1974.

No obstante, durante la administración Geisel-Silveira los vínculos recién iniciados no alcanzaron expresión significativa ya que la política brasileña decidió otras prioridades de acción, pero quedó establecido el marco de diálogo entre los dos países.

Durante el breve tiempo de la gestión Figueiredo-Guerreiro se vislumbra una tendencia a intensificar las relaciones bilaterales, que el Canciller Guerreiro definió como "un relacionamiento correcto. Nuestro relacionamiento con la China es un buen relacionamiento"⁸⁴.

En mediados de mayo una Misión encabezada por el Viceprimer Ministro chino visitó el Brasil en procura de cooperación principalmente en el sector agrícola y en la transferencia de tecnología de represas

⁸⁴ *Ibídem.*

hidroeléctricas, además de reflejar coincidencias políticas respecto de la posición de los países en vías de desarrollo.

El incremento de las relaciones con China puede estimarse como uno de los más probables "nuevos escenarios" para la acción de la diplomacia brasileña.

Brasil y los países socialistas

Respecto de las relaciones con los países del este poco se puede agregar a lo dicho, respecto de los vínculos brasileños con la URSS.

Las relaciones son definidas habitualmente como "correctas" y sólo cabe destacar la visita del Presidente Ceasescu de Rumania en 1975, oportunidad en la que el Presidente Geisel definió el padrón de relacionamiento diciendo que "éste se fundaba" en la búsqueda del entendimiento en medio de la diversidad"⁸⁵.

En el marco de lo posible, también la Europa del este puede llegar a ser un "nuevo escenario" para Brasil, pero los parámetros de cooperación al interior del bloque socialista hacen difícil que los vínculos alcancen una gran fluidez ante la acción de la metrópoli soviética.

Brasil y Africa

El relacionamiento entre Brasil y Africa es uno de los hechos más destacados de la actividad diplomática desarrollada por Brasil en la presente década.

En 1970, el entonces Canciller Mario Gibson Barboza realizó una gira exploratoria al continente africano y encontró una gran receptividad en los países que visitó, además de evaluar que los mercados africanos eran adecuados para las necesidades exportadoras del Brasil y de tener presente las identidades culturales y étnicas que unen al Brasil con el continente negro.

Al asumir el Presidente Geisel y definir los principios de su gestión externa destacó especialmente que la prioridad de las relaciones internacionales estaría dedicada a "nossos vizinhos de quem e alem mar"⁸⁶, lo que significaba que América Latina y Africa serían los principales intereses de proyección para el Brasil.

Brasilia se convirtió en lugar obligatorio de peregrinaje de innumerables Cancilleres africanos y de los Presidentes de Gabón y Senegal que llegaron con entusiasmo a un país que asumía la política africana como propia.

⁸⁵ Discurso del Presidente Ernesto Geisel pronunciado el 4 de junio de 1975 en el Palacio de Itamaraty con motivo de la Declaración Conjunta suscrita con el Presidente de Rumania Nicolae Ceasescu, en *Resenha* N° 5 abril-junio 1975, p. 46.

⁸⁶ Discurso del Presidente Ernesto Geisel, marzo de 1974.

“Siglos de dependencia externa impidieron a nuestros pueblos de sembrar los caminos naturales de la colaboración”⁸⁷, ha dicho el ex-Canciller Silveira. Su entonces Secretario General, hoy Canciller Ramiro S. Guerreiro, para agregar que: “Es propósito del Gobierno Brasileño intensificar con las naciones amigas de Africa relaciones fundadas en la igualdad y la no-intervención, en la cooperación y en el beneficio mutuo”⁸⁸.

En este sentido es natural la reticencia de relacionamiento que muestran los pueblos africanos, fruto feliz de la descolonización, que luchan por preservar su identidad y por evitar el neocolonialismo. De ahí que el Brasil hubo de elaborar una actuación junto a ellos que disipara dudas respecto de otras intenciones a las que los pueblos africanos son especialmente sensibles.

Además de la identidad cultural, exaltada por Brasil “Diga a Africa que el Brasil le agradece por la sangre que mandó para moldear nuestra raza”⁸⁹; existen decisiones políticas que causaron un grande y positivo impacto en las naciones africanas:

— El reconocimiento de Angola, fuertemente censurado en términos internos, pero que significó un paso esclarecedor de dudas y disipador de temores;

— Las frías relaciones con Sudáfrica que alcanzan sólo niveles nominales.

— La decidida condena al “apartheid”: “La discriminación, la segregación y el odio racial constituyen una de las expresiones máximas de violación de los derechos humanos. Las prácticas de apartheid merecen condenación tanto en el plano ético y jurídico cuando en el político”⁹⁰.

— El respaldo a la lucha del pueblo de Zimbawe, Namibia y Rhodesia.

Merecen destacarse los esfuerzos brasileños dirigidos a establecer relaciones especiales con los ex colonos portugueses (Guinea Bessau, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Santo Tomé y Príncipe) con las que se colabora activamente y se espera ampliar acuerdos concretos en breve plazo.

La presencia brasileña en Africa, sin perjuicio de las ventajas recíprocas de la cooperación bilateral, debe ser especialmente ponderada ya que el continente negro es escenario de luchas significativas para las estructuras actuales del poder internacional y el Brasil puede llenar un

⁸⁷ Discurso del M. Silveira en su visita a Costa de Marfil, el 23 de 6 de 1975, en *Resenha* N° 5, abril-junio, 75, p. 91.

⁸⁸ Discurso del Ministro Interino Ramiro S. Guerreiro con ocasión de la visita del Canciller de Zambia el 1°/9/75, *Resenha* N° 6 (7-9-75, p. 48).

⁸⁹ Discurso del Senador Osiris Teixeira en homenaje al Presidente de Senegal, el 4/11/77 en Brasilia. En *Rensenha* N° 15 octubre-diciembre 77, p. 45.

⁹⁰ Discurso del Min. Silveira en apertura de xxxii Asamblea General de la ONU en 26/9/77, *Resenha* N° 14, julio-septiembre, 1977, p. 66.

gran vacío originado por la desconfianza con que los africanos miran a los tradicionales exponentes del mundo occidental que para ellos son los tradicionales exponentes del colonialismo.

Ninguno de estos países (E.E.UU. y Europa) tienen la credibilidad necesaria para asumir una posición moderadora e influyente en África, mientras Brasil ha trabajado competentemente ese "nuevo escenario" diplomático lo que le permitiría tener sobre sí la responsabilidad por la preservación de los valores occidentales.

Ha dicho Silveira, destacando las identidades entre Brasil y África "Seguro estoy que los punteros de la historia nos indican un mismo destino"⁹¹.

Brasil y el Medio Oriente

Las relaciones del Brasil con esta conflictiva zona geográfica y política muestran una clara "opción árabe" que ha sido severamente cuestionada en su éxito, por los críticos del pragmatismo responsable.

Desde luego, las relaciones con Israel pasan, y seguramente permanecerán así, por un bajísimo nivel como producto del voto emitido por Brasil en Naciones Unidas considerando al sionismo una forma de discriminación racial.

Tal actitud que presuntivamente le ganaría la simpatía automática de los países árabes no produjo, al parecer, los resultados esperados, puesto que Brasil no logró un tratamiento especial en sus necesidades de petróleo, aunque cabe reconocer que sus abastecimientos fueron asegurados por las naciones árabes.

El desequilibrio en las relaciones comerciales es evidente, Brasil exporta sólo 300 millones de dólares al mundo árabe e importa en petróleo 3 mil millones de dólares.

La situación energética del Brasil en este sentido es angustiosa; tanto es así que el 9 de octubre de 1975, el Presidente Geisel hubo de aceptar la celebración de los Contratos de servicio o de riesgo con miras a paliar las deficiencias energéticas que obligan al Brasil a ciertas actitudes internacionales que los países árabes obtienen al dar al petróleo una expresión política.

El Brasil ha perseverado, no obstante, en su opción árabe y reconoció presurosamente al Ayatollah Komeini en Irán aún antes de recibir la comunicación de estilo sobre el establecimiento del nuevo gobierno.

Con Irak ha logrado construir un óptimo relacionamiento y en territorio Iraki, por la vía de los contratos de riesgo, opera la Braspetro subsidiaria externa de la Petrobrás. Irak abastece el 48% de las demandas petroleras del Brasil. Recientemente ha visitado el país el Vicepresi-

⁹¹ Discurso del Ministro Silveira en el almuerzo ofrecido a las delegaciones africanas asistentes a la xxx Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre de 1975, en Nueva York, en *Resenha* N° 6, p. 46.

dente de esa nación árabe y se ha originado una situación intensamente debatida ante la petición que se ha hecho al Brasil de que acepte la instalación de un Escritorio de la Organización de la Liberación Palestina en Brasilia.

Brasil y Asia, Caribe y Centroamérica

La agrupación de países tan heterogéneos en el estudio de las relaciones bilaterales brasileñas no es un capricho del autor. Obedece a que frente a esas áreas geográficas han aparecido postergadas en las prioridades diplomáticas de Itamaraty.

Con Asia, en general, no existen relaciones intensas, excepción hecha del Japón que está incluido en otro segmento de la estratificación internacional.

Con el Caribe, el Brasil lo sitúa entre una de sus preocupaciones y ha establecido Embajadas en la zona o inclusive limita con Guyana y Surinam, pero estas relaciones deben ser examinadas en el contexto amazónico y, por tanto, en el área de América del Sur.

En Centroamérica los vínculos tienen un carácter más bien afectivo fundado en la comunidad de origen ibérico y en términos comerciales o políticos las relaciones son inexpresivas.

Es en estos sectores heterogéneos del mundo donde se sitúan "nuevos escenarios" para la diplomacia brasileña que se irán consolidando en esta fase de universalismo que pareciera caracterizar la gestión Figueiredo-Guerreiro. Así, por ejemplo, en Asia —además de las posibilidades abiertas con China, Brasil ha abierto Embajada en Singapur y ha anunciado su decisión de dar la prioridad que merece a esa extensa zona del mundo.

En el Caribe, a partir de la vinculación amazónica, es posible desarrollar relaciones más estrechas. A la Embajada en Trinidad y Tabago se agregará otra en Jamaica y el Brasil espera acrecentar su presencia en esta zona estratégica del continente americano.

Brasil y el Tercer Mundo

Examinada la relación bilateral y global del Brasil con ciertas zonas políticas y ciertas zonas geográficas, cabría establecer la posición del Brasil, desde una visión de conjunto, en el debate entre el Desarrollo y el Subdesarrollo.

Brasil se encuentra situado en una situación privilegiada pues tiene el acceso que necesita ante el mundo desarrollado y el prestigio y la presencia que también necesita ante el mundo en desarrollo.

Este doble status presenta beneficios innegables al Brasil ya que puede impetrar las cláusulas de privilegio, sobre todo en comercio internacional, a las que tiene derecho en su condición de país en

desarrollo y puede liderar las posiciones de los subdesarrollados en su condición de potencia emergente.

“En el sentido de compartir aspiraciones por una mayor influencia en las decisiones internacionales y de participar de la oposición a cualquier cristalización de la actual distribución del poder y de la riqueza, el Brasil es parte del Tercer Mundo”⁹².

La posición del Brasil en el confronto norte-sur y en las tentativas de establecer un nuevo Orden Económico Internacional, asumen una clara connotación tercermundista. Desde luego, el Brasil ha denunciado la existencia de una inaceptable asimetría en las relaciones económicas internacionales.

“Hoy, ya es imposible dejar de reconocer la necesidad de que se extienda a las relaciones entre países industrializados y países en desarrollo la estructura normativa limitada hasta ahora al segmento industrializado del mundo”⁹³.

Así, en la VII Asamblea Especial de las Naciones Unidas y en otros foros internacionales, Brasil ha venido abogando por la determinación de una “matriz político-jurídica” para las relaciones económicas internacionales.

Dos aspectos fundamentales contienen la propuesta de fondo del Brasil. Primero el acceso a los mercados desarrollados para los productos de exportación primarios y manufacturados y la seguridad de realizar las importaciones vitales para el desarrollo (léase tecnologías). Segundo los precios que deben ser estabilizados en lo referente a materias primas y garantizado su abastecimiento.

Los marcos actuales de las relaciones económicas como GATT y FMI son remedios de los desarrollados y se hace necesario adaptarlos a las nuevas exigencias del diálogo y las necesidades del norte y del sur.

Estas son las banderas económicas esgrimidas por el Brasil que también tienen una traducción política y lo sitúan en la condición de privilegiado interlocutor con ricos y pobres, posición de vínculo y liderazgo que desea mantener.

3. *El status tecnológico Países Nucleares-Países No Nucleares*

El 27 de junio de 1975, el gobierno del Brasil suscribió en Bonn, con la República Federal de Alemania, el Acuerdo sobre Cooperación en el campo de los usos pacíficos de la Energía Nuclear⁹⁴ pasando a si-

⁹² Discurso del M. Silveira en el Royal Institute of International Affairs Londres 21/10/75, en *Resenha* N° 7, octubre-diciembre 1975, p. 54.

⁹³ Discurso del M. Silveira en la apertura de la xxx Asamblea General de la ONU, N.Y., 22//9/75, *Resenha* N° 6, cit. p. 37.

⁹⁴ Sobre el Programa Nuclear Brasileño pueden consultarse el libro *Programa Nuclear Brasileiro*, editado por la R. F. del Brasil en 1977 y la Revista *Resenha* N° 5 de 1975.

tuarse en el status tecnológico de país nuclear y celebrando lo que se ha dado en llamar el “negocio del siglo”.

En opinión del Presidente Ernesto Geisel el Acuerdo “marcó para la economía brasileña, el umbral de una nueva era y, en el ámbito mundial, mostró la determinación y la madurez con que el Brasil sabe conducirse, en la defensa de los intereses nacionales, inmune a presiones descomedidas”⁹⁵

El pronunciamiento dejaba de manifiesto la molestia del Brasil ante las presiones norteamericanas para evitar este acuerdo que significaba poner en peligro la estructura del poder nuclear mundial, a la vez que constituía el primer ejemplo de transferencia masiva de tecnología sofisticada de un país desarrollado a un país en desarrollo.

Para el Brasil, la opción nuclear es una decisión resultante de sus propias necesidades de desarrollo ya que el problema energético que ha vivido el país lo compelia a consolidar la alternativa nuclear.

Sostienen los gobernantes brasileños que el país estaba enfrentado a un problema de “dependencia” incompatible con el desarrollo ya que en su balance energético, en datos de 1974, el 46% lo ocupaba el petróleo y el 21% los recursos hidroeléctricos, necesitando más de un 40% de su abastecimiento de energía importándolo desde el exterior.

Brasil, al suscribir el histórico acuerdo, aceptó todas las salvaguardias internacionales suscribiendo al efecto un Acuerdo con la Agencia Internacional de Energía Atómica, amén de haber suscrito todos los acuerdos sobre uso pacífico de la Energía Nuclear, excepto el Tratado sobre no Proliferación de Armas Atómicas de 1968, por estimarlo discriminatorio, vertical y legitimador de una estructura de poder inaceptable.

El Acuerdo se encuentra en plena fase de ejecución y el propio Canciller Guerreiro ha señalado que sobre el Tratado “no hay comentarios a hacer”. “Es un Tratado internacional, perfecto, acabado y vigente que será ejecutado de buena fe por las dos partes”⁹⁶.

Con el Acuerdo Nuclear el Brasil daba una nueva muestra de la autonomía de su política exterior invariablemente ligada a la satisfacción de sus propios intereses nacionales a la vez que consolidaba su situación emergente de potencia al asumir la opción nuclear como una necesidad emanada de las exigencias de su Desarrollo.

IV. BRASIL EN AMÉRICA DEL SUR

La América Latina y, especialmente, la América del Sur ha ocupado desde siempre la primera prioridad de la acción internacional del Brasil, tal hecho constituye una evidencia que es innecesario comprobarla.

⁹⁵ Mensaje del Presidente E. Geisel a la Nación, el 30/12/75. Edición mimeografiada, p. 6.

⁹⁶ Declaraciones del Canciller Guerreiro al *Correio Braziliense*, el 20/1/79.

América del Sur ha sido el escenario tradicional de la acción diplomática del Brasil y en esa política se encuentran importantes realizaciones, además de ser la parte sur del continente el escenario natural (geográfico histórico, cultural y político) para el desarrollo de las vocaciones brasileñas.

1. *Introducción: el equilibrio regional*

América del Sur desde que surgió a la vida de las naciones independientes tuvo la preocupación de mantener un llamado equilibrio regional que balanceara efectivamente las situaciones de poder surgidas entre las 10 naciones tradicionales de la región.

Sin embargo, este concepto de equilibrio en razón de las nuevas condiciones internacionales se ha visto fundamentalmente alterado y ha dado origen a concepciones más contemporáneas en las que comienza a desarrollarse la política internacional de los países sudamericanos.

Pensamos que el equilibrio se ha visto sustituido por la interdependencia como nuevo concepto de cooperación entre los Estados y que, además, como expresión de balance de fuerzas vigente en otra época ha sido subvertido en sus raíces por la simple razón de que un país, el Brasil, ha superado con largueza el concepto tradicional y ha remontado su escenario natural porque parece limitado para una vida internacional intensamente interdependiente como la actual.

“El Brasil ha roto el tradicional equilibrio de poderes en América del Sur y este es el hecho más importante ocurrido en las relaciones internacionales de este continente”⁹⁷.

2. *Rol tutelar en la región*

Una de las consecuencias más definitivas de la política sudamericana del Brasil es que el país ha alcanzado un rol tutelar en la región y, consecuentemente, se encuentra hoy situado en una posición arbitral dentro de la América del Sur.

Sobre este punto habrá un desarrollo mayor en el párrafo siguiente, pero es necesario adelantar algunos elementos de juicio sobre el particular.

El primero de ellos es nuestra convicción de que el Brasil ha actuado en función de sus propios intereses nacionales y que ha hecho un gran esfuerzo por disipar los recelos de expansionismo y hegemonía que guardan a su respecto otras naciones americanas.

Otro elemento es la superación de la Argentina, que ha sido su tradicional contraparte en las pretensiones de adquirir una situación de liderazgo

⁹⁷ Magnet, Alejandro: “El poder creciente del Brasil”, en Revista *Hoy* de Santiago de Chile, N° 58, 5-11 julio 1978, p. 56.

continental y emerger como potencia. Dice el ex canciller del Perú, General Edgardo Mercado Jarrín:

“En la década del setenta, el equilibrio sudamericano ya había sufrido una ruptura definitiva que se puede observar en un indicador principal y varios secundarios. La rivalidad argentino-brasileño se intensifica momentáneamente en los medios políticos y diplomáticos, pero es incapaz de eliminar o de ocultar el hecho de que el equilibrio fue roto en todos los frentes en favor del Brasil”⁹⁸.

Un tercer elemento que constituye a la vez causa y consecuencia es el asentamiento de su proyección universal a partir de su estructuración en el ámbito regional. Se dice por los observadores que en Itamaraty existen dos escuelas de pensamiento. Una de ellas sostiene la concepción universalista en la que la acción mundial del Brasil repercutiría en términos regionales, la otra estima que, por el contrario, a partir de un asentamiento sólido de su situación sudamericana el Brasil tendrá las condiciones para su proyección mundial.

Ambas líneas de pensamiento no son excluyentes y por el contrario fáciles de complementar. La experiencia brasileña de los últimos años ha demostrado que es posible avanzar en forma paralela en lo regional y en lo universal y la tendencia ha sido convergente entre los dos órdenes de ideas.

El Brasil ha quedado con una situación privilegiada en América, desde el punto de vista diplomático y geopolítico, pues en virtud de sus relaciones bilaterales y de los acuerdos subregionales se encuentra siendo, junto a Bolivia, el único país vinculado a través de las Cuencas a América del Sur toda y tiene la posibilidad del más amplio acceso a los mares ya que a sus accesos naturales al Atlántico puede sumar su llegada al Pacífico, al Caribe y a la Antártica, lo que hace estimar que la potencia continental que indudablemente es, se encuentra en vías de transformarse, además, en una potencia marítima.

Finalmente, en estos planteamientos es conveniente reiterar, y ese ha sido gran esfuerzo de Itamaraty, que la política sudamericana del Brasil ha tenido como principal fuente su propio Desarrollo y Seguridad Interna y también la proyección y la cooperación exterior, lo que indudablemente produce efectos políticos importantes en el subcontinente sudamericano.

3. *Cuenca del Plata - Cuenca del Amazonas*

El Brasil, sin perjuicio de sus activas relaciones bilaterales, ha desarrollado una política de grupos de países que ha sido en parte determinada por la naturaleza y explica sus relaciones con las naciones del Atlántico

⁹⁸ Mercado Jarrín Edgardo: Pacto Amazónico: Dominação ou Integração? em *Encontros com a civilização brasileira* N° 11, mayo de 1979, p. 64.

en el esquema de la Cuenca del Plata y con las naciones del Pacífico en la Cuenca del Amazonas, esto en términos de generalidad.

En la Cuenca del Plata se logró institucionalizar la Integración Física entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, en virtud del Tratado de Brasilia de 1969⁹⁹.

El principal elemento determinante de las relaciones políticas al interior del Acuerdo subregional lo constituye los vastos recursos hidroeléctricos que posee dicha Cuenca, los que constituyen una alta prioridad para el Brasil y explican las relaciones especiales que el Brasil ha asumido con los países de "menor desarrollo relativo" que integra el sistema.

Desde luego, Brasil y Argentina buscaron en ese momento una conciliación de intereses en un área que, como ha quedado establecido en el presente ensayo, ha sido preocupación determinante a lo largo de toda la historia brasileña y puede estimarse clave para el liderazgo en América del Sur.

En las declaraciones oficiales de la Cancillería brasileña se ha hecho especial hincapié en que el Brasil desea transformar las diferencias con Argentina en cooperación recíprocamente beneficiosas, posición que el gobierno argentino no ha asumido en los hechos.

El principal punto de fricción de las relaciones argentino-brasileñas "en las que ha primado un sentimiento ambiguo de admiración y de recelo"¹⁰⁰, lo constituye las represas hidroeléctricas del Alto Paraná. En efecto, Brasil y Paraguay han comenzado la construcción de la que será la mayor represa hidroeléctrica del mundo, el Ente Binacional de Itaipú que Argentina buscó infructuosamente evitar, pero que hoy día constituye un hecho que Argentina busca atenuar en su significación.

Itaipú es, en opinión brasileña y paraguaya, un ejemplo de cooperación binacional que concede recíprocas ventajas y constituye una obra de envergadura mundial que soluciona en parte el déficit crónico de la energía brasileña y otorga al Paraguay la base para su industrialización y para la exportación de electricidad.

Argentina sostiene que dicha obra afecta sus intereses nacionales y en el plano jurídico sustenta la doctrina de la consulta previa a cuya virtud en el caso de ríos internacionales de curso sucesivo el país situado aguas arriba debe consultar al país aguas abajo sobre los eventuales peligros de la explotación del recurso hídrico. Brasil sostiene, a su vez, la doctrina de la soberanía que encuentra su sustento jurídico en la Declaración de Asunción de 1967.

⁹⁹ Una síntesis de la Cuenca del Plata puede encontrarse en el Trabajo del mismo nombre de Eduardo Rodríguez Guarachi, publicado en la Revista *Diplomacia* N° 13, abril-agosto de 1977.

¹⁰⁰ Discurso del Ministro Silveira en la Universidad de São Paulo, el 14 de agosto de 1975, mimeografiado, p. 3.

Mientras el debate argentino-brasileño-paraguayo continúa ya que Argentina tiene con Paraguay el proyecto binacional de Corpus, las obras de Itaipú continúan adelante, sin encontrarse hasta la fecha una solución que compatibilice ambas obras y enfrentados al peso de los hechos: Corpus es una posibilidad e Itaipú es una realidad.

Esta situación ha hecho que las relaciones argentino-brasileñas, que deben aceptar una situación de vecindad ineluctable, se encuentren reducidas en otros planos como el del comercio, pese a que Argentina ocupa una alta colocación en el intercambio comercial brasileño.

A su vez esta situación ha contribuido a definir la posición de Bolivia, Paraguay y Uruguay que, habitualmente, han sostenido una política pendular destinada a la obtención de las mayores ventajas en la disputa argentino-brasileña, pero que ahora evidencian una tendencia creciente de proximidad hacia el Brasil diversificando sus relaciones bilaterales y asociándose binacionalmente en la cuestión energética. Así además de Itaipú, puede mencionarse el acuerdo brasileño-boliviano sobre gas natural y el proyecto brasileño-uruguayo de la Laguna Merim, elementos que definen las relaciones bilaterales del Brasil con sus asociados de la Cuenca del Plata.

En el otro lado del mapa sudamericano, la Cuenca Amazónica y el Acuerdo sobre Cooperación suscrito en Brasilia en 1978, viene a constituirse en el nuevo marco de las relaciones del Brasil con Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela¹⁰¹.

Pese a los evidentes avances brasileños en la Amazonia es innegable que el Brasil necesitaba dar una proyección internacional, establecida en un tratado que cautela celosamente la soberanía de los Estados Miembros y su igualdad jurídica, para el aprovechamiento, integral de los vastos e incógnitos recursos situados en esos extensos territorios.

El Acuerdo Amazónico constituye uno de las mayores realizaciones del Itamaraty y una muestra de eficiencia diplomática que le permitió disuadir en 18 meses los recelos de años de los que ahora son sus asociados.

A la vez, dentro de la política del pragmatismo responsable, el Acuerdo en el Amazonas significó volver en los hechos a dar a América del Sur la primera prioridad de las relaciones internacionales, luego de una exitosa incursión por los escenarios de la política mundial que, sin embargo, lo comenzaba a situar en una posición relativa de aislamiento.

La firma del Tratado significó una nueva dimensión para las relaciones con Colombia, Perú y Venezuela, a través de un trabajo paciente que permitió un marco amplísimo de relacionamiento con el Perú, un acuerdo sobre carbón con Colombia —en el que se hace presente una vez más la cuestión energía— y una reconciliación de intereses con Venezuela, país

¹⁰¹ Seis interesantes enfoques sobre la Cuenca Amazónica pueden encontrarse en *Encontros com a Civilização brasileira*, N° 11, marzo de 1979.

que debido a su riqueza petrolera ha abrigado aspiraciones de liderazgo que lo llevaban a mirar recelosamente al Brasil.

Con Ecuador también se vislumbran posibilidades de un mayor entendimiento, sobre todo a la luz de la nueva condición de productor y exportador de petróleo adquirida por la nación del Guayas.

Con Surinam y con Guyana, vecinos del Brasil, se obtiene una presencia necesaria en el Caribe y con Bolivia se confirma su rol de "área de soldadura" determinado por los geopolíticos brasileños desde Mario Travassos hasta hoy.

