
ESTUDIOS
INTERNACIONALES

Panorama de la política mundial

Obra editada bajo la dirección de

Walter Sánchez G.

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

EDITORIAL UNIVERSITARIA



PANORAMA
DE LA
POLITICA MUNDIAL

ESTUDIOS INTERNACIONALES
colección dirigida por el
INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
de la UNIVERSIDAD DE CHILE

Compuesto con *Linotipia Baskerville* e impreso en los talleres de
la Editorial Universitaria, S. A., calle San Francisco 454,
en Santiago de Chile

PANORAMA
DE LA
POLITICA MUNDIAL

Obra editada bajo la dirección de
WALTER SANCHEZ G.



Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

EDITORIAL UNIVERSITARIA

SANTIAGO DE CHILE

© Universidad de Chile, 1977

Inscripción N° 46.969

Derechos exclusivos reservados para todos los países

*La publicación de esta obra ha sido
posible mediante un aporte de la
Fundación Tinker
Nueva York*

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

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

Dirección: Calle Condell Nº 249. Santiago 9. Chile.

Dirección Postal: Casilla 14187. Sucursal 21. Santiago, Chile.

Dirección Cablegráfica: INTERACADEMIC. Santiago, Chile Teléfonos:
42940-258249.



INDICE

Introducción

Walter Sánchez G.

I PARTE

LOS ACTORES POLITICOS DEL ESQUEMA PENTAGONAL DEL MUNDO

1. Del Enfrentamiento a la Distensión Internacional:
El Panorama de las Relaciones Internacionales.
Francisco Orrego Vicuña 20
2. La Política Exterior de la Unión Soviética:
Utopía, ideología y poder.
Jorge Berguño Barnes 39
3. Estados Unidos frente a su Tercer Siglo.
Victor Niemeyer Jr. 64
4. La Política Exterior de la República Popular China hacia el Tercer Mundo.
Walter Sánchez González 76
5. Política Europea: El Dilema del Comunismo, Autoritarismo, Democracia y su repercusión en la Diplomacia de Europa Occidental.
Joaquín Fernandois Huerta 118
6. Las Relaciones Internacionales del Japón.
Oscar Pinochet de la Barra 137

II PARTE

LAS AREAS CRITICAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL

7. La Crisis del petróleo y el Redescubrimiento del Tercer Mundo.
Carlos Naudon de la Sotta 168
8. La Revolución Científica y Técnica y la Crisis de Alimentos.
Fernando Moncheberg Barros 181
9. La Evolución Política de Africa después de Angola.
Federico Marull Bermúdez 206

III PARTE

AMERICA LATINA EN LA POLÍTICA MUNDIAL

10. Los Nuevos Desafíos a la Política Exterior de América Latina: Transnacionalismo y Política de la Escasez.
Walter Sánchez González 228
11. La Integración Latinoamericana: Vigencia y Proyecciones.
Raymundo Barros Charlín 253
12. La Respuesta Chilena a Bolivia y el Derecho Internacional.
Rodrigo Díaz Albónico 275

Introducción

WALTER SANCHEZ G. *

El panorama de la política mundial que se ofrece a continuación se refiere en concreto a los protagonistas principales del escenario político de la década del setenta: Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Soviética, superpotencias nucleares; la Comunidad Económica Europea, el Japón y la República Popular China, como centros de poder regional.

Junto a estos cinco actores mencionados, que son los pilares de la estrategia pentagonal para el precario equilibrio en la actual política mundial, examinaremos el conjunto de desafíos en algunas 'áreas críticas' del sistema internacional. Las áreas críticas seleccionadas son: la crisis de la energía y el redescubrimiento del Tercer Mundo, la crisis de alimentos y población, junto a la revolución científico-tecnológica que han sido fenómenos tan relevantes como el surgimiento de nuevos actores regionales tales como Asia, Africa y América Latina en el complejo proceso de las relaciones internacionales en el período post-Vietnam.

El escenario internacional que se pretende reconstruir está compuesto por las naciones más poderosas de los últimos años. Sin embargo, dicho escenario sería incompleto sin examinar en detalle algunos desafíos globales y transnacionales que han puesto en jaque la legitimidad y eficiencia del viejo orden mundial de post-guerra. Por esta razón, junto con el análisis de la política exterior de las grandes potencias, se incluye un examen de las relaciones actuales y vínculos posibles del mundo en desarrollo en las negociaciones hacia un nuevo orden internacional.

* Master en Ciencia Política, Licenciado en Filosofía y Candidato al Doctorado en Ciencia Política. Diplomado en USA, Programa Estudios Latinoamericanos. Universidad de Notre Dame. Profesor de Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales. Profesor en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Profesor de la Academia Diplomática Andrés Bello del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El aporte original de esta obra consiste precisamente en observar sistemáticamente el complejo juego de alianzas y coaliciones a escala mundial, con el fin de identificar sus proyecciones favorables o adversas para el futuro de las relaciones internacionales de América Latina.

En la búsqueda por lograr un consenso político para la creación de un nuevo orden económico internacional, América Latina se convierte en una pieza clave dentro del tablero de la política mundial. Las superpotencias intensifican su competencia por conquistar la lealtad política de la región, además de asegurar un acceso a sus materias primas y mercados regionales o subregionales. Además de las superpotencias, la C.E.E., la República Popular China y el Japón, junto a las nacientes potencias regionales, han intensificado sus vinculaciones con América Latina, con lo cual el proceso de universalización y diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales con otras regiones del mundo ha llegado a su punto de mayor consolidación. Los países latinoamericanos se asoman al umbral del siglo veintiuno con una nueva presencia individual y colectiva, presencia que sin duda redundará en una mayor cuota de participación en el proceso de decisiones que afectan a la comunidad internacional.

La presentación de esta obra se ha estructurado en torno a tres secciones generales, las cuales se dividen en varios capítulos. La primera parte se titula: 'Los actores políticos del esquema pentagonal del mundo'; la segunda parte: 'Las áreas críticas del sistema internacional', y, finalmente, la tercera parte: 'América Latina en la política mundial'.

En la primera parte de esta obra se presenta un análisis crítico de la actual coyuntura internacional caracterizada por el tránsito del enfrentamiento a la distensión. El profesor Francisco Orrego Vicuña, director del Instituto de Estudios Internacionales, tuvo a su cargo la problemática de fondo al identificar un cambio cualitativo en la definición de los intereses nacionales de las superpotencias y la revisión de sus doctrinas estratégicas, una vez terminado el clima de la guerra fría y después del desenlace del conflicto en Indochina.

Según el profesor Orrego, 'las dos superpotencias han rediseñado sus estrategias, pasando Estados Unidos de un universalismo puro a una aspiración de universalismo relativo, que admite la existencia de zonas de influencia, y pasando la Unión Soviética de un esquema de zonas de influencia absoluta a un enfoque parcialmente universal'. Continuando 'grosso modo' esta argumentación, el diplomático y doctor en relaciones internacionales señor Jorge Berguño, examina en

detalle las orientaciones ideológicas y estratégicas de la política exterior de la Unión Soviética.

Para el doctor Berguño: 'la gran debilidad de las políticas de contención de la expansión soviética proviene, en una apreciable medida, de la incomprensión de la verdadera naturaleza de dicha expansión'. En nuestros días, "la Unión Soviética, y no China Popular o el comunismo o un grupo de países comunistas, es la potencia revolucionaria..."; utilizando la definición de Kissinger para referirse a una 'potencia revolucionaria', como aquella insatisfecha con el equilibrio o status-quo de poder internacional y con afanes de hegemonía universal. Al parecer el contrapeso de China y la disuación de Occidente son los que hacen imposible un mayor desborde de esa gran potencia en la política mundial. La R. P. China, según él, 'al igual que la mayoría de los países del Tercer Mundo, se sitúa en una actitud fundamentalmente revisionista frente al status-quo, a pesar que su política no está conceptualmente ni estructuralmente atada a un esquema de dominación mundial para el cual carece, por otra parte, de capacidad militar y geopolítica de expansión'. Al distinguir las distintas formas de acción de la Unión Soviética en su conducta internacional, del largo proceso de nacionalización del marxismo-leninismo como instrumento de poder al servicio del interés nacional soviético, el autor advierte sobre las lamentables consecuencias diplomáticas cuando las estrategias de contención se basan en supuestos puramente ideológicos y en diagnósticos incompletos de la situación mundial.

Víctor Niemeyer, Doctor en Historia de la Universidad de Texas, en un esfuerzo de síntesis admirable, desarrolla el capítulo sobre Estados Unidos frente a su Tercer Siglo. Después de la profunda crisis del Watergate y de la retirada de Estados Unidos de Indochina, el país más poderoso del mundo tiene una abrumadora tarea para resolver sus propios desafíos internos y para materializar una política exterior congruente con sus intereses y en acción concertada con los intereses de sus aliados. En su exposición, el diplomático e historiador clarifica los desafíos fundamentales de la nueva administración del Presidente Carter, con especial énfasis a las relaciones de Estados Unidos con los países que buscan una redistribución de la riqueza mundial y la creación de un nuevo orden económico internacional.

Después de este breve recorrido por los sistemas nacionales y la política exterior de las grandes potencias, se continúa con un estudio de las características más sobresalientes de las vinculaciones externas de la República Popular China, Europa Occidental y el Japón.

La política exterior de la República Popular China hacia el Tercer

Mundo, con especial referencia a Asia, Africa y América Latina, es el tema bajo responsabilidad de Walter Sánchez. En él se explica el papel del nacionalismo cultural chino y el maoísmo como los mantediales principales de los cuales se nutre la política China en el plano doméstico e internacional. La nueva diplomacia China, después de la revolución cultural y del reintegro de dicho país a las Naciones Unidas, nos demuestra que la política exterior de China, lejos de obedecer a visiones xenofóbicas del mundo, es una muestra más o menos clara de pragmatismo y responsabilidad en la conducción de sus relaciones con la mayoría de los países del mundo. En relación al Tercer Mundo, China tiene como una de sus metas esenciales la neutralización de los avances de la Unión Soviética y otras potencias hegemónicas que, según los chinos, son las causantes del 'gran desorden bajo los cielos' y de una eventual guerra mundial.

Junto con describir las nuevas vinculaciones diplomáticas y comerciales de China con el Tercer Mundo, se proporcionan las herramientas conceptuales para un mejor entendimiento del actual modelo de equilibrio internacional, a la luz del conflicto chino-soviético y del delicado proceso de negociaciones al interior del triángulo político-diplomático entre Washington-Moscú y Pekín. El sistema de alianzas entre Estados Unidos, Europa Occidental y Japón ha sido sometido a duras pruebas de lealtad y cohesión después de la crisis de la energía y del nacimiento de tensiones políticas que han alarmado a la mayoría de las democracias liberales. Dentro de esta perspectiva, se estudia la política Europea después de Helsinki y las relaciones internacionales del Japón.

El dilema del autoritarismo, totalitarismo y democracia en la política de Europa, y su proyección diplomática, es desarrollado por el profesor Joaquín Fernandois H., mientras que la política internacional del Japón es analizada por el ex embajador de Chile en ese país, señor Oscar Pinochet de la Barra.

Las áreas críticas del sistema internacional son aquellos desafíos globales y transnacionales que han convulsionado de alguna manera el actual status-quo internacional, en especial las relaciones entre países ubicados al norte y sur del planeta. Quizás el más singular de estos desafíos es la crisis de la energía, la cual demostró la vulnerabilidad del mundo industrializado en relación a la inseguridad política para el suministro del petróleo y otras materias primas. Estos problemas son estudiados cuidadosamente por el especialista en asuntos internacionales señor Carlos Naudon.

El fenómeno de la revolución científico-tecnológica, la explosión

demográfica y sus conexiones con la crisis mundial de alimentos son tratados por el doctor Fernando Monckeberg B., experto en Nutrición y Alimentación, y autor de numerosas obras en su especialidad. Especial atención merecen los comentarios del doctor Monckeberg sobre las proyecciones de esta combinación de crisis para los países en desarrollo y sus consecuencias para un diagnóstico político de esta emergencia mundial. Según él, 'en la época actual el imperialismo de fuerzas ya no tiene razón de ser. De hecho, los países poderosos ya no se molestan en ocupar territorios militarmente (salvo algunos países de la órbita soviética); pero el acervo científico y técnico acumulado ha acrecentado sus ventajas, y como consecuencia ha aparecido lo que podríamos llamar un 'neo-imperialismo tecnológico' que ejercen todos los países desarrollados sin distinguos de los sistemas políticos que los regulan'. Apartándose de una atmósfera maníquea de guerra fría, el aporte del doctor proporciona elementos para desperdiciarse de visiones propagandísticas del acontecer internacional y superar ciertas fijaciones intelectuales que dificultan una interpretación realista de ¿cómo? y ¿quiénes? ejercen el poder en el mundo actual. En adición a estas áreas críticas de carácter no-territorial, es necesario prestar atención a una región geográfica que por su potencial de violencia se ha convertido en una verdadera bomba de tiempo que amenaza la paz mundial. Nos referimos a la situación política de África, después de la operación transcontinental de la Unión Soviética y Cuba en Angola. El profesor y diplomático Federico Marull B. ofrece una presentación comprensiva de la evolución política de África en las últimas etapas de su proceso de descolonización.