Una muestra de la intensa actividad diplomática del Brasil, especialmente en el área de la Cuenca del Plata, son las visitas del Presidente Geisel a Bolivia el 22 de mayo de 1974, al Uruguay el 12 de junio de 1975 y al Paraguay el 4 de diciembre del mismo año. Todas éstas retribuidas por los mandatarios de sus países en 1976 (Stroessner) en 1977 Méndez y Banzer. Cabe registrar más encuentros fronterizos con el Mandatario paraguayo y las visitas a Brasilia del Presidente Pérez de Venezuela, del Primer Ministro Arron de Surinam y el encuentro, en noviembre de 1976, con el Presidente Morales-Bermúdez del Perú.

En este contexto se pueden registrar innumerables visitas a nivel de Canciller a Brasilia que exceden el marco sudamericano y recuerdan la frase de Malraux definió a Brasilia como "la primera de las capitales de la nueva civilización".

Finalmente, ajeno a las Cuencas, pero igualmente próximo, debe examinarse la relación con Chile: "nos sentimos parte de la comunidad de los países latinoamericanos y, entre éstos, más directamente de la comunidad de los países sudamericanos que o son nuestros vecinos, o de tan próximos a nosotros, nos sentimos a ellos ligados como si lo fuesen"¹⁰².

Las relaciones con Chile han alcanzado un alto nivel, especialmente en materias económicas, pudiendo destacarse el incremento sustancial del intercambio comercial que llega hoy día a 500 millones de dólares y que convierte a Chile en el primer abastecedor mundial de cobre para el Brasil. Asimismo, se ha observado un creciente interés brasileño, a nivel público y privado, por realizar operaciones financieras en Chile e inversiones en empresas binacionales, amén de la presencia de tres bancos en nuestro país y de amplias posibilidades de inversiones de mayor magnitud, por ejemplo, en el campo de la minería.

En el conjunto de las relaciones del Brasil con la América del Sur en particular y con la América Latina en general, es conveniente hacer una referencia, así como se hizo respecto de la adhesión brasileña a los principios de las Naciones Unidas, al Sistema Interamericano "que ayudamos a construir y que infatigablemente contribuimos a defender"¹⁰¹.

¹⁰² Silveira, Antonio: "La visión que tiene el Brasil de su lugar en el mundo". ob. cit., p. 5.

¹⁰³ Ibidem.

La actitud brasileña ha sido de permanente defensa de los principios de la paz, del Derecho Internacional y de la seguridad hemisférica, materias en las que ha llegado a una defensa "vehemente", de la que encontramos un excelente y último ejemplo en las siguientes expresiones:

"Fiel al principio de no intervención en los asuntos internos y externos de otros estados, el Brasil no pretende, de forma alguna, entrar en el mérito de la cuestión. Cree que le cabe, en tanto, en nombre de la armonía y de la fraternidad continental... manifestar sus invariables sentimientos de concordia para que, dentro del espíritu y la letra de la Carta de la Organización de Estados Americanos, continúe prevaleciendo entre las naciones del continente, que comparten las mismas aspiraciones, el propósito de convivir en paz y de promover, mediante su mutua comprensión y su respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho"¹⁰⁴.

4. *¿Liderazgo autónomo o liderazgo integrado?*

A partir del hecho de que el Brasil ha trastocado el enfoque tradicional del equilibrio sudamericano y luego de examinar, aunque en forma somera, el estado de sus relaciones bilaterales y de sus vínculos con los grupos de países formados bajo su inspiración en las Cuencas del Plata y del Amazonas, es conveniente intentar una prognosis sobre el modelo que el Brasil aplicará en su indiscutible, en cuanto hecho real, situación de liderazgo en América del Sur.

La cuestión quedó de alguna manera sugerida en el examen de las escuelas americanista y universalista de Itamaraty, ocasión en la que se estableció que tales sistemas de ideas eran complementarios y además convergentes.

¿El liderazgo brasileño será autónomo o integrado? Pensamos que las condiciones están dadas para que sea de las dos maneras en una interacción recíproca.

"La primera responsabilidad de la diplomacia brasileña es obviamente para con América Latina"¹⁰⁵. Esto significa que de manera alguna el Brasil abandonará el escenario natural de su acción política y diplomática pese a sumir crecientemente un rol más activo en la política mundial.

Sin embargo, esto no es un alineamiento automático, porque se trata de "abrir para el Brasil las opciones del futuro y preservarlas integralmente"¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Nota de Itamaraty entregada al Embajador de Argentina y al Encargado de Negocios a.i. de Chile, el 14/12/78.

¹⁰⁵ Discurso del M. Silveira al asumir el cargo el 15/3/74, en *Resenha* N° 1, jun. de 1974. p. 20.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 21.

Tales conceptos ya nos señalan que la acción del Brasil, en la medida en que ha alterado el concepto tradicional de equilibrio, puede proyectarse de una manera o de otra, conforme sus intereses nacionales.

No hay contradicción, pero sí complementaridad. “Una preocupación de nuestra diplomacia es la de evitar que predominen en América Latina tendencias para una aglutinación subregional en módulos de países con espíritu confrontativo o aspiraciones de rivalidad”¹⁰⁷.

Lo anterior no obsta para el establecimiento de acuerdos multilaterales de cooperación como son los Pactos del Plata y del Amazonas, sobre este último Geisel dijo que se trataba de un acuerdo de “unanimitad, de proyección rigurosa de la igualdad entre los miembros y una garantía contra el surgimiento de hegemonías o tentativas de provecho unilateral”¹⁰⁸.

“Un país con intereses crecientemente globales, en un universo cada vez más solidario e interdependiente, no puede circunscribirse en su política a una región determinada”¹⁰⁹.

Esta formulación significa la necesidad de distinguir los términos de relación, porque prioridad no significa exclusividad y el Brasil consciente de la diversificación de sus objetivos e intereses en el plano internacional no hipotecará sus avances para limitar su actividad diplomática a la América del Sur, pero no abandonará la prioridad que esas relaciones le asignan.

A partir de sus intereses nacionales, el Brasil actuará en forma integrada con otros países de la zona principalmente en la búsqueda del desarrollo armónico y de la integración física, como lo ha venido haciendo en el Plata y como desea hacerlo en el Amazonas, pero de manera alguna abandonará las opciones extracontinentales que su diplomacia ha conquistado y en ellas actuará con autonomía. Una vez más habremos de insistir que en realidad el liderazgo autónomo o integrado no es una disyuntiva para el Brasil, sino que representa dos opciones complementaria; y convergentes que serán alteradas conforme sus intereses nacionales.

Los “nuevos escenarios” de la diplomacia brasileña

A lo largo del desarrollo del trabajo hemos venido sugiriendo “nuevos escenarios” para la diplomacia brasileña, fundamentalmente basados en la dinámica actividad que el Brasil viene desarrollando en el campo internacional y en su creciente peso específico en la comunidad de las naciones.

¹⁰⁷ Discurso del Ministro Silveira en la Universidad de São Paulo.

¹⁰⁸ Discurso del Presidente Geisel con motivos de la suscripción del Acuerdo Amazónico, Brasilia, 3 de julio de 1978.

¹⁰⁹ Discurso del Ministro Silveira ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Federal, el 11 de agosto de 1976, en *Resenha* N° 10, junio-septiembre de 1976, p. 60.

Dos son las razones que motivan a Itamaraty para buscar una aún mayor presencia internacional. Una es la necesidad de encontrar nuevos mercados para la exportación de sus productos y otra dice relación con un mayor prestigio y una mayor presencia internacional que, sustentada en el pluralismo, puede servir a la visión "universalista de las relaciones exteriores" en que está empeñado el nuevo gobierno para profundizar aún más los logros alcanzados con la política del pragmatismo responsable.

Al margen de los foros internacionales de carácter multilateral y de las opciones trabajadas pero no agotadas como son las de América del Sur, Estados Unidos, Europa Occidental, URSS y países del este, países árabes y parte de África, el mundo geográfico político y económico ofrece aún nuevos desafíos, nuevas oportunidades a la diplomacia brasileña.

Una primera y muy importante es la que se refiere al extenso continente asiático en general, donde la presencia del Brasil aún no es todo lo gravitante que se desea y donde están abiertos importantes mercados consumidores. Especial significación tienen los vínculos con la República Popular China y también se ofrecen como alternativas que están siendo consideradas las naciones del sudeste del Asia: Vietnam, Laos, Camboya y aún Corea del Norte que contribuyen al universalismo de la política brasileña.

En África, el Brasil ha venido desarrollando una fructífera labor con los países del África Atlántica y Occidental, pero dispone de buenas oportunidades para intentar un mayor y mejor relacionamiento con los países del África Oriental y Central.

Frente a Oceanía, también existen posibilidades que puedan desarrollar las relaciones hoy limitadas sólo a Australia.

En América, los lazos con las naciones centroamericanas pueden ser redefinidos y existe también la posibilidad de un restablecimiento de las relaciones con Cuba.

Itamaraty tiene la decisión y la voluntad de continuar ampliando el espectro político, ideológico y económico de sus relaciones internacionales y tiene para ello motivaciones bastante claras que le permiten explorar nuevas posibilidades de vinculación internacional.

Desde el punto de vista de la crítica al pragmatismo responsable, el Embajador Roberto Campos, en texto ya citado, ha planteado también escenarios que si no son nuevos son al menos diferentes a los que ha venido trabajando la diplomacia brasileña. Para Campos debe darse la mayor prioridad a las relaciones con los Estados Unidos, luego en la América Latina el Brasil debe constituir un "liderazgo pasivo", posteriormente debe enfatizar su actuación en el Atlántico Sur "expandiendo su papel militar como líder regional" en cuarto lugar sitúa al África y finalmente al Tercer Mundo¹¹⁰.

¹¹⁰ Campos, Roberto: "Política Externa Brasileira-Oppões", 1979-1985, cit.

No parecen ser éstas las prioridades de la gestión Figueiredo-Guereiro, pero sí es evidente, lo repetimos una vez más, que el Brasil no ha agotado sus opciones internacionales y las puede mantener jerarquizándolas debidamente en función de sus intereses y objetivos, puesto que hasta la fecha ha demostrado una gran capacidad de desplazamiento para mantener altos niveles de vinculación con países y grupos de países muy heterogéneos, pero se uniformizan desde la óptica brasileña, por cuanto la diplomacia del Itamaraty ha logrado lo más importante para actuar en política internacional: claridad en los objetivos que persigue y eficiencia en su consecución.

CONCLUSIONES:

A lo largo de este trabajo hemos intentado proporcionar una información amplia, aunque no exhaustiva, sobre la situación política, económica, social e internacional de Brasil de hoy.

Hemos querido realizar el trabajo con el máximo posible de objetividad recurriendo a todas las fuentes que encontramos, las que provienen de sectores de opinión diferentes.

Llegado el momento de evaluar nuestro caudal informativo concluimos que el Brasil ha llegado sólida y fundadamente a su actual y expectable condición de Potencia Emergente.

Pensamos, con sinceridad y en rigor, que los objetivos planteados al comenzar el trabajo han sido cumplidos y han quedado demostradas las premisas con las que iniciamos la investigación.

La acción diplomática, tantas veces incomprendida, ha demostrado ser un instrumento eficaz para consolidar, en escala mundial, la posición de poder internacional del Brasil.

Ha quedado en evidencia la importancia de definir objetivos, que pertenecen a la Nación, y la importancia de ser constantes en su consecución.

Es manifiesta la unidad nacional conseguida en torno a una política exterior que señaló un desafío inmenso, muchas veces, en muchas épocas, considerado distante, pero pudo más el tesón de un pueblo y la visión de sus estadísticas para distinguir lo permanente de lo transitorio, lo perdurable de lo contingente, lo principal de lo accesorio, y así arribar al éxito.

Sin embargo, esa política exterior claramente marcada por el sentido de una misión histórica asociada a la grandeza del Brasil, no prosperó en ocasiones como producto de circunstancias, ha recibido su coronación sólo bajo el Régimen Revolucionario instaurado en 1964 que creó las condiciones internas y económicas para ello.

Al hacer esta afirmación no estamos emitiendo un juicio de valor, o si se quiere de bondad, sobre dicho régimen, actitud que excedería nuestra competencia y nos apartaría del camino científico de observación obje-

tiva que nos propusimos como método, pero estamos emitiendo sí un juicio de realidad fundada en hechos tangibles y ampliamente aceptados en los distintos estratos de la sociedad brasileña.

Nos queda por llamar la atención respecto de los fenómenos que podrían alterar la base sólida sobre la cual se ha edificado al Brasil potencia. Estos podrían ser la síntesis de una disidencia política que afectara la cohesión interna creando una oposición frontal entre el país formal y el país político —o sea entre el estado y la nación— aliada a un fenómeno social referido a las condiciones de extrema pobreza del nordeste que podrían alcanzar un alto potencial de conflicto mediante una exacerbación de expectativas en las que la anomia resultante adoptara una connotación revolucionaria.

Estimamos inviable tal camino, pues creemos que la apertura política ofrecida al país como respuesta a las aspiraciones de la nación y la decisión de atenuar, con miras a suprimir, las diferencias en el proceso de distribución de la renta nacional y vertebrar un proceso de integración social y nacional, permitirán superar estas áreas potenciales de conflicto.

En síntesis vemos al Brasil de hoy situado en los “umbrales” de la grandeza. En lo político en el “umbral” de la democracia, en lo económico en el “umbral” de las sociedades industriales, en lo social en el “umbral” de la desmarginalización y de la mejora sustancial del hábitat del hombre brasileño, en lo internacional en el “umbral” de las grandes potencias.

Me queda por hacer una declaración en la que asumo un compromiso que me aparte de la objetividad de este ensayo.

Como hombre latinoamericano proclamo mi admiración convencida al “Brasil potencia” que ha sabido remontar un escenario limitado para una vida intensamente interdependiente como la actual y proyectó por primera vez en forma seria a América Latina en el contexto mundial. Ello acarrea significativas responsabilidades americanas para el Brasil que han sido miradas por muchos con recelo y acaso con envidia, más convencido del rol de América Latina creo que debemos mirarlo como ejemplo y considerarlo un estímulo para nuestro entendimiento.

Al terminar este trabajo quiero homenajear a la diplomacia brasileña que hizo posible la idea de potencia que soñaron los descubridores del Brasil.

Para finalizar, sólo una cita que proviene, paradójicamente del jefe de la oposición brasileña Ulyses Guimaraes y constituye una lección para la América hispana.

“Creo en la vocación de grandeza de un pueblo que mantuvo la unidad, cuando en la banda del Pacífico el imperio español estalló en 23 países”¹¹¹.

¹¹¹ Guimaraes, Ulyses: “A política é a esperança”, en *Resenha: Brasil*, p. 15.

CHILE Y BOLIVIA: CONFLICTO Y NEGOCIACION EN LA SUBREGION

*Gloria Echeverría D.
María Teresa Infante C. y
Walter Sánchez G.*

INTRODUCCIÓN

Las relaciones chileno-bolivianas completaron un ciclo de 5 años. Entre 1975 y 1979 ellas tuvieron como principal significado la búsqueda de los mecanismos nacionales e internacionales que permitieran dar una salida soberana al Océano Pacífico para Bolivia.

El debate entre los dos países ha retomado la tendencia impresa por la tesis reivindicacionista por parte de Bolivia, con ruptura de relaciones diplomáticas, dentro de un cuadro conflictivo en el cono sur. Esta situación conduce a considerar "otros factores" en el análisis de las negociaciones, componentes necesarios de un examen que comprenderá las posibilidades de conciliación de las tesis de los países participantes o de acentuación de la ruptura. Al final de este artículo se resumen algunas conclusiones y lecciones de carácter teórico y práctico sobre algunas variables históricas de la política exterior chilena.

Si bien el interés fundamental de Bolivia y Chile de negociar se logró en una primera etapa, el resultado alcanzado no constituye lo que podría considerarse una solución final. Se ha reiterado, en cierto modo, la dinámica de las relaciones entre ambos países que no ha generado sobre la materia un entendimiento estable a largo plazo. Es de esperar que esta meta se logre en el futuro.

Perú, participante indirecto en las negociaciones, se constituyó, en gran medida, en un actor fundamental, tanto en cuanto al fondo de la materia, como en cuanto a la dinámica de las discusiones.

Principalmente interesados en las negociaciones estuvieron Chile, Perú y Bolivia. Las diferentes tesis defendidas por cada Estado, sus intereses y posturas fundamentales serán abordadas, en consecuencia, teniendo en cuenta que son variables, entre otras, de interés histórico y geopolítico. Debe tenerse en cuenta igualmente el estudio de las alternativas ofrecidas por cada país, así como la actitud para llegar al compromiso que cada uno manifestara.

La tensión permanente entre tradición e innovación en las relaciones entre los tres países se hizo presente una vez más, aumentando a veces el factor de incertidumbre sobre el desenlace de las negociaciones acerca del "Corredor".

Por su naturaleza, las negociaciones se plantean dentro de un marco

de reformulación de equilibrios en el Cono Sur, en los que las políticas exteriores de cada uno de los actores aparece como un factor de unidad nacional. En el plano internacional ellas revelan un desafío en el alcance y en las limitaciones de una política exterior de un país como Chile, conservador en lo territorial frente a los desafíos intermitentes al statu quo por parte de Bolivia y de Argentina.

Después del Tratado de Paz con Bolivia de 1904, y de que las principales cuestiones fronterizas chileno-argentinas quedaron resueltas, la política de Chile respecto de Bolivia se tornó en lo sustancial contraria a la concesión de un puerto propio a ese país, así como respecto de la cesión eventual de Tacna y Arica al mismo. No obstante, una especie de constante de esa política exterior puede ser observada en el sentido de "buscar una solución", si la situación ha sido planteada en esos términos, a través de territorios al norte de la ciudad de Arica¹. Las últimas negociaciones representaron, en consecuencia, una renovación de esa constante. Para Chile, sin embargo, la solución fue establecida en el Tratado de 1904 y en consecuencia la "solución" del problema boliviano no ha sido identificada en su diplomacia como una revisión de lo dispuesto en ese Tratado.

Al mismo tiempo, la opinión pública de Bolivia y de Chile resultó fuertemente motivada, ya sea hacia actitudes de apoyo o de rechazo de las particulares políticas gubernamentales. Una fuente importante de motivación estuvo constituida por el énfasis puesto en el concepto de defensa de la soberanía, el cual ha servido para responder a aquellos planteamientos supuestamente abusivos del otro país.

En 1975, cuando los Gobiernos de Chile y Bolivia en Charaña, reanudaron sus relaciones diplomáticas, las relaciones vecinales de Chile no parecían desafiadas por posibles causas de deterioro grave en el corto plazo.

Con Bolivia, las relaciones se desarrollaban en el mejor nivel mientras se barajaban fórmulas para buscar una salida soberana al mar; con Perú entretanto, se habían iniciado una serie de contactos al más alto nivel, entre los que cabe destacar los de orden castrense, con el fin de establecer una relación más fluida y continua.

Con Argentina, las relaciones se podían calificar como armoniosas y de buena vecindad en tanto que la última controversia territorial pen-

¹Sobre el alcance de las conversaciones chileno-bolivianas de 1950 (gestión-Walker-Ostria) siendo presidente de Chile. Gabriel González Videla, ver Espinoza Moraga, Oscar. *Bolivia y el Mar 1810-1964*. Santiago, Nascimento, 1965, pp. 387-402.

El ex presidente González Videla respaldó la legitimidad de las negociaciones sobre un "corredor" por las ventajas económicas y políticas que de ellas se derivarían. El apoyo financiero externo (E.E.UU.) fue consultado en esa ocasión. Ver González Videla, Gabriel. *Memoorias*, T. II, Santiago, Gabriela Mistral, 1974, pp. 863-906.

Una apreciación negativa al respecto en Ríos Gallardo, Conrado. *Chile y Perú. Los pactos de 1929*. Santiago, Nascimento, 1959, p. 298.

diente entre ambos Estados relativa a la soberanía sobre ciertas islas en la región del Canal Beagle², había sido sometida de común acuerdo al conocimiento y decisión de una Corte de Arbitraje, la que debía dar a conocer su decisión a mediano plazo.

Sin embargo, a lo largo de 1977, la situación de las relaciones chileno-bolivianas y chileno-argentinas se fue complicando. Por una parte, se vio que el ritmo negociador del Gobierno boliviano disminuía apreciablemente, en tanto que Argentina demostraba claramente su disconformidad con los resultados del Laudo emitido por el Gobierno de su Majestad Británica (notificado a las partes el 2 de mayo de 1977) respecto de la soberanía definitiva sobre las principales islas en litigio ubicadas en la región del Canal Beagle.

De esta manera, a principios de 1978, el Gobierno de Chile se encontró frente a un virtual estancamiento de las negociaciones con Bolivia y ante una segura declaración de nulidad del Laudo por parte de Argentina.

El cuadro vecinal en ese año se presentaba así bajo un signo diferente; los esfuerzos realizados por el Gobierno de Chile por impulsar las negociaciones con Bolivia, así como los destinados a evitar que el gobierno argentino declarara nula la Sentencia —entrevistas Videla-Pinochet (Mendoza, 19-I-1978) y Puerto Montt (20-II-1978)— fueron a la postre inútiles: Bolivia rompió abruptamente relaciones con Chile en marzo de 1978, en tanto que el gobierno argentino declaró nulo el Laudo en enero de ese año. En lo que respecta a Argentina, se logró posteriormente establecer un mecanismo de negociación que restableció el diálogo prácticamente roto³.

Para contrarrestar en parte la situación originada con Bolivia y Argentina, el gobierno chileno apareció en 1978 buscando estrechar lazos con el del Perú luego de que sus relaciones sufrieran un cierto deterioro como consecuencia de la “respuesta peruana” (noviembre de 1976) a la consulta de Chile sobre las negociaciones relativas al “Corredor”.

Principal foco del análisis de este ensayo será el escenario configurado por las relaciones entre Chile, Bolivia y Perú. Este cuadro vecinal es necesario insertarlo en el contexto de las relaciones con Argentina por cuanto éstas influyen en la selección de objetivos y posiciones que Chile realiza en el contexto indicado.

Más allá del nivel vecinal, se debe tener presente por cierto, la pers-

² Interpretación del Tratado de Límites de 1881.

³ El 20 de febrero de 1978 se suscribió el *Acta de Puerto Montt* que estableció la formación de dos comisiones binacionales a reunirse sucesivamente; la primera debía crear las necesarias condiciones de armonía en la zona austral y la segunda debía intentar un acuerdo en varios puntos, uno de los cuales era la delimitación marítima de las jurisdicciones chileno-argentina en la región austral.

pectiva regional y mundial que condicionan las opciones diplomáticas en la subregión.

El producto teórico y práctico de este ensayo político será el arrojar luces sobre la política exterior chilena en un periodo difícil y buscar sus perspectivas para la próxima década.

I. LAS BASES DE NEGOCIACIÓN

Proposición de Bolivia: Bolivia planteó su proposición como la voluntad de obtener de Chile una solución a los problemas derivados de su mediterraneidad. (Ayuda Memoria del 26 de agosto de 1975)⁴. En lo sustancial, Bolivia consideró que la negociación tenía por objeto obtener soluciones mutuamente convenientes para Chile y ese país. Como asunto fundamental de la negociación el gobierno boliviano estuvo dispuesto a considerar los aportes que le pudieran corresponder, como parte integrante de un entendimiento con Chile, que respetara los intereses recíprocos de ambos países.

Bolivia propuso los términos de su solicitud de modo tal que no significaran reivindicaciones territoriales de posesiones marítimas del pasado, ni devolución de territorios costeros definitivamente otorgados a Chile en el Tratado de 1904.

Bolivia solicitó, principalmente, una costa marítima soberana, prolongada en una faja territorial soberana hasta la frontera boliviano-chilena y que se extendería entre la línea de la Concordia y el límite del radio urbano de Arica. Dentro de aquella faja territorial a cederse por Chile, estaría comprendida la transferencia del ferrocarril de Arica a La Paz.

Bolivia solicitó además, un enclave o faja costera de territorio soberano en zonas próximas a Iquique, Antofagasta o Pisagua correspondiéndole una costa marítima a lo largo de 50 km de extensión y 15 km de profundidad. Las conexiones de esta faja costera con el territorio boliviano actual serían obras de infraestructura (carreteras, ferrocarriles, poliductos y otras complementarias) cuya construcción sería facultad de Bolivia y cuya propiedad pertenecería al Estado boliviano. Chile y Bolivia tendrían el uso irrestricto de las obras señaladas, en todo tiempo y circunstancia.

En relación con esta última solicitud, Bolivia planteó el marco de la negociación como la búsqueda de territorios soberanos y de vías propias de acceso al mar que facilitarían la interconexión entre el territorio costero (no directamente vinculado al territorio boliviano) y el de Bolivia, mediante una eficiente infraestructura de transporte, con un

⁴ *Historia de las negociaciones Chileno-Bolivianas*. 1975-1978. República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores. Anexo 4, p. 42 (Después: *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*).

régimen jurídico similar al del oleoducto de Sica-Sica/Arica⁵. Al respecto, Bolivia solicitó un régimen de autonomía en sus operaciones de comercio exterior a realizar en el puerto de Arica.

Bases de Acuerdo chileno-boliviano: Las Bases de acuerdo que surgieron de la conjunción de lo solicitado por Bolivia y de la contraproposición chilena (12-XII-1975)⁶, consistieron en la concesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana. Descartada las otras proposiciones Bolivia aceptó la cesión territorial condicionada al canje simultáneo de territorios con Chile. Una superficie territorial compensatoria sería recibida por Chile a cambio del área que adquiriera Bolivia

El gobierno boliviano cuestionó algunas de las condiciones propuestas por el gobierno de Chile; tal cosa ocurrió con el asunto de las áreas marítimas, por cuanto, ese gobierno objetó la solicitud de compensación territorial a cambio de áreas marítimas cuya extensión no se encontrase definitivamente establecida por la comunidad internacional. Otro punto de objeción fue aquél de la desmilitarización de la franja territorial a cederse por parte de Chile, pues consideró que este régimen constituiría una limitación de soberanía; y cuestionó, por último, la solicitud de Chile sobre plena utilización en su favor de las aguas del río Lauca.

En general, Bolivia consideraba en ese momento que una ampliación de las facilidades existentes en términos de libre tránsito de personas y bienes u otras semejantes era insuficiente para solucionar la falta de acceso soberano al mar.

En forma paralela al desarrollo de esta primera etapa, entre 1975 y 1976 las tesis maximalistas hicieron peso a nivel de la opinión pública, tanto en Bolivia como en Perú. Los argumentos acerca del encierro geográfico que en gran medida han dado forma y contenido a la política exte-

⁵ Concertados los dos países en un Tratado de Complementación Económica Chileno-Boliviana (31-I-1955), la construcción y la operación de oleoductos se inserta en el régimen de libre tránsito que favorece a Bolivia (Art. II, g). Una ampliación de dicho acuerdo, en el sentido de hacerlo más explícito se encuentra en el Protocolo Complementario a ese Tratado (14-X-1955). Ver texto en *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976. Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*. T. I, Ministerio de Relaciones Exteriores. Santiago 1977, pp. 223-227. (Después: *Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*). Por cambio de notas (Santiago, 24-IV-1957), el régimen aplicable al oleoducto de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos de Sica Sica-Arica, a su paso por territorio chileno, quedó reglamentado. En general, el acuerdo de ambos países es indispensable para una serie de materias, otorgándosele a Bolivia una concesión de uso por el tiempo que dure la explotación del oleoducto en los terrenos fiscales o particulares que se le dieran. Los terrenos fiscales se conceden gratuitamente y en cuanto a los particulares, una vez expropiados por el Estado chileno resulta la obligación para Bolivia de pagar la compensación que se acuerde por la servidumbre que se establezca. *Ibid.*, pp. 240-245.

⁶ Respuesta escrita conteniendo la contraproposición chilena. 19-xii-1975. *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*. Op. cit., Anexo 6, pp. 44-46.

rior boliviana en determinados períodos, no resultaron suficientemente poderosos en esa primera fase de las negociaciones como para disminuir el interés por avanzar en ellas.

Sin embargo, en 1977 se observó ya una discontinuidad creciente en el ritmo negociador y el Gobierno del Presidente Banzer, en retroceso dentro del cuadro interno de su país, no realizó esfuerzos destinados a crear alternativas viables a la situación de bloqueo creado por la proposición peruana y evidenciada en la respuesta chilena a fines de 1976.

Las relaciones peruano-bolivianas en la primera etapa del proceso negociador tampoco fueron más allá del nivel de apoyo, sin conclusiones sustantivas. El aporte peruano a la posición del Presidente Banzer fue "exteriormente" pasivo, sin aparente contribución a la búsqueda del compromiso. De haberse logrado éste, quizás hubiera tenido otra connotación la posición adoptada por Bolivia sobre el canje territorial.

La fase de desajuste en las negociaciones y de paulatino desinterés por parte del gobierno boliviano comienza a hacerse más evidente a partir de fines de 1976, síntoma de lo cual fue la negativa a considerar las condiciones del canje de territorios tal como se derivaban de las bases de negociación. Finalmente, la actitud del gobierno boliviano después de 1976 impidió la concretización de las reuniones de la Comisión Mixta pertinente, confirmándose así la apreciación anterior.

La posición "realista" por parte de Bolivia no primó en el curso final de las negociaciones, puesto que se optó por la ruptura y búsqueda de la reinserción en otro sistema de alianzas y partidarios. Mientras se enfocó la cuestión como una "negociación" para lograr ventajas equivalentes y mutuas, la condición de tratarse de un canje territorial fue un elemento central de las bases de acuerdo. Cuando este criterio fue insostenible en el ámbito interno de Bolivia, el Presidente Banzer trató de imponer a su gestión internacional un tono de mera solicitud para que los gobiernos de Chile y de Perú revisaran sus posiciones (diciembre de 1977)⁷

En la última fase de las negociaciones y hasta el rompimiento de relaciones por parte de Bolivia, el rol "secundario" del Perú originó un resurgimiento de la bilateralidad en la negociación, esta vez sin el dinamismo de la primera etapa. El Gobierno del Presidente Banzer hizo presente a Chile (21-IX-77) la necesidad de tener en cuenta las "nuevas circunstancias" a fin de volver a dar un viso negociable a la materia. La correspondencia que cubrió el período final de este ciclo de negociaciones hasta marzo de 1978 corresponde a una fase limitada al diálogo presidencial, insuficientemente dinámico como para generar un entendimiento.

⁷ Carta del Pdte. de Bolivia, General Hugo Banzer al Pdte. de Chile General Augusto Pinochet. *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*. Op. cit., Anexo 19, pp. 68-69.

Otros aspectos de las relaciones entre Bolivia y Chile, de gran proyección para un acuerdo amplio, como la Comisión Mixta chileno-boliviana (creada en noviembre de 1976) y la antigua Comisión Mixta de Límites (1942), tampoco fueron utilizadas por Bolivia con el objeto de impulsar la concretización de pautas de colaboración con Chile. La estrategia territorial global primó en su política exterior por encima de esos marcos de cooperación y de negociación.

Culminando este período final y antes de la ruptura diplomática (10 de marzo de 1978), un enviado confidencial del Presidente Banzer (señor Willy Vargas, Ministro Secretario General para los Asuntos de Integración) se reunió con el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, a solicitud de Bolivia. La última fórmula propuesta por ese país fue la de buscar una solución de "medio camino", que permitiera avanzar en algunos objetivos, pero sin que hubiera pronunciamiento sobre cesión o canje territorial⁸. Bolivia poco tiempo después (17-III-78) determinó la ruptura de relaciones diplomáticas, atribuyéndola a la posición chilena⁹. Bolivia hizo reserva en esa ocasión de que recurriría a "las instancias multilaterales a nivel regional y mundial, especialmente en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; para replantear su demanda marítima". (Sobre este punto, haremos un comentario en el epílogo).

Una paradoja de la política exterior boliviana resultó de la coincidencia entre su decisión de romper relaciones diplomáticas con Chile y de negociar paralelamente un acuerdo técnico sobre transportes y puertos (marzo 1978)¹⁰, que evidentemente respondía al interés boliviano de continuar utilizando el sistema de tráfico en tránsito por territorio chileno en todo tiempo y circunstancias.

Este 'sistema' consagrado en 1904¹¹ fue ampliado substancialmente en 1937¹² y reafirmado en 1955¹³, llegando a ser uno de los más completos que existen a favor de un país sin litoral. Estos acuerdos que constituyen las principales vías de acceso de Bolivia al Océano

⁸ La solución intermedia propuesta por el enviado confidencial comprendía el arrendamiento del ferrocarril de Arica a La Paz y el establecimiento de un régimen de autonomía en el corredor objeto de negociaciones, sin cesión de soberanía. *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*, Op. cit., p. 25.

⁹ *Ibid.*, pp. 76-77.

¹⁰ Acta Final de la Reunión Técnica Especial de Transportes de Chile y Bolivia. *Ibid.*, pp. 81-87.

¹¹ Tratado de Paz, Amistad y Comercio. *Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*, T. II, Op. cit., pp. 111-116. En él se reconoció a perpetuidad en favor de Bolivia "el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico".

¹² Convención sobre Tránsito (1937), *Ibid.*, pp. 174-178. En ella se establece que "el libre tránsito comprende toda clase de carga y en todo tiempo sin excepción alguna". (Art. 1, Inc. 2°).

¹³ Tratado de Complementación Económica. *Ibid.*, pp. 223-227. En él se establecen medidas programáticas para la facilitación del tránsito recíproco y para la construcción de oleoductos.

Pacífico, desmienten la tesis sobre el enclaustramiento como la causa del subdesarrollo.

II. CHILE

Dentro de una posición ya tradicional, este país ha seguido una dirección que no altere sustancialmente la situación de equilibrio surgida de la Guerra del Pacífico, tal como resulta de una serie de tratados internacionales. Se reitera insistentemente, en consecuencia, el principio de no-revisión de los tratados.

Por otra parte, el hacer de Bolivia una potencia marítima en el Pacífico, según parece desprenderse de la postura chilena en estas negociaciones, y en otras anteriores, no es sólo cuestión a decidir por Chile, sino que la necesaria aceptación peruana ha quedado configurada jurídicamente en el Protocolo al Tratado chileno-peruano de 1929¹⁴. Es claro que este poder de veto peruano no se refiere más que a una zona restringida del territorio chileno, pero esa región ha sido escogida históricamente como objeto de las negociaciones más relevantes.

Alterar el status de territorios soberanos chilenos en otras zonas del país parece una solución inaceptable en las actuales condiciones de la política internacional chilena.

Entre la alternativa inaceptable de revisar el Tratado de 1904 y aquélla de estancar la "política boliviana" por la mantención de los acuerdos de tránsito y portuarios, han surgido una serie de posibilidades en el período entre 1904 y el fin de las actuales negociaciones. No obstante, han sido elementos inamovibles de la posición chilena: la no revisión de tratados ya mencionada, la no interrupción de la continuidad territorial del país, y la proposición de compensaciones y condiciones en toda negociación que se lleve a cabo sobre la materia.

Según una hipótesis, el planteamiento boliviano de 1975 aparecería inserto en un contexto mundial de difícil manejo de las relaciones exteriores de Chile. En Charaña se logró el restablecimiento de relaciones, resultando un paso para que esa situación se tornará más manejable al menos en el ámbito regional. El apoyo de países latinoamericanos que Bolivia logró ese mismo año respecto de sus pretensiones marítimas parece no haber sido un elemento decisivo en las iniciativas adoptadas por parte de Chile. Este país planteó, en consecuencia, lo que podría denominarse "unas bases de arreglo mutuamente convenientes", según se desprende del Acta de Charaña de 8 de febrero de 1975¹⁵.

¹⁴ Disposición inserta en el Protocolo a iniciativa chilena para frenar indirectamente las aspiraciones portuarias y presiones de Bolivia. Ver, Ríos Gallardo Conrado. "Comentarios" en, *150 años de Política Exterior Chilena*. Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. editores. Santiago, Editorial Universitaria, 1979. pp. 96-97.

¹⁵ El Acta establece que la reunión se hizo a iniciativa del Pde. chileno. *Historia de las negociaciones Chileno-Bolivianas*. Op. cit., Anexo 3, p. 41.

Posición de Chile: lo que Chile ofreció

Chile aceptó negociar con Bolivia una salida al mar que le otorgara a ese país una faja soberana de territorio al norte de la ciudad de Arica¹⁶. Lo esencial del ofrecimiento chileno fue la proposición de un canje territorial, esto es, ceder una porción de su territorio nacional a cambio de una compensación territorial equivalente por parte de Bolivia. Resultaría, en consecuencia, un canje de territorios soberanos entre ambos países.

La cesión de una faja territorial soberana al norte de Arica hasta la línea de la Concordia (prolongada hasta el límite chileno-boliviano), estuvo condicionada a "un canje simultáneo de territorio" para que Chile recibiera una superficie compensatoria equivalente como mínimo al área de tierra y mar cedida a Bolivia. Según el gobierno chileno, la solución del canje era la última palabra de lo que el país estaba dispuesto a ofrecer a Bolivia. Por otra parte, las compensaciones materiales correspondientes a instalaciones o construcciones estatales sobre los territorios que se cedieran mutuamente debían ser pagadas por los Estados que recibieran dicho territorio (Bolivia y Chile respectivamente). Otra condicionante planteada por Chile en la respuesta a Bolivia era el compromiso de no ceder los territorios intercambiados a una tercera potencia. Este compromiso implicaba obviamente que sólo por revisión del acuerdo (consentida por ambos países) uno de los estados podría alterarlos, lo que garantizaría, sobre todo a Chile, la estabilidad de su frontera norte.

Tanto por lo que Chile ofreció en 1975, como por las condiciones del ofrecimiento, se deduce que otras alternativas tales como la internacionalización del puerto de Arica, la creación de una zona neutral en la región, la cesión de un enclave que cortara el territorio chileno o la concesión de territorio sin compensaciones materiales y territoriales, eran consideradas como no negociables y atentatorias a la soberanía. El status de terceros países en la zona hacía más difícil que Chile accediera a una de estas peticiones.

En diciembre de 1975 quedó planteada una diferencia de posiciones en lo que Chile consideró no negociable: lo relativo a la creación de enclaves costeros bolivianos con sus respectivas interconexiones a territorio boliviano.

En síntesis, Chile planteó un acuerdo centrado en la fórmula del canje territorial. La cesión de territorio significaba, según la tesis chilena, la entrega de riquezas, costa marítima, bienes de uso público, recursos renovables y no renovables, etc., que acarrearían indefectiblemente un empobrecimiento del país y que no se compadecía con las aspiraciones nacionales. La posición chilena subrayaba además el hecho

¹⁶ Respuesta a Bolivia. Nota N° 686 del 19 de diciembre de 1975. *Ibid.*, Anexo 6, pp. 44-46.

de que no existía ningún acuerdo previo que obligara a Chile a negociar estas materias¹⁷.

Otro factor de consideración en este planteamiento fue el de que para la opinión pública y el gobierno, la cesión de parte del territorio sin compensaciones atentaba contra los derechos históricos legitimados por acuerdos libremente concluidos. No innovar en lo estipulado en 1904 en cuanto a consolidación de territorios por parte de Chile y la búsqueda de un arreglo mutuamente conveniente, contemplando los intereses de ambas partes, sería la única solución aceptable. Igualmente la concesión de un enclave implicaría la interrupción del territorio con consecuencias evidentes para la unidad territorial.

La posición del gobierno de Chile fue más flexible y pronta al compromiso respecto de la compensación por el área a cederse, el aprovechamiento de las aguas del río Lauca y la desmilitarización de la zona.

Es indudable que existe por parte de Chile una mayor sensibilidad para considerar los problemas bolivianos en cuanto país sin litoral, como asimismo respecto de la búsqueda de acuerdos que le permitan remediar ese bloqueo natural, pero no en cuanto a que éstos impliquen cesión territorial sin compensaciones y que interrumpen la continuidad territorial del país. Por otra parte, el gobierno de Chile considera que la piedra angular del sistema de cooperación entre ambos países está constituida por los derechos esencialmente no recíprocos adquiridos por el altiplano con los convenios de 1904 y 1937, referidos al régimen de libre tránsito.

Por último, pareciera que el gobierno chileno, al contrario que el boliviano, fue capaz de imprimir un mayor impulso a estas negociaciones, en especial en la búsqueda de un compromiso. En cierta medida esto puede haberse debido a los diversos grados de consenso que cada gobierno logró para sus posiciones. Es evidente que el Presidente Banzer sufrió una alteración seria en el sustento mínimo necesario para llevar a cabo una negociación de este tipo. El fracaso en realizar en la práctica los acuerdos informales para concretizar los estudios acerca del canje territorial y el régimen de libre tránsito, correspondieron al paulatino desentendimiento del gobierno boliviano de la cuestión, más que a la diplomacia chilena.

Tradición e innovación en la posición chilena

En una perspectiva histórica, la negociación en estudio (1975-1978) presentó dificultades adicionales a las de otras oportunidades, propias de una situación territorial y geopolítica compleja, que puede definirse como la penúltima etapa de la guerra del Pacífico. Tal como se ha mencionado, surgieron en el pasado y hasta 1904, otras fórmulas para otorgar

¹⁷ Ver respuesta chilena de 19 de diciembre de 1975. *Ibid.*, pp. 44-46.

una salida soberana al mar a Bolivia, las cuales, a iniciativa boliviana o chilena, hubieranse aplicado en la zona afecta a negociación.

La forma más natural y menos onerosa para Chile fue, sin duda, la de ceder Tacna y Arica a Bolivia, fórmula que gozó de bastante apoyo en los gobiernos dedicados a configurar una "alianza" con ese país. En una primera etapa y después de las fallidas iniciativas bolivianas y chilenas para que se procediera, la consolidación de los títulos jurídicos por parte de Chile constituyó un requisito indispensable en las negociaciones. En efecto, tras la Guerra del Pacífico la soberanía definitiva sobre los territorios de Tacna y Arica quedó en suspenso entre Chile y Perú, hasta que no fuese determinada por un plebiscito. En consecuencia, Perú resultó parte comprometida en la cuestión territorial y debía ser consultado sobre estas materias mientras no se llegara a un acuerdo¹⁸.

Lo máximo que Chile estuvo dispuesto de conceder a Bolivia estuvo constituido por los tratados y protocolos Barros-Gutiérrez (1895) en los que la cesión de territorio fue aceptada por Chile, supeditada al resultado del plebiscito, con la alternativa en subsidio de entregar un puerto y zona a Bolivia, a satisfacción de este país¹⁹. Las negociaciones fracasaron por cambio en la posición boliviana y su planteamiento de nuevas exigencias.

En este período, tal como se ha dado en otras oportunidades, incluso posteriores, las proyecciones de las relaciones chileno-argentinas han sido importantes para la adopción de posiciones por uno y otro lado. En aquel tiempo, la cuestión pendiente de la Puna de Atacama y la controversia sobre interpretación del Artículo 1 del Tratado de Límites de 1881 entre Chile y Argentina, hacían indispensable considerar el rol de este país en las alternativas que se ofrecían a la política vecinal de Chile. Los Pactos de mayo chileno-argentinos de 1902 cumplen un importante papel como antecedente indirecto del Tratado de Paz chileno-boliviano de 1904²⁰.

¹⁸ La injerencia de Perú derivó del Artículo III del Tratado de Ancón (1883) el cual estipuló que los territorios de las provincias de Tacna y Arica continuarían bajo el dominio de Chile por el término de diez (10) años, al cabo de los cuales un plebiscito decidiría en votación popular si el territorio quedaría en definitiva bajo soberanía chilena o peruana.

La cláusula del plebiscito de este artículo habría sido inserta a iniciativa del Presidente de Chile, Domingo Santa María, con el objeto de dejar interpuesta en el largo plazo a Bolivia entre Chile y Perú.

¹⁹ Tratado Especial sobre Transferencia de Territorio. 18-v-1895 y Protocolo de 9 de diciembre de 1895 sobre Alcance de las Obligaciones contraídas en los Tratados de 18 de mayo. *Tratados Bilaterales Chile-Bolivia*. op. cit., pp. 79-81.

²⁰ Puede afirmarse que con la conclusión de los Pactos de Mayo de 1902 con Argentina, se pone término a un período de tensión entre ese país y Chile y, la firma de la paz con Bolivia y la renuncia por parte de este país a sus aspiraciones portuarias se hacen en gran medida posibles (1904).

Ver comentarios en Burr, Robert N. *By Reason or Force. Chile and the Balancing of Power in South America, 1830-1905*. Berkeley, University of California Press, 1967, pp. 252 y ss.

Superada la primera etapa, al concluirse ese Tratado de Paz, vuelve a surgir la probabilidad de la cesión de Tacna y Arica a ese país, pero en líneas generales, el siglo xx presenta otras realidades, como la de no revisión de los intentos fracasados, tendencia que se acentúa fundamentalmente por el Tratado chileno-peruano de 1929. Hasta ese año, el acuerdo previo entre Chile y Perú sobre el dominio definitivo del territorio en esa zona era esencial para otorgar un corredor soberano a Bolivia. En 1929, se puso punto final a la controversia sobre la frontera del norte, quedando el departamento de Arica para Chile, desde la línea de la Concordia²¹.

La subscripción del acuerdo con Perú significa que toda solución que Chile pueda plantear desde esa fecha en adelante es de su exclusiva iniciativa en lo que a territorios se refiere. Aparece el período de las soluciones integrales, que introducen un cambio e innovación en la diplomacia chilena en cuanto a la solución del problema de la mediterraneidad.

Sin embargo, a raíz del Artículo 1 del Protocolo al Tratado de 1929, Perú adquirió competencia para otorgar su consentimiento sobre posibles cesiones territoriales en la zona prevista. Se introduce en la fórmula una tercera parte comprometida de alguna manera en las negociaciones bilaterales entre Chile y Bolivia. Este tercer elemento, que ha sido un factor presente en la tradición diplomática de la negociación, adquiere de nuevo, gracias a las innovaciones del presente siglo, relevancia jurídica y confiere al Perú una obvia responsabilidad política.

La permanencia del tercer elemento (Perú) ha sido un factor de incertidumbre en las últimas negociaciones. En la práctica, sin que se concreten las alianzas formales entre Perú y Bolivia, la política chilena destinada a impedirlo no ha logrado romper el estancamiento producido por la intervención de este tercer elemento, unido a una discontinuidad en las posiciones y en el equipo negociador boliviano.

III. LA PARTICIPACIÓN DE PERÚ Y LA TRILATERALIZACIÓN INFORMAL

La participación del Perú en el reciente debate sobre la mediterraneidad de Bolivia provino, como se ha visto, de que la cesión de una franja de territorio chileno al norte de la ciudad de Arica, incidía en el ámbito de aplicación del Artículo 1° del Protocolo del Tratado de Lima de 1929. Este documento estipula que "los gobiernos de Chile y del Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la

²¹ Tratado Chileno-Peruano, 3-vi-1929 y Protocolo complementario. *Tratados, Convenciones y Arreglos Internacionales de Chile. 1810-1976. Tratados Bilaterales Chile-Perú*. T. I. Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, 1976, pp. 133-135. (Después: *Tratados Bilaterales Chile-Perú*).

totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin este requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales”.

Los aspectos jurídicos de la reacción peruana se basaron en el Tratado de Lima de 1929, el cual aunque resolvió definitivamente la controversia sobre la soberanía de los territorios de Tacna y Arica, estableció una situación que Perú considera como de “estrecha interrelación” geoeconómica y social entre los territorios mencionados²².

A su juicio, en virtud del Tratado de 1929, se generó un nuevo statu quo jurídico que reemplazó la tradicional cohesión geográfica, social y administrativa de dos antiguas provincias peruanas (Tacna y Arica). Según la tesis peruana era necesario abordar, por lo tanto, una serie de elementos de la negociación que estaban íntimamente relacionados, a saber:

- Los planteamientos recíprocos formulados por Chile y Bolivia;
- las disposiciones del Tratado de Lima de 1929 y las de su Protocolo complementario, y
- las proyecciones que tendrían en la región una alteración fundamental del status jurídico de Arica.

El sistema de vinculaciones naturales entre las zonas de Tacna y Arica tal como se consagró en el Tratado de 1929 y en su Protocolo Complementario tiene su fundamento en el amplio derecho de servidumbre (a perpetuidad) constituido por Chile a favor de Perú sobre los canales Uchusuma y Mauri (o Azucarero) en la parte que atraviesan territorio chileno²³. Esas servidumbres comprenden el derecho a ampliar los canales actuales, de modificar el curso de ellos y de recoger todas las aguas que caen actualmente en el río Lluta y las que sirven a las azufreras del Tacora. Chile ha constituido además, el derecho de servidumbre más amplio y a perpetuidad en favor del Perú en la parte que la línea del ferrocarril de Arica a Tacna atraviesa su territorio. En el Protocolo Complementario al Tratado de 1929, se desarrollan las facilidades de puerto que el Tratado establece en favor de Perú, señalándose que consistirán en el más absoluto y libre tránsito de personas, mercaderías y armamentos al territorio peruano, y desde éste al territorio chileno.

Un reexamen de estas situaciones se dio en la etapa de estudio solicitada por la Cancillería peruana. Durante 1976 y hasta el mes de noviembre en que se conoció el planteamiento peruano, se realizó un análisis con relativa

²² Nota 685 de 19 de diciembre de 1975.

²³ El Tratado de 1929 no define el concepto de servidumbre. Controvertida su existencia en derecho internacional, generalmente se entiende que éste envuelve una restricción en la independencia de un Estado determinado, sobre cuyo territorio otro Estado ejerce derechos soberanos, sin que se extinga la soberanía territorial del estado sirviente.

intensidad acerca del alcance de la negociación, del cumplimiento del Tratado de 1929 y una evaluación de las medidas a adoptarse²⁴. La respuesta peruana interrumpió el diálogo a fines de 1976. Perú siguió una de las alternativas menos negociables dentro de la línea general de plantear sus intereses en las conversaciones al no esperar un "documento final", con el arreglo chileno-boliviano, para intervenir activamente en la negociación.

Perú de esta forma descartó la posibilidad de limitarse a tomar nota del planteamiento chileno al gobierno boliviano, el cual consistía en el compromiso de Bolivia de respetar las servidumbres en favor de Perú y en que la validez del eventual acuerdo estaría condicionada al consentimiento previo de Perú en lo que respecta a la cesión territorial chilena.

La actitud adoptada por Perú presentó discontinuidades que podría obedecer al objetivo de evitar la alianza con Bolivia. Podría considerarse que Perú no estaba dispuesto a repetir la costosa alianza con Bolivia en la Guerra del Pacífico²⁵.

En un análisis de lo que podría suponerse un veto peruano o de alteración sustancial de los términos de la negociación, la alternativa planteada por Perú en 1976 contenía la búsqueda de una solución integral que significaba una ampliación del debate. Esto era, negociaciones tripartitas o enfocar las cuestiones derivadas de las compensaciones en una perspectiva diferente en la cual todos los países involucrados debían recibir compensaciones a cambio de las ventajas que obtuvieran los otros.

Hacia allá apuntaba su proposición de adquirir mayores derechos para sí (y Bolivia) en el puerto de Arica. El planteamiento peruano correspondió a su concepción global acerca de las compensaciones debidas, solicitando por esta vía un reconocimiento de hecho para su calidad de país legítimamente interesado en la zona. Otro punto subyacente en la posición peruana era el de que la mediterraneidad de Bolivia no incumbía a Perú, posición que fue reiterada por el Canciller Carlos García Beyoda, del gobierno del General Francisco Morales Bermúdez²⁶.

El veto peruano se ha dado históricamente en otras oportunidades. Así es como en las negociaciones que precedieron al Tratado de 1929, las soluciones propuestas a iniciativa boliviana o de terceros, y que se

²⁴ Ver Comunicado Conjunto peruano-chileno. 23-iv-1976 y Comunicado Conjunto chileno-peruano. 9-vii-1976. *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*. Op. cit., Anexos 8 y 9, pp. 48-49.

²⁵ Según declaraciones del ex Primer Ministro peruano, General (R) Edgardo Mercado Jarrín, en ciclo de conferencias sobre "La política y la estrategia en la guerra de 1879": "Pocas veces se ha visto en la Historia a un Estado que abraza la causa de otro Estado como si se tratara de la suya propia". Cable AP, 15-iii-1979. *El Mercurio*, 16-iii-1979.

²⁶ Cable EFE, 1-iv-1979. *El Mercurio*, 2-iv-1979.

referían al destino de Tacna o Arica como puertos para Bolivia, carecieron de todo apoyo de Perú²⁷.

En esta oportunidad la eventualidad de un veto peruano era una variable que necesariamente debía considerarse al inicio de las negociaciones. Teniendo en cuenta que las bases de acuerdo chileno-bolivianas eran lo máximo que Chile estuvo dispuesto a aceptar y que correspondían a lo solicitado por Bolivia, la conjetura de un veto peruano hacía necesario llegar a la etapa de diálogo con el Tercer Estado. Este optó por no endosar la posición de alguna de las partes envueltas en la negociación.