La tercera sección de este libro, 'América Latina en la política mundial', responde al interés por conocer aquellas tendencias más sobresalientes de la región desde el punto de vista de sus relaciones políticas, diplomáticas y comerciales. Walter Sánchez, editor de la presente obra, ensaya una interpretación de las nuevas dimensiones de la política exterior latinoamericana: la política de la escasez y el transnacionalismo, ambos desafíos modificarán los objetivos, métodos y procedimientos de la diplomacia regional.

Los problemas del intercambio comercial y la cooperación intralatinamericana son examinados desde el punto de vista de la integración por el profesor y ex abogado jefe de la Secretaría de ALALC señor Raimundo Barros. Con un despliegue de conocimientos sobre la teoría y la práctica cotidiana de los procesos de integración, el pro-

fesor Barros, proporciona un balance de los aspectos positivos y negativos de ALALC y del Pacto Andino, incluyendo los últimos acontecimientos que culminaron con el alejamiento del gobierno de Chile del mencionado Acuerdo de Integración Sub-regional.

El capítulo final de esta obra se refiere a una de las innovaciones más cruciales de la diplomacia chilena en los últimos años, es decir, el ofrecimiento de negociaciones a Bolivia para solucionar por medios pacíficos el problema de su solicitud para tener un acceso soberano al Océano Pacífico. Lejos de ser un problema local, las repercusiones de una exitosa negociación irán más allá de las fronteras de los países interesados, y pueden servir de ejemplo para otras naciones latinoamericanas que aún mantienen fricciones con sus vecinos. Igualmente, el agotamiento y eventual tropiezo en las negociaciones chileno-bolivianas crea un precedente más de incertidumbre e inestabilidad política en el cono sur de América Latina. Por sus implicancias internacionales, hemos creído procedente incluir en esta tercera parte un macizo análisis del profesor Rodrigo Díaz Albónico, Doctor en Derecho Internacional Público sobre la "Respuesta de Chile a Bolivia" a la luz de la jurisprudencia internacional y de la teoría general de la sucesión de estados.

Al finalizar esta introducción al contenido de las materias de esta obra, el lector podrá sorprenderse por la variedad de materiales incluidos en este volumen. Más allá de la aparente variedad de temas, que es condición —sine qua non— en un texto de introducción a la política mundial, existe una unidad de perspectiva al nivel teórico y metodológico.

Como editor de esta obra colectiva, he procurado adoptar y aplicar los aportes provenientes de la Ciencia Política de las Relaciones Internacionales en el tratamiento de los diferentes temas y en la mantención de un hilo conductor a través de las diversas opiniones vertidas por los autores a título personal. Conscientes del valor de esta empresa en común, la presente publicación, a pesar de sus limitaciones, viene a llenar un vacío en el amplio campo de la Ciencia Política Latinoamericana. Sin caer en tecnicismos excesivos y con una perspectiva analítica multidisciplinaria cada autor ha contribuido con sus propias reflexiones, experiencias e investigaciones a la publicación de este volumen, que esperamos pueda servir a una adecuada comprensión de la política mundial en la etapa actual de las relaciones internacionales.

Las orientaciones teórico-metodológicas que estuvieron presentes durante la gestación de este trabajo común, no fueron de carácter ex-

clusivamente jurídico-normativo ni tampoco pretendíamos una mera descripción de acontecimientos en la línea de la crónica internacional. Lo que interesa responder es ¿quién es quién? y ¿cómo? se concentra y distribuye el poder y la influencia dentro del sistema internacional en la presente década.

Mediante estos ejercicios el Instituto de Estudios Internacionales continúa su labor de investigación y comunicación en el complejo campo de las relaciones internacionales. Todo nuestro esfuerzo tiene como meta final dibujar un cuadro lo más realista posible de la actual correlación de fuerzas a escala internacional y descubrir de qué manera esta trama de vinculaciones políticas, comerciales y diplomáticas favorecen o dificultan la participación de América Latina en la coyuntura internacional del momento.

Estos trabajos fueron especialmente preparados para la edición de este libro, y la mayoría de ellos fueron presentados en el curso 'Panorama de la Política Mundial', organizado bajo mi dirección por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile el segundo semestre del año 1976.

Una vez más, se agradece sinceramente el apoyo de los colaboradores en esta obra en común, sin el cual no habríamos podido publicar el presente libro.

Santiago, 4 de julio de 1977.



I PARTE

Los actores políticos del esquema pentagonal del mundo

1. DEL ENFRENTAMIENTO A LA DISTENSION INTERNACIONAL: EL PANORAMA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORANEAS

*Francisco Orrego Vicuña **

A partir de la segunda guerra mundial, el panorama de las relaciones internacionales se ha caracterizado por dos períodos bien marcados: el enfrentamiento y la distensión entre las grandes potencias. Ambos fenómenos encuentran su origen en las complejas concepciones políticas e ideológicas en que descansa el sistema nacional de la Unión Soviética y aquél de los Estados Unidos, pudiendo este último a su vez identificarse con los valores centrales de las naciones occidentales.

Sin embargo, más allá de lo político-ideológico de los respectivos sistemas nacionales, también es posible identificar estrategias concretas diseñadas para promover la hegemonía internacional de cada uno de los protagonistas principales. La interrelación entre estas estrategias explica, en parte, el paso de un período a otro, y también explica coincidencias de intereses entre las superpotencias nucleares.

Por la misma complejidad que tiene el proceso en su conjunto y los factores que en él intervienen, muchas veces la apreciación y crítica de un determinado aspecto, juzgado en aislamiento del contexto y de su significado real, puede conducir a resultados o conclusiones enteramente equivocadas. Así, por ejemplo, un juicio sobre el proceso fundamentado exclusivamente en los valores ideológicos en juego, pero que prescindiera de los enfoques estratégicos comprometidos, conducirá inevitablemente a una apreciación parcial. De la misma manera, la sola consideración de los factores estratégicos, con

* Abogado. Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Consultor del Consejo Interamericano de Comercio y Producción en materia de Empresas Multinacionales (1970-1971); Miembro de la Delegación de Chile a la XXIX Asamblea General de las Naciones Unidas (1974); Miembro de la Delegación de Chile a la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1976). Presidente de la Delegación de Chile a la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado. Panamá, 1975. Autor de numerosos libros y publicaciones.

prescindencia del trasfondo ideológico, conduciría también a apreciaciones parciales.

El propósito de este análisis es procurar una explicación de los fundamentos, orígenes y alcances del proceso de enfrentamiento y distensión, sobre la base de la consideración simultánea de sus dos vertientes esenciales: la ideológica y la estratégica.

1. LAS BASES IDEOLÓGICAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LAS SUPERPOTENCIAS

La ortodoxia soviética descansa, en lo ideológico, sobre dos premisas bien conocidas. La primera de ellas es la enemistad permanente entre el comunismo y el capitalismo, desarrollada sobre la base de una concepción fundamentalmente doctrinaria, pero que en ocasiones, por conveniencia estratégica, pasa a un segundo plano en la realidad de los hechos políticos. La segunda premisa es la concepción de infalibilidad con que procede la estructura y jerarquía soviética, inspirada en un cierto sentido mesiánico, también producto del doctrinarismo, que suele traducirse en que se conciben proyecciones de largo plazo sin que exista un especial apuro de tiempo para materializarlas¹. Ello, a la vez, asegura una cierta continuidad en los objetivos a lo largo del tiempo y en los sucesivos gobiernos.

A estas bases fundamentalmente ideológicas se hace necesario agregar el hecho de que el gobierno soviético ha heredado la concepción tradicional del expansionismo de las fronteras, a la vez que ha estado a lo largo de la historia sujeto a presiones fronterizas en su territorio europeo o asiático, aspecto que también influye en algunos de sus planteamientos de política exterior.

Sin perjuicio de lo anterior, es también necesario tomar en consideración el hecho de que el sistema soviético se fundamenta en una

¹Para un análisis de los fundamentos de la política soviética, George F. Kennan (X): "The sources of Soviet Conduct". En Hamilton Fish Armstrong (ed.): *Fifty years of Foreign Affairs*. 1972. pp. 189-205.

férrea dictadura, particularmente violenta bajo el período de Stalin². El fenómeno de la agresión externa, que ha sido una realidad parcial en la historia rusa, ha servido fundamentalmente como una excusa para la justificación del sistema opresivo. Sin embargo, en la misma medida del abuso de la represión y de los excesos policiales, ha crecido la oposición interna al sistema y la capacidad de disidencia, lo que igualmente deberá tenerse en cuenta en el análisis del significado de la distensión.

Si se examinan las características del sistema occidental, se podrá apreciar que ellas son esencialmente diferentes. En primer lugar, hay un énfasis notablemente menor en los factores ideológicos y una prioridad notablemente superior en el rol del sistema económico capitalista, que entre otras consecuencias lleva a que la propia Unión Soviética sea considerada como un mercado de interés para los efectos comerciales, de las inversiones y de la transferencia tecnológica³. En varias oportunidades históricas ha sido la ayuda occidental la que ha permitido sortear graves crisis a la Unión Soviética, lo que revela que no existe una concepción intrínseca de enemistad por parte de occidente.

Por otra parte, los países occidentales en alguna medida carecen del sentido mesiánico o de infalibilidad propio de la Unión Soviética, lo que determina un enfoque más inmediato de los problemas o a más corto plazo, traducándose en que la continuidad de los objetivos occidentales sea más precaria comparativamente, o en que se registren cambios más agudos en el paso de un gobierno a otro.

Sobre la base de la comparación de estos factores es que se suele concluir que occidente es más débil o que hay una necesidad de infundirle mayor agresividad. Sin embargo, hay otras consideraciones relevantes que pueden llevar a una conclusión diferente. Desde luego, el solo hecho de que las naciones occidentales se fundamenten en un sistema de libertad individual les otorga un peso y una garantía de continuidad probablemente muy superior a la de una ideología opresiva o totalitaria, lo que ya ha sido demostrado his-

² Isaiah Berlin: "The silence in Russian Culture". En *Ibíd.* pp. 277-300.

³ Véanse las declaraciones de los Sres. Kendall (Pepsi-Cola) y Mc Menamin (International Harvester), así como las del Sr. Bowden (Departamento de Comercio) en las audiencias del Subcomité sobre Europa, Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Mayo 22 y Junio 26, 1974. Publicadas bajo el título *Détente*. U. S. Government Printing Office. 1974. pp. 101-135, 225-263.

tóricamente en más de una oportunidad. En este sentido, la libertad como ideología de occidente es un hecho sólido, quizás menos vociferado, pero ciertamente más estable que otras ideologías.

Por otra parte, el que occidente tenga una posición más idealista, o hasta utopista, no significa que proceda con ingenuidad frente a potenciales amenazas. Kissinger, uno de los artífices de la actual distensión, opinaba hace veinte años que la coexistencia pacífica en el planteamiento soviético constituía la táctica ofensiva más efectiva y el medio más efectivo para subvertir el orden existente, respecto de lo cual Estados Unidos debía diseñar sus propias tácticas⁴. Ello permite suponer que difícilmente actuaría con ingenuidad en el curso del proceso de distensión.

Pero, como se indicaba, ninguna de las superpotencias conduce su política exterior en función de consideraciones puramente ideológicas, siendo indispensable apreciar sus grandes orientaciones estratégicas.

2. LA GUERRA FRÍA Y EL ENFRENTAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS

La segunda guerra mundial demostró con toda crudeza la existencia del problema real de la seguridad de las fronteras europeas de la Unión Soviética, que una vez más en la historia habían sido objeto de conflictos profundos. También se pudo comprobar que para la Unión Soviética el problema de su seguridad trascendía el marco ideológico, como quedó evidenciado con el pacto germano-soviético.

Sobre esta base es que, terminada la guerra, la Unión Soviética adoptó como principal enfoque estratégico el del establecimiento de zonas de influencia en el mundo, cada una bajo el control de las principales naciones aliadas. En parte ello le permitiría establecer su propia zona de influencia en Europa, asegurando así su seguridad fronteriza. Pero también de esta manera se encontraba una adecuada oportunidad para materializar la tesis histórica del expansionismo, que, como se expresaba, tiene tanta influencia en la política exterior soviética como los factores ideológicos. La conquista de Europa Oriental por la URSS, y el establecimiento de regímenes fieles a la ortodoxia soviética, vino a ser la suma de los factores seguridad, expansionismo e ideología.

A diferencia de la URSS, los Estados Unidos, que habían emergido

⁴Henry A. Kissinger: "Reflections on American Diplomacy" (1956). En *op. cit.* Nota 1 supra. p. 263.

de la guerra como la nación más poderosa del mundo, adoptó un enfoque estratégico netamente universalista y opuesto a las zonas de influencia. Roosevelt y Cordell Hull, continuadores de la tradición universalista wilsoniana, concibieron las Naciones Unidas como el esquema esencial de esta estrategia. No obstante ello, algunas poderosas voces disidentes se inclinaron por la creación de zonas de influencia para los Estados Unidos, aun cuando sin éxito. Entre los partidarios de este último enfoque se encontró Stimson, quien concebía un sistema de equilibrio del poder, Kennan y el Secretario de Comercio Wallace, quien fue finalmente destituido por Truman en 1946⁵.