La contraposición peruana

El 18 de noviembre de 1976 Perú respondió la consulta chilena de diciembre de 1975, planteando una alteración sustancial de las bases de acuerdo chileno-bolivianas:

— el corredor boliviano al norte de la provincia de Arica y paralelo a la línea de la Concordia fue aceptado, pero hasta la carretera Panamericana que vincula Arica con Tacna;

— a continuación de este límite del corredor, se establecería una zona de soberanía compartida de los tres Estados al sur de la frontera peruano-chilena actual, entre la línea de la Concordia, la carretera Panamericana, el casco norte de la ciudad de Arica y el litoral del Pacífico;

— otras condiciones complementarias:

la constitución de una administración portuaria trinacional en el puerto de Arica;

la concesión a Bolivia del derecho a construir un puerto bajo su exclusiva soberanía en el área de soberanía compartida;

la soberanía exclusiva de Bolivia sobre el mar adyacente al litoral del territorio bajo soberanía compartida²⁸

Este Planteamiento se entendió hecho como previo a la concertación del acuerdo previsto en el Protocolo complementario al Tratado de 1929. Perú hizo evidente que el proyecto implicaba una ampliación de la nego-

²⁷ Así sucedió en 1910 en que Bolivia pretendió hacer valer frente a Chile y Perú sus pretensiones sobre Tacna y Arica y, en 1926, como respuesta a la proposición del Secretario de Estado Kellogg de Estados Unidos, en el sentido de ceder a Bolivia, a perpetuidad, todo derecho, título e intereses que Chile y Perú tuvieran en las provincias de Tacna y Arica. Ver Ostria Gutiérrez, Alberto. *Una obra y un destino. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco*. 2ª ed. Buenos Aires, Imprenta López, 1953, p. 67. También Ríos Gallardo, Conrado. *Op. cit.*, p. 103.

²⁸ Memorandum que contiene el Planteamiento peruano. *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*. *Op. cit.*, pp. 50-51.

ciación y, corroboró así la decisión de no alterar el statu-quo socioeconómico de la vinculación de las respectivas zonas peruano y chilena mediante una ruptura de la continuidad fronteriza.

Posición de Chile frente a la contraproposición peruana

La actitud chilena frente a este planteamiento se fundamentó en que incidía en materias propias de la exclusiva soberanía del país e implicaba además una modificación clara y manifiesta de las cláusulas estipuladas en 1929 que establecieron para siempre la soberanía chilena en Arica. No se consideró, en consecuencia, que este proyecto peruano constituyera la respuesta a la consulta formulada en 1975²⁹. La solución del condominio, o de zonas de derecho compartidos se ha demostrado como fuente de conflictos a mediano plazo, lo fue así, en cierto modo, el régimen establecido por el Tratado de 1866 entre Chile y Bolivia, aplicable a la zona entre los paralelos 23 y 25³⁰.

La contraproposición peruana alteraba además lo solicitado por Bolivia ya que el área de soberanía compartida significaba necesariamente privar a Bolivia de costa propia, aunque ofreciera otras ventajas como el régimen tripartito en el puerto de Arica y estableciera la exclusividad boliviana en los espacios marítimos.

El polo de desarrollo económico tampoco fue suficiente estímulo para ganar la adhesión de Chile a la fórmula peruana; ese país prefirió que prevaleciera las condiciones objetivas para la atracción de capitales.

Bolivia intentó utilizar la línea media entre estas dos posiciones solicitando a Chile una modificación de las condiciones sobre el canje y al Perú igual actitud respecto del establecimiento de un área de soberanía compartida. Resultó atrayente, en cambio, para Bolivia la idea de constituir un polo de desarrollo tripartito en la zona costera que fuera transferida a la soberanía boliviana³¹.

Con estos dos nuevos factores, la propuesta peruana y la respuesta boliviana, se planteó una fase diferente en la perspectiva chilena de las negociaciones. La opinión pública boliviana comenzó a imprimirle un sello más definitorio en cuanto a su oposición a las bases de acuerdo y en una búsqueda más abierta de los foros extranjeros.

²⁹ Memorandum de 26 de noviembre de 1976. *Historia de las Relaciones Chileno-Bolivianas*, Op. cit., Anexo 11, p. 52.

³⁰ *Tratado de Límites entre Chile y Bolivia*. Tratados Bilaterales Chile-Bolivia, Op. cit., pp. 31-32. Fuente primaria para los planteamientos chilenos frente a la propuesta peruana es el informe de 24 de noviembre de 1976, preparado por los asesores Sres. Julio Philippi y Enrique Berstein a pedido de la Cancillería Chilena.

³¹ Planteamiento del Pdte. Banzer en diciembre de 1977.

IV. CONSIDERACIONES GLOBALES

El alcance de la ruptura

El ciclo de negociaciones chileno-bolivianas presenta un aspecto esencial y que es el de traslucir en el comportamiento externo de Bolivia las características relevantes del sistema político interno de ese país.

Es así como fue determinante para la estabilidad del gobierno del Presidente Banzer el lograr un acuerdo con Chile centrado en el canje territorial. Este acuerdo, que se basó en último término en una política de acercamiento hacia Santiago, tenía un costo político cierto que se manifestó más claramente en la decisión de ese gobierno de llamar a elecciones para 1978 y dejar a un futuro parlamento la tarea de pronun- ciarse sobre el canje.

En septiembre de 1977, el gobierno boliviano formuló explícitamente la decisión de salvar la responsabilidad política del régimen mediante una mayor participación en el proceso de toma de decisiones interno.

La línea internacional seguida por Bolivia, y los dos cambios de gobierno en el curso de 1978 significaron una ruptura del diálogo y un retroceso en la política de apertura hacia Chile. Es un hecho que en 1978 la estrategia boliviana cambió fundamentalmente y las relaciones con Chile alcanzaron su nivel más bajo. Esta brecha fue aumentando por efecto directo del énfasis puesto por los gobiernos bolivianos en proyectar su causa en el plano internacional. En estas circunstancias se puede señalar que toda solución a la mediterraneidad de Bolivia que adopte el estilo que le imprimiera el Presidente Banzer en una primera etapa ha quedado descartada. No se observa, sin embargo, la construcción de una alternativa realista que no sea la utilización frecuente de foros internacionales, colocando a escala regional o mundial la posibilidad de un apoyo multilateral a la tesis reivindicacionista.

La tesis de revisión de los tratados sostenida por Bolivia en la Sociedad de las Naciones³², o la de agresión chilena, presentada ante la Organización de Estados Americanos³³ representan los alegatos máximos

³² Bolivia invocó ante la Sociedad de las Naciones en 1920 y 1921 el Art. 19 del Tratado de Versalles para obtener la revisión del Tratado de Paz de 1904. Su demanda fue declarada inadmisibles por la comisión de juristas encargada de informar a la Asamblea. *League of Nations. First Assembly, Records, Plenary Meetings*, pp. 595-597 y. *Second Assembly, Records, Plenary Meetings*, p. 56.

³³ A raíz de la controversia sobre aprovechamiento de las aguas del río Lauca por Chile, Bolivia solicitó una reunión de consulta a la OEA acusando a Chile de agresión (17-iv-1962). Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. *El sistema Interamericano. Aplicación*. Madrid, 1966, Vol. II, p. 77. El planteamiento fue reiterado en la Declaración Oficial de Canciller boliviano, de 17 de marzo de 1978, párr. 7 final. *Historia de las negociaciones Chileno-Bolivianas 1975-1978*. Op. cit., p. 77.

de la línea dura hacia Chile. Estas regresiones se han producido en especial después de la frustración de las negociaciones, a un siglo del comienzo de la Guerra del Pacífico y parecen constituir una de las bases de la nueva política exterior del gobierno del Presidente Padilla. Sin embargo, ésta no logra desprenderse del todo de las características de inestabilidad tal como lo han revelado las negociaciones de estos últimos años.

En general, después del aislamiento que rodeara a Bolivia a raíz de la guerra del Chaco, no se han planteado con claridad las líneas de una política portuaria. La elección de Perú como país de entendimiento pareciera ser favorecida por aquellos que sostienen las tesis reivindicacionistas³⁴, que se alzan en periodos de alta perturbación interna en ese país. El ofrecimiento de dos zonas francas para Bolivia en los puertos peruanos de Matarani e Ilo (marzo 1979) ha coincidido simbólicamente con el centenario del comienzo de la Guerra del Pacífico³⁵. Aunque estas concesiones se insertan dentro del régimen de libre tránsito recíproco que existe entre ambos países, la tendencia de parte de la opinión pública es mostrar de que esto forma parte de un entendimiento más estrecho.

Bolivia no ha logrado probar mediante sus acciones y peticiones al exterior, cuál es la dependencia que existe entre su nivel de desarrollo interno, sus aspiraciones en la materia y las necesidades portuarias y/o de tránsito. Las cifras demuestran que Bolivia no utiliza todas las facilidades que el régimen jurídico de tránsito y económico con Chile le otorga³⁶. De hecho, ese país no utiliza en Chile sino los puertos de Arica y Antofagasta cuya capacidad excede considerablemente el aprovechamiento por parte de Bolivia³⁷. Igual estado presenta el transporte ferroviario que vincula Arica con Charaña y Antofagasta con Ollagüe, el que unido a las otras redes ferroviarias que vinculan a Bolivia con puertos de diferentes países, da como resultado una capacidad mayor que las necesidades de ese país.

Es indudable que los cambios sustanciales de los argumentos de la

³⁴ Ostría Gutiérrez, Alberto. *Op. cit.*, pp. 50-51.

³⁵ Cable AFP, 24-III-1979. *El Mercurio*, 25-III-1979. El Canciller peruano, Carlos García Bedoya ha reiterado que estas concesiones constituyen una demostración del apoyo peruano a las aspiraciones bolivianas de salir al mar. Declaración a agencia de noticias TELAM de Argentina. Cable UPI. *El Mercurio* 13-VI-1979, p. A6.

³⁶ A modo de ejemplo, si en 1977 la capacidad de movilización de mercaderías en el Puerto de Arica era de 1 millón de toneladas, Bolivia no llegaba al 15% de aprovechamiento de esa. En el caso de Antofagasta, su capacidad para el mismo año era de 1 millón 500 mil toneladas al año y Bolivia utilizaba sólo un 20% de esa capacidad. Fuente: *Facilidades de Libre Tránsito que Chile otorga a Bolivia*. República de Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, pp. 25-27.

³⁷ Según cálculos, Bolivia contaría con una capacidad de transporte ferroviario para 15.120.000 toneladas. Sólo ocupa 900.000 al año *Facilidades de Libre Tránsito que Chile otorga a Bolivia*. *Op. cit.*, pp. 24-25.

política portuaria por parte de Bolivia no han favorecido y no lo harán en el futuro sus intereses si no se demuestra continuidad en las líneas matrices y en los compromisos contraídos³⁸.

Por otra parte, podría sostenerse que la búsqueda de un gobierno constitucional en Bolivia, idea que reviene ya con el Presidente Banzer y que incorpora como programa de gobierno el General Padilla, constituye un intento de crear un contexto político interno coherente que llene una carencia interna y resuelva la situación de la política económica de manera de fortalecer las bases mínimas para su política exterior.

Puede igualmente observarse la posibilidad para Bolivia de dar prioridad a la práctica de la política de equilibrio entre sus dos poderosos vecinos, Brasil y Argentina, que de proseguir significaría darle énfasis al desarrollo económico y reemplazar así la apertura hacia el Pacífico que ese gobierno presenta como frustrada. Sin embargo, la cuestión de la vinculación natural de Arica con la cuenca amazónica planteará a mediano plazo nuevas variables en que el interés de Bolivia y de Brasil harán dirigir su diplomacia hacia Chile. La vinculación con el Pacífico presentaría un nuevo desafío a la política exterior boliviana dentro de ese marco de análisis.

El examen de los principales hechos ocurridos en 1978 demuestran que la política que implementó el gobierno boliviano no alcanzó en lo inmediato el éxito anunciado. No logró que los organismos internacionales y regionales adoptaran medidas concretas en favor de sus pretensiones, como tampoco consiguió que los países que "apoyan" sus aspiraciones fueran más allá de meras declaraciones. En 1979 se produjeron hechos en este sentido y que se comentan en el epílogo.

Donde la diplomacia boliviana ha alcanzado éxito ha sido en dar publicidad a sus reclamaciones de tal manera que, hoy día sus planteamientos, a veces retóricos en forma y fondo, han llegado a conocimiento de gobiernos y organizaciones internacionales. Cabe señalar a este respecto que para el gobierno chileno, Bolivia ha errado el camino porque jamás aceptará presiones para resolver las cuestiones que en enclaustramiento suscite, existiendo de por medio un tratado suscrito libremente por ambos países, que salvaguarda los legítimos derechos de Chile y que solidifica la posición que tradicionalmente ha adoptado.

Las relaciones chileno-argentinas durante el período

En la relación que se puede establecer entre Bolivia, Chile y Argentina se puede señalar que el paulatino estancamiento hasta la ruptura

³⁸ En 1943, Bolivia aseguraba al Secretario de estado de Estados Unidos Cordell Hull que el dominio territorial de Chile no era desconocido por ese país, fiel a su tradición de respeto a los tratados y que propiciaba el entendimiento directo. Ostria Gutiérrez, Alberto. *Op. cit.*, p. 69.

chileno-boliviana ha sido acompañado de un creciente esfuerzo de Bolivia por acercarse a Argentina y viceversa. El problema derivado de la declaración de nulidad por Argentina (25-1-78) del Laudo Arbitral, que confirmó la soberanía chilena sobre las islas ubicadas al sur del Canal Beagle, como asimismo la controversia chileno-argentina sobre delimitación de espacios marítimos en el Atlántico sudoccidental derivada del Laudo, han planteado al gobierno boliviano una posibilidad para inclinarse hacia el Atlántico. Sin embargo, históricamente esta vía ha tenido una característica de vulnerabilidad en la medida en que Chile y Argentina se han entendido directamente.

A la luz de los antecedentes expuestos resulta necesario hacer una disgresión acerca del contenido y alcance de la relación chileno-argentina, a fin de comprender su incidencia en la actual configuración de las políticas exteriores nacionales.

A lo largo de 1978, los gobiernos de Chile y Argentina sostuvieron conversaciones tendientes, en lo fundamental, a conseguir algún acuerdo en la delimitación de sus respectivas jurisdicciones marítimas en el Atlántico Sudoccidental.

Las negociaciones que se llevaron a cabo no dieron el resultado esperado y las relaciones bilaterales pasaron por un tenso período, agudizado en los meses de noviembre y diciembre (2-xi y 21-xii más exactamente) hasta que se puso en conocimiento de ambos países el ofrecimiento de la Santa Sede de enviar una misión de "paz" y "acercamiento". El período se caracterizó por una escalada bélica por parte de Argentina, acompañada de amenazantes declaraciones de sus autoridades, unida a una constante negativa de recurrir a otros medios pacíficos de solución que no fuera la negociación bilateral, la que había probado su ineficiencia a lo largo de dos años³⁹.

Las discusiones con Argentina respecto del método más apropiado para resolver la controversia, así como respecto de la materia controvertida, influidas por las posiciones triunfalistas argentinas, demostraron la ineficacia de la vía estrictamente bilateral para rebajar las tensiones y llegar a bases estables de acuerdo.

Perú y Bolivia se sintieron concernidos por este litigio negando

³⁹ Se debe considerar que las tácticas belicistas y propagandísticas de Argentina estaban destinadas a intimidar al Gobierno de Chile a fin de hacerlo ceder para evitar un conflicto armado inminente, pero sin matices. Entre las medidas adoptadas por Argentina estuvieron: el cierre de fronteras, ejercicios de oscurecimiento de diversas localidades, detención y expatriación de chilenos, ejercicios militares sincronizados en las fronteras con Chile, desplazamiento de la flota hacia la zona del litigio, adquisiciones desmedidas de armamento, imposición de trabas al comercio con terceros países (caso de Brasil), restricción de las exportaciones argentinas hacia Chile, etc.

anticipadamente la posibilidad de comprometerse en el posible conflicto armado⁴⁰.

En 1978 el reconocimiento de Bolivia a la "indiscutible jurisdicción" de Argentina en el Atlántico sudoccidental, y lo manifestado por Argentina en el sentido de apoyar la aspiración boliviana de obtener una salida soberana al Pacífico fueron incorporadas al lenguaje diplomático de ambos países⁴¹.

Alternativas posibles de la política exterior boliviana

Prioridad a los asuntos con Argentina, ruptura con Chile y seguridad a Brasil acerca del cumplimiento de compromisos adquiridos por otros gobiernos, y uso del área andina, podrían constituir los elementos de equilibrio Atlántico-Pacífico en la política exterior del gobierno del Presidente Padilla.

Dentro de esta línea, otra alternativa sería la búsqueda de identidades con otros países latinoamericanos, como Venezuela y Cuba, aprovechando su falta de afinidad con el gobierno militar chileno. Panamá, después de superada la etapa de conclusión de los nuevos acuerdos con Estados Unidos relativos al Canal, pareciera sumarse a esta línea pro-boliviana; pero la ampliación del espectro de solidaridades internacionales con Bolivia puede constituir al mismo tiempo un desafío de difícil manejo y sujeto a las débiles posiciones que ha ocupado la política exterior boliviana en la materia, en especial, en el marco de organizaciones formalmente establecidas.

En este sentido, las acciones que emprenda en el futuro el Pacto Andino, del cual Bolivia es miembro, resultarán de especial interés para un análisis prospectivo. Esas acciones podrían reflejar por ejemplo, la instrumentalización del Pacto Andino al servicio de políticas bolivianas o, en otro aspecto, el Pacto podría utilizar el caso boliviano como factor de unidad.

Como lo demuestran los hechos en tres años de negociación los intentos por buscar un nuevo eje de alianzas con países no afines al gobierno chile-

⁴⁰ La tensa situación entre Chile y Argentina se refleja en las declaraciones sobre presidencia en un posible conflicto armado en el cono sur por parte del Canciller José de la Puente del Perú, publicada en *El Mercurio*. 2-xii-1978 y las del Presidente Pereda de Bolivia, publicadas en *El Mercurio*. 6-xi-78.

⁴¹ Argentina fue uno de los países que mayor simpatía demostró hacia la aspiración boliviana de acceder libre y soberanamente al Océano Pacífico, lo que no fue una casualidad puesto que Bolivia por su parte respaldó abiertamente las pretensiones argentinas de dominio exclusivo del Atlántico sudoccidental. (Declaraciones conjuntas boliviano-argentinas del 21 de abril y 25 de octubre de 1978). La amistad desarrollada por La Paz y Buenos Aires durante 1978 recibió un nuevo impulso a comienzos de 1979 cuando una delegación de altos personeros de las Fuerzas Armadas argentinas concurren a los actos de celebración del día del mar de Bolivia (23 de marzo) en tanto que aviones de la Fuerza Aérea Argentina sobrevolaban La Paz, en demostración de apoyo y simpatía. Países andinos también manifestaron actitudes semejantes.

no por razones de cualquier tipo no aparece como una estrategia suficiente para resolver el obstáculo de fondo en estas negociaciones, consistente en una competencia política no regulada y la falta de una política exterior coherente. Esta realidad lejos de ser un enjuiciamiento es un mero reconocimiento de un hecho político que no resiste comentarios⁴².

En este último período, el actual gobierno boliviano pareciera acentuar el acercamiento con Argentina postulando una fórmula semejante a la mediación de S. S. Juan Pablo II en la controversia chileno-argentina tratando de darle carácter jurídico a sus reclamaciones. Sin embargo, la eventual participación de la Iglesia Católica debería pasar, entre otros, por los canales diplomáticos de la Iglesia en los respectivos países, lo que parece difícil de alcanzarse aplicando al caso boliviano las variables del caso chileno-argentino.

El impacto que una nueva estructuración de las relaciones internacionales bolivianas tendientes a presionar a Chile para hacer cambiar fundamentalmente su posición, es difícil de considerar como viable dentro de las circunstancias actuales. Se produce ciertamente un impacto en las relaciones de Chile con esos terceros países, pero no logra quebrar la unidad que ha respaldado una gestión. Menos fuerza tiene aún el rebrote reivindicacionista acompañado de esfuerzos para reconstruir un sistema político interno de participación democrática, fundado en el prerequisite de la salida al mar.

Difícilmente la correlación entre mar y democracia es consistente; sólo podría explicarse como intento electoral; negativo puede resultar también el sometimiento a procesos penales de las principales figuras involucradas en la negociación con Chile, ya que los argumentos que se utilizan en las acusaciones sirven precisamente para reforzar lo sostenido por Chile en el sentido de que se llegó a un acuerdo para realizar el canje territorial. Iguales juicios merecen las principales críticas que se dirigen a la diplomacia del Presidente Banzer⁴³.

La variable peruana en las negociaciones

La consulta formulada a Perú en 1975, de acuerdo con los términos del Protocolo adjunto al Tratado de 1929, insertó necesariamente un elemento primordial en las negociaciones tanto en cuanto al fondo como respecto de la dinámica que se impusiera a ellas. En el fondo, la discusión se planteó como trilateral, lo cual no significaba alterar los términos generales de la postura chilena manifestada en la primera etapa de las

⁴² Echeverría Gloria y Sánchez Walter. "Cronología Política de las Negociaciones Chileno-Bolivianas (1975-1978)", en *En 150 años de la política exterior chilena*, Op. cit., p. 321.

⁴³ Guevara Arce, Walter, *Radiografía de la Negociación con Chile*. Cochabamba. Ed. Universo, 1978. Al criticar a Banzer, el libro favorece a Chile.

negociaciones y que fueran aprobadas por notas intercambiadas entre Chile y Bolivia en 1975.

Respecto de la posición chilena se podría señalar que la consulta al Perú fue hecha cuando aún no se había logrado profundizar en cuestiones esenciales en la negociación con Bolivia, por ejemplo en lo del canje territorial. Esto podría haber impedido la desaceleración de las negociaciones con Bolivia, las que a partir del conocimiento de lo planteado por Perú en noviembre de 1976, pierden francamente el vigor adecuado para hacer avanzar lo iniciado dos años antes.

La actitud de reserva demostrada por el Perú después de conocerse la respuesta a sus planteamientos de 1976 significó en la práctica dejar a Chile y Bolivia en situación de entenderse bilateralmente, pero el método había sido ya fundamentalmente alterado. El Presidente Banzer hizo presente, a fines de 1977, que otros factores "deberían recoger un espíritu de mayor amplitud"⁴⁴ y aducía que sólo el reconocimiento de "nuevas circunstancias" sería la base para un encuentro de los representantes especiales convenido en septiembre de ese año⁴⁵.

Comparando esta última posición boliviana con la que Chile demuestra en el mismo período, se observa una desaceleración sustancial de la negociación, que a Chile no le correspondía impulsar dado que su posición había sido fijada con leves cambios en 1975 y que ésta no había variado en el corto plazo.

Es posible avanzar la hipótesis de que el estancamiento de las negociaciones no se consideraba como esencial para los intereses de Bolivia puesto que el Presidente Banzer dejó constancia en su carta al Presidente Pinochet de 21 de diciembre de 1977, que de tomarse en consideración otros factores en la negociación deberían ser aquéllos que congregaran "la decisión unánime de mi Patria". La eventual realización de elecciones en Bolivia hizo más fuerte la vinculación entre la situación interna boliviana y la continuidad en sus planteamientos internacionales en especial en lo que respecta al consenso interno⁴⁶.

Las alternativas utilizadas por Chile en el período posterior a la contraproposición peruana en 1976, se caracterizaron por el esfuerzo para mantener el diálogo diplomático, preparándose nuevamente a contestar en el ámbito internacional las peticiones y denuncias que los sucesivos gobiernos bolivianos reiniciarían sobre la mediterraneidad del país. Por parte de Chile, quedó claro que la ruptura diplomática y la interrupción de las negociaciones, así como de las relaciones diplomáticas obedieron a la decisión del gobierno boliviano.

Por su parte, en lo esencial, Perú no manifestó expectativas de obtener ventajas directas, pero no aceptó un cambio que aunque no fuera en su detrimento no le significaba mayores ventajas. En este sentido debe

⁴⁴ *Historia de las Negociaciones Chileno-Bolivianas*. Op. cit., p. 70.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

entenderse la "neutralidad" que manifestó el Canciller José de la Puente, para caracterizar la posición de su país en las negociaciones chileno-bolivianas⁴⁷.

Perú podría haberse planteado como un factor de equilibrio, pero su contrapuesta le confería obviamente un rol más activo, de interés directo. Chile, en cambio, no le reconoció ni política ni jurídicamente el derecho de iniciativa que se arrogaba, aunque Perú considerara que en las negociaciones debía haber dos etapas: una bilateral y después la trilateral. Los resultados que hemos constatado fueron la respuesta.

En lo fundamental, la política chilena no se ha apartado de una constante que se observa en el trato a sus cuestiones territoriales con Bolivia consistente en rechazar la multilateralización de las controversias, no favorecer políticas de bloques para afirmar su posición, y la no revisión de tratados. En cambio, se ha demostrado partidario de un entendimiento directo y mutuamente conveniente⁴⁸.

Relaciones chileno-peruanas a partir de la ruptura con Bolivia

Las relaciones chileno-peruanas recibieron un nuevo impulso luego de que Bolivia rompiera relaciones con Chile, por cuanto a los ojos de los gobernantes chilenos fue perdiendo relevancia la "respuesta peruana" de noviembre de 1976, luego de que Bolivia culpara por entero a la Cancillería chilena del fracaso de las negociaciones.

Fruto del estrechamiento de las relaciones impulsado por Santiago y Lima fue la entrevista que sostuvieron los Cancilleres chileno y peruano en el Aeropuerto de Lima a comienzos de octubre de 1978, seguida de la visita oficial a Santiago, a mediados de noviembre, del Ministro de Relaciones Exteriores de Perú, señor José de la Puente.

Algunos analistas manifestaron que estos contactos podrían significar una ruptura del "equilibrio" preconizado por el Perú en momentos de alta tensión en las relaciones chileno-argentinas. Efectivamente, ciertos círculos influyentes en Lima consideraron que el acercamiento peruano a Chile constituía una clara manifestación de apoyo a este país en sus diferencias con Argentina y un abandono de su política tradicional⁴⁹.

⁴⁷ Entrevista publicada en *Marka*, Lima, Nº 99, 30-xi-1978. En una entrevista concedida a *Caretas* y publicada por *Ercilla* (24-i-1979), el Canciller de la Puente expresó que "la mejor demostración de una política exterior equilibrada era la de enviar dos misiones, una a Argentina y otra a Chile. A Argentina fue enviado el General Molina Pallochía, Primer Ministro y Ministro de la Guerra, en tanto que el propio Canciller de la Puente visitaba Chile".

⁴⁸ Ver declaraciones del Embajador de Chile ante la OEA, Pedro Daza, en el Consejo Permanente de la Organización, reunido en sesión extraordinaria solicitada por Bolivia con motivo del centenario de la iniciación de la Guerra del Pacífico. *El Mercurio*, 15-iii-1979, pp. A1 y C4.

⁴⁹ Ver especulaciones en este sentido en: Diario *Jornal do Brasil*, 2-i-1979. Comentario analítico sobre consideraciones de la Cancillería brasileña.

El eventual conflicto entre Chile y Argentina constituía una posibilidad cierta para probar ese rol de equilibrio que el Perú se había atribuido⁵⁰. Cabe hacer presente, sin embargo, que la posibilidad de un entendimiento boliviano-peruano para intervenir en el norte de Chile, ha constituido un elemento presente dentro de las posibles implicancias de la nueva situación vecinal. En cuanto a las posibilidades de llevarlo a la acción como postura máxima de la política exterior peruana, no se ha cristalizado.

Acertados o no los críticos y analistas, lo cierto es que las relaciones chileno-peruanas sufrieron un brusco deterioro a partir de diciembre de 1978 ante las acusaciones de supuestos actos de espionaje chilenos en ese país. Posteriormente el gobierno del Perú declaró persona no grata al Embajador de Chile en Lima (20 de enero de 1979) y retiró su Embajador en Santiago, a pesar de los esfuerzos desplegados por la Cancillería chilena tendientes a restar importancia a los hechos, y no obstante sus explicaciones respecto de los mismos.

Por el momento (diciembre, 1979), las relaciones entre ambos países se mantienen a nivel de Encargado de Negocios, aún cuando han sido calificadas de "normales" por las autoridades peruanas. Esta tendencia se mantendrá aparentemente hasta que el gobierno de Chile dé satisfacción convincente al del Perú respecto de los actos de espionaje.

Comportamientos como la declaración de persona no grata del Embajador chileno en Lima, no parecen insertarse exclusivamente dentro de una línea de frialdad de relaciones con Chile, aunque no contribuyen en absoluto al mejoramiento de las relaciones entre ambos países en especial a nivel de opinión pública. En todo caso, el tipo de relaciones bilaterales posee otros canales de comunicación que tendrán un rol fundamental

Por otra parte, en una editorial de *Gazeta Mercantil* de Sao Paulo, Brasil, se adelantó la hipótesis de que "Bolivia como Perú pueden involucrarse en la contienda movidos por el deseo de reconquistar territorios que pasaron a ser de soberanía chilena después de la Guerra del Pacífico, en el siglo pasado". (*El Mercurio*, 16-xii-1978, p. A16 y p. A14).

Estas opiniones no parecieron tan desacertadas en su momento por cuanto se informaba desde Lima en esos días que autoridades castrenses peruanas habían dispuesto el cierre del aeropuerto de Lima a partir del 16 de diciembre con el fin de que efectivos de la fuerza aérea realizaran "maniobras de entrenamiento". Se informó asimismo, que las Fuerzas Armadas estaban en orden de "inamovilidad" y circularon rumores de que unidades de la Armada peruana se estaban movilizandando hacia el sur. Fuentes extraoficiales expresaron que estas medidas fueron adoptadas en prevención "de lo que pueda ocurrir este fin de semana en la zona del Canal Beagle". *El Mercurio*, 17 de diciembre de 1978.

Pese a que con posterioridad (18 de diciembre) portavoces oficiales del gobierno peruano desmintieron categóricamente estas versiones, resulta innegable el hecho de que mientras Chile enfrentaba los momentos de mayor tensión con Argentina, ese gobierno adoptó una serie de medidas para intranquilizar a las autoridades chilenas.

⁵⁰ Así lo señala Alfonso Benavides Correa en *¿Habrá guerra próximamente en el Cono Sur?, América Latina: explosiva caldera geopolítica*, México, Siglo XXI, 1974, 170 pp. También ver: *El control político en el Cono Sur*, Siglo XXI, México 1978, pp. 27-40.

en la aclaración de futuras posiciones. La grave crisis socioeconómica del Perú y su retorno a la normalidad, no parecen ayudar a un pronto cambio de su política exterior.

Por su parte, la espera de un contexto democrático por las actuales autoridades bolivianas a fin de formular las grandes líneas de su política exterior no parecen contribuir a la unificación de criterios con los países vecinos que replanteen bases de entendimiento con Chile. Una interrogante se le plantea a Bolivia en este momento: la formulación de su futura política de alianzas, que guarde al mismo tiempo una relación con su situación interna.

EPÍLOGO: INESTABILIDAD BOLIVIANA

Durante 1979 Bolivia logró un amplio y formal respaldo hemisférico a su posición a través de una resolución aprobada por la IX Asamblea General de la OEA, realizada en La Paz, entre el 22 y el 31 de octubre.

El Presidente de Bolivia, Walter Guevara Arce, expuso la posición de su gobierno en su discurso de apertura, señalando la necesidad de sustituir los Tratados que determinaron su mediterraneidad y la urgente necesidad de llegar al mar a fin de sobrevivir y desarrollarse como país democrático e independiente e igual a otros del hemisferio.

La respuesta chilena, expuesta por el representante permanente de Chile ante la OEA, Embajador Pedro Daza, fue de rechazo de toda competencia de la organización para pronunciarse sobre territorios chilenos cuyas fronteras han sido definidas por un tratado internacional, como asimismo de cualquier derecho boliviano sobre ese territorio.

Chile reconoció en cambio que continuaba dispuesto a satisfacer las aspiraciones bolivianas "a través del diálogo, de la mutua comprensión y sobre la base de planteamientos serios"... Rechazó asimismo que la situación de mediterraneidad de Bolivia fuera el origen y causa de su subdesarrollo por cuanto dispone de un amplio e irrestricto acceso al mar.

Los países miembros de la OEA aprobaron, no obstante, por 21 votos a favor, uno en contra y ninguna abstención, un proyecto de resolución presentado por Venezuela. La resolución además de recomendar en su parte sustantiva, el inicio de negociaciones entre los estados involucrados y tendientes a dar a Bolivia una salida libre y soberana al mar sobre la base de los derechos e intereses de las partes, sugiere considerar en las negociaciones una serie de otros elementos: la inclusión de una zona portuaria de desarrollo multinacional integrado, y tener en cuenta el planteamiento boliviano de no incluir compensaciones territoriales.

Chile rechazó la resolución e invocando argumentos jurídicos señaló que ella "no le empece, ni le genera vínculo u obligación alguna"...

No obstante las expresas reservas de Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil en el sentido de que la resolución no significaba una imposición, el hecho es que sus votos coadyuvaron a la aprobación de la resolución. El Canciller chileno, Hernán Cubillos, ha señalado enfáticamente que ésta no origina obligación alguna, carece de relevancia y que en nada alterará la línea que el gobierno de Chile ha tenido tradicionalmente.

La aprobación misma de la resolución implica un paso adelante puesto que de las simpatías informales que Bolivia recogió en el pasado, ahora logró el apoyo formal del continente así como una mayor publicidad a su posición. Este es un hecho que debe alertar a la diplomacia chilena y por cierto que no ha sido bien recibido por algunos grupos dentro del país los cuales han levantado sus voces para advertir eventuales peligros en el futuro.

Donde Bolivia no tuvo éxito fue en su tesis de la revisión unilateral de los tratados de límites, a pesar del apoyo de países como Ecuador, Panamá y Venezuela. La mayor parte de los gobiernos comprendieron que una tesis semejante constituía una amenaza real para la paz y estabilidad de continente, puesto que la mayoría de los países han definido sus límites mediante Tratados.

El éxito diplomático regional no logró en cambio producir la necesaria estabilidad del régimen democrático. Aun antes de que las delegaciones a la OEA abandonaran La Paz, un golpe de estado encabezado por el Coronel Alberto Natusch Busch puso término al gobierno de Guevara Arce en la madrugada del 1° de noviembre de 1979.

Cabe señalar que ese gobierno era ya un gobierno de transición por un año, elegido por el Congreso boliviano, después que en las elecciones de julio de este año ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta. El Congreso fracasó en su intento de elegir entre uno de los dos candidatos que habían obtenido las más altas mayorías y Guevara Arce surgió como producto de una transacción.

La caída de este gobierno demuestra una vez más que los éxitos en política exterior no logran aunar en lo interno a la opinión pública y que la estabilidad política de Bolivia nada tiene que ver con la cuestión del enclaustramiento. El gobierno del Coronel Natusch duró algunos días, siendo reemplazado por un gobierno civil encabezado por Lidia Gueiler. El record de seis gobiernos desde julio de 1978 hasta diciembre de 1979, no puede ser atribuido al problema de la mediterraneidad. Es de esperar que la década del ochenta abra las puertas a un definitivo acuerdo de cooperación entre estos países.

CONCLUSIONES

La situación crítica de la subregión y el conjunto de hechos analizados nos invitan a plantear algunas observaciones finales.

En general la política exterior chilena se ha caracterizado por contener algunas invariables históricas y estructurales que han orientado su diplomacia, aun a través de administraciones de diverso signo y enfrentadas a distintas coyunturas mundiales. A la luz de esta hipótesis que planteamos en la introducción y en concreto en lo relativo a cuestiones de fronteras y asuntos limítrofes, tanto respecto de Bolivia como de Argentina, se ha producido un consenso político sorprendente en una década como la del setenta, caracterizada por sus extremas polarizaciones.

Aun reconociendo algunos cambios de estilo que resultan obvios a la luz de un examen de los conductores de la política exterior chilena en estos últimos cinco años, no se puede concluir que la diplomacia haya perdido su substancia y el legado de su tradición. En lo que a estos aspectos territoriales se refiere, los cambios de estilo han afectado sólo tangencialmente la conducta internacional (vecinal) del país. Todo esto significa que mediante sucesivas acomodaciones al cambiante medio internacional y nacional, Chile ha defendido su interés nacional.

Esta observación, que se desprende de las relaciones recientes, chileno-bolivianas y chileno-peruanas, se ve también confirmada al examinar el primer desenlace de la crisis chileno-argentina a fines de 1978, que concluye con un acuerdo para solicitar la mediación de S.S. Juan Pablo II en el diferendo entre ambas partes.

Ninguna de estas decisiones internacionales permite denunciar una voluntad "belicista", una "diplomacia militarista" con caracteres de "expansionismo" o un excesivo "ideologismo" en la diplomacia chilena. En el caso de Bolivia, fue su gobierno quien impuso la ruptura de relaciones con Chile; en tanto que en el diferendo austral con Argentina fue este país quien rechazó el Laudo arbitral solicitado de común acuerdo a Su Majestad Británica.

El análisis permite rechazar, en consecuencia, la consistencia lógica y política de aquellas hipótesis que plantean la inevitabilidad de la guerra en el cono sur a partir de la composición eminentemente militar de los gobiernos implicados. Estos cinco años de negociaciones han descartado las tesis del "fracaso diplomático" y del "determinismo belicista" como explicaciones solventes de "lo que" ha sucedido y "como" se han resuelto algunos conflictos.

Resultaría interesante, sin embargo, explorar esas hipótesis en casos donde la inestabilidad y la participación militar en el gobierno es algo consuetudinario y no excepcional, como es el sistema político chileno. En el primer caso, puede sostenerse que el despliegue internacional resulta más proclive a cambios bruscos en las posiciones y estrategias sobre todo si se pretende racionalizar los cambios tras una explicación que no oculta sus raíces ideológicas (mesiánicas) y en este sentido

el abuso de la idea del enemigo como una función para lograr la identidad nacional queda de manifiesto cuando la estabilidad es precaria.

Por otra parte, las dificultades en la posición relativa de Chile en el concierto regional y mundial en estos últimos años, es otro factor adicional a considerar; su aparente declinar en su status puede facilitar la creación de una coyuntura que amenace no sólo la imagen del país, sino también que ponga en peligro su integridad y soberanía nacional.

Esta amenaza latente es otro hecho que resta necesariamente consistencia a las acusaciones expansionistas y belicistas contra Chile y estas concepciones aparecen, en consecuencia, como racionalizaciones de intereses reivindicacionistas o como plataformas para lograr cohesión política. Al respecto conviene recordar los siguientes hechos:

“En 1881, al estar Chile comprometido en una guerra contra Perú y Bolivia, debió firmar con Argentina un tratado de límites, logrado por medio de un acuerdo directo de las partes y que pretendió solucionar definitiva y totalmente los conflictos fronterizos. En la práctica, este tratado significó la entrega por parte de Chile de la Patagonia y parte de Tierra del Fuego lo que equivalió a una pérdida de 727.266 kilómetros cuadrados. Luego, al surgir desacuerdo respecto de la demarcación de los límites, se firmó, el 18 de mayo de 1893, un protocolo adicional por el cual Chile cedió 779 kilómetros cuadrados en Tierra del Fuego. En 1902, los llamados “Pactos de Mayo” incluyen un Tratado General de Arbitraje que designa al gobierno de Su Majestad Británica como árbitro para todas las controversias que pudieran surgir entre los países litigantes. El laudo arbitral de ese año implicó una pérdida para Chile de 39.915 kilómetros cuadrados. Si a esto añadimos la entrega de 436.300 kilómetros cuadrados, como consecuencia de la campaña del General Roca, que conquistó los territorios entre el Río Diamante y el Río Negro tenemos que con anterioridad al diferendo del Palena y al Beagle, Chile ha debido renunciar como consecuencia de arbitrajes, tratados obtenidos por la negociación directa o por simple ocupación a sus legítimas aspiraciones en 1.264.260 kilómetros cuadrados”⁵¹.

Sin embargo, el fantasma del “expansionismo” constituye un componente fundamental de la animosidad contra el gobierno y pueblo de Chile que se manifiesta en períodos como el que actualmente experimentan las relaciones chileno-bolivianas. Una reciente Marcha del Mar con la cual el gobierno boliviano culminó las actividades de 1979, ha encarnado esta tendencia extrema en ese sentido y que puede llamarse de “guerra de palabras”. El caso de Argentina fue a veces semejante⁵².

⁵¹ *El Mercurio*. 13 de noviembre de 1978, p. A 3.

⁵² Cables aparecidos en *El Mercurio* dando cuenta de la marcha del mar con saludos de los Presidentes de Perú y Argentina.

La 'guerra psicológica', más el rompimiento diplomático planteado por Bolivia, dificultan el entendimiento y son focos de intranquilidad en la subregión.

En general, la respuesta de Chile ha tratado de ser coherente y serena, dentro de un esquema con respaldo en las garantías del derecho internacional vigente.

Esta respuesta, generada consensualmente por un conjunto de participantes consultados en el campo militar, civil, económico, diplomático e intelectual, se ha orientado a aliviar tensiones antes que acentuarlas. Dentro de este marco de consenso diplomático se descartan las alternativas extremas que implican minimizar la situación, y la otra que supone necesariamente el conflicto y no la acomodación de intereses como solución. Al mismo tiempo, se desvirtúa toda tesis que se fundamente en la imagen de Chile como un país "víctima" o "acosado" dentro del contexto regional.

Es bien sabido que el contexto internacional actual favorece el desarrollo de posibilidades en la política exterior de un país como Chile, que van más allá de la integración de "bloques" o la aceptación de un papel satélite dentro de una esfera de influencia.

En el caso de las relaciones vecinales, actitudes de terceros proclives al conflicto podrían influir para confirmar un marco externo de carácter intervencionista que esté precisamente implementando una política de bloques interesada en la división de los países pequeños para debilitarlos.

En períodos de distanciamiento de otros países ha primado la búsqueda de acomodaciones compatibles con el interés nacional, pragmáticas y con pleno reconocimiento del derecho a defender los intereses permanentes, en este caso, de integridad territorial, independencia y soberanía.

Dentro de este marco subregional, el concepto de "diplomacia de la seguridad nacional", desligado de un contenido agresivo y de un exclusivismo ideológico, no será más que una nueva forma de plantear el viejo anhelo de independencia política de un país, dentro de una región que ha cesado de comportarse conforme a cánones de décadas pasadas. El concepto así definido, no sería aplicable exclusivamente a Chile; otros países como Brasil y Argentina, que poseen estrategias mundiales, corresponderían también a sus características⁵³.

Sin embargo, las alternativas político-militares que los países vecinos adoptaron frente a Chile y que en ciertos casos pudieron caracterizarse como "ni paz ni guerra", condicionan las opciones

⁵³ Ver conclusiones de Barros, Alexandre S.C. "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a defrosting World", p. 144. *Latin America: The Search for a New International Role*. Ed. Ronald G. Hellman y H. Jon Rosenbaum, New York, Wiley and Sons, 1975, p. 149.

de la estrategia global chilena, incluyendo, por cierto, la optimización de su capacidad disuasiva.

Esta última amenaza hipotética, requiere de un imaginativo esfuerzo de utilización del poder político, basado en alianzas pragmáticas, en el derecho internacional, y conducido por un sistema de seguridad nacional que integre a sectores cívicos y militares en un esquema de cooperación que se inserte en un nuevo ordenamiento interno.

Todo esfuerzo imaginativo en ese sentido supone una visión global de la seguridad en sus aspectos económicos, políticos, sociales, militares y diplomáticos y la participación de expertos en distintos campos del quehacer nacional que muestren el amplio horizonte de alternativas a los dirigentes políticos. Esta inquietud resulta válida tanto para Chile, como para el resto de países de la subregión, si se desea evitar al máximo los errores de cálculo internacional en la apreciación de las situaciones y prever a tiempo las consecuencias catastróficas de una insuficiente capacidad política para influir adecuadamente en los acontecimientos que pueden romper la seguridad y el equilibrio regional.

El camino del diálogo regional basado en el derecho, la cooperación, en los consensos estables y en la búsqueda de la reciprocidad de intereses, aparece como una alternativa al conflicto y a la desintegración. Por lo tanto, los resentimientos anacrónicos entre países del cono sur parecieran no servir realmente a una estrategia tendiente a aumentar la autonomía y soberanía de estos países. En este campo la razón debería poder más que la fuerza.

TERCERA PARTE

Crisis de solidaridad continental y
perspectivas futuras



6. CONSIDERACIONES POLITICAS SOBRE LA ACTUAL COYUNTURA DE LA INTEGRACION Y COOPERACION EN AMERICA LATINA

*Raymundo Barros Ch.**

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto tratar de responder a ciertas interrogantes que suelen formularse, tanto frente a las perspectivas que ofrecen los procesos de integración de América Latina, como en relación a las verdaderas dimensiones y posibilidades de los nuevos mecanismos de cooperación que han ido surgiendo en la región, especialmente desde 1975.

Las circunstancias políticas que nos presenta América Latina para la década de 1980, son muy diferentes a las que visualizábamos al empezar la década de los años sesenta y setenta. Aquellas circunstancias configuran un *panorama* que resulta determinante en los quehaceres de la integración y cooperación regional. Por ello es que previamente trataremos de destacarlo sin entrar a un análisis profundo del mismo, pero deteniéndonos en aquellos hechos que, de una manera u otra, condicionan los propósitos y los mecanismos de una "vertebración" latinoamericana.

Básicamente, nos hemos propuesto dar respuesta a las siguientes interrogantes:

- a) ¿Cuáles son las circunstancias políticas más relevantes que ofrece América Latina en el umbral de la década de los ochenta?;
- b) ¿En qué medida los esquemas vigentes de integración son aptos para satisfacer los propósitos iniciales con que fueron concebidos y mantienen posibilidades de proyectarse?;
- c) ¿Cuáles son aquellos "nuevos mecanismos" de cooperación regional y qué posibilidades de inserción ofrecen en los esquemas vigentes, tradicionales?;
- d) ¿Cuáles serían los supuestos de una estrategia global de integración y de cooperación regional?

Cada una de estas interrogantes será objeto de una parte distinta en el trabajo que presentamos. Estimamos que el análisis de las mismas son imprescindibles para "aproximarse" al tema con cierto grado

*Profesor del Instituto de Estudios Internacionales, U. de Chile y ex abogado jefe de oficina ALALC, Pacto Andino, Chile, Asesor Jurídico de INTAL-BID, Buenos Aires.

de realismo, aunque estamos plenamente conscientes que la voluntad política de los gobiernos, siempre desconcertante tratándose de América Latina, hace difícil la "previsión" de tendencias o actividades más o menos sostenidas y coherentes en relación a posibles entendimientos intrarregionales.

II. NUEVAS CIRCUNSTANCIAS EN LA REALIDAD POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

En este capítulo sólo nos interesa destacar aquellas circunstancias que de una manera u otra puedan influir en el desarrollo del quehacer de la integración o de la cooperación regional.

Por la naturaleza del trabajo propuesto no nos corresponde ahondar ni en la génesis ni en las razones de cada una de las circunstancias que hemos elegido. Cabe hacer presente que por regla general sólo nos corresponde analizar aquellas circunstancias que se dan en el "interior" de América Latina, lo cual no quiere decir que desconozcamos la trascendencia, muchas veces determinante, de las políticas externas. Sólo haremos excepciones al respecto en la medida que la intensa interdependencia política y económica del mundo contemporáneo nos presente la imposibilidad de dividir el análisis.

1. *Ensimismamiento impuesto*

América Latina carece en la actualidad de una "relación especial" con algunas de las grandes potencias y fue oportunamente notificada de ello por Estados Unidos de Norteamérica. Resulta imprescindible "mirar hacia adentro" y entrar seriamente en aquel proceso que el filósofo español llamó del "ensimismamiento"¹. Básicamente, en efecto, la política interamericana de Carter se funda en el Informe Linowitz el cual reniega categóricamente de la idea de aquella "relación especial" característica de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy. De acuerdo al informe mencionado, América Latina no representa un peligro estratégico para la seguridad de Estados Unidos y los problemas económicos de este subcontinente deben ser examinados en el contexto mundial, no siendo objeto de una determinada solidaridad regional.

A los efectos del presente trabajo conviene recordar que las principales iniciativas sugeridas en el Informe Linowitz que dicen relación a cuestiones económicas y financieras para América Latina consisten en:

¹ "Ensimismamiento y Alteración" es el título de una obra de José Ortega y Gasset escrita en 1939. Tomo v de las *Obras Completas* del filósofo español. Revista de Occidente Madrid. Cuarta Edición. pp. 291 y siguientes. 1958.

aumentar el capital del Banco Mundial y el del Banco Interamericano para el Desarrollo; a terminar, paulatinamente, con el programa de ayuda bilateral hacia los países de ingresos medios, concentrando los esfuerzos en los estados más pobres; a iniciar consultas respecto a estrategias y posiciones conjuntas en las Negociaciones Multilaterales de Comercio de Ginebra; a presentar instrumentos alternativos que resuelvan disputas por nacionalización; a adoptar posiciones de liderazgo en la fortificación del Comité de Desarrollo del Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial para movilizar recursos para destinarlos a prioridades convenientes de desarrollo; a crear y proveer fondos para un nuevo Consejo sobre Relaciones Culturales recíprocas.

Son tres los principios que parecen inspirar esta nueva política estadounidense: el respeto a la soberanía de cada nación latinoamericana; la consideración detenida de las particularidades de cada país de la región; el no otorgamiento de ayuda económica bilateral o de asistencia a través de organizaciones multilaterales a los regímenes que sistemática y claramente violen derechos humanos fundamentales².

Las relaciones interamericanas se desarrollarán entonces, bajo el signo del "bilateralismo", aun cuando "conjuntamente con organizaciones regionales iberoamericanas, Estados Unidos debería ayudar a establecer en América Latina instituciones multinacionales de ciencia e investigación dedicadas a desarrollar tecnologías y promover asistencia técnica y cooperación científica horizontal entre los países de la región".

En discurso ante la OEA Carter se pronunció, genéricamente, en favor de los esfuerzos latinoamericanos para lograr una integración regional o subregional (1977). No se sabe ni el contenido, ni el alcance de dicho "apoyo".

El propósito estadounidense de no enhebrar una "relación especial" con América Latina, no le impide, ciertamente, otorgarle a Brasil un "status" especial.

Por lo demás, debemos tener presente algunos hechos anteriores en las relaciones comerciales con Estados Unidos. Hacia 1955, los Estados Unidos compraba a América Latina un tercio de sus importaciones totales y al resto de los países en desarrollo (de Asia, Africa, Medio Oriente) poco más de una séptima parte; en 1975 sólo procedía de América Latina menos de una quinta parte (19%) y de las otras regiones en desarrollo casi una cuarta parte (22%) de sus importaciones. Conocidas son, asimismo, las dificultades de acceso que afectan a las exportaciones lati-

² En un trabajo de Rafael Vargas Hidalgo sobre "Estados Unidos y América Latina bajo la presidencia de Carter" publicado en la Revista *Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile, enero-marzo 1978, N° 41, pp. 83 y siguientes, se publica íntegro el Informe Linowitz. Deben verse, principalmente, los puntos, 13, 14, 17, 19, 22, 24, de dicho Informe.

noamericanas en virtud de la Ley de Comercio de los Estados Unidos de 1974. De acuerdo con el esquema del Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos, cuando las exportaciones anuales hacia dicho país realizados por un país en desarrollo en un rubro en el cual disfruta de preferencia, exceden de 25 millones de dólares o del 50% de las importaciones totales de Estados Unidos en ese ítem, tales exportaciones dejan de recibir tratamiento preferencial. Dicha fórmula ha significado restricciones no sólo para los países de mayor tamaño en el área (Argentina, Brasil y México) sino también para Haití, Barbados, República Dominicana, Honduras, Jamaica, Perú y Chile.

Como mercado, la Comunidad Económica Europea (CEE) es actualmente el más importante para América Latina después de los Estados Unidos. Las exportaciones de manufacturas de América Latina a la CEE aumentaron en el período 1955-1975 a una tasa de 17% anual, intermedia entre la correspondiente a las exportaciones de estos bienes a Estados Unidos y a la propia América Latina. Con todo, en términos absolutos, para las manufacturas latinoamericanas el mercado de la CEE es inferior a la mitad del de los Estados Unidos. Las ventas latinoamericanas a Europa también padecen de condiciones desfavorables, tanto por las modalidades con que operan las empresas transnacionales, como por las dificultades para aprovechar el Sistema Generalizado de Preferencias, especialmente en el caso de los productos agropecuarios elaborados; los productos textiles, de cuero y otros similares; los productos de industrias dinámicas, particularmente del sector metal-mecánico.

Por su parte, América Latina es para la CEE el mercado más importante de las regiones en desarrollo. Las compras latinoamericanas en Europa representan más de dos tercios de las hechas por los Estados Unidos y casi tres veces las del Japón. También resulta decisiva América Latina para absorber inversión privada europea y como escenario de operaciones de empresas transnacionales³.

No procede estar optimista en lo inmediato en las relaciones con la CEE toda vez que aquellos países europeos se encuentran abocados a solucionar los problemas planteados por la ampliación de la Comunidad con el ingreso de España, Grecia y Portugal y deberán consolidar sus "relaciones especiales" con los países de África, del Caribe y del Pacífico signatarios de la Convención de Lomé: productores competitivos de muchos productos latinoamericanos⁴.

³ Ver Documento CEPAL. E/CEPAL/1024, 15 marzo 1977. Segunda Parte.

⁴ La Convención de Lomé fue suscrita el 28 de febrero de 1975 en la capital del Togo entre los 9 países de la CEE e inicialmente con 46 países pertenecientes a áreas geográficas mayoritariamente africanas. De aquellos 46 países, 37 son del África, 6 del Caribe y 3 del Océano Pacífico. Con posterioridad han continuado adhiriéndose más países denominados ACP.

Los acuerdos suscritos entre la CEE y algunos países latinoamericanos, como es el caso de Argentina, Brasil, Uruguay y México han producido resultados muy limitados y sólo comprenden aspectos comerciales (no preferenciales) o bien, tareas de cooperación (con México).