Por su parte, Churchill manifestaba cierta inclinación al establecimiento de su propia zona de influencia en Europa, particularmente en lo que se refería a Grecia y Polonia. Por tal razón, propuso en 1943 un esquema de transacción, en que concedía al universalismo el establecimiento de una organización mundial, pero fundamentada en consejos regionales que permitan dar cabida al enfoque de las zonas de influencia.

En alguna medida, la estrategia universalista de los Estados Unidos se basaba en la sincera convicción de que una paz estable requería de una organización mundial, pues los precarios sistemas de equilibrio europeo del poder habían desencadenado ya dos guerras mundiales y la implantación mundial del equilibrio del poder podía conducir a una tercera guerra mundial. También existía el sincero convencimiento de que la tesis de las zonas de influencia escondía el propósito de adueñarse de Europa Oriental por la URSS, lo que constituiría una negación de los principios que se habían defendido en la guerra, aspecto en lo que el tiempo le daría la razón. Respecto de esto último, también cabía la genuina duda de si acaso Europa Oriental sería el límite del expansionismo soviético, o bien sólo el comienzo.

Pero junto a estos factores, había ciertamente una conveniencia específica para el interés de los Estados Unidos como potencia mundial. Desde luego, un esquema de zonas de influencia impedía la participación de Estados Unidos en las zonas asignadas a otras potencias, lo que atentaba contra el emergente rol mundial a que se aspiraba. Enseguida, la distribución de zonas de influencia restringiría a Estados Unidos básicamente al desempeño de un rol en América

⁵Para un análisis de las posiciones soviéticas y americanas al término de la guerra, Arthur Schlesinger Jr.: "Origins of the Cold War". En *ibid.* pp. 401-431.

Latina y parcialmente en Europa y en el Pacífico, lo que para el país más poderoso del mundo era considerado insuficiente.

Más significativo todavía era el hecho de que la eficacia de un sistema económico capitalista en expansión, basado en la próspera economía de Estados Unidos, requería indispensablemente de un sistema internacional abierto y liberal, como el que en definitiva se estableció mediante los acuerdos de Bretton Woods. De esta manera, la presencia universal que Estados Unidos necesitaba en lo político y en lo económico sólo podía garantizarse en el contexto de una estrategia universalista que resguardara ese interés. Por esta causa, Estados Unidos incluso aspiraba a la autodeterminación de Europa Oriental, como manera de evitar una zona de influencia soviética dentro de ese límite, sin perjuicio de los valores políticos y de libertad que también se encontraban en juego.

Se podrá apreciar que en el caso de ambas superpotencias la respectiva estrategia de post-guerra se fundamentaba en una combinación de factores ideológicos y de intereses nacionales específicos. Desde el momento en que los dos enfoques llegaron a ser incompatibles, la guerra fría se hizo inevitable. Los Estados Unidos veían en el esquema de zonas de influencia el inicio de un proceso de expansión soviética, a la vez que requerían de una estructura universal para la canalización de su interés económico. La URSS veía en el esquema universal la amenaza de un encercamiento capitalista, respaldado por la proliferación de bases americanas, a la vez que encontraba en las zonas de influencia una adecuada oportunidad para materializar su tesis expansiva histórica. La consecuencia natural sería la represión ideológica recíproca y el fortalecimiento de los esquemas de alianzas militares.

3. *EL INICIO DE LA DISTENSION Y LA REVERSION DE LAS ESTRATEGIAS*

La década de 1960 dio comienzo a un mundo radicalmente diferente del que había caracterizado la post-guerra. El surgimiento de China como potencia, la aparición del fenómeno político del Tercer Mundo y de la descolonización acelerada y el comienzo de una multipolaridad relativa, son algunos de los factores claves en este proceso de cambios. A la vez, la carrera armamentista y el espectro de la guerra atómica

entre las superpotencias llegó a tener una vigencia demasiado real⁶.

Desde el punto de vista de las superpotencias, más que importarles el problema del armamentismo, lo que realmente se planteaba era una amenaza a sus respectivos roles internacionales como consecuencia del nuevo cuadro político mundial. Para la Unión Soviética, el solo hecho del surgimiento de China significaba una nueva amenaza a sus fronteras, repitiéndose así el problema histórico. Para los Estados Unidos, el problema era todavía más complicado, pues el propio sistema económico internacional fue duramente cuestionado, al mismo tiempo que se inició un fenómeno amplio de expropiaciones de sus intereses económicos en el Tercer Mundo. Si a ello se agregan problemas tales como la crisis energética y la presión por un nuevo orden económico internacional, se podrá observar que lo que hasta entonces era un predominio universal indiscutido ya comenzaba a dejar de serlo.

De esta manera, la preservación del *status quo* internacional pasaba a ser una cuestión prioritaria en el interés de ambas superpotencias, con lo cual la continuación de la guerra fría ciertamente no se avenía ni era la estrategia más aconsejable para ninguna de las dos. El relajamiento de las tensiones recíprocas, o distensión, encontraba así su momento oportuno. Además, el hecho de que Occidente históricamente no hubiese considerado a la URSS como un enemigo permanente, y que la Unión Soviética estuviera dispuesta a otorgar nuevamente prioridad a la protección de sus intereses por sobre la enemistad ideológica con el capitalismo, facilitaba enormemente el proceso de reconciliación.

Es interesante observar que, paralelamente a estas causas, ha venido ocurriendo una reversión en las respectivas estrategias de las superpotencias, mediante la cual Estados Unidos ha avanzado hacia una nueva modalidad de zonas de influencia y la Unión Soviética hacia un nuevo enfoque universalista.

Después de depositar su confianza en el esquema universal de las Naciones Unidas, Estados Unidos pasó a una etapa de desilusión con la organización mundial, la cual ya no dominaba y la cual le era cada día más adversa. Simultáneamente, el pragmatismo de su política exterior le llevaba a reconocer la existencia de nuevos polos mundiales, en que, además de las dos superpotencias, Europa, Japón

⁶ Para los antecedentes de la distensión, véase Walter Sánchez y Heraldó Muñoz: *La détente y el sistema internacional. Consideraciones preliminares*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales N° 6, 1975.

y China debían encontrar su propio rol internacional. El llamado esquema pentagonal venía así a implicar que Estados Unidos ya no podía mantener por sí solo un esquema universal, y, por consiguiente, que debía armonizar sus intereses con los de aquellos otros centros de poder; en esa misma medida, había un reconocimiento de zonas de influencia, quizás no cerradas como las que se combatió en la post-guerra, pero que en ningún caso representaban el universalismo puro⁷.

Ya la doctrina de Guam, formulada por Nixon en 1969, establecía el límite de la potencialidad aceptable para los Estados Unidos, en cuanto indicaba que Estados Unidos no continuaría enfrentando por sí solo todos los conflictos mundiales, sino también sus amigos o aliados debían asumir su cuota de responsabilidad en los mismos⁸. El fracaso de Vietnam y sus trágicas repercusiones en la política interna de los Estados Unidos vendrían a acentuar esta tendencia fuertemente. De esta manera, si bien no se renunciaba al universalismo enteramente, se reconocía que en ciertas zonas del mundo Estados Unidos no podía continuar actuando por sí solo o sin tomar en cuenta las influencias políticas que otras naciones ejercían en tales zonas.

Para la Unión Soviética, en cambio, la situación internacional se presentaba con características enteramente opuestas. De un rol insignificante que había tenido en las Naciones Unidas de post-guerra, pasaba a tener una influencia fuerte y creciente en la misma organización. La presencia de partidos comunistas sólidos en muchas naciones de América Latina, Africa y Asia, así como en Europa Occidental, le otorgaban también una proyección desconocida en el período de la post-guerra, facilitando su acción internacional. Como consecuencia de ella, la URSS inició el establecimiento de bases en el extranjero y diseñó una estrategia naval universal, entre otros ejemplos de este nuevo enfoque.

En tales circunstancias, ya no convenía a la URSS el encerrarse en su propia zona de influencia y podía pasar a un nuevo esquema estratégico. De esta manera, el primer paso lógico era probar la factibilidad de su ingreso a zonas que hasta entonces le habían estado vedadas, en lo cual su estrategia fue exitosa. Cuba fue el primer paso significativo en este sentido, Angola ha sido otro y muchos otros ejemplos han sido menos notorios pero igualmente reales.

⁷ Sobre la distensión y el esquema pentagonal, *Ibid*, pp. 110-113.

⁸ Richard M. Nixon: "Asia after Viet-Nam" (1967). En *op. cit.* Nota 1 supra pp. 385-399.

Así como Estados Unidos no ha pasado del todo a un esquema de zonas de influencia, tampoco la URSS ha pasado del todo a un esquema universal, entre otras causas porque también reconoce un límite a su potencialidad, en parte determinado por el poderío de Occidente y en parte por la presencia internacional de China. Sea como fuere, el hecho es que ambas superpotencias han percibido esta variación parcial de sus estrategias como la más conveniente para sus intereses, y también en este sentido la distensión proporcionaba el marco adecuado para poder llevarlas a la práctica.

También es curioso observar que en alguna medida comienzan a revertirse los argumentos de ambas partes. Occidente percibe en el nuevo enfoque soviético —parcialmente universal— el peligro potencial de un encercamiento. La Unión Soviética percibe en el esquema pentagonal —que parcialmente admite las zonas de influencia— el inicio o peligro potencial de un proceso expansivo de las naciones occidentales en alianza con otros centros, particularmente con Japón y China.

Sin perjuicio de lo que se expondrá más adelante sobre el efecto de la distensión para los países en desarrollo, lo que resulta claro es que para las superpotencias había una clara necesidad de preservar el *statu quo* internacional, y, a la vez, de reacomodar sus estrategias en función de las nuevas realidades políticas. En alguna medida, las negociaciones sobre el problema armamentista son reveladoras de esta situación, pues si bien se ha buscado una limitación parcial de armamentos entre las grandes potencias, el objetivo central de todo el proceso ha sido el de impedir la proliferación nuclear hacia otras naciones, o, en otras palabras, de mantener el monopolio nuclear al nivel de las dos superpotencias.

También la Conferencia sobre seguridad de Helsinki ha sido un claro exponente de las grandes líneas estratégicas e ideológicas en que se inspira el proceso de la distensión⁹. La Unión Soviética obtuvo el logro de uno de sus principales objetivos históricos, cual era la consolidación de sus fronteras europeas. Como se explicaba, en ello había involucrado tanto un objetivo de seguridad como un objetivo ideológico, que de esta manera encontraba adecuada satisfacción. Al mismo tiempo, tal reconocimiento implicaba para la estrategia de los Estados Unidos la admisión del esquema de zonas de influencia en

⁹ Gustavo Lagos: "La Conferencia de seguridad y cooperación europea". En *La Détente y las crisis planetarias*. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Serie de Publicaciones Especiales. N° 16. 1976.

Europa Oriental, que había sido el punto conflictivo que condujo a la guerra fría.

Sin embargo, para las naciones occidentales, Helsinki no estuvo desprovisto de ventajas, como frecuentemente se le ha presentado. En el plano de las estrategias propiamente tales, el esquema de la cooperación económica amplia que emanó de la Conferencia se inserta dentro de la vocación universalista del sistema capitalista, que de esta manera lograba, quizás por primera vez en forma solemne, abrir el enorme mercado de la Unión Soviética. Independientemente de la discusión de si acaso ello no favorecía en definitiva más a la propia economía soviética, el hecho concreto es que este punto había sido históricamente una de las cuestiones importantes para la economía occidental.

Más significativamente todavía, Helsinki estableció algunos puntos básicos para los valores ideológicos de Occidente. El esquema de circulación de información allí aprobado, que corresponde a la presión occidental por inducir un mejoramiento de la situación de los derechos humanos en la Unión Soviética, involucra que también por primera vez la URSS acepte discutir internacionalmente un problema que hasta entonces consideraba de su exclusiva competencia interna. Ello ya es suficientemente importante, pero además representó el inicio de un proceso que ha continuado y que, como se verá, puede ser uno de los ángulos de mayor interés del marco de la distensión.

Finalmente, también es necesario recordar que en Helsinki se acordó un compromiso de no intervención, que es claramente representativo de la mantención del *statu quo* a que ambas superpotencias aspiraban, y que podrá resultar particularmente oportuno a la luz de la evolución política que se observa en Europa Occidental.

Todo lo anterior permite apreciar que el proceso de distensión no se da en un esquema absoluto de blanco y negro, ni en lo que respecta a estrategias específicas ni en lo que respecta a valores ideológicos. Dentro de un marco de interés común de las superpotencias, determinado por la necesidad de evitar el enfrentamiento, mantener el *statu quo* y adaptarse a nuevos contextos internacionales, cada una de ellas promueve sus propias estrategias y valores respecto de la otra. La apreciación de quien ha sido el mayor beneficiario del proceso es, en consecuencia, un ejercicio extraordinariamente difícil. Algunos elementos de juicio para esta apreciación son los que se exponen a continuación.

4. LOS PARAMETROS INTERNACIONALES DEL PROCESO:
DISTENSION Y CONTENCION

Los parámetros básicos del proceso de distensión han sido definidos como: i) el mejoramiento de la posición nacional mediante un ajuste parcial con el adversario; ii) la comprensión por parte de los protagonistas de sus límites políticos y económicos en el poder mundial, y iii) el cambio en las respectivas percepciones nacionales del enemigo¹⁰. Los dos primeros se refieren propiamente al plano internacional del problema, en tanto que el último incide principalmente en los ángulos de política e ideologías internas y, como tal, será tratado separadamente.

El primer factor mencionado, esto es, el mejoramiento de la posición nacional mediante el ajuste parcial con el adversario, es el que podría denominarse distensión *stricto sensu*, en cuanto procura el relajamiento de las tensiones recíprocas, el rediseño de las estrategias y un grado de convivencia que asegure el interés de ambas partes. En este plano, la distensión ha demostrado ser viable y recibir un importante grado de aplicación, por cuanto efectivamente ambas partes han llegado a un ajuste parcial con el adversario.

Como se explicaba, las dos superpotencias han rediseñado sus estrategias, pasando los Estados Unidos de un universalismo puro a una aspiración de universalismo relativa que admite la existencia de zonas de influencia, y pasando la URSS de un esquema de zonas de influencia absoluto a un enfoque parcialmente universal. En este sentido, la transición de las respectivas estrategias ha producido un punto de equilibrio, o ajuste parcial, que directamente ha influido en el relajamiento de las tensiones.

Desde el momento en que el proceso ha permitido prevenir un holocausto nuclear, sus resultados en este plano sólo pueden calificarse de positivos. Al respecto debe pensarse en que, dadas las circunstancias actuales, la única alternativa de la *distensión* sería la *confrontación*, la cual ciertamente llevaría al empleo de medios nucleares. En consecuencia, la distensión es un factor de paz, que permite precaver la guerra.

El hecho de que tenga esta característica positiva, no significa que sea la distensión completa o satisfactoria. Si se estudia nuevamente

¹⁰ Para un conjunto de definiciones sobre la *détente*, Sánchez y Muñoz. *op. cit.* Nota 6 *supra*.

el problema del armamentismo, se podrá observar que la limitación de armamentos ha sido precaria y que en ningún caso ha llegado a abarcar satisfactoriamente el problema clave del control ni a prevenir el desequilibrio o volumen de gastos involucrados. Pero, como se verá, este aspecto está a su vez ligado al factor contención que también está implícito en el proceso de la distensión.

Todo lo anterior explica el ajuste parcial con el adversario que ha tenido lugar, pero no explica de qué manera ello se traduce en un mejoramiento de las respectivas posiciones nacionales. Respecto de esto último, dos son los factores que deben traerse a consideración. El primero es que ante la nueva realidad internacional multipolar, a ninguna de las superpotencias convenía el esquema de la post-guerra y se hacía necesario cambiarlo, lográndose de esta manera la incorporación de polos aliados que se traducen en una mejor posición nacional. El segundo factor es el de la necesidad de preservar el *statu quo*, con lo cual ambas superpotencias mejoran y consolidan su posición nacional en relación al resto de la comunidad internacional, o, por lo muy menos, impiden que dicha posición nacional pueda deteriorarse.

El segundo parámetro que se indicó es el de la comprensión por los protagonistas de los límites políticos y económicos de su poder mundial, aspecto que está íntimamente ligado al anterior. Como se ha visto, esta comprensión es relativamente clara en el caso de los Estados Unidos, quizás no tanto en función de su poderío económico y militar, como en función de su poderío político, que en la experiencia de Vietnam demostró ser limitado. El esquema pentagonal, la doctrina de Guam, el reconocimiento parcial de zonas de influencia y las eventuales manifestaciones de aislacionismo son demostrativas de esta situación. De esta manera, Estados Unidos explícitamente reconoce que no puede mantener por su sola fuerza todo un esquema mundial.

Respecto de la Unión Soviética, sus características de infalibilidad y mesianismo la hacen aparecer como un país que no reconocería tales límites. Si bien es cierto que en ningún caso el reconocimiento de sus límites es tan explícito como en Estados Unidos, no es menos cierto que tales límites existen, ya sea que la URSS los admita o no. Desde luego, su paso a un esquema relativamente universal ha sido cauteloso, pues ha explorado en cada oportunidad la factibilidad de penetrar en nuevos ámbitos.

Sin embargo, lo más importante es que tanto Occidente como Chi-

na constituyen un factor de *contención* que no debe menospreciarse, pues en definitiva este es el elemento clave que impide un desborde del poderío soviético¹¹. Como se explicaba al comienzo, en ningún momento, Occidente ha sido ingenuo y no ha descuidado su potencial militar para hacer frente a eventuales desbordes, lo que explica porqué la limitación de armamentos ha sido hasta ahora precaria, entre otras consecuencias. De esta manera, se ha establecido un límite al poderío político-militar de la URSS, unido a los límites económicos que en el caso de este último país son fuertes, y respecto de los cuales Occidente tiene valiosas armas de presión, entre ellas el trigo y la tecnología.

El factor contención ha sido un elemento explícito de la política Occidental, no sólo mediante el fortalecimiento de la OTAN sino, particularmente, por su incorporación a las políticas de gobierno. Ya el Presidente Ford había anunciado el concepto de "paz armada", siendo previsible que la nueva administración demócrata de los Estados Unidos acentuará sus precauciones en el plano de la contención.

Lo anterior permite observar que el segundo parámetro en discusión también ha sido viable y se aplica, aun cuando probablemente requiera de un mayor énfasis que el que hasta ahora se le ha otorgado, al menos a raíz de la experiencia de Angola. Se puede entonces concluir que la contención es un factor inseparable de la propia distensión, en cuanto garantiza la continuidad del equilibrio logrado en la transición de estrategias e impide que pueda una de las partes desbordar el límite, constituyéndose así en una alternativa de la agresión y, por tanto, en un factor de paz al igual que la propia distensión.

La distensión sin contención conduciría ciertamente a la ruptura de ese equilibrio y, por consiguiente, a una nueva confrontación. De ahí que sean inseparables y de ahí también que la propia distensión esté condicionada a la ausencia de agresión, pues existiendo esta última se anula o revierte todo el proceso. Por esta misma causa es que la Unión Soviética no podría sobrepasar los límites del equilibrio.

5. LOS PARAMETROS NACIONALES DEL PROCESO: LIBERACION Y CAUTELACION

Al inicio de la sección anterior, se señalaba que un tercer parámetro básico, fuertemente vinculado a la ideología y sistema político nacio-

¹¹ Véase en general, Statement of M. Fred W. Neal: "American-Soviet détente; background, problems and potentialities". En *op. cit.* Nota 3 supra. pp. 16-30.

nal, es el del cambio en las respectivas percepciones nacionales del enemigo. Este es probablemente el aspecto más difícil de apreciar en torno a la distensión, en cuanto involucra concepciones fundamentales de filosofía política.

A la pregunta de si ha variado la filosofía soviética respecto del sistema capitalista, debe contestarse que ello no ha ocurrido, pues, como se veía, éste es uno de los aspectos más rigurosos de la doctrina marxista-leninista. Una cosa distinta es que por razones de conveniencia táctica o estratégica el aspecto de la lucha ideológica haya sido pasado a un segundo plano, ubicando el de la cooperación en el primero. En este aspecto, los debates al nivel del Congreso del Partido Comunista han sido inequívocos, pues en ningún momento se ha admitido que la distensión involucre el abandono de la lucha ideológica. De esta manera, los cambios de forma no han introducido cambios de fondo en el problema¹².

La segunda pregunta importante es, en consecuencia, si acaso ha variado la filosofía occidental respecto de la Unión Soviética. Esta otra pregunta es todavía difícil de responder. Para algunos autores, particularmente para Solyenitsin, Occidente se encuentra en una posición de extrema debilidad ideológica frente a la mayor agresividad ideológica de la URSS¹³. El conformismo occidental, unido a las tendencias aislacionistas que cada ciertos periodos surgen en los Estados Unidos, sería una parte influyente en esta situación de debilidad. Al mismo tiempo, el reciente intercambio comercial y la transferencia de ciencia y tecnología hacia la URSS serían factores que estarían fortaleciendo a este último país y permitiéndole liberar recursos para una agresión más contundente. El afán de lucro del capitalismo, en esta perspectiva, estaría constituyéndose en la soga de su propio ahorcamiento, de acuerdo al célebre dicho de Lenin.

Sin embargo, el problema es ciertamente más complejo que ello. Desde luego, como se explicaba, Occidente ha hecho de la libertad individual y política una base de su propia seguridad y una ideología que históricamente ha comprobado tener mayor fortaleza que cualquier ideología totalitaria. El valor fundamental de la dignidad del ser humano ha llegado a tener tanta significación, que en la práctica

¹² Sobre la continuidad de la lucha ideológica, Statement of Foy D. Kohler: "Soviet peaceful coexistence is not western detente". *Ibid.* pp. 74-90.

¹³ Véase el discurso de Alexander Solyenitsin ante la AFL-CIO. Washington 30 de Junio de 1975.

ninguna democracia auténtica ha caído ahora en la esfera ideológica o política de sus enemigos. Por lo mismo que esta filosofía está tan compenetrada en Occidente, que ella no requiere de una reiteración doctrinaria constante. Quizás ello pueda dar la impresión de debilidad frente a la constante reiteración doctrinaria de la URSS, pero en lo sustantivo su alcance es notoriamente más sólido y estable.

Lo anterior no significa que las democracias occidentales estén exentas de peligro, pues de hecho están sometidas a una constante presión interna y externa, que en muchos casos llega a adoptar la forma de infiltración o subversión. Pero frente a esta realidad, es que también las naciones occidentales han tenido la capacidad de incorporar el factor de la *cautelación* a su vida política, esto es, de controlar aquellas presiones que procuran atentar contra su continuidad. La naturaleza de esta cautelación es diferente en cada país en función de sus propias realidades, extendiéndose desde la cautelación proporcionada por la fortaleza misma del sistema político hasta la intervención de las fuerzas armadas en casos de peligro inminente de quiebra democrática. Incluso en algunos casos, como el reciente de Portugal, la cautelación ha llegado a tener una dimensión internacional en occidente. Probablemente este factor de la cautelación deberá recibir un mayor énfasis en el futuro inmediato, pero su existencia actual o potencial demuestra que las democracias occidentales no están tan desprovistas de resguardo como en principio pudiera creerse.

Además, como también se adelantaba, en ningún momento Occidente ha procedido con ingenuidad respecto de la URSS, pues tiene experiencia histórica y sus dirigentes tiene refinación política. De esta manera, también es posible pensar en que Occidente tampoco ha variado su filosofía fundamental respecto de la URSS y, si bien tiene presiones para que así ocurra, éstas han sido controladas o son susceptibles de serlo. Precisamente porque esta filosofía fundamental no ha cambiado, es que los partidos comunistas europeos procuran su acceso al poder y procuran introducir algunas variaciones ideológicas respecto de la URSS; intentando así quedar dentro del esquema de valores democráticos imperantes y no ser rechazados en virtud de la cautelación a que se ha hecho referencia*.

Hay todavía otro ángulo del problema que reviste la mayor importancia. Los valores democráticos de Occidente han trascendido de las fronteras físicas del mundo occidental y son seguidos muy de cerca

* Sobre el fenómeno del Eurocomunismo, ver artículo de Joaquín Fernandis en esta obra. *Nota del Editor.*

por numerosos núcleos intelectuales religiosos y de otra índole al interior de la URSS y de las naciones de Europa Oriental. Este factor, unido a la existencia de un sistema opresivo en esas naciones, ha creado una corriente de disidencia cuyas proporciones no se aprecian en toda su magnitud. Este potencial de *liberación* humana, que el mismo Solyenitsin ha captado con claridad, tiene una significación clave para los resultados de la lucha ideológica entrabada y, por tal razón, es un elemento que no debe perderse de vista al analizar la distensión.

Sólo en un marco de distensión, esto es, en que no existan confrontaciones internacionales graves, es que ese potencial de liberación puede madurar. De lo contrario, al igual que en el período de Stalin, la amenaza externa serviría fundamentalmente como excusa para la eliminación de toda oposición interna. Por esta causa, la relación existente entre distensión y liberación es mucho más estrecha que lo que las apariencias indican y, de llevarse ella con un ritmo adecuado, podría resultar en un vuelco espectacular para la vigencia y proyección de los valores de Occidente. También por esta causa, como Solyenitsin lo ha insinuado, lo que importa es que el calendario de la distensión sea diseñado en función del potencial de liberación y no se transforme en concesiones precipitadas¹⁴. En otras palabras, las concesiones pueden ser necesarias, pero hechas a tiempo y en relación al objetivo primordial indicado. Ya Kennan preveía que la actitud de la URSS, hacia Occidente sólo variaría si acaso tenía lugar un cambio de poder interno en ese país¹⁵; si la distensión llegara a tal resultado, sería el arma más genial que la ideología y estrategia de Occidente hubiese jamás diseñado.