Con Japón y con los países socialistas existe un amplio margen de posibles intercambios que no es la oportunidad de analizar. Ellos no representan en caso alguno una alternativa frente a la necesidad urgente de América Latina de aumentar racionalmente su interdependencia frente al panorama poco propicio del mundo exterior.

2. *Ideologías nacionalistas*

Es obvio que el porvenir de la integración y de la cooperación en América Latina va a depender del tipo de convivencia regional que busquen los gobiernos. Ninguna ley histórica nos conduce a un "determinismo" integracionista y la unidad no aparece como "destino manifiesto" de nuestros pueblos, salvo en expresiones de algunos historiadores, ensayistas, políticos y técnicos.

En Sudamérica podemos observar sólo cinco gobiernos democráticos: Colombia, Guyana, Guyana francesa, Surinam y Venezuela. Tienen gobiernos militares: Argentina, desde 1976; Bolivia y Brasil, desde 1964; Chile, desde 1973; Ecuador, desde 1972; Paraguay, desde 1954; el Perú, desde 1968 y la República Oriental del Uruguay desde 1973. En Centroamérica, continúa Costa Rica siendo la excepción.

¿Es que acaso no puede haber cooperación y/o integración entre países con gobiernos democráticos y otros que no lo sean? No nos referimos a esa inquietud que nos parece suficientemente contestada con la firma y el desarrollo de los tratados que dieron origen, en cada caso, a la ALALC, al Mercado Común Centroamericano y al Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino. Estamos pensando en un nuevo tipo de gobiernos emergentes en América Latina cuya ideología se puede sintetizar, a los efectos del presente trabajo, en la llamada "doctrina de la seguridad nacional". Detrás de dicha "doctrina" hay una filosofía (geopolítica); una ética (la estrategia global) y un protagonista (las Fuerzas Armadas). Y, en teoría, ni la filosofía, ni la ética, ni los protagonistas mencionados parecen instrumentos ideóneos para la cooperación regional ni muchísimo menos para la integración económica propiamente tal. También sería utópico afirmar que se busca el conflicto o que otros gobiernos serían automáticamente más colaboradores.

En mayor o menor medida, los gobiernos señalados postulan una devoción inquebrantable al culto de la soberanía nacional entendida como autoridad y poder supremo e ilimitado. Llevando al extremo al

raciocinio: "lo máximo es la Nación, pero la Nación sin el Estado no puede nada. El Estado es poder. El Mundo es nada más ni nada menos que la lucha de poderes. Entonces, por definición, las naciones son rivales y están en lucha por su subsistencia y expansión"⁵.

No pretendemos sostener que todos los gobiernos militares comparten la misma doctrina de la seguridad nacional; ni siquiera que sostengan una determinada doctrina sobre la materia. Tampoco estamos negando la posibilidad cierta que gobiernos de esa naturaleza puedan estructurar entendimientos con otros estados del área sobre materias específicas limitados y revocables en conformidad a normas predeterminadas.

Pero está clara la renuncia propia de aquellos regímenes a dotar de cierta dosis de autonomía a organizaciones regionales de cooperación y/o integración. Son regímenes reacios, por definición, a estructurar entidades supranacionales que se ubiquen a una distancia equivalente entre las simples limitaciones contractuales, ocasionales y revocables de la soberanía, propias del individualismo internacional, y un federalismo que subordine la soberanía de los estados miembros.

Pero lo que es peor aún es la tendencia del nacionalismo a exacerbar la "memoria histórica" sumamente negativa en América Latina por la permanencia de problemas fronterizos.

Necesariamente la "afirmación de sí" propia de los nacionalismos desata las ideas del "contraste con otros"; de tender a lo exclusivo, "excluyendo"⁶.

Resulta a primera vista paradójal contrastar cierto nivel de identidad en las formas de gobierno (autoritarias) que prevalecen en América Latina y que aparentemente podrían contribuir a un diálogo regional más armónico, con los profundos recelos recíprocos con que dichos regímenes se observan, emanados éstos desde las profundidades de un nacionalismo estrecho y parroquial.

La llamada doctrina de la seguridad nacional tiene buena culpa de ello... La posibilidad de un "nacionalismo *continental*" parece, entonces, tan remota como urgente. Destacamos las ideologías nacionalistas como un obstáculo a la integración regional que tiene características distintas a las ofrecidas en las dos décadas anteriores, ya que en la actualidad se nos presenta como una doctrina "elaborada", y no simplemente como nacionalismos sentimentales emanados de la "memoria histórica".

⁵ Ver trabajos de José Comblin y de Alberto Methol Ferré sobre Seguridad Nacional, publicados en septiembre de 1977 por la Vicaría de la Solidaridad. Arzobispado de Santiago. Especialmente pp. 201 a 264 del Volumen II.

⁶ Fernando Moreno: "La integración latinoamericana". Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, p. 279. Talleres Gráficos Corporación Ltda. 1978.

3. *Aparecen nuevas tendencias económicas*

Son conocidos los planteamientos económicos de CEPAL que fueron motivando gradualmente la convergencia política - necesaria para iniciar los procesos de integración regional en el área.

La observación minuciosa del fenómeno denominado "deterioro de los términos del intercambio", debía llevar a los países a iniciar un proceso "de sustitución de importaciones". El "mercado ampliado" permitiría la industrialización y el desarrollo anhelados con mayor racionalidad que los mercados individuales. Era necesario, entonces, un sistema de preferencias arancelarias en favor de los países del área, lo que se obtendría mediante graduales disminuciones intrarregionales de los aranceles; la eliminación de las restricciones de cualquier naturaleza al intercambio regional recíproco; un arancel externo común frente a las importaciones de terceros países lo suficientemente elevado para permitir la industrialización, y la coordinación de aquellas políticas económicas que incidieran directamente en la estructuración del nuevo mercado.

Liberación del intercambio dentro del territorio de los países miembros incorporados en un proceso de integración (preferencia regional) y protección adecuada frente al resto del mundo para crear nuevas industrias que aprovecharan el mercado ampliado, incentivando la recepción de la inversión y de la tecnología extranjera, eran básicamente, las consignas de la década de los 60.

Al finalizar dicho lapso, el Pacto Andino insertó en su marco claros instrumentos de especialización industrial y de programación conjunta; como a la vez, la adopción de textos legales comunes en materias tan cruciales como el tratamiento uniforme a la inversión extranjera y otras⁷.

En otro capítulo nos referiremos con mayor detalle a los procesos desarrollados en el marco de ALALC; (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y del *Grupo Andino* (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Cabe tener presente que la región también exhibe otros esquemas de integración, como es el caso del *Mercado Común Centroamericano*. (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) y la denominada *Comunidad del Caribe* (Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad y Tabago, Granada, Dominica y Bahamas, señalando sólo los estados independientes).

Sólo Cuba, Haití, Santo Domingo y Panamá no pertenecen a determi-

⁷ Sobre los elementos distintivos de ALALC y del Pacto Andino, puede verse: "Vigencia y proyección de ALALC y del Pacto Andino" de R. Barros Charlín. *Publicación Especial* N° 17 del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. 1976.

nados esquemas de integración económica regional o subregional, en su caso⁸.

Pues bien, al promediar la década de los setenta, es posible observar cómo se van entronizando en los espíritus de ciertos economistas, tanto del sector público como de la esfera privada de América Latina, algunos planteamientos económicos radicalmente diferentes a los contenidos en los postulados iniciales de CEPAL. Aquellos planteamientos que genéricamente podríamos denominar "antiproteccionistas" cuestionan los modelos económicos anteriores de desarrollo e integración al sustentarse en el siguiente raciocinio:

— No se deben aceptar niveles arancelarios elevados y discriminatorios en favor de sectores industriales privilegiados y en contra del resto de las actividades productivas del país, especialmente la minería y la agricultura.

Aquel postulado impide que las actividades económicas definidas como estratégicas o prioritarias o incipientes se vean protegidas de una manera especial. El desarrollo de proyectos incluidos en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en el marco del Pacto Andino, o las denominadas Industrias Centroamericanas de Integración, deberían, a juicio de la mayoría de los países miembros, ser incentivados mediante una protección más o menos substancial a través del arancel externo común. También se arguye que existen diferencias en los beneficios sociales que aportan las distintas actividades productivas y esas diferencias no son captadas necesariamente por el mercado. El arancel al discriminar en los incentivos a las distintas actividades productivas, permite compensar en parte, aquellas diferencias.

Se contraargumenta sosteniendo que las protecciones arancelarias elevadas no hacen sino trasladar la ineficiencia nacional a niveles subregionales o regionales.

— Los instrumentos propios de una política de comercio exterior (arancelarios, paraarancelarios, de fomento a las exportaciones, cambiarios, de tratamiento al capital extranjero, etc.) deben ser únicos y no discriminatorios. La no discriminación comprende en la esfera interna de las naciones a todas las actividades económicas y a las distintas zonas geográficas del país y en su proyección internacional a todos los estados por igual.

Este planteamiento que sólo permitiría distinguir distintos niveles arancelarios según los productos de que se trate, prescindiendo del país que los exporte, impide constituir subregiones o regiones preferentes. El principio de "la preferencia es de la esencia de los esquemas de integración" y precisamente las "concesiones" negociadas en los distintos Programas de Liberación generan un margen de preferencia

⁸ A fines de 1970 Honduras se retiró formalmente del Mercado Común Centroamericano.

que resulta de comparar aquel tratamiento especial con el que se aplica a las exportaciones procedentes de países ajenos al esquema de que se trate. Precisamente, la suerte de los procesos de integración basados en la gradual liberalización arancelaria va a depender del respeto fiel y puntual a las concesiones negociadas.

— El motor principal del desarrollo económico es el mercado y no se deben distorsionar, mediante instrumentos artificiales, las “ventajas comparativas” que tiene cada país como mecanismo de “asignación de recursos”.

Este principio es el que condena precisamente algunos procesos de integración. La Comunidad Económica Europea en el sector agrícola se aparta claramente de este postulado al promover toda una “política de estructuras” común. Se dice que el Pacto Andino “nació como una respuesta a la inviabilidad política de una integración basada exclusivamente en el mecanismo de los precios y la apertura de mercados”.

No cabe duda que sin un nivel mínimo de “programación conjunta” no pueden desarrollarse procesos de integración que postulen, un crecimiento equilibrado y armónico entre los países miembros, lo cual es particularmente claro en el caso de América Latina donde coexisten países con profundas diferencias en sus estructuras productivas y donde algunos logran concentrar en buena medida las ventajas y beneficios derivados de la integración.

De prosperar las “nuevas” tendencias económicas que son las que en definitiva provocaron el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena, será muy difícil lograr un consenso entre los países que se inclinen por aquellos planteamientos y aquellos otros que siguen fieles a las políticas económicas postuladas en las dos décadas anteriores, con las correcciones y modificaciones que va señalando la experiencia.

4. *Comportamiento de los “países mayores”*

Entre los países latinoamericanos cabe observar lo que el profesor Gustavo Lagos ha denominado “estratificación internacional intralatinoamericana”⁹. En virtud de aquel fenómeno, es posible detectar el papel preponderante que en mayor o menor medida ejercen los “países mayores” (o eventualmente podrían ejercer) en los quehaceres de la cooperación y/o de la integración regional. En primer lugar Brasil que se nos presenta a nivel mundial como una “potencia emergente” cuenta con una área de influencia generalizada en Bolivia, Paraguay

⁹Cuadro sobre “Estratificación internacional intralatinoamericana y sus proyecciones regionales y extrarregionales” elaborado por el profesor Gustavo Lagos que se inserta en un Informe presentado a FLACSO por el mencionado profesor sobre: “El área de las relaciones internacionales en FLACSO”. Trabajo inédito. 1978.

y Uruguay. Asimismo, su modelo de desarrollo económico, adaptado según la circunstancia de cada cual, se proyecta en Chile y Uruguay. Su influencia regional queda demostrada con el Pacto Amazónico. Argentina, pese a su creciente menor importancia relativa, persiste en enhebrar entendimientos bilaterales con Bolivia, Paraguay y Uruguay.

México, distante de Sudamérica política, económica y en cierto sentido culturalmente hasta el momento mismo de la firma del Tratado de Montevideo, ha pasado a ser un "socio cierto" en el proceso y ejerce considerable influencia en Centroamérica y, en menor grado, en el Caribe. Por otra parte, le cupo al ex Presidente Echeverría determinante acción en la configuración del denominado Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Venezuela ha adoptado claras actitudes de liderazgo regional sufriendo una suerte de "vacío político" producido en el Cono Sur. Su influencia es clara en Centroamérica y en el Nuevo Caribe. Su acción es determinante en el Grupo Andino (incluyendo la Corporación Andina de Fomento) y en SELA.

Este nuevo "panorama" que ofrecen los "países mayores" en el umbral mismo de la década de los ochenta merece mayor análisis.

a) *Brasil* presenta un comercio exterior que es absorbido en un 50% por los países de la CEE a pesar de competir con aquellos estados de África, del Caribe y del Pacífico asociados mediante "relación especial", particularmente preferencial, a la Europea de la Comunidad. (Convención de Lomé). Japón, le representa un 7% de su intercambio total y los países de ALALC le venden un 11,2% de sus compras totales y le compran un 12,2% de sus ventas totales.

La participación de Brasil en ALALC se ha caracterizado por tres actitudes distintas:

i) enfatiza el aspecto "comercial" del proceso. Como consecuencia de aquel enfoque mercantilista es partidario de perfeccionar la zona de libre comercio "químicamente pura" y no aventurarse en fórmulas o en la adopción de instrumentos más audaces de integración;

ii) participa activamente en Acuerdos de Complementación, principalmente con Argentina dándole a este instrumento simple carácter de marco para liberalizar el intercambio recíproco al margen de las denominadas "listas nacionales";

iii) se ha mostrado renuente a proyectar a ALALC como "foro de coordinación" de los países para actuar solidariamente frente a otros estados u organismos internacionales.

Brasil ha suscrito importantes convenios bilaterales a partir de 1970 con Colombia (explotación de yacimientos carboníferos del Correjón); con Venezuela (explotación de yacimientos petrolíferos fronterizos);

con Perú (ídem); con Bolivia (compra de gas, complejo siderúrgico, fabricación de fertilizantes, fábrica de cemento); con Paraguay (complejo hidroeléctrico de Itaipú); con Uruguay (ventajas arancelarias especiales recíprocas, autorizadas transitoriamente por Resolución 359 de ALALC).

La Cuenca del Plata, esquema de cooperación que veremos más adelante, (Tratado firmado en Brasilia, abril 1969 entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) ha servido continuamente como escenario de choque entre la geopolítica del Itamaratí y la de la Casa Blanca, Uruguay, Paraguay y Bolivia, piensan, por su parte que: "una Argentina estancada y un Brasil poderoso; o alternativamente, una Argentina que puede comenzar a superar sus dramáticas crisis económicas e institucionales, y un Brasil con deudas agotadoras, no son ningún beneficio para estos países que forman el URUPABOL porque sin la cooperación recíproca de la Argentina y el Brasil, no tiene destino la Cuenca del Plata"¹⁰.

Con el Grupo Andino, Brasil no ha manifestado interés en vincularse de manera especial como ha ocurrido en el caso de Argentina y de México, prefiriendo siempre entendimientos con cada país del Grupo. Ocurre lo contrario: es el Grupo Andino el que ha ido hacia Brasil no obteniendo vinculación orgánica alguna. Al menos, hasta la fecha.

La actividad regional más importante llevada a cabo por Brasil estos últimos años la constituye, sin lugar a dudas, su idea materializada en julio de 1978, de "cooperación internacional para el desarrollo de la Amazonia". En efecto, en Brasilia el 3 de julio de 1978 fue suscrito el Pacto Amazónico por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana, Venezuela y Surinam. En otras páginas de este trabajo volveremos sobre el particular. Por ahora, bástenos recordar las reticencias iniciales del Grupo Andino sobre dicho Pacto, especialmente las reservas del Perú, temeroso de la hegemonía del Brasil. No debemos olvidar que Brasil controla casi el cincuenta por ciento del extenso territorio amazónico que en sus 13 millones de km cuadrados encierra inmensas riquezas minerales, agrícolas, hidroeléctricas, inexploradas.

En síntesis, no es posible esperar del Brasil en los próximos años un liderazgo regional en pro de un proceso de integración ambicioso, supranacional. Velará por el perfeccionamiento de la zona de libre comercio en ALALC. Continuará con sus entendimientos bilaterales, especialmente centrados en programas y proyectos de infraestructura física. Ante eventuales actitudes hegemónicas, el resto de la región podría reaccionar intensificando su cooperación y/o integración "frente a" Brasil, a menos que las acciones bilaterales de dicho país vayan comprometiéndolos sutilmente.

¹⁰ Julia V. Laconich de Arrégalla: "Paraguay y su destino internacional. URUPABOL es clave geopolítica de integración". Revista *Geopolítica*. Instituto Uruguayo de Estudios Geopolíticos N° 4. Diciembre de 1977, pp. 16 y siguientes.

b) *Argentina*. Observando la política exterior Argentina, especialmente sus propósitos e inquietudes en relación a América Latina durante estas últimas décadas, es claramente perceptible el hecho que Perón, al menos verbalmente, es el único político claramente partidario de la integración regional.

Desde 1966 a 1973 Argentina se preocupa preferentemente de sus vínculos con la CEE y adopta frente a Latinoamérica una actitud aislacionista. Desde mayo de 1973, fecha en que empieza a gobernar el denominado Frente Justicialista de Liberación, los temas de América Latina, Tercer Mundo, No-Alineados, etc., figuran en todos los discursos y declaraciones oficiales. El ex Presidente Perón en las Sesiones de la VI Conferencia de Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, señala: "Hasta nuestros días la forma común clásica de las relaciones internacionales ha sido la bilateral, la que contrapone los intereses de un estado con los de otro estado, de un gobierno con las de otro gobierno. No creo que la suma de esas relaciones bilaterales entre nuestros cinco países pueda ser el marco adecuado en que deban desarrollarse las relaciones económicas, sociales y culturales del área... Pero en un programa de desarrollo multinacional no debe interesarnos lo inmediato sino cuál va a ser la rentabilidad de nuestras inversiones en un plan a mediano o largo plazo"¹¹.

Argentina vende en los países de ALALC el 23,6% del total de sus exportaciones y compra en el área el 21,3% de sus importaciones totales.

La conducta seguida por la República Argentina en el marco de ALALC a lo largo de 18 años, no difiere, sustancialmente de la de Brasil, a quien ha acompañado de cerca en las actitudes que mencionábamos anteriormente.

Durante el último gobierno del ex Presidente Perón, Argentina pareció acercarse en buena medida al Grupo Andino y en 1973 se estructuró una Comisión Mixta Andino-Argentina que hasta la fecha no ha generado intercambios o complementaciones industriales dignas de mención.

No es el momento de detenernos en el análisis de lo que en líneas anteriores llamaremos "creciente menor importancia relativa de Argentina" en el área, lo cual es fácil demostrar si se utilizan algunos índices económicos. A dicha situación de deterioro debe añadirse la persistente discontinuidad política y la alarmante "fuga de cerebros".

Sin que intervengan fenómenos como "el miedo" que pueda suscitar Brasil ante actitudes abiertamente hegemónicas, o un cambio sustancial en su régimen político, no es presumible que Argentina, en

¹¹ Carlos Pérez Llana: "¿Potencias intermedias o países mayores? La política exterior de Argentina, Brasil y México". Revista del Instituto de *Estudios Internacionales*. Universidad de Chile. Enero-marzo de 1975. N° 29, pp. 47 y siguientes.

el corto plazo, pretenda adoptar actitudes de liderazgo en favor de la cooperación y/o de la integración latinoamericana.

Por otra parte, un eventual entendimiento entre Brasil y Argentina en torno al espinudo problema de la cooperación nuclear, podría distorsionar gravemente el panorama tan someramente descrito.

c) *México*. Como se recuerda: "dentro de las consideraciones favorables al ingreso de México a la ALALC se encontraron sin duda las relaciones con las ventajas que el país parecía tener frente a los otros participantes en términos de grado relativo de desarrollo; de capacidad de producción; de estabilidad monetaria y política; la inexistencia de controles cambiarios sobre las remesas de utilidades al exterior y otros atractivos para el inversionista privado extranjero; su ubicación geográfica en términos de ciclos agrícolas complementarios a los del hemisferio sur, y el desarrollo de infraestructura de transportes con comunicaciones ferrocarrileras en plena operación"¹².

Otra consideración decía relación a que ALALC constituye: "la posibilidad de que los países latinoamericanos como grupo negocien con terceros y con grupos similares de naciones, lo cual reduce o elimina para México el problema de las crecientes discriminaciones de que venían siendo objeto y nos da, como a los demás países de América Latina, una voz más fuerte para defendernos de agresiones económicas, y de prácticas desleales de comercio así como para defender colectivamente los precios de nuestros productos de exportación"¹³.

¿Es que México se equivocó de casa? ¿Una vez dentro de ALALC luchó México en forma persistente y continua para transformar ALALC en lo que él estimaba debía ser? No nos consta ni lo uno, ni lo otro. Pero diez años después, nada menos que al momento de toma de posesión de la Presidencia de la República, el ex Presidente Echeverría subrayaba la necesidad de una unión "no sólo de los mercados de la región sino también del potencial productivo de los países latinoamericanos, creando empresas multinacionales latinoamericanas y centros latinoamericanos de investigación" (1970).

Las compras efectuadas por México en los países de la ALALC no alcanzan al 5% de sus importaciones totales y sus ventas no superan el 10% del total de sus exportaciones. Debemos tener presente, eso sí, que tradicionalmente el comercio de dicho país con América Latina era virtualmente inexistente.

México postuló en ALALC la posibilidad de otorgarle ventajas arancelarias exclusivas a los países centroamericanos, sin que operara

¹² Wolfgang Köning: "México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica". *Centro de Estudios Internacionales*. Colegio de México. 1974, pp. 127 y siguientes.

¹³ *Ibidem*.

a ese respecto la denominada "cláusula de la nación más favorecida". Dicha solicitud no fue aceptada¹⁴.

Cabe tener presente que México participa, dentro del contexto del Mercado Común Centroamericano, en el Banco Centroamericano de Integración Económica, en la Cámara de compensación Centroamericana, en el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria. Desde 1971, el Banco Nacional de Comercio Exterior de México se ha preocupado de abrir líneas de créditos a mediano plazo que permitan el establecimiento de empresas mexicanas-centroamericanas con participación minoritaria de capital mexicano.

Producida la parálisis del Mercado Común Centroamericano a consecuencia del conflicto bélico suscitado entre dos de sus socios (1969: Honduras y El Salvador), México ha enhebrado entendimientos bilaterales relativos a comercio, inversiones y asistencia técnica y financiera.

En relación al Grupo Andino, existe desde el 7 de octubre de 1972, la llamada Comisión Mixta Andino-mexicana encargada de promover complementaciones industriales y sugerir posiciones conjuntas en el ámbito regional.

Creemos que México puede desempeñar un papel determinante al momento de estructurarse el mercado común regional mediante la convergencia de ALALC y del Mercado Común Centroamericano.

Compromiso político adoptado por todos los Jefes de Estado de América Latina en Punta del Este (abril, 1967) y que debería teóricamente producirse antes de 1985. Tal como desempeñó un papel decisivo, junto a Venezuela, en la configuración del SELA.

d) *Venezuela*. El Tratado de Montevideo que dio origen a la ALALC se firmó en febrero de 1960. La incorporación de Venezuela sólo ocurrió en enero de 1967.

El Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino se firmó en mayo de 1969. La incorporación definitiva de Venezuela sólo comienza a partir de enero de 1974.

El comercio de Venezuela con los países de la ALALC le significa el 6,2% de sus importaciones totales y el 4,3% de sus exportaciones totales.

El comercio de Venezuela con los países del Grupo Andino sólo representa el 2,7% de las importaciones y el 2,4% de las ventas totales de dicho país. Del total de las exportaciones intrasubregionales, Venezuela representa el 29,9% y en el caso de las importaciones: 26,4%. Son cifras, estas últimas, levemente inferiores a las de Colombia.

Obviamente, Venezuela se ha desinteresado de su participación en ALALC en la cual actúa dentro del conjunto de sus socios andinos. El evidente liderazgo que ha ejercido el ex Presidente Pérez se ha expresado a través del SELA, de la Corporación Andina de Fomento y de ciertos instru-

¹⁴ Ibidem.

mentos muy precisos del Acuerdo de Cartagena (Sistema Andino de Fomento de las Exportaciones; Fondo Andino de Reservas) o del propio SELA (Comités de Acción). Es público y notorio que dicho liderazgo pretendió trascender las fronteras regionales.

Por otra parte, no hay razones para pensar que el nuevo gobierno venezolano (democratacristiano) varíe la política decididamente latinoamericana de su antecesor.

Venezuela es miembro natural de dos regiones geográficas: Sudamérica y el Caribe.

Como señalan Héctor Hurtado y otros: "las relaciones económicas entre Venezuela y el Caribe están en proceso de franca expansión. Estas relaciones no se circunscriben estrictamente a las corrientes de comercio, sino que incluyen además inversiones y financiamiento, el auge de las corrientes de turismo y la asistencia técnica"¹⁵.

En síntesis, por su poderío financiero, por su vocación histórica y por su ubicación geográfica, Venezuela está destinada a ser un interlocutor imprescindible en los esfuerzos de cooperación y/o integración regional, manteniendo su inclinación por dialogar con gobiernos que exhiban regímenes políticos democráticos.

III. NUEVOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN REGIONAL

El presente capítulo tiene por objeto precisar el alcance de las principales formas de cooperación regional que han aparecido en el área latinoamericana durante la década del setenta.

No se trata de nuevas formas que contradigan los esquemas de integración o que los sustituyan. Es cierto que aparecen desvinculadas jurídicamente de aquellos esquemas, pero son perfectamente conciliables con éstos, y, las más de las veces, constituyen instrumentos coadyuvantes de los propósitos y mecanismos perseguidos por aquellos.

Nos hemos limitado a observar los casos de los Comités de Acción del S.E.L.A.; de las empresas conjuntas y de los convenios por pares o grupos de países, cualquiera sea la naturaleza que revistan. Finalmente, hacemos algunas reflexiones sobre las modalidades de cooperación que han ideado los empresarios para "regionalizar" sus entendimientos. En cada caso se precisan las perspectivas de aquellas modalidades de cooperación y su relación con los procesos de integración vigentes.

Comités de Acción en el marco del SELA

Los propósitos e instrumentos del SELA no se agotan en la creación y

¹⁵ Héctor Hurtado y otros: "El Caribe y Venezuela: integración de la integración" Revista del Instituto de *Estudios Internacionales* de la Universidad de Chile. Julio-septiembre de 1974. N° 27, pp. 3 y siguientes.

funcionamiento de los denominados Comités de Acción. Si en el presente trabajo nos hemos limitado al análisis de dichos Comités sólo es por el hecho de que constituyen nuevos mecanismos muy precisos para promover la cooperación regional.