Así como en el plano internacional distensión y contención son factores de paz, en el plano nacional cautelación y liberación son factores de democracia. La estrecha interrelación existente entre estos cuatro factores exige que cada uno de ellos sea analizado en función de los demás, pues una visión parcial puede llevar fácilmente a conclusiones equivocadas.

Quizás el parámetro del cambio de las percepciones nacionales es el único que no se da en la práctica, pero ello en definitiva es una indicación de que la distensión no puede traducirse en ventajas para

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 17-18. En este discurso Solyenitsin propone ligar el proceso de concesiones al de liberación, argumentando que el primero se conduzca en forma más lenta mientras se acelera el segundo.

¹⁵ Kennan, *op. cit.* Nota 1 *supra*, p. 195.

una parte en detrimento de la otra. Mientras la URSS no cambie su percepción de Occidente, este último tampoco podrá cambiar la suya. Entre tanto, la lucha ideológica continúa. Si bien su desenlace es imposible de prever, las perspectivas indicadas permiten observar que las apariencias no necesariamente corresponden al fondo del problema ni a su verdadera naturaleza o alcance.

6. EL TERCER MUNDO EN EL CONTEXTO DE LA DISTENSION

Hasta aquí se han analizado las incidencias y alternativas de la distensión para sus protagonistas principales. Pero también hay aspectos de interés que inciden en el rol internacional del Tercer Mundo y que deben ser tomados en consideración para una apreciación completa del proceso en cuestión.

No obstante que la distensión, en la perspectiva de las superpotencias, persigue la mantención del *status quo* internacional, y en el hecho éste se ha logrado hasta ahora en sus líneas fundamentales, a la vez se han generado condiciones de permisibilidad internacional que han hecho posible el progreso de la consolidación del Tercer Mundo. La transición en la estrategia de las superpotencias ha exigido que ellas mismas tengan necesariamente que buscar la cooperación o apoyo de potencias secundarias para la fundamentación de los nuevos esquemas, lo que en la práctica ha estimulado la multipolaridad. Esta última ha venido a facilitar la concertación y acción del Tercer Mundo.

Un primer efecto perceptible de la distensión en este plano es el del surgimiento de potencias secundarias que han pasado a asumir un rol propio en las relaciones internacionales, con autonomía, pero no en contradicción con las superpotencias respectivas. El caso de Brasil e Irán es representativo de este efecto, que probablemente nunca hubiese podido darse en una situación de guerra fría. A la vez, la existencia de potencias secundarias ha permitido que otras potencias, como Canadá, China y Francia, pasen a desempeñar un nuevo rol en el concierto mundial, sobre la base de esquemas de mayor comprensión hacia la posición del Tercer Mundo, lo que en definitiva ayuda a la viabilidad de este último. También es cierto que la ausencia de enfrentamiento entre las grandes potencias ha hecho más viable la estrategia bélica de las potencias secundarias, lo que no deja de constituir un problema de las relaciones internacionales actuales.

El segundo efecto perceptible, es que sólo en un marco de distensión podrá aumentar la participación internacional de los países en

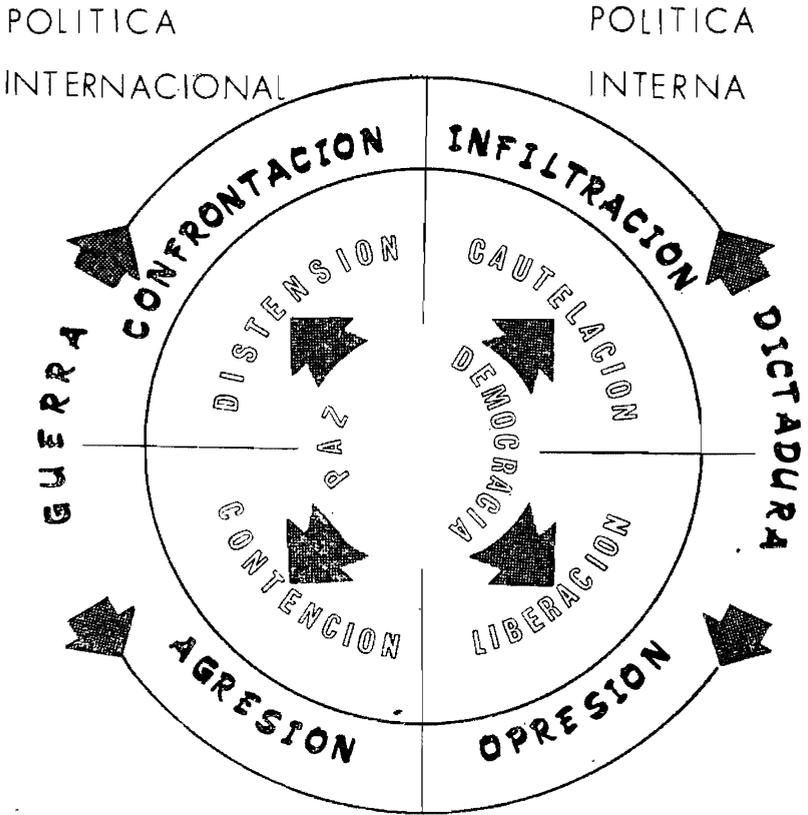
desarrollo y la eficacia de sus reivindicaciones políticas y económicas. La política petrolera de la OPEP, la presión por precios justos para las materias primas o las iniciativas relativas a un Nuevo Orden Económico Internacional habrían sido impensables en el contexto de la guerra fría. De esta manera, la distensión asegura una cierta movilidad del Tercer Mundo en favor de sus propias reivindicaciones.

Como se ha explicado anteriormente, la transición en la estrategia de las superpotencias ha encontrado un punto de equilibrio, que es el característico de la distensión. Examinado fríamente el actual panorama internacional, puede llegarse a la conclusión de que ese equilibrio y esa situación de cierta fluidez es esencial para los países en desarrollo. Si la cooperación entre las superpotencias se solidifica, el resultado será un *statu quo* hermético que someterá al Tercer Mundo al control de las superpotencias; por el contrario, si la actual modalidad de cooperación fracasa, sobrevendrá un enfrentamiento que igualmente producirá por resultado el control del Tercer Mundo por las superpotencias. De la misma manera, si se consolida el esquema pentagonal se crearán zonas de influencia rígidas, sometiendo a los países en desarrollo al control de la potencia de cúpula respectiva; igualmente, si se consolida la estrategia global de la URSS se establecería un esquema de dominación, que también es sinónimo de control. En consecuencia, el punto de equilibrio de la distensión, en que no se llega a ninguno de estos extremos y se mantiene una situación relativamente fluida, es el que mejor se aviene con el interés de los países en desarrollo.

En relación a lo anterior, dos consideraciones finales se hacen necesarias. Por lo mismo que el Tercer Mundo tiene hoy día un rol internacional y ejerce presión para la reivindicación de sus intereses, las tensiones internacionales ya no serán en el futuro exclusivamente entre el Este y el Oeste, sino también entre el Norte y el Sur. De ahí que sean previsibles conflictos entrecruzados Este-Oeste-Norte-Sur y cualquiera de sus combinaciones posibles. El cuadro de la distensión será entonces notablemente más complejo en el futuro.

La segunda consideración es que, dándose el entrecruzamiento de conflictos, los protagonistas de la distensión ya no podrán ser solamente las superpotencias y Europa Occidental, como ha sido básicamente hasta ahora, sino que el proceso adquirirá esencialmente un carácter universal. De hecho ya ha alcanzado este carácter, como consecuencia de la estrategia de cada superpotencia respecto de la otra, pero ha sido un universalismo Este-Oeste. En lo sucesivo, este universalismo también será Norte-Sur, incluyendo nuevos protagonistas

de las respectivas regiones. Entre otras consecuencias, esto significa que Europa Occidental no podrá seguir creyendo en que la distensión es un fenómeno relativo únicamente a Europa, y también significa que América Latina, que comparte valores occidentales e ideales del Tercer Mundo, deberá asumir un rol protagónico activo.



2. LA POLITICA EXTERIOR DE LA UNION SOVIETICA: UTOPIA, IDEOLOGIA Y PODER

*Jorge Berguño B. **

Este ensayo constituye un intento de profundización en los factores formativos de la política exterior soviética. Supuesto fundamental y fundamentador de nuestra tesis es la noción de que sociedad, historia, geografía y tradición internacional; continuidad y cambio; utopía y realidad; ideología y poder pragmático, son elementos que se dan tan inextricablemente unidos en el caso de la Unión Soviética que forman un todo compacto, una cosmovisión. Dicha "Weltanschauung" es el comunismo ruso, fuente inspiradora y configuradora de toda la política exterior soviética. Sin develar su verdadera naturaleza, nos resultará imposible o radicalmente insuficiente todo proceso de explicitación de dicha política.

Persiguiendo este objetivo, los autores han bifurcado sus orientaciones en dos direcciones diferentes. Con penetración y gran erudición, estudiosos occidentales han demostrado cómo la formación territorial de Rusia y su desarrollo histórico-cultural contribuyen a iluminar decisivamente algunos aspectos de su política exterior. La sociedad rusa ha sido peculiarmente feudal y corporativa, no democrática; su demorado desarrollo industrial data, en el mejor de los casos, de un siglo atrás; geopolíticamente es débil en la periferia por la vastedad de sus abiertas fronteras y fuerte en el centro por la distancia aislante de sus inmensos espacios; desde un principio, ha sido un Estado multinacional y, en todas las épocas, se ha caracterizado por una ideología misionera que acentúa las diferencias persistentes en su interna realidad y postula para sí mismo una tarea de dimensiones universales.

En esta línea interpretativa, el Estado Ruso y la URSS emergen

* Diplomático. Ministro Consejero y Director Política Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores. Master en Asuntos Públicos en la International University of Princeton. Doctor en Relaciones Internacionales en la American University. Profesor de la Academia Diplomática Andrés Bello. Ministerio de Relaciones Exteriores. Ha cumplido funciones docentes en la Universidad de Chile y Universidad Católica. Ex Secretario de la Misión Permanente de Chile en las Naciones Unidas. Ex Consejero en la Embajada de Chile en Washington. Ministro Consejero en Londres.

dentro de un contexto de gran continuidad. Se sustenta el concepto de que los factores telúricos, históricos, ideográficos derrotan y sobrepasan ampliamente al elemento de ruptura con la tradición, representado por la ideología revolucionaria marxista. Los dos grandes volúmenes de Alberto Falcionelli (*Historia de la Rusia Contemporánea; Historia de la Rusia Soviética*) corresponden a esta interpretación en la cual se inscriben también los notables trabajos del profesor Cyril E. Black, de Richard Pipes sobre la formación territorial soviética y de Michael T. Florinsky¹.

La más reciente y radical versión de esta escuela tradicionalista de interpretación de la realidad soviética la constituye la obra de Tibor Szamuely "*The Russian Tradition*"², en la cual el autor rechaza el concepto de una ruptura con el pasado operada por la Revolución Bolchevique de 1917 y sostiene, por el contrario, que el Leninismo estructuró en una nueva forma el Estado autoritario ruso, utilizando con gran sagacidad y notable energía los materiales históricos dados por la tradición estatal rusa y por su igualmente importante tradición revolucionaria. La muerte frustró la carrera brillante de Szamuely, cuya polémica interpretación no llegó a recibir la completa fundamentación que sus propios supuestos teóricos reclamaban.

Sin duda, frente a esta dirección interpretativa existe otra que enfatiza el carácter singular de la experiencia soviética y "la capacidad continuada del sistema soviético para un cambio evolutivo"³. Sobre-

¹ Alberto Falcionelli: "*Historia de la Rusia Soviética*", 1917-1957. Madrid, 1958. Cyril E. Black: "*Rumbos de la Historia Soviética*", Buenos Aires, 1965. Richard Pipes: "*The Formation of the Soviet Union: Communism and Nationalism*", Cambridge, Mass. 1954. Michael T. Florinsky: "*Understanding the Soviet Union*", New York, 1945. El sentido de continuidad es también clave en los siguientes trabajos: R. Pinoteau: "*La Russie d'hier et d'aujourd'hui. Nicolás I, Nicolás II, Staline, Malenkov*". París, 1953. Gonzague de Reynold: "*Le Monde Russe*". París, 1950. George Vernadsky: "*A History of Russia*". Cambridge, Mass. 1929. Dentro de este contexto, el soviólogo norteamericano George Kennan ha apuntado que las observaciones del Marqués de Custine en "La Russie en 1834" siguen siendo válidas, al menos en gran parte, para la urss actual. Contra esta opinión pueden citarse las de Alexander Kerensky (Carta al "New York Times", del 8 de julio de 1951), las de la mayor parte de los disidentes con Solycnitsin ("Carta a los dirigentes de la Unión Soviética", de 5 de septiembre de 1973 y respuesta de Sakharov, dada a la publicidad en junio de 1974) y las del comunismo ortodoxo, representada por Karl Radek ("The Bases of Soviet Foreign Policy", en *Foreign Affairs*, Vol. XII, Enero 1934).

² Tibor Szamuely: "*The Russian Tradition*". New York, 1975.

³ Henry W. Morton & Rudolf L. Tokes (Eds.): "*Soviet Politics and Society in*

pasando aún este aspecto, hay toda una literatura que considera que el verdadero desafío de nuestro tiempo proviene de una doctrina, el marxismo en sus versiones y variantes sucesivas, y no de las realizaciones de un poder nacional. En este esquema, el comunismo universal asume las características de un fenómeno abarcador, polifacético, que sólo puede ser combatido mediante una cruzada que reúna las mismas condiciones de vigor ideológico y extensión global.

La controversia tiene indudables consecuencias prácticas. Porque si se considera que Rusia y la URSS son fundamentalmente el mismo personaje internacional; o si, por el contrario, se contempla la lucha contra un enemigo mítico, semejante al "imperialismo" o al "judío internacional" de Hitler, o a los herejes de todos los tiempos, la estrategia que se pondrá en ejecución será radicalmente diferente. Nuestro propio punto de vista es que ambas concepciones parten de premisas totalmente equivocadas y que la gran debilidad de los políticos de contención de la expansión soviética proviene, en una apreciable medida, de la incompreensión de la verdadera naturaleza de dicha expansión.

Pensamos que la pregunta sobre si existe realmente un comunismo ruso, sobre si la política exterior soviética es primordialmente rusa o primordialmente comunista, encubre varios errores conceptuales. El equívoco cartesiano, la desastrosa división y antagonismo entre "cuerpo" y "alma" se reproducen nuevamente en las interpretaciones de los soviólogos. Como fenómeno de política internacional, el "comunismo" puro es inexistente o carece de real importancia; tampoco existe un Estado ruso-soviético independiente del fenómeno comunista que le proporciona su sustentación.

Nuestra propia premisa es bastante simple. Consideramos que la Unión Soviética, ella sola y no China, o el comunismo, o un grupo de países comunistas, es la "potencia revolucionaria" de nuestro tiempo. Esta tesis tiene, sin embargo, consecuencias bastante amplias. Una de ellas dice relación con la naturaleza del desafío internacional plan-

the 1970's". New York, 1974. Charles Gati (Ed.): "*The Politics of Modernization in Eastern Europe: Testing the Soviet Model*". New York, 1974. Donald W. Treadgold (Ed.): "*The Development of The USSR: An Exchange of Views*". New York, 1974. Samuel Hendel & Randolph L. Brahm: "*The USSR after 50 years. Promise and Reality*". New York, 1967. Un punto de vista que destaca las contradicciones y dificultades de la modernización es el de Oleg Zinam: "Impact of Modernization on USSR: Two Revolution in Conflict". *Economia Internazionale*, Mayo de 1973.

teado por la Unión Soviética. Este desafío es tan profundo y radical que no puede ser respondido con cualquier política de "contención", de "distensión" o de "acomodación". Iríamos tan lejos como para sostener que la asimilación de la URSS por el actual sistema internacional es imposible y que, en última instancia, sólo puede tener éxito frente al común adversario comunista soviético una política capaz de configurar un nuevo equilibrio mundial.

En la introducción a "Un Mundo Restaurado", Henry Kissinger escribió lo siguiente: "Siempre que exista una potencia que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con otras potencias serán revolucionarias. En tales casos, no será el ajuste de las diferencias dentro de un sistema dado, sino el sistema mismo el que se ponga en tela de juicio. Los ajustes son posibles, pero los mismos se concebirán como maniobras tácticas para consolidar posiciones con miras al enfrentamiento inevitable, o como instrumentos para minar la moral del antagonista. Es cierto que la motivación de la potencia revolucionaria puede ser defensiva; tal potencia puede ser sincera en sus protestas de que se siente amenazada. Pero el rasgo distintivo de una potencia revolucionaria no es que se sienta amenazada —ese sentimiento es inherente al carácter de las relaciones internacionales basadas en los Estados soberanos— *sino que nada puede tranquilizarla*. Sólo la seguridad absoluta —la neutralización del oponente— se considera una garantía suficiente, y por lo tanto el deseo de una potencia de contar con una seguridad absoluta significa la inseguridad absoluta para todas las demás"⁴.

Se sigue de esta proposición una importantísima enseñanza respecto al comportamiento de los Estados que Kissinger subraya al colocar de relieve el error de los defensores del "statu quo" que enfrentan inadecuadamente a la potencia revolucionaria como si la motivaran quejas específicas que pudiesen satisfacerse mediante concesiones limitadas: "Quiénes nos advierten oportunamente del peligro son considerados alarmistas; quiénes aconsejan adaptarse a las circunstancias son considerados equilibrados y sensatos, porque tienen todas las "razones" buenas de su parte: los argumentos aceptados en el orden existente como válidos. El "apaciguamiento", cuando no es una estrategia para ganar tiempo, es el resultado de una incapacidad para enfrentarse a una política de objetivos ilimitados"⁵.

Otra consecuencia de nuestra tesis dice relación con la esencia del

⁴⁻⁵ Henry Kissinger: "Un Mundo Restaurado. La Política del Conservadurismo en una Época Revolucionaria". México, 1973. pp. 12-13.

comunismo, entendido como fenómeno de poder y no como ideología abstracta. Para los efectos de nuestro objetivo, que es un análisis de realidades con un impacto durable, decisivo y cuantificable en el escenario internacional, no resulta posible independizar al comunismo de su centro de poder real, la Unión Soviética. Es concretamente su implantación en dicho centro la que convierte a este movimiento ideológico en una amenaza real para el presente sistema de convivencia internacional. Ello significa, entre otras cosas, que otras variedades de comunismo, tales como el trotskismo, el nacional-comunismo y el "eurocomunismo" tan en boga, carecen en sí mismos de entidad y consistencia, y no pueden existir significativamente en forma autónoma del centro irradiante de Moscú.

A primera vista, una afirmación tan tajante podría parecer objetable a quienes piensan que la República Popular China encarna actualmente un contenido mucho más revolucionario que el que pudiera atribuirse a la URSS conservadora, chauvinista y militarista de nuestros días. Por ello es preciso recalcar que el concepto de "potencia revolucionaria" descrito por Kissinger no está dado en términos ideológicos sino definido en función de la peligrosidad intrínseca del actor dentro del sistema internacional en que actúa. A pesar de que China, al igual que la mayoría de los países del Tercer Mundo, se sitúa en una actitud fundamentalmente revisionista frente a las estructuras internacionales prevalecientes, su política no está conceptual y estructuralmente atada a un esquema de dominación mundial para el cual carece, por otra parte, de capacidad militar y geopolítica de ejecución*.

Estas indicaciones serán desarrolladas en forma más completa y sistemática en una fase más avanzada de este trabajo. En cambio, pasaremos a continuación a examinar aquellos aspectos constitutivos de la ideología marxista que tienen una incidencia más directa en la formación y evolución de la política exterior soviética. Entre otros, tales aspectos comprenden necesariamente las siguientes áreas teóricas y pragmáticas:

- a) la filosofía marxista soviética.
- b) la teoría del Estado, del derecho y de las relaciones internacionales.
- c) la historiografía nacional soviética
- d) la doctrina militar de la Unión Soviética.

* Sobre esta problemática ver artículo de Walter Sánchez en este volumen. *Nota del Editor.*

LA NACIONALIZACION DE LA IDEOLOGIA MARXISTA

Es oportuno subrayar que el marxismo-leninismo es básicamente una filosofía de la Rusia soviética, la cual conserva cuidadosamente el monopolio de la verdad filosófica y fortalece así su posición rectora del movimiento comunista mundial. La filosofía de la URSS es el materialismo dialéctico, pero el único materialismo ortodoxo es el que se estudia, enseña y difunde en Rusia. Los pensadores marxistas de otras regiones del mundo sólo revisten importancia cuando concuerdan con los filósofos rusos o cuando su disidencia acarrea consecuencias políticas; en tal caso, son estigmatizados y atacados no sólo por los órganos soviéticos sino por los comunistas de todo el mundo. Esta situación se explica porque el materialismo dialéctico debe su influencia exclusivamente a las estructuras de poder del Partido Comunista de la Unión Soviética y como éste se halla estrictamente centralizado no tolera ni puede tolerar una filosofía que no se someta a los rígidos moldes del interés nacional soviético.

Examinar la historia del desenvolvimiento del pensamiento filosófico soviético sería, dentro del marco de este ensayo, un ejercicio improductivo salvo en cuanto ella nos revela una evolución que, notablemente, también se produce en el desarrollo de la teoría política y legal, de las ciencias históricas y aun de la ciencia militar soviética. En cada caso, a un período de relativa libertad (1917-21) sigue otro de purgas y entusiasmo doctrinal (1921-31), continuado por una restauración conservadora y nacionalista (1931-46), para recaer en las purgas que desencadena Andrei Zhdánov, el censor público de Stalin, en su famosa condena el 24 de junio de 1947 del destacado filósofo Alexandrov para extenderse después a los diversos dominios de la cultura, el arte y la ciencia⁶.

Después de la caída del régimen estalinista, concluye el período de las purgas filosóficas y artísticas, sin que se produzca el advenimiento de una verdadera liberalización que sería incompatible con los supuestos teóricos y prácticos del marxismo ruso. Los disidentes, que en los últimos años han demostrado gran dinamismo y, en el caso de algunos de ellos, enorme entereza moral y vigor intelectual, no tienen ya ligazón doctrinaria con el marxismo.

La principal cuestión que plantea el materialismo dialéctico, en su

⁶ I. M. Bochenski: *"La Filosofía Actual"*. 2ª. ed. México, 1951. Waldemar Gurian: *"Bolchevism"*. London, 1938. Jules Monnerot: *"Sociologie du Communisme"*. Paris, 1949. G. A. Wetter y W. Leonhard: *"La Ideología Soviética"*. Barcelona, 1954.

carácter de filosofía oficial de la Unión Soviética y del Partido Comunista de la URSS, es su vigencia real como fuente de inspiración de la política de esa nación. La historia de la filosofía soviética no es sino el drama de la progresiva destrucción de todo pensamiento filosófico original, en un intento por colocar la filosofía al servicio de la "praxis" revolucionaria, en una primera fase, y de la dominación mundial por el zarismo soviético, en una instancia más avanzada.

La celosa vigilancia que ejerce el Estado soviético y, por otra parte, el carácter nacional ruso condicionan la actividad filosófica en los aspectos más esenciales de su desenvolvimiento. Pero el verdadero problema no es el empobrecimiento de la filosofía o su mediatización al servicio de fines políticos, sino su transformación en un objeto diferente. Lo que se designa por el nombre de filosofía marxista soviética es, en realidad, táctica y estrategia política, aplicadas a una finalidad de dominación totalitaria.

El desarrollo de la filosofía del derecho, del Estado y de las relaciones interestatales reproduce, en cierta medida, el ciclo de la filosofía soviética. La teoría del Estado y del derecho ocupa un lugar significativo en el repensamiento crítico que Marx hace del sistema hegeliano. Se opone Marx resueltamente a toda concepción pura o eidética del derecho pero también ataca el romanticismo de la naciente Escuela Histórica de Hugo y Savigny. Por su parte, Engels en una carta a Conrad Schmidt escribe: "el jurista imagina que está operando a partir de principios a priori, cuando en realidad son únicamente reflejos económicos...".

La primacía de la economía sobre la política y la definición del Estado y el derecho como superestructuras caracterizan la teoría marxista originaria. Por primera vez, en 1919, en una conferencia sobre "El Estado", dictada por Lenin en la Universidad de Sverdlov, se modifican estas premisas y se insinúa una rectificación en la tesis de la abolición del Estado. Pero Stuchka en 1921 tratará de construir una doctrina general del derecho concebido, como un sistema de relaciones sociales, contra el cual se levanta el ensayo de Max Reiser sobre las ideas del jurista polaco Petrazhitskii, en las cuales revive una aspiración normativa del derecho entendido como conciencia popular intuitiva de lo justo. En cambio, el intento de Pashukanis de proporcionar una auténtica interpretación economicista del derecho y del Estado sólo produce la negación de toda normatividad⁷.

⁷ John Hazard: *"Soviet Legal Philosophy"*. Cambridge, Mass. 1951 (en la Introducción se hace una periodificación de la filosofía jurídica muy semejante a la

El rol de Zhdánov lo cumpliría, en el campo jurídico y político, Vyshinsky, al condenar todos los ensayos anteriores y realzar el valor de la ley como instrumento revolucionario al servicio de la instauración de un auténtico ordenamiento político y jurídico soviético. En el campo del derecho internacional, Korovin desarrolla la tesis de la existencia de una doctrina iusinternacionalista específicamente comunista. Pero lo fundamental resulta ser, en estos campos y en el menos maduro teóricamente de la teoría de las relaciones internacionales, la idealización del Estado nacional soviético, la defensa de su soberanía y poder, y una concepción de la ley que obviamente la subordina a específicos fines políticos pero procura aprovechar al máximo su intrínseco poder de coacción.

Pasando al campo de la historiografía conviene apuntar que, en mayor grado aún que en los dominios anteriores, se advierte concretamente este proceso de "nacionalización del marxismo". Después de un breve período de libertad intelectual, irrumpen los marxistas militantes cuya máxima figura es Pokrovski y dan nacimiento a toda una interpretación negativa del pasado feudal y capitalista ruso. Interpretación que repugna a las clases políticas y que, al sobrevenir la guerra contra Alemania, es rápidamente sustituida por una glorificación sin reservas de la historia patria. Retornan los historiadores tradicionales por sus fueros y se produce un renacimiento vigoroso de la dirección nacionalista, descriptiva, biográfica y "gran rusa"⁸.