No es la oportunidad de destacar la trascendencia del SELA como organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta¹⁶.

En el ámbito de los mencionados Comités de Acción que deberán estar integrados por más de dos estados miembros del SELA los países interesados que participen en ellos, podrán llevar a cabo entre otras actividades, las siguientes:

- a) formular estudios, programas y proyectos específicos de cooperación, de preferencia en las áreas que formen parte de los campos de acción señalados en el Programa de Trabajo del SELA;
- b) coordinar la ejecución de programas o proyectos específicos de cooperación entre los estados miembros participantes;
- c) preparar y adoptar posiciones conjuntas para reuniones especializadas y para negociaciones que sean de interés directo de más de dos de los estados miembros, en concordancia con las posiciones conjuntas que adopte el Consejo Latinoamericano en materia de coordinación.

Los Comités de Acción son instrumentos propios del Consejo Latinoamericano que es el órgano supremo del SELA y que está integrado por un representante de cada estado miembro. El Consejo establece la política general del SELA. Interesa destacar que los acuerdos y proyectos concretos y específicos que se refieren a la cooperación regional sólo serán obligatorios para los países que participen en ellos.

Los Comités de Acción se constituyen por iniciativa del Consejo o de los Estados miembros interesados, pudiendo la Secretaría Permanente proponerle al Consejo la creación de dichos Comités.

Los Comités de Acción están abiertos a la participación de todos los Estados miembros.

Con el objeto de racionalizar sus actividades pueden crear Grupos de Trabajo o invitar asesores u observadores. El financiamiento de estos Comités está a cargo de los estados miembros que participen en ellos.

Cualquiera de los estados miembros podrá retirarse del Comité mediante simple comunicación escrita.

¹⁶ El Sistema Económico Latinoamericano fue estructurado mediante el denominado Convenio de Panamá suscrito el 17 de octubre de 1975 por veinticinco estados independientes de América Latina. En la actualidad son estados miembros del SELA: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela. El 7 de junio de 1976, apenas ocho meses después de su firma, entra en vigencia el Convenio del SELA por haberse producido la ratificación de la mayoría de los estados miembros.

Como señala el Artículo 11 de la Decisión N° 5 relativa al Reglamento de los Comités de Acción, las Actas de Constitución de los mismos, deberán contener los siguientes elementos: estados miembros participantes; objetivos, programas, calendario y procedimiento de trabajo; plazo de funcionamiento; presupuesto y forma de distribución de cuotas; autoridades; indicación del personal técnico necesario; procedimientos de adopción de decisiones; determinación de la Sede.

El primer Comité de Acción fue creado para estructurar un *mecanismo regional de información para excedentes, faltantes y precios* que permita determinar los potenciales de producción y consumo de los Estados Miembros.

En una primera etapa este Comité se concentrará en intercambiar informaciones para ciertos productos seleccionados: trigo, maíz, lácteos, frejoles, arroz, oleaginosas, frutas, soya y sorgo.

Resulta curioso que en ALALC después de 18 años de funcionamiento no se hubiera estructurado un mecanismo similar pese a que el Tratado de Montevideo señala en su Artículo 27 el propósito de coordinar las políticas de desarrollo agrícola y del intercambio de productos agropecuarios para garantizar un abastecimiento regional normal. En la Resolución 100 (diciembre de 1964) se aludía en el marco de ALALC a la necesidad del establecimiento de un sistema permanente y actualizado de informaciones recíprocas sobre estimaciones de producción, consumo, saldos exportables y déficit de los productos agropecuarios.

En el marco del Acuerdo de Cartagena, las Decisiones 43 y 93 se ocupan de la materia.

El segundo Comité de Acción fue creado para elaborar, identificar e instrumentar un programa de fabricación, comercialización y distribución de *complementos alimenticios de alto contenido proteínico*. Se señalan en la Decisión 8 que crea este Comité los proyectos concretos en torno a los cuales se promoverán acciones específicas. Participan en este Comité: Argentina, México, Colombia, Cuba, Chile, Perú, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Uruguay y Guyana. El acta constitutiva de este Comité data de marzo de 1977. Ha merecido atención preferente del Comité aludido la necesidad de coordinar las políticas alimenticias entre los estados y la promoción de empresas destinadas a la fabricación, comercialización y distribución de complementos alimenticios, así como a las de almacenamiento y financiamiento. Se ha aprobado la creación de un sistema de empresas multinacionales latinoamericanas y deberán identificarse, en el futuro, los proyectos específicos de interés para cada estado miembro. Debemos recordar que actualmente en América Latina, más de 150 millones de habitantes (50% de la población total) consumen menos calorías que las recomendadas internacionalmente¹⁷.

¹⁷ Ver el documento SELA: C.CA/O.I./D.F. N° 1, 1978.

El tercer Comité de Acción fue estructurado para elaborar e instrumentar proyectos concretos destinados a la *construcción de viviendas para la población de bajos ingresos y otras edificaciones de interés social*. El Acta Constitutiva de este Comité (mayo de 1977) fue suscrita por Haití, México, Venezuela, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú.

Entre los objetivos del Comité está el de propiciar acciones conjuntas encaminadas a la coordinación del suministro de materiales, componentes, equipos y herramientas de construcción, con miras a lograr una política latinoamericana en ese campo. Dicha política supone disminución de costos, estímulos estatales, mecanismos de financiamientos, etc...¹⁸.

También resulta lamentable constatar que en el marco de ALALC no se haya presentado proyecto alguno sobre Acuerdo de Complementación en materias de viviendas y edificaciones sociales. Tampoco dentro del Acuerdo de Cartagena figuran productos vinculados al sector construcción para ser objeto de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Ni siquiera cuando se trata de estas actividades se dan a conocer en el área, en la subregión, las propuestas públicas pertinentes, lo que permitirá la participación de empresarios, profesionales, o firmas más idóneos.

Por Decisión N° 13, se crearon tres Comités de *Cooperación Agropecuaria y Alimenticia*.

Ellos son: el Comité de Acción para granos, semillas, frutas y oleaginosas con sede en Buenos Aires, Argentina; el Comité de acción para productos del mar y de agua dulce, con sede en Lima, Perú y el Comité de acción para carnes, productos lácteos y derivados de la carne, con sede en Montevideo, Uruguay¹⁹.

En marzo de 1977 se suscribió el Acta Constitutiva del Comité de Acción para la *fabricación de fertilizantes* y ciertas materias primas básicas. Participan en este Comité: Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Venezuela, Costa Rica, Guyana, Panamá.

También en marzo de 1977 se constituyó el Comité de Acción sobre promoción y comercialización de productos artesanales, integrado por Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Colombia, Cuba, Guatemala, Haití, Panamá, Perú, Venezuela²⁰.

En síntesis: Los Comités de acción del S.E.L.A. son instrumentos flexibles; abiertos; no compulsivos; no contradictorios con los esquemas

¹⁸ Ver el documento SELA: Acta Constitutiva del Comité de Acción sobre Viviendas y Edificaciones de Interés Social Publicación de la Secretaría Permanente 1977.

¹⁹ Publicación de la Secretaría Permanente del SELA: Acta Constitutiva de los Comités señalados. SELA/C.A. PM/DF N° 2 septiembre 1977. SP/C.A./CL/DT N° 1, enero, 1978.

²⁰ Documento SELA. SELA/CAFER/RO 1/D.F. N° 1, julio de 1977.

de integración, sino más bien coadyuvantes de éstos; temporales y transitorios. Hasta el momento, presentan la ventaja y tienen el mérito de haberse estructurado considerando, básicamente, las necesidades humanas más apremiantes de la región. Con todo, por el corto lapso transcurrido, resulta prematuro pronunciarse sobre su eficacia como instrumentos de cooperación regional en materias específicas y mediante la realización de proyectos concretos.

Empresas conjuntas

Tal como señala Gustavo Fernández: “La idea de crear un sistema que permita la constitución y funcionamiento de la “empresa multinacional latinoamericana” aparece en forma imperfecta y después de varios años de iniciado el proceso de integración de la ALALC”²¹.

En diciembre de 1964 se aprueba la Resolución 100 que se refiere, entre otras muchas materias de gran contenido integracionista, pero cuyos propósitos y compromisos son “recuerdos del pasado”, a las denominadas “industrias de carácter zonal”. Dichas industrias debían perseguir

“tanto el aprovechamiento del mercado ampliado como el propósito de lograr el mayor o mejor uso de los recursos de la región y, procurar una distribución de los beneficios de la integración que contemple debidamente los intereses de todos y de cada uno de los países miembros”.

Posteriormente, también en el marco de ALALC, la Resolución 157 de diciembre de 1966 señala la necesidad de estimular la instalación en los países de menor desarrollo económico relativo de ALALC: (Bolivia, Ecuador, Paraguay y en cierto sentido Uruguay) “empresas multinacionales con el aporte conjunto de empresarios de países de menor desarrollo y de sus propios países”.

En el marco de las negociaciones colectivas de ALALC, cuyo contenido y alcance precisáramos en el capítulo anterior, el tema ha sido analizado con el título de “empresas binacionales y plurinacionales latinoamericanas”, siendo objeto de análisis sucesivo en las Reuniones de Quito y de Montevideo (1974 y 1975, respectivamente). Incluso se creó al efecto un grupo de trabajo *ad hoc*²².

²¹ Ver Gustavo Fernández Saavedra: “El Régimen uniforme de la empresa multinacional en el Grupo Andino”. *Revista Derecho de la Integración INTAL-BID*. N° 11, octubre 1972, pp. 11 y siguientes.

²² Ver Hans Joerg Geiser: “La integración regional entre los países en desarrollo: el caso de la Comunidad del Caribe”. *Revista Derecho de la Integración INTAL-BID* N° 21, marzo 1976, pp. 87 y siguientes.

Obran en nuestro conocimiento tres proyectos de Resolución sobre el tema que tienen por autores a: Brasil, Argentina y el Grupo Andino.

Los proyectos, entre sí, no difieren sustancialmente. El análisis de los mismos nos lleva a concluir que, hasta la fecha, para la mayoría de los países de ALALC aquellas empresas conjuntas deberán tener las siguientes características:

Socios: dos o más Partes Contratantes del Tratado de Montevideo; pudiendo admitirse socios extrarregionales en la forma que veremos al analizar el capital social.

Capital: proporción mayoritaria de personas naturales o jurídicas de los países miembros de ALALC. Argentina no admite capital extranjero más allá del 40% del total del capital con derecho a voto.

Objeto social: la formulación o ejecución de proyectos de interés zonal (fines de desarrollo económico y social del país del domicilio de la empresa y de los países participantes del proyecto conjunto). Producción y/o servicios. El grupo Andino las vincula a los Acuerdos de Complementación.

Beneficios: ventajas arancelarias, tratamientos preferenciales en materia administrativa, financiera, fiscal y de incentivos (Brasil). Igual tratamiento que una empresa nacional en cuanto a su constitución, tratamiento impositivo, acceso al crédito interno, provisión de bienes y servicios, leyes de fomento industrial (Argentina).

Sede: una Parte Contratante.

Como puede apreciarse, en el marco de ALALC sólo está a nivel de proyectos y de estudios el tema de las empresas conjuntas.

En el caso del Grupo Andino, desde la Declaración de Bogotá (agosto 1966) se viene analizando el tema de las empresas conjuntas, bajo la designación equívoca de "empresas multinacionales". Los Artículos 28, 38 y 86 del Acuerdo de Cartagena aluden específicamente a la materia.

De acuerdo al espíritu y al contenido del Acuerdo de Cartagena, en la Decisión N° 46 que aprobó el "Régimen uniforme de la empresa multinacional" se vincula estrechamente este instrumento a los mecanismos de programación del Acuerdo. Es decir, fundamentalmente, las empresas multinacionales se crearán para desarrollar proyectos incluidos en programas sectoriales de desarrollo industrial; en proyectos de infraestructura física; en programas de nacionalización de industrias ya existentes y en programas conjuntos de desarrollo agropecuario. En los demás casos, "distintos a los propios de la programación" inter-

vienen los órganos del Acuerdo, sea en forma genérica o específica, para aprobar la creación de tales empresas.

Asimismo, en conformidad al espíritu y al contenido del Acuerdo de Cartagena el capital y la gestión de tales empresas deben estar, prioritariamente, en manos subregionales²³.

En el contexto del Mercado Común Centroamericano existen las denominadas "industrias centroamericanas de integración" que son formalmente "acuerdos internacionales entre los países miembros" y que gozan de tratamientos especiales de índole tributaria, arancelaria, etc... En el marco de la Comunidad del Caribe no existe propiamente un "régimen común" sobre la materia, pero se tiende a robustecer las empresas de los países de menor desarrollo del área. Más aún, el Artículo 37 del Convenio sobre Mercado Común del Caribe señala que: "El Consejo examinará las maneras y los medios de introducir un esquema de regulación del movimiento de capitales dentro del Mercado Común, prestando particular atención a las necesidades de los países de menor desarrollo y recomendará a los Estados Miembros proyectos para el establecimiento de tal esquema"²⁴.

En síntesis: debido a que no se dan las circunstancias para estructurar un mecanismo que permita la libre circulación del capital regional dentro del área, en ninguno de los esquemas de integración vigentes, debe promoverse la constitución de empresas conjuntas (bi o plurinacionales) que, en una primera etapa, tengan por objeto social desarrollar proyectos contenidos en Acuerdos de Complementación (ALALC); en los instrumentos precisos de programación industrial o agrícola (Pacto Andino); en los compromisos emanados de los Comités de Acción (SELA) y en los mecanismos similares del Mercado Común Centroamericano y de la Comunidad del Caribe.

Para la constitución de aquellas empresas conjuntas, los países miembros deben facilitar la circulación de capital público y/o privado, previos los resguardos del caso y admitir el acceso de las acciones de aquellas empresas a los mercados de valores nacionales.

Dichas empresas no debieran ser objeto de ventajas arancelarias o tributarias discriminatorias, toda vez que los beneficios que las incentiven estarán incorporados en los respectivos instrumentos de cooperación y/o integración que contribuyen a desarrollar. De esta manera, en la constitución de tales empresas la necesidad de intervención de órganos regionales o subregionales no se justifica, ya que el interés zonal se da por supuesto. Los órganos financieros del área, eso sí, deberán prestar atención preferente a tales empresas.

²³ Chile: Decreto N° 281 del 6-VI-72 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver *Diario Oficial* del 21 de julio 1972.

²⁴ Ver Hans Joerg Geiser: "La integración regional entre los países en desarrollo: el caso de la Comunidad del Caribe". Revista *Derecho de la Integración* INT-AL-BID N° 21, marzo 1976, pp. 87 y siguientes.

CONVENIOS POR PAÍSES O GRUPOS DE PAÍSES

a) *Convenios ajenos al desarrollo de la infraestructura física*

En un artículo que publicamos en diciembre de 1976, señalamos las causas que presumiblemente han determinado un retorno al bilateralismo en la región; especialmente en el área del Cono Sur. Decíamos, que tanto por razones estrictamente políticas (necesidad de estrechar vínculos con gobiernos vanos o políticamente afines) o por la importancia producida en el marco de ALALC (insatisfacción con las concesiones negociadas y juego de la cláusula de la nación más favorecida) Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y, en menor medida, Chile y Bolivia, han concertado entendimientos bilaterales de la más variada naturaleza²⁵. Dichos convenios se insertan, tanto en el área de la cooperación comercial; en inversiones conjuntas; como en el de la cooperación educativa, científica y tecnológicas. No están ausentes los convenios sobre turismo, asuntos sociales, etc.

Los convenios relativos al desarrollo conjunto de la infraestructura física, sean bilaterales o multilaterales, merecen comentario aparte.

En razón de haberse orientado ALALC exclusivamente al otorgamiento de ventajas arancelarias entre los países miembros, es sólo en ese terreno donde puede producirse desarmonía entre los convenios bilaterales y el Programa de Liberación de ALALC. Por ello es que, curiosamente, por Resolución 354, de diciembre de 1975, Uruguay fue autorizado a otorgar ventajas exclusivas en favor de Argentina y de Brasil y que no se extienden al resto de las Partes.

Estos convenios bilaterales que pueden amenazar seriamente el principio de la "multilateralidad" en que se sustenta ALALC y retrotraer la situación a la época previa al Tratado de Montevideo, ha preocupado a los países miembros en el curso de las negociaciones colectivas. En efecto, las delegaciones de los países miembros del Grupo Andino presentaron un proyecto de resolución en virtud del cual dichos Convenios deben ser conocidos y sancionados por los órganos de ALALC; compatibles con los propósitos y objetivos del Tratado de Montevideo y esencialmente transitorios²⁶. Las delegaciones de Argentina, Brasil, México, Paraguay y Uruguay se abstuvieron al ser sometido a votación dicho Proyecto en el Decimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia de ALALC.

Por otra parte, Venezuela suscribió, en 1977, Convenios con Argentina y Brasil; México lo hizo en el mismo año con Brasil y Jamaica. Desde 1976,

²⁵ Ver Raymundo Barros Charlín: "La tentación del bilateralismo" N° 10 Revista de *Estudios Sociales*. Corporación de Promoción Universitaria, diciembre 1976.

²⁶ ALALC./C. xv/dc. 27 (15 diciembre 1975).

Venezuela lleva adelante un Programa de Cooperación con el Caribe cuya finalidad es la de cooperar con el desarrollo económico y social de las Islas de habla inglesa que constituyen la frontera marítima de Venezuela, a la vez que logra una mayor integración de las mismas a Latinoamérica²⁷

El Convenio comercial bilateral de mayor alcance de los celebrados hasta la fecha es el Convenio de cooperación económica entre Argentina y Uruguay (CAUCE)²⁸.

b) *Convenios sobre proyectos bilaterales o multilaterales de desarrollo de la infraestructura física*

Ahora bien, en el campo de la *integración fronteriza* son numerosos los entendimientos bilaterales.

Los países comparten recursos naturales; están dichas regiones apartadas de las metrópolis y los vecinos aparecen incrustados en una realidad que presenta la misma fisonomía ecológica y muy similares problemas económicos. A raíz de la observación de caso de Chile, publicamos un trabajo sobre las "modalidades que ofrece el régimen fronterizo" y el tratamiento legal de que es objeto en el marco de ALALC²⁹.

Durante estos últimos años hemos visto materializarse importantes proyectos de integración fronteriza que coadyuvan y de manera alguna distorsionan la integración latinoamericana.

Según la naturaleza de actividades a desarrollar estos Convenios se refieren a:

- desarrollo de complejos agroindustriales (Colombia y Venezuela: Zulia-Ureña; Colombia y Ecuador: Putumayo).
- explotación de cuencas de ríos y obras hidráulicas (Perú y Ecuador: Puyango-Tumbes y Catamayo-China; Brasil y Uruguay: Laguna Merim y Río Yaguarón).
- convenios de tránsito de personas y de vehículos (Perú y Ecuador).
- constitución de empresas binacionales (Empresa Promotora de Integración Fronteriza Colombo-Venezolana, C.A.; Empresa Agroindustrias Zulia-Ureña, C.A.; Empresa binacional entre Colombia y Ecuador Proindustrialce Ltda.

Merece destacarse el hecho que desde 1974 grupos empresariales del norte argentino; norte chileno; sur y oriente de Bolivia y Paraguay han

²⁷ Ver INTAL-BID: "El proceso de integración en América Latina en 1977". Talleres Gráficos 21 otopeno SACIF 1978 pp, 287-291.

²⁸ Ver Revista Mensual del INTAL N° 6 (septiembre 1976): Alfredo Echegavay: "El Convenio de cooperación económica entre Argentina y Uruguay".

²⁹ Ver Raymundo Barros Charlín: "Modalidades que ofrece el Régimen Fronterizo". N° 8 *Revista de Derecho Público*. Universidad de Chile. Julio-diciembre 1967.

ido encarando problemas de integración fronteriza. En septiembre de 1976 en virtud del Acuerdo de Santa Cruz, estructuraron el Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS) en torno a "la identificación de esta área sudamericana formada por las regiones limítrofes de estos cuatro países, que ofrecen similares características de aislamiento físico y posibilidades de complementación económica, con objetivos comunes de mejoramiento de la infraestructura física intrarregional para incrementar el intercambio comercial y optimizar la explotación de su potencialidad de desarrollo"³⁰.

En el campo de la infraestructura física, a nivel multilateral, son conocidos los esquemas de la Cuenca del Plata y del Pacto Amazónico. En el marco de la *Cuenca del Plata* se pretende: "el desarrollo armónico e integración física de la zona a través fundamentalmente de obras de infraestructura. La expresión jurídica positiva se dará en los límites de los proyectos específicos que deciden ejecutar los estados. Cada uno de ellos exigirá, en efecto, una forma jurídica claramente contractual, dotada con la flexibilidad de un negocio concreto y no con la necesaria rigidez de un Estatuto Institucional"³¹. Una serie de realizaciones concretas se han llevado a cabo en el marco del Convenio de la Cuenca del Plata al cual debemos considerar cabalmente como un "instrumento multilateral de cooperación regional para el desarrollo de la integración física entre los países beneficiarios de la Cuenca".

La mayor parte de los proyectos se refieren a aprovechamiento hidroeléctrico, construcción de gasoductos, cuestiones de riego, construcción de puentes.

Existe la tendencia a incurrir en un error más o menos generalizado que es el de comparar el esfuerzo que llevan a cabo estos países con los del Grupo Andino, como si se tratara de esquemas comparables. Incluso se los ha analizado como procesos contrapuestos, o "polos de integración" antagónicos.

Por su parte, el *Pacto Amazónico*, básicamente "conjugar esfuerzos, tanto en el plano interno como en el ámbito multilateral, para promover el desarrollo armónico de la Amazonia, que permita una distribución equitativa de los beneficios de su desarrollo entre las Partes Contratantes, para elevar el nivel de vida de sus pueblos y lograr una plena incorporación de sus territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales".

Al igual que el caso del Convenio de la Cuenca del Plata, el Pacto Amazónico persigue objetivos propios de la cooperación multilateral para

³⁰ Ver INTAL-BID: "El proceso de integración en América Latina en 1977". Talleres Gráficos 21 otioPORO SACIF 1978, pp. 287-291.

³¹ Véase "El Informativo ALALC". Año XVIII, N° 724, Santiago, enero de 1977. Eduardo White: "Tratado de la Cuenca del Plata: el sistema como método de cooperación internacional", pp. 2-10.

el desarrollo de la infraestructura física. Tal es así, que los países del Grupo Andino, sin apartarse en lo más mínimo de los principios y objetivos del Acuerdo de Cartagena participan del Pacto Amazónico una vez superados los recelos iniciales.

En síntesis: en la medida que surjan nuevos mecanismos de cooperación en materias no armonizadas en los esquemas de integración, nos hallaremos en presencia de esfuerzos útiles y coadyuvantes, particularmente si se refieren al mejoramiento de la infraestructura física.

En la medida que se suscriban convenios económicos con franquicias arancelarias o de otra naturaleza al margen de los esquemas de integración se deben adoptar todas las normas preventivas destinadas a preservar la esencia multilateral de dichos procesos que constituye su característica más relevante.

Modalidades de participación empresarial

En general en los procesos de integración de América Latina ha sido sólo la participación de los distintos gobiernos comprometidos el elemento determinante para concebir instrumentos y dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. En los diferentes esquemas, la participación del sector empresarial se ha limitado al aprovechamiento de las concesiones obtenidas y a proponer algunas tímidas modalidades de complementación (Reuniones Sectoriales para proponer Acuerdos de Complementación en el marco de ALALC). Por otra parte, los procesos no han sido capaces de generar una "masa crítica" de intereses que haga que los empresarios tengan una participación activa y presionen por dotar a los esquemas de normas que los afianzen jurídicamente y los perfeccionen. La actitud del empresario chileno a raíz del retiro de Chile del Pacto Andino es una muestra de la indiferencia con que se observan estos quehaceres.

Desconocemos sugerencias concretas emanadas de organismos empresariales del área destinada a crear instrumentos, a coordinar políticas o a promover mecanismos de incentivos regionales para el mejor aprovechamiento de las concesiones negociadas o para idear nuevas fórmulas de cooperación. Básicamente, algunos empresarios se han preocupado de incluir o excluir, según sus intereses, productos de las denominadas Listas Nacionales, o de sugerirle a los gobiernos la concertación, por sectores industriales específicos, de determinados Acuerdos de Complementación. En este último aspecto, los empresarios argentinos, brasileños y mexicanos han sido los más agresivos.

A nivel nacional, por lo demás, los gobiernos no han estructurado mecanismos permanentes para incorporar al sector empresarial a los procesos de integración. Salvo el caso del Comité Asesor Económico y Social del Grupo Andino, las fuerzas laborales permanecen completamente desprovistas de toda vinculación orgánica y sistemática en relación a la integración del área.

Con todo, para tratar de coordinar esfuerzos, discutir proyectos conjuntos y buscar fórmulas de entendimiento mutuo, los empresarios del área, sean éstos públicos o privados, han estructurado algunas organizaciones de alcance regional.

Es así como es posible percibir las siguientes:

- *Sector energético*: Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), que agrupa a 20 países; Asociación Recíproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL), que reúne a empresas públicas petroleras;
Comisión de Interconexión Eléctrica Regional (CIER) empresas eléctricas del área.
- *Sector transportes*: Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF).
Asociación Latinoamericana del Transporte Automotor por Carretera (ALATAC).
Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR).
- *Sector financiero*: Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) extensiva tanto a la banca pública como privada.
Federación Latinoamericana de Bancos (FELABAN) propia de la banca comercial de la región.
- *Sector industrial*: Asociación de Industriales Latinoamericanos (AILA), extensiva a las corporaciones industriales de los países de ALALC; Asociación Latinoamericana de Industrias de Conservas y Afines (ALICA) de nivel ALALC. Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA).
Organización Latinoamericana del Vino y la Uva (OLAVU).

En el marco de ALALC existe, desde el año 1965, la Comisión Consultiva de Asuntos Empresariales que tiene como objetivo “analizar los aspectos y modalidades del proceso de integración y formular a los órganos de la Asociación las recomendaciones que estime procedentes. Podrá, asimismo, propiciar la celebración de reuniones especializadas para considerar problemas referidos a determinados sectores de la actividad económica”. Por otra parte, son varias las Reuniones Sectoriales, a las cuales normalmente sólo asisten empresarios de tres o cuatro países.

En el marco del Acuerdo de Cartagena, como ya se dijo, funciona el Comité Asesor Económico y Social, reglamentado por las Decisiones 17 a 39, 55, 72 y 74 de la Comisión de dicho Acuerdo.