En la investigación histórica se destaca nuevamente la figura de Iván el Terrible y se justifica la política de la Oprichnina; brota un renovado interés por las reformas de Pedro el Cruel; se procura, a partir de 1934, realzar temas tales como el rechazo de las invasiones extranjeras, el carácter originario del primer Estado ruso —rechazando las teorías de la dominación normanda y la recepción bizantina. La

de Bochenski para la metafísica). Hans Kelsen: *"The Communist Theory of Law"*. New York, 1955. Ann van Wynen Thomas: *"Communism versus International Law"*. Dallas, 1953. Richard J. Erickson: *"International Law and the Revolutionary State: A Case Study of the Soviet Union and Customary International Law"*. Leiden, 1973.

⁸ Cyril E. Black (Ed.): *"Rumbos de la historia soviética"*. Buenos Aires, 1965. Sergius Yakobson: *"Postwar Historical Research in the Soviet Union"*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Mayo de 1949. Bertram D. Wolfe: *"The Agony of Soviet Historians"*. Foreign Affairs, XXXI, Octubre de 1952.

campaña de 1812 contra Napoleón ocupa también un lugar preferente, junto con la rehabilitación de Kutusov. La tradición revolucionaria rusa, la continuidad de la política exterior, la rehabilitación de la colonización zarista del Asia Central y Siberia, y la intervención aliada y norteamericana en Rusia entre 1918 y 1921 son otros tantos tópicos que favorecen el énfasis en la lucha por la unidad nacional.

La reacción antiestaliniana traería un breve interludio de sobriedad y llamados a la objetividad histórica durante una Conferencia de los editores de *Voprosi Istorii* en 1956, así como otras intervenciones en idéntico sentido de Mikoyan y Anna Pankratova. Con todo, la oleada nacionalista constituye ya un flujo irreversible, pues se ha establecido dogmáticamente la identidad entre el progreso de la revolución marxista y el destino del pueblo ruso⁹.

En la historiografía militar, la apología soviética se extiende desde el príncipe Alexander Nevsky, favorablemente conceptualizado por haber resistido al Occidente en el siglo XIII, hasta el general Brusilov, que comandó la ofensiva rusa en Galitzia en 1916. Especialmente exaltados son Pedro el Grande, pretendido "fundador del arte de la guerra ruso", los generales Rumiantsev, Suvorov y Kutusov, así como los almirantes Ushakov, Nakhimov y Makarov. Muy significativa es la rehabilitación de Kutusov, derrotado en la batalla de Borodino, pues Stalin se permitió criticar enérgicamente a Engels por haber preferido como estrategia al brillante general Barclay de Tolly (considerado extranjero por muchos rusos a pesar de que su familia había venido a Rusia desde Escocia ciento cincuenta años antes).

Lo sugerente, en todo caso, es que esta tendencia nacionalizadora va a irrumpir en los dominios de la ciencia militar propiamente tal. Conocida es la valoración que Lenin hizo de Clausewitz en "Socialismo y Guerra" (1915), glosando la frase de que "la guerra es la continuación de la política por otros (especialmente violentos) medios"; y su declaración (1917) calificándolo de "uno de los más notables escritores de la filosofía y la historia de las guerras..."; al igual que la descripción de Clausewitz por Engels como "una estrella de primera magnitud".

Sin embargo, Stalin en 1946 manifestaba que Clausewitz estaba "anticuado como autoridad militar", y que era ridículo tomar lecciones de dicho autor. La crítica carecía de alcance, en cuanto lo esencial de las ideas de Clausewitz quedaba incorporado a la ciencia

⁹ Nancy W. Heer: *Politics and History in the Soviet Union*. Cambridge, Mass. 1971.

militar estalinista. En cambio, al igual que el fenómeno que hemos observado en la filosofía, en la jurisprudencia y en la historiografía, el estalinismo se caracteriza por una repulsa de toda influencia extranjera sobre la doctrina militar soviética, tanto en sus fundamentos teóricos como en su ejecución práctica¹⁰.

Por otra parte, la victoria sobre la Alemania nacional-socialista en la última guerra fue presentada, desde 1946, como un triunfo exclusivamente soviético, logrado no obstante la perfidia occidental que procuraba una paz separada, y que se abstenía de abrir un segundo frente hasta que la guerra estuviese virtualmente decidida. Pero la victoria sobre Alemania tiene un doble valor simbólico: a) en el campo ideológico demuestra que la verdadera alternativa al fascismo era el comunismo y, más específicamente, el país comunista por antonomasia que es la URSS; b) en el campo militar, los teóricos soviéticos afirman que la guerra demostró que su ciencia militar era superior a la alemana y que la más avanzada ciencia militar del mundo es la soviética.

IDEOLOGIA Y MARXISMO

Al producirse una instrumentalización del marxismo al servicio de una finalidad política y nacional de dominación, surge la cuestión muy fundamental de cuál es la función de la ideología en la política soviética. Es necesario aquí formular una crítica al supuesto ingenuo y trivial que subyace bajo la afirmación de que la fuerza del comunismo proviene de la integridad, organicidad y plenitud de su estructura ideológica. En muchos sentidos, lo contrario es válido. La fuerza del comunismo radica en que, utilizando una fundamental distinción Orteguiana, no es una "idea" sino una creencia.

Para los efectos de la política exterior soviética dicha creencia o "idea-fuerza" es simplemente el éxito de la revolución mundial que, para los dirigentes soviéticos, se identifica con la consolidación definitiva del poder dominante de la URSS. De esta elemental premisa arranca la distinción entre "táctica" y "estrategia" que facilita el de-

¹⁰ Raymond L. Garthoff: *Doctrina Militar Soviética. Cómo hace la guerra Rusia*. Madrid, 1956. Berthold Friedl: *Les fondements théorétiques de la Guerre et de la Paix en URSS*. Paris, 1945. Risticus: *Stalin on Revolution*. *Foreign Affairs*, Enero de 1949. T. O. Taracouzio: *War and Peace in Soviet Diplomacy*. New York, 1940. X: "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs*, Julio de 1947.

sarrollo del marxismo como una entelequia de contenido histórico y circunstancialmente variables, pero que, a pesar de todo, no pierde su forma revolucionaria.

La táctica, en consecuencia, carece de importancia si no es dentro de una subordinación, inordinación y coordinación con los fines superiores de la estrategia. Por ello las contradicciones entre la "Nueva Política Económica" de Lenin y otros aspectos de la doctrina soviética; entre el Pacto Nazi-Soviético y la posterior alianza de la URSS con las democracias occidentales; o, en época más reciente, el vuelco que ha convertido a Moscú en enemigo de Pekín y en aliado de Delhi, por ejemplo, carecen de trascendencia.

El único principio realmente fundamental involucrado en esta dialéctica de fines y medios, de forma y contenido, de táctica y estrategia, es el de la revolución mundial. Si dicha revolución debe llevarse a cabo en todos los frentes de lucha, en una forma efectivamente transnacional, como lo postula la idea de la "revolución permanente" de Trotzky; o si, por el contrario, debe asentarse en una nación, poseer un centro directivo, un cuartel general de operaciones, como lo señaló Stalin, ése es el único gran y desgarrador debate del comunismo mundial. La tercera tesis, la del policentrismo, la ruta nacional hacia el comunismo es, con toda la aparente consistencia que Yugoslavia, China y los partidos comunistas de Europa Occidental han pretendido darle, espúrea y contradice la esencia misma del comunismo internacional, cuya supervivencia pone además en peligro.

En las fases de despliegue de la diplomacia soviética se manifiesta, en la misma forma en que se da en el desarrollo del pensamiento marxista soviético, este tránsito de la utopía de la "revolución permanente", que no conoce identidades ni afiliaciones nacionales, hacia la política revolucionaria de dominación de una sola nación. La evolución se presenta, en un comienzo, como de carácter táctico. Sin embargo, durante la era staliniana la URSS cruza decisivamente el umbral. En lo sucesivo, no podrá haber otra patria para el proletariado revolucionario ni otro norte para los partidarios de la revolución mundial que el fortalecimiento constante del poder soviético¹¹.

¹¹ Los primeros documentos diplomáticos soviéticos, singularmente la famosa "Proclama sobre la Paz" de Lenin, explícitamente declaran que la URSS no es Estado sucesor de la Rusia Zarista. Vide T Theodore von Laue: "Soviet Diplomacy: G. V. Chicherin, Peoples Commissar for Foreign Affairs, 1918.30" en "The Diplomats", ed. por A. Craig y Félix Gilbert, New York, 1971, vol. I. También P. Miliukov: "La Politique Exterieur des Soviets".

Se ha producido una formidable síntesis. No existe, en lo sucesivo, la posibilidad de distinguir conceptualmente un "interés nacional soviético" del interés abarcador del proceso revolucionario mundial. Se dirá que el triunfo de la revolución comunista mundial traerá consigo la abolición del Estado y de todas las desigualdades nacionales. Este alegato, que los comunistas han dejado de formular hace mucho tiempo, ya no es posible. No sólo en términos prácticos, sino dentro de la más pura ortodoxia, ya no se sostiene tal afirmación. Porque la revolución mundial comunista consiste ahora, en la teoría como en la "praxis", en la imposición de la supremacía soviética.

Entiéndase bien que no estamos sosteniendo que la URSS se ha apropiado del marxismo para servir fines nacionales rusos. Con tal afirmación discrepa abiertamente Alexander Soljenitsin, para quien el comunismo soviético constituye un injerto extraño al alma nacional rusa. Lo que ocurre es mucho más complejo, pues, por una parte, no existe concretamente el comunismo —como alternativa viable de poder universal— fuera de su matriz soviética; y, por otra, lo que es igualmente decisivo, toda política soviética, y la política exterior soviética por antonomasia, ha de ser necesaria, intrínseca, integralmente comunista.

Volviendo al tema de la ideología, ¿cómo se consigue cimentar su unidad? El filósofo polaco Bochenski ha realizado un interesante ensayo, difícil de seguir por el carácter muy técnico de su construcción, de establecer los presupuestos de una "Lógica" propia del comunismo que, partiendo de un concepto unificador global lleve al establecimiento de una verdadera normativa del pensamiento comunista. Dicho concepto global es el DTC (Discurso Total Comunista), del cual se desprenden como ramas fundamentales la "Weltanschauung", la ideología política, la filosofía y la ciencia¹².

La N. E. P. de Lenin opera el primer cambio importante pero es Stalin quien produce la identificación Rusia = URSS. En el discurso en la Universidad de Sverdlovsk (1924), propone "consolidar la dictadura del proletariado en un país"; en 1927 define el "internacionalismo proletario" en función de los intereses soviéticos; en 1928, el programa del Komintern consagra a la URSS como "patria del proletariado"; y finalmente el 24 de mayo de 1943, Stalin brinda en honor de los Rusos "como la más sobresaliente de las naciones que componen la Unión Soviética.

¹²I. M. Bochenski: "Toward a Systematic Logic of Communist Ideology". *Studies in Soviet Thought*, Septiembre de 1964. Uri Ra'anán: "The USSR in World Affairs: Problems of a "Communist" Foreign Policy, 1967 Sobre el tema de la

Las relaciones entre las clases y subclases están definidas, al igual que las relaciones entre cada parte de una oración gramatical, por su interna consistencia. Por tanto, lo esencial es la correcta derivación de lo general a lo particular. Pero la pregunta fundamental es si declaraciones que traducen decisiones políticas prácticas pueden ser derivadas de un modo puramente lógico del Discurso Total Comunista. Tales declaraciones pertenecen a la subclase de ideología política, cuyo término de referencia es siempre la aprobación del Partido Comunista de la URSS. El Partido es entonces el árbitro de la verdad política; sin embargo, la ideología política comunista soviética no será jamás puramente empírica, pues, más allá de las consideraciones de táctica, o puramente burocráticas e institucionales, subsiste un módulo invariable: la gran estrategia del Estado soviético que se confunde con la estrategia de la revolución mundial.

El comunismo soviético, es, por tanto, una ideología imperial. Si por una parte toda la acción del comunismo en el mundo sirve a las políticas imperialistas de la URSS, por otra tales políticas son "comunistas", lo que significa que mientras ellas se practiquen no será posible contemplar ninguna forma de acomodación de la URSS dentro del actual sistema internacional de poder. Si esta conclusión es correcta, se siguen de ella consecuencias graves para las políticas de *contención*, *coexistencia* y *distensión* que han sido sucesivamente puestas en práctica para procurar una regulación de la relación entre la Unión Soviética y el mundo occidental.