En síntesis: A nivel nacional, los gobiernos debieran actuar en estrecha coordinación con los sectores privados (laborales y empresariales) para determinar la política integracionista. A nivel regional, los órganos técnicos de los diversos esquemas de integración debieran determinar

los sectores o actividades económicas que consideren prioritarios a los efectos de complementarse y promover, con sugerencias precisas, las modalidades y perspectivas de entendimientos entre los posibles sectores interesados. La participación orgánica del sector privado en los esquemas de integración tiene un antecedente válido en el Comité Económico y Social del Acuerdo de Cartagena, ejemplo que podría generalizarse.

7. POLITICA EXTERIOR DE AMERICA LATINA: AGENDA DE INVESTIGACION

*Walter Sánchez G.**

El panorama de las relaciones tanto inter como intranacionales en América Latina aparece marcado con el signo de la incertidumbre.

Se ha roto el sistema de alianzas que mantuvo el poder político en la década del sesenta y por lo tanto se han soltado los lazos que ataban la región a una política de bloques, típica de la guerra fría.

La disolución de estos bloques y coaliciones políticas de antaño, en el plano interno como internacional es una de las características cruciales de la región, cuando nos acercamos al fin del milenio.

Las consecuencias de este fenómeno que aparece obvio al releer estas páginas constituye la preocupación central de este resumen y proyecciones finales. Los problemas que a continuación se señalan tienen como propósito plantear algunas preguntas más que ofrecer respuestas; en este sentido se habla de un conjunto de inquietudes para formar parte de una "agenda de investigación" sobre política exterior en América Latina.

La crisis del sistema de alianzas

Las coaliciones de fuerzas sociopolíticas, que en un momento estuvieron unidas en torno a una situación social, a intereses y ciertos valores culturales en común, han perdido su grado de cohesión, así como la ética de la guerra fría en el plano mundial dejó de ser la matriz de la política internacional.

En América del Sur, los ejes que sostienen el equilibrio de poder en el interior de los estados y entre éstos, se han trasladado cual péndulo desde el centro hacia la derecha del espectro político; mientras que en el sistema internacional, en Centroamérica y en Estados Unidos, y se percibe una dinámica diferente y al menos en la retórica, a veces aparece como contrapuesta.

Esta situación se ilustra con paradojas políticas, como aquellas que señala la situación de que donde Estados Unidos no es bienvenido por los gobiernos, las fuerzas sociales desidentes buscan el apoyo norteamericano. Y viceversa, en aquellos países donde la conexión con Estados Unidos es demasiado influyente para los gobiernos, los pueblos recurren a explosiones de animosidad en contra de la penetración de los Estados Unidos.

*Doctor en Ciencia Política (PH.D.). Profesor Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

La paradoja se convierte en cruda realidad cuando se percibe que en ninguno de los dos casos existe un desvelo de parte de los dirigentes políticos de América del norte o del sur, por resolver este problema. En los hechos quizás la "relación especial" llegó a su fin y se agotó en buena medida, sólo se mantiene formalmente en el caso brasileño por medio de un sistema de consultas permanentes.

Otra paradoja que aparece a menudo en la política latinoamericana, es que a veces en vez de conciliarse las metas del máximo desarrollo económico con la de una mínima seguridad nacional indispensable, los avances económicos son aleatorios en los hechos. Si bien son impresionantes las cifras sobre progreso económico, éstas no anulan los efectos sociales de estos logros, salvo el caso de algunos países.

También la paradoja reaparece cuando a veces se aumenta al máximo las medidas para garantizar la seguridad o cohesión nacional y se llega a resultados políticos y económicos más o menos esperados o muy diversos dadas las condiciones sociopolíticas de cada país tan especiales, en las cuales se maneja su economía y su política.

Las fricciones que se producen en la búsqueda de metas simultáneas, quedan de manifiesto cuando se observa en algunos modelos de desarrollo un divorcio entre la ferviente liberación de las políticas económicas domésticas e internacionales y la apatía democrática frente a la necesidad de proyectar estos cambios en la esfera de la generación y traspaso de autoridades en un país.

Estas paradojas ilustran lo que se ha denominado como la "crisis de la élite", si es que ha existido una élite homogénea en cada país, la cual se resuelve en favor de los nuevos aliados políticos que en general coinciden con sectores moderados cívicos-militares y técnicos, los cuales asumen de facto el control de las funciones del estado, a veces con apoyo transnacional y en otras oportunidades desafiando a estas presiones. Esta "crisis de élites" es una clara invitación para buscar nuevos modelos de desarrollo capaces de superar las debilidades legadas por los experimentos populistas, de izquierda o derecha, cívicos o militares.

En el cono sur este fenómeno se ha internacionalizado y por ende su repercusión en las políticas exteriores de la subregión ha sido fácil de percibir en América Central esta crisis ya estalló.

La tensión política interna se ha proyectado en las relaciones multilaterales y bilaterales así como es innegable que éstas también han influido en algunos casos para la creación de coyunturas más propicias a la unidad nacional, por sobre los divisionismos partidistas.

Ideología y política exterior

No quisiéramos caer en la vulgar opinión que sostiene una correlación unívoca entre ideología y política exterior, en particular entre demo-

cracia, paz y cooperación internacional; o entre socialismo y convivencia pacífica.

La historia de las relaciones internacionales se ha encargado de desmentir esa correlación directa. Los gobiernos conservadores y liberales; las dictaduras y las democracias no han sido en el pasado necesariamente más amistosos o belicosos que sus adversarios. Los polos ideológicos opuestos han reaccionado más o menos de igual manera cuando sus intereses nacionales son menoscabados y sus territorios empobrecidos por la acción del invasor.

Así pues la relación entre regímenes autoritarios y políticas exteriores más o menos pragmáticas, flexibles y de apertura hacia el continente americano y el mundo entero es espúrea, sutil e indirecta. Una prueba de ello es el caso de la diplomacia Brasileña la cual no sólo predica el "pragmatismo responsable" sino que también practica cierta "rebeldía responsable" en favor de sus intereses y los de otros países, a pesar de sostener tesis ideológicas anticomunistas y nacionalistas en el plano doméstico.

La mayor sensibilidad de los gobiernos sobre los problemas de la amenaza externa e interna, por cierto que ha estrechado el marco de opciones internacionales; sin embargo, y como lo demuestran algunos éxitos diplomáticos de gobiernos militares como Perú y Brasil no hay una relación determinista entre dictadura y política exterior deficiente. A contrario sensu, una "democracia" también tiene éxitos o fracasos diplomáticos como lo muestran los casos de Costa Rica, México y Venezuela.

De ninguna manera se sostiene que mientras existe menor democracia se tiene un mayor poder internacional, como podría deducirse al ver el auge del poderío soviético o cubano, a través de una diplomacia armada y transcontinental que a veces aparece como invensible.

En el polo opuesto, la experiencia de Estados Unidos con 200 años de política exterior democrática serviría para desbaratar una hipótesis tan ingenua; lo que se quiere decir, es que el surgimiento de nuevos actores que protagonizan la vida política de la región, no necesariamente significa una política exterior más eficiente o errónea. Tampoco el éxito o fracaso de ella, dependerá de la bondad o maldad de la fe e ideologías que postulan sus gobernantes. Las causas son de hecho muy variadas y en general dependen del grado de pragmatismo y de un consenso nacional estable, para el buen uso del poder político y militar de los estados.

Pragmatismo innovador

El éxito de una política exterior se medirá más bien en la capacidad de coordinar y aunar intereses diversos, que son la única base de las amistades y alianzas más estables entre países.

El diseño de política exterior en América Latina debiera tomar en cuenta esta verdad capital. El concierto de intereses es lo que debe predominar en los entendimientos regionales por sobre la absolutización de otros valores tales como el de la seguridad nacional, el nacionalismo excluyente, una retórica tercermundista a veces sin contenido e incluso ciertas formas de gobierno democrático tradicional, muy respetables pero anacrónicas en su concepción internacional.

En la actualidad la práctica del transnacionalismo en la economía política mundial ha cruzado la geografía regional y las barreras ideológicas; prueba de ello es el pujante comercio entre las economías centralizadas y el sistema capitalista. Frente a esta dinámica casi irreversible, los países de América Latina debieran abrirse a los beneficios innegables de este movimiento transnacional, cuidando, eso sí, de no claudicar en aquellos valores propios que se siguen sosteniendo a través de otros tipos de competencia, por la autonomía e identidad nacional.

El aspecto innovador está claramente señalado por el papel de "puente de cristal" que puede jugar América Latina en la cooperación horizontal y en la articulación de intereses del Tercer Mundo y en el diálogo Norte-Sur por un "Nuevo Orden". Lo importante es no caer en el aislacionismo, cuando el transnacionalismo es lo que caracteriza las relaciones internacionales del presente y futuro.

Globalidad y omnidireccionalidad

En muchos casos los excesos de preocupación por las consideraciones militares y defensivas así como las argumentaciones anticomunistas o ante cualquier amenaza ideológica o militar, pueden producir verdaderas fijaciones intelectuales que son nocivas para una visión global y dinámica de la política exterior. Por otro lado, una visión mercantil de la diplomacia también es un enfoque unidimensional e incompleto. En un mundo que avanza hacia un "Nuevo Orden" internacional, América Latina no puede mantener una perspectiva parroquial y de alineamiento automático con los intereses de las potencias de occidente que a veces no coinciden con nuestros propios y legítimos intereses.

Esta misma fijación en un sólo sector de problemas, en un planeta cada día más interdependiente, se puede producir cuando un país enfatiza como valor supremo los aspectos tendientes a "regular" la conducta de los ciudadanos y "asegurar" sus fronteras, sin poner el mismo empeño por eliminar medidas de coerción y promover políticas participativas en el concierto de las naciones. Estos criterios suponen que si bien América Latina es un aliado vital y un miembro clave de la comunidad occidental y del Atlántico, ello no impide buscar los intereses propios de la región y mantener un equilibrio en las relaciones con países de la

vasta Cuenca del Pacífico sin detrimento de nuestros lazos con el mediterráneo y el atlántico.

Estabilidad política y presencia internacional

En tercer lugar, no se puede negar que a pesar de sus defectos la organización democrática de una sociedad es la forma más adecuada para cautelar los valores tan deseados por todos: la unidad nacional, la soberanía y por ende un orden interno y externo en paz y tranquilidad. Por esta razón, la actual búsqueda de formas no-autoritarias de gobierno ha sido quizás consecuencia de un agotamiento de modelos populistas y de un verdadero "boom" de regímenes militares en América del Sur en los últimos años.

Una vez que el "boom" comienza a congelarse, y cuando se perciben cambios hacia una mayor democratización, es urgente iniciar un "proceso de introspección" en América Latina, para buscar las causas verdaderas del por qué de la carencia de consensos estables en la región, que ha ido acompañado con un declinar de su prestigio político en el mundo. Paradojalmente, el deterioro de la primacía de Norteamérica ha sido un movimiento paralelo al fin de muchas presunciones de liderazgo que tuvo América Latina y que hoy se trasladan hacia otros continentes y países.

La debilidad de los consensos nacionales por períodos significativos, la inestabilidad político-institucional y las presiones externas, son sin duda una de las causas estructurales que ayudan a comprender la brusca caída de la participación de América Latina en el concierto de naciones y el aumento de sus fricciones internas. La superación de estas deficiencias es pues una tarea de proyecciones al nivel político como también diplomático. Lo más ingenuo sería creer que importando modelos foráneos o mediante la carrera armamentista y la lucha antiterrorista se solucionarían las causas de fondo a las disyuntivas entre seguridad, democracia y solidaridad continental.

Las perspectivas de la democracia, en Venezuela, Colombia, Costa Rica y la "democracia" con "partido único" de México, no han sido estudiados ni observados con el mismo empeño que los gobiernos autoritarios. Esta limitación, que se advierte incluso en este libro, también se aplica al caso de las experiencias democráticas "cooperativistas" en los nuevos países del Caribe. En ambos casos se han omitido los análisis, más que nada por la imposibilidad de ubicar expertos que conozcan estos problemas desde una perspectiva autóctona. De todos modos, ésta es una prioridad en cualquier agenda de investigación futura.

En algunos países excepcionales por su estabilidad democrática en las últimas décadas, las amenazas de corrupción, violencia, indisciplina social e intolerancia entre las facciones políticas, pueden minar su orden y el creciente ascendente de estos países en el equilibrio de Amé-

rica Latina. El abuso del despliegue internacional como factor de cohesión interna puede frustrar aspiraciones de liderazgo Tercer Mundista, lo cual desprestigia al continente frente a otros países en desarrollo.

Una situación similar, se puede producir si el proceso 'descompresión' y descongelamiento político de Brasil se frustra. En el polo opuesto a la descompresión política del Brasil, la "militarización" de la política cubana y su grado de subordinación a los designios de la Unión Soviética, no podrían ir en aumento sin que ello signifique un foco desestabilizador para la convivencia regional y en las subregiones donde se concentra el contagio del castrismo.

Dentro de la vasta gama de alternativas entre estos dos polos, muchas vías nacionales intermedias pueden surgir como fruto del esfuerzo interno por repensar el futuro político-diplomático de la región. Una tarea de la diplomacia regional sería crear una región más autosostenida e independiente de una política de bloques o de una posición menos sumisa con el hegemonismo mundial.

En el plano de la política interna de los gobiernos autoritarios, las inquietudes más importantes que es necesario detectar e investigar son: el problema de 'como' hacer posible la cesación de hostilidades violentas entre grupos políticos rivales y contendores del poder en cualquier apertura democrática; 'como' encontrar por la vía evolutiva (no por el 'golpe de palacio') un sistema para regular la transferencia del poder que dé garantía a todos los sectores de la comunidad nacional, que sea automático en sus plazos y lo más libre y representativo posible en la forma de su generación. Finalmente, se debe asegurar el no retorno a prácticas populistas que permiten la proliferación de fuerzas anti-democráticas que instrumentalizan para sus propios fines totalitarios el juego político; en concreto, el terrorismo debe ser regulado.

La seguridad regional en un mundo de coaliciones múltiples

En relación al problema del grado de seguridad regional, las perspectivas de los acuerdos de seguridad continental continúan aún muy condicionadas por las relaciones desiguales y asimétricas con los Estados Unidos. Debido a lo anterior, las perspectivas de seguridad, de América Latina son "sui generis" y no se identifican necesariamente con los de las potencias ni con el Tercer Mundo. Las lecciones de esta situación es dual en el sentido que arroja algunas luces sobre las avenidas teóricas que se pueden excursionar para examinar mejor estos fenómenos y por cuanto, contienen algunas implicaciones políticas, las que se deducen de nuestra interpretación sobre la pérdida de cohesión y disgregación de los acuerdos de seguridad regional, tales como OEA y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Los obstáculos principales de los acuerdos regionales para la Paz y Seguridad son de distinta naturaleza y por lo tanto requieren explicaciones "ad hoc".

Debido a que existe una estrecha correlación entre la política externa de los Estados Unidos y la cohesión del sistema de alianzas para la seguridad hemisférica, el progresivo retiro de Estados Unidos de la dirección de los asuntos mundiales; su declinar relativo dentro de la región y su crisis de credibilidad, han erosionado los vínculos de seguridad regional, político-diplomática y militar; sin incluir la falta de "seguridad económica colectiva" que nunca ha sido aceptada por la potencia del norte.

Si a estas realidades se agrega la introducción de las políticas de derechos humanos como criterio de selección de aliados y adversarios, las posibilidades de éxito de los acuerdos de seguridad son escasas. Un segundo obstáculo proviene del interior de las estructuras y mecanismos adoptados por OEA y que se agudizaron después de las reformas del TIAR. Hoy día no se fortalecen las instancias regionales para la defensa colectiva de la seguridad regional, sino, por el contrario, se privilegió la posibilidad de acudir a la instancia global, es decir, al sistema de Naciones Unidas para solucionar, repeler la agresión o denunciarla. La explicación de este inconveniente lejos de ser un problema de carácter procesal o institucional como afirmaría el análisis tradicional, por cuanto hay casos en que se está obligado a agotar la instancia regional, es un sistema en que los actores subordinados del acuerdo prefieren optar por la protección de un árbitro más universal, antes que poder ser víctima de la intervención de Estados Unidos frente a una eventual situación de crisis.

En adición a estos obstáculos, es perceptible la situación de vacío de poder que ha dejado el retiro parcial de los Estados Unidos y de algunas potencias europeas (en el caso del Caribe). La consecuencia neta de este vacío, es una creciente competencia por asegurar un equilibrio regional que no sea adverso a los intereses nacionales de los más fuertes. En esta competencia hay indicios de que potencias extrarregionales intentan penetrar a América Latina. Otra prueba de esta competencia es que se han diversificado los acuerdos de seguridad bilateral de uno o varios países americanos con europeos e incluso países comunistas. Por ejemplo en el campo de los suministros de armamentos y del "know how" bélico esta diversificación iniciada por Perú, ha debilitado el monopolio que ejercía Estados Unidos y por ende ha disminuido la dependencia militar. Curiosamente, mientras más autónomos son los miembros dentro de los acuerdos regionales, mayores son las posibilidades de enfrentamiento e incertidumbre entre los países y hay más alternativas de atomización y disgregación de los acuerdos regionales.

En particular, en los casos de acuerdos sobre transferencia de tecnología nuclear, sobre ayuda militar y económica se ilustra con claridad el impacto de la política de derechos humanos en la dispersión y falta de cohesión de los acuerdos de seguridad regional. Esta misma política también se ha convertido en uno de los inconvenientes de los regímenes

de 'seguridad nacional' que antes fueron los aliados predilectos de Estados Unidos. Las perspectivas de los acuerdos de seguridad regional a la luz de estas realidades podrían no ir hacia una corriente antagónica a los Estados Unidos, aunque este país ahora desconozca la relevancia de la región para su propia seguridad estratégica.

No obstante si esta hipótesis se verifica positivamente, se puede concluir y vislumbrar por un lado, el ensanchamiento de la brecha entre seguridad global y regional, lo cual iría en desmedro de esta última y por otro lado, un proceso en favor de una mayor diversificación de las estructuras y mecanismos de seguridad bilateral o de bloques, especialmente en "áreas sensibles" como la militar, nuclear, energética y económica.

Si se concluye de esta forma, los arreglos de seguridad tradicional requerirían una urgente innovación, para no ser arrasados por los acontecimientos y por la avalancha de inseguridad regional, psicológica y política, que provocó el declinar de Estados Unidos de la política mundial y latinoamericana. Dentro de este contexto no sólo proliferarían aún más los gastos en armas y los regímenes de seguridad nacional sino que también nuevas crisis de solidaridad regional pueden explotar.

Sin caer en generalizaciones, algunas de estas conclusiones bien podrían aplicarse por ejemplo al contexto de Indochina donde la credibilidad de ambas superpotencias ha sido puesta en jaque. En otras regiones, como en el Sudeste Asiático y en Africa, las crisis de los esquemas de seguridad regional y multilateral por cierto pueden tener otras explicaciones pero sus consecuencias políticas y sus resultados, no contradicen necesariamente nuestros hallazgos referidos al caso de América Latina.

En síntesis los problemas de política exterior, a investigar tanto en el nivel de las relaciones bilaterales, multilaterales y extrarregionales de América Latina, podrían formar una mesa con cuatro patas: *el pragmatismo innovador; la globalidad u omnidireccionalidad; la búsqueda de consensos político-diplomáticos estables y la redefinición de los acuerdos de seguridad regional* para acomodarlos a esta dinámica casi irreversible de la creciente autonomía y diversificación de la política regional en el contexto mundial y del Tercer Mundo.

La identificación de estos objetivos de política exterior son, por cierto, interrogantes más que respuestas y en el mediano plazo deberían constituir uno de los primeros temas en una "Agenda de investigaciones" sobre Política Exterior y las relaciones intrarregionales.

Preguntas y problemas adicionales

¿Cuáles serían las estrategias de las políticas exteriores, adecuadas a las interrogantes planteadas y a los intereses regionales y nacionales?

¿En qué medida la heterogeneidad de objetivos y políticas en América

Latina en su dinámica interior y entre esta región con los países del Tercer Mundo no opaca algunas generalizaciones sobre la región?

¿Qué mecanismos institucionales deberían analizarse y proponerse para eliminar al máximo los errores en el diseño y ejecución de las políticas exteriores?

¿Cómo investigar la política exterior de los países?

¿Cómo provocar un tipo de diálogo entre el sector público y privado; civiles y militares con los intelectuales, para debatir, sin presiones y con rigurosidad, los problemas que afectan las relaciones intra e internacionales?

¿Cómo encontrar un sistema de suministro y almacenamiento de información sobre estos problemas que permita agudizar la memoria política en nuestra región y aprender las lecciones del pasado?

¿Qué teorías, metodologías y técnicas de investigación son las más adecuadas para hacer un diagnóstico y proyectar los problemas políticos diplomáticos de América Latina?: ¿Habría que elaborar modelos autóctonos y arrojar los importados?; ¿Es necesario hacer una nueva doctrina en este sentido o es posible llegar a un término medio?

Esta Agenda de Investigación supondría una estrecha coordinación de los esfuerzos nacionales y regionales en materia de recursos humanos y materiales como asimismo en aspectos relativos a la circulación y difusión de la información.

Es deseable que así como en el área de estudios sobre el "nuevo orden", "el desarrollo", o "estudios sobre la paz" se han producido enormes contribuciones, así también en el área de los "talleres diplomáticos" para el análisis de la coyuntura latinoamericana, se puedan producir ideas y avances importantes que serían beneficiosos tanto para el futuro de la ciencia política y las relaciones internacionales, como para la paz y seguridad del continente.

Esta sumaria descripción de las principales interrogantes que se pueden extraer de este trabajo en conjunto, son de mi exclusiva responsabilidad y en parte son el fruto de mis investigaciones y debates del Grupo, sobre las relaciones entre países de América Latina*.

Hay plena conciencia de que esta agenda es el comienzo de una búsqueda más amplia y ecléctica sobre cómo investigar la práctica y el diseño de objetivos de políticas exteriores. Al respecto es necesario la consulta para lograr un mínimo común denominador regional y después emprender trabajos de investigación destinados a planificar, aplicar y evaluar estos objetivos y políticas específicas.

Estas indicaciones proyectivas, como señalábamos en nuestra

* Los resultados publicados de nuestras investigaciones aparecen al final de esta obra en la Colección Estudios Internacionales; además de artículos en los libros: *¿América Latina Clase Media de Naciones?*; *América Latina y la Región Asia-Pacífico* y *La lucha por el Poder en el Siglo xx*.

introducción, no tienen ningún alcance más allá de la necesidad de una practicidad en el análisis político. El desafío que se nos plantea es iniciar la urgente tarea de ir a la creación de una especie de "estado mayor" latinoamericano que reúna nuevamente a una nueva generación de académicos e instituciones influyentes con el fin de atacar estos desafíos.

En esta tarea la "intelligentzia" en América Latina ha jugado un papel protagónico en el pasado y podría hacerlo en el futuro si tiene la vocación y el coraje, a pesar de las dificultades que existan.

No obstante esta sana utopía, hay que reconocer que la guerra es un problema que nos afecta a todos por igual y es un asunto demasiado grave para que quede en manos de puros intelectuales, civiles, militares, empresarios o políticos; lamentablemente nadie puede decir que esa amenaza ha desaparecido para siempre de América Latina, Centroamérica y el Caribe.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

La Colección de Estudios Internacionales reúne obras producidas o patrocinadas por el Instituto.

- Furtado, Celso. *La Economía Latinoamericana*. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana. Santiago, Editorial Universitaria, 1969. 311 p. (Agotado).
- Gittings, John. *El conflicto chino-soviético*. Santiago, Ediciones de la Universidad de Chile, 1967. 517 p. (Agotado).
- Kaplán, Marcos. *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago, Editorial Universitaria, 1969. 320 p. (Agotado).
- Sunkel, Osvaldo (ed.). *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*. Santiago, Editorial Universitaria, 1970. 436 p. (Agotado).
- Véliz, Claudio, (ed.). *El conformismo en América Latina*. Santiago, Editorial Universitaria, 1970. 303 p. (Agotado).
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Chile: The Balanced View*. A compilation of articles about the Allende years and after. Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975, 298 p. US\$ 7.
- Orrego Vicuña, Francisco. *Los Fondos marinos y oceánicos*. Jurisdicción nacional y régimen internacional. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976, 451 p. (Solicitudes: Editorial Andrés Bello. Casilla 4256, Santiago).
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica*. Estudios presentados al Seminario interdisciplinario sobre problemas marítimos. Santiago, Editorial Universitaria, 1976, 115 p. US\$ 6.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Preservación del medio ambiente marino*. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino. Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976. 353 p. US\$ 7.
- García Amador, F. *América Latina y el Derecho del Mar*. Santiago. Editorial Universitaria, 1976. 200 p. US\$ 7.

- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977. US\$ 8.
- Sánchez González, Walter (ed.). *Panorama de la política mundial contemporánea*. Santiago, Editorial Universitaria, 1977. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Política Océánica*. Santiago, Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino. Editorial Universitaria. Santiago, 1978. US\$ 8.
- Garrido Rojas, José (ed.). *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. II. “La agricultura en la integración latinoamericana”. Editorial Universitaria. 1978. US\$ 8.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. III. “La industria en la integración latinoamericana”, Editorial Universitaria, 1978, US\$ 8.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. IV. “El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina”. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 8.
- Orrego Vicuña, Francisco y Salinas Araya, Augusto (eds.). *El Desarrollo de la Antártica*. Editorial Universitaria. 1978. US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La escasez mundial de alimentos y materias primas*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Arana Espina, Patricio y Echeverría, Duco, Gloria (eds.). *Las islas oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes. 1978. US\$ 20.
- CEPAL Instituto de Estudios Internacionales; *Economía de los Océanos*. 2 Vol. 1978. US\$ 5.
- Infante, María Teresa e Irigoín, Jeannette (eds.). *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.

- Sánchez González, Walter y Pereira Larraín, Teresa (eds.). *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*. Editorial Universitaria. 1979. US\$ 12.
- Sánchez González, Walter (ed.). *La Revolución Norteamericana*. Editorial Universitaria. 1979. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *América Latina: ¿Clase Media de las Naciones?* Editorial Universitaria. 1979. US\$ 10.
- Armanet, Pilar (ed.). *La estrategia y práctica de las negociaciones internacionales*. US\$ 8.
- Orrego Vicuña, Francisco y Armanet, Pilar (eds.). *Las dimensiones internacionales de la política nuclear*. Editorial Universitaria. 1979. US\$ 10.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Prácticas restrictivas y discriminatorias en el Comercio Internacional*. 1979. US\$ 10.
- Sánchez González Walter (ed.). *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales*. Talleres Corporación. 1979. US\$ 8.
- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *La lucha por el poder internacional en el siglo xx*.

OBRAS EN PREPARACION

- Muñoz V., Heraldo (ed.). *Los Factores Internacionales del Desarrollo Energético*.
- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *Implicaciones Internacionales del Eurocomunismo*.
- Bordeu S. Rebeca. *Acuerdos sobre productos básicos*.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Reestructuración de ALALC*.