LA TEORIA DE LA CONVERGENCIA

La mayor parte de las respuestas occidentales al desafío comunista ha estado marcada por la convicción de que la URSS no es un Estado esencialmente diferente, en su naturaleza profunda de los demás actores estatales que participan en el sistema internacional. Muchas de estas concepciones yerran, por otra parte, porque identifican a la Unión Soviética con la Rusia histórica, y buscan en los precedentes

Ideología en General, así como en sus relaciones con el marxismo: Hans Barth: "*Wahrheit und Ideologie*", Zurich, 1954; Carl August Emge, "*Das Wesen der Ideologie*", Mains, 1961; Jakob Barion: "*Ideologie, Wissenschaft, Philosophie*", Bonn, 1966. Ver también las obras de Daniel Bell, Ortega y Gasset, Fernández de la Mora sobre la decadencia de las ideologías. Ilustrativo es Joseph S. Roucek: "*A History of the Concept of Ideology*", JHS, vol. 5.

y regularidades de actitudes del pasado, en los dictados de la historia y la geopolítica, la clave para interpretar la realidad actual.

Sin embargo, hay quienes reconocen el carácter específico de la amenaza comunista y, a pesar de ello, encuentran un consuelo en una supuesta convergencia de los respectivos sistemas económico-sociales del mundo comunista y del mundo industrializado occidental. Como el universo actual del hombre se ha hecho cada vez más compacto, interdependiente, uniforme en muchos sentidos, surge la noción de que todas las comunidades se harán finalmente idénticas, o al menos muy similares, en su interna organización. Aplicando esta tesis a las superpotencias, se afirma entonces que los Estados Unidos y la Unión Soviética convergen hacia un mismo perfil axiológico y sociológico.

Los expositores de la teoría de la convergencia subrayan el rol de factores de modernización que conforman todas las sociedades de manera semejante. Señalan la existencia de un número creciente de similitudes entre las instituciones burocráticas de todas las sociedades industriales, pero especialmente de los Estados Unidos y de la URSS. Porque si la creciente complejidad de los sistemas económicos conduce en la Unión Soviética a su descentralización y liberalización, en los Estados Unidos las mismas razones originan la introducción de elementos intervencionistas y de planificación central. Simultáneamente, ambas superpotencias enfrentan una desvalorización de sus respectivos contenidos ideológicos y acciones pragmáticas, que pierden atracción frente al Tercer Mundo; y, finalmente, el equilibrio del terror nuclear las conduce hacia una cautelosa aproximación de sus respectivas posiciones de defensa del *statu quo*¹³.

Interesa destacar la muy diversa percepción soviética y occidental de este supuesto fenómeno de la convergencia. El destacado economista soviético Leontief alude despectivamente a los teóricos occidentales de la convergencia diciendo netamente: "...Son... vanos ilusos... La teoría de la convergencia es una perfecta subversión ideológica, dirigida a confundir a la gente, a presentar bajo un aspecto falso los procesos que ocurren en la economía socialista y en la capitalista"¹⁴. En cambio, en los países occidentales subsiste la creencia de que la ideología comunista se gastará, que los imperativos econó-

¹³ Alfred G. Meyer: "USSR, Incorporated", en Donald W. Treadgold (ed.): "The Development of the USSR: An Exchange of Views. pp. 21-28.

¹⁴ L. Leontiev: "Myth about the Rapprochement of the Two Systems", en Jan S. Prybyla (ed.) "Comparative Economic Systems", New York. 1969. pp. 482-483.

micos harán más razonables a los líderes del Kremlin, y que tanto en "el Este como en el Oeste se están desarrollando a lo largo de líneas convergentes hacia el socialismo democrático"¹⁵.

En términos filosóficos, la teoría de la convergencia no es sino una proyección optimista de la ideología del capitalismo transnacional sobre el fenómeno soviético. Sea que ella se presente como un intento de aliviar las tensiones internacionales mediante un incremento de los intercambios o que adopte la forma de un análisis objetivo de las formas económico-sociales de países capitalistas y socialistas, en función comparativa, su debilidad fundamental provendrá siempre de la incomprensión con que todo materialismo desdeña los sustratos espirituales que animan todo gran conflicto de poder.

HISTORIA Y GEOPOLITICA

Más extendida que la hipótesis de la convergencia es la teoría de la identificación. Un mapa publicado en Moscú en septiembre de 1914 contiene el detalle de la distribución de Europa que el Ministerio de Asuntos Exteriores zarista había previsto bajo el título "Mapa de la Futura Europa, tal como Guillermo, el Kaiser Europeo, no la habría imaginado". El diseño se perfila una Polonia resucitada avanzando hacia el Oder e incluyendo Danzig; la absorción de Prusia Oriental por Rusia; el otorgamiento de Alsacia-Lorena a Francia, y de Trieste y el Tirol Meridional a Italia. También presagiaba la creación de un Estado Checo en torno a Praga, de una más grande Yugoslavia alrededor de Belgrado y una Austria reducida en su dimensión. Cometa errores al asignar Essen a Holanda, Aachen a Bélgica, Innsbruck a Suiza y Flensburg a Dinamarca; y al eliminar Albania. Pero correctamente visualizaba un régimen de autonomía para Irlanda. Una sola mirada a este curioso documento diplomático basta para apreciar cómo, al extender las fronteras rusas hacia Koenigsberg, Lvov y Besarabia, y compensar a sus clientes a expensas de Alemania y Austria, la Unión Soviética ha cumplido cabalmente al gran designio de los artifices de la diplomacia zarista¹⁶.

También cabe recordar las indiscreciones de Litvinov, el cual, antes

¹⁵ Maurice Duverger: "The Idea of Politics". Londres, 1964. p. 230.

¹⁶ Informaciones sobre el mapa aparecieron en la prensa polaca y británica inmediatamente antes del comienzo de la Conferencia de Helsinki. A nuestro juicio, puede hablarse de una "homología geopolítica" entre el Estado ruso zarista y el Estado soviético.

de las Conferencias de Teherán y Yalta reveló los fines de guerra soviéticos que han sido cumplidos en su totalidad. Ellos abarcaban: a) las tierras que alguna vez en la historia pertenecieron a la Rusia de los Zares; b) los pueblos que mayoritariamente profesan la religión ortodoxa, aunque nunca hubieran estado bajo dominación rusa; los territorios poblados por eslavos, cualquiera que fuese su religión o cultura tradicional.

Tales objetivos no podían ser interpretados en función de las premisas ideológicas del marxismo, pues correspondían a históricos imperativos de la geopolítica nacional rusa. Romper el frente del istmo situado entre los mares Báltico y Negro, con la consiguiente y lógica tendencia a crear una zona de vanguardia y protección a través de todo un arco de satélites desde el Artico en Petsamo hasta Trieste en el Adriático y Odesa en el Mar Negro. Los sueños zaristas de romper los hielos del bloqueo y abrirse paso hacia las templadas aguas del Mediterráneo, del Golfo Pérsico y del Océano Índico, también han jugado un papel singular en la estrategia soviética.

Pero esta ilusión de continuidad conduce a dos errores igualmente fatales para la formulación de la estrategia occidental. El primero de ellos consiste en creer que la URSS, al igual que la Rusia Zarista, es un país esencialmente expansionista en sentido *territorial*. Todo el sistema de alianzas de Occidente se eslabona para contener dicha expansión: frente a la visión mackinderiana de las tierras centrales se levanta la valorización del "Rimland" por Spytmán; la geovisión aérea completa una inteligencia estratégica de la situación que se demuestra, a la postre, lamentablemente fragmentaria e insuficiente para contrarrestar la amenaza comunista soviética.

El segundo error proviene igualmente de la óptica territorialista. Así como la caracterización de la URSS como nación presa de una absorbente pasión de ocupación territorial conduce a la ilusoria esperanza de que el cerco territorial es la respuesta más apropiada a su agresión, así también ocurre que se llegue a pensar que una vez saciadas sus aspiraciones territoriales, que lógicamente han de tener un límite, será perfectamente posible asimilar y acomodar a la Unión Soviética dentro del presente sistema internacional.

Frente a estos conceptos, cabe hacer algunas reflexiones derivadas del comportamiento de la Unión Soviética y del aprovechamiento que ha hecho de las ventajas geopolíticas que los acuerdos de Yalta le acordaron. Es un hecho que la URSS no ha incurrido en grandes riesgos para absorber estos territorios; está igualmente demostrado que en Berlín y en Cuba, para citar sólo los ejemplos más salientes, no

ha querido arriesgar un enfrentamiento decisivo en pos de una ganancia territorial. Pero es igualmente evidente que ha utilizado su privilegiada situación geopolítica para desencadenar agresiones y conflictos no en la línea de frontera con el Occidente, sino en puntos alejados que hacen impacto directamente en el campo adversario.

Más adelante describiremos algunas notas típicas de esta estrategia indirecta comunista, pero ahora conviene hacer resaltar cómo los conceptos occidentales de la contención, la disuasión y la distensión son igualmente equivocados en su enfoque básico del problema. Digamos que son equivocados en un sentido geopolítico y espacial, en primer término, y lo son aún más en cuanto el comunismo soviético representa un desafío que no puede, en último término, encerrarse en un marco espacial, pues su fuerza arraiga en la propia contradicción de las sociedades capitalistas.

LA ESTRATEGIA INDIRECTA SOVIÉTICA

La doctrina soviética ha fundamentado su acción internacional sobre su fe en el dinamismo de la revolución comunista y en su destino histórico de la conquista del mundo. Con todo, en el desenvolvimiento de la estrategia destinada a alcanzar este gran designio ha tenido pragmáticas variaciones a través del tiempo hasta llegar a la fase actual de elaboración. En las sucesivas variantes se advierte una fluctuación en la elección del campo más propicio, entre los países industriales y entre el mundo en desarrollo, hasta llegar a la etapa de decantación de la política actual que se ha hecho suficientemente sutil y abarcadora para englobar todas las dimensiones a la vez¹⁷.

I. Entre 1918 y 1920, el objetivo principal lo constituyen los países industrializados de Europa y Alemania en particular, donde se piensa que las secuelas de la guerra deben favorecer el triunfo de la revolución mundial. El fracaso de la experiencia socialista y populista alemana y la humillante derrota que los polacos infligieron a la URSS en las puertas mismas de Varsovia, coronada con la Paz de Riga en marzo de 1921, cierran esta etapa, tras la cual el Kremlin se encierra en las tareas de reconstrucción económica de la NEP y de la firma de engañosos acuerdos de no agresión con los Estados bálticos y balcánicos.

II. A partir del segundo Congreso del Komintern, y ya desde 1920,

¹⁷ André Beaufre: "La Estrategia Indirecta Comunista". Revista de Política Internacional, Madrid.

surge la dimensión de los países coloniales y semicoloniales. Se colocan grandes esperanzas en las reservas revolucionarias que anidan en China, la India y el Africa. Comienza la formación de cuadros revolucionarios en Moscú: Tito, Ho Chi Minh, Mao y otros desfilan por las escuelas revolucionarias soviéticas que también albergan a grandes dirigentes latinoamericanos, como Luis Emilio Recabarren, que morirá desengañado de Rusia; como Juan Carlos Prestes, de Brasil, y los comunistas españoles. Los resultados son decepcionantes: Chiang Kai-Shek abandona el campo comunista en 1927; fracasan el putsch comunista en Brasil, y en España se impone, tras cruenta guerra civil, el movimiento nacionalista.

III. La guerra civil española marca un nuevo desplazamiento hacia los países desarrollados, que ha comenzado a producirse desde 1929, acicateado por la crisis mundial en la cual los comunistas creen ver el comienzo del desmoronamiento del capitalismo pronosticado por Marx. El triunfo de Franco y el ascenso de Hitler al poder echaron por tierras estas pretensiones, pero el surgimiento de la alternativa "fascista" condujo a la táctica de enfrentarla mediante "frentes comunes", "populares" o "nacionales" con los partidos democráticos.

IV. No obstante, la claudicación de Munich muestra la debilidad de los aliados occidentales, y Stalin vira de frente, pacta con Hitler, y, junto con mejorar su "glacis" defensivo frente al Oeste, se coloca en favorable posición para esperar que la confrontación de las potencias del Eje con Inglaterra y Francia produzca un recíproco debilitamiento de ambos campos. La "blitzkrieg" alemana impide que esto ocurra, y la URSS tiene finalmente que enfrentarse, en una guerra de supervivencia, al ataque alemán.

V. La quinta fase asemeja a la primera, pues nuevamente trata la Unión Soviética de explotar la situación de postguerra. En la misma forma, culminan en el fracaso sus esfuerzos al recuperarse rápidamente las economías europeas bajo el impulso del "Plan Marshall", restableciéndose Alemania, Italia y Francia, y dándose los primeros pasos de la integración europea.

VI. La política staliniana prosigue su ataque, a continuación, en todas direcciones, pero dentro de la zona del "Rimland" adyacente a Rusia. En Irán, Grecia y Turquía, infructuosamente; con éxito en Checoslovaquia y en China. En Corea, al pasar de la etapa del hostigamiento a la agresión militar desembozada, desencadena una reacción del mundo occidental, que procede a construir un completo cerco defensivo y aislante, comenzando por el ámbito europeo de la

OTÁN y terminando en el Pacífico con los pactos bilaterales de Estados Unidos con Filipinas, Taiwán, Corea del Sur y Japón.

VII. Empero, a partir de 1953 y acentuada con el advenimiento de Kruschev, la conquista del "Tercer Mundo" subdesarrollado pasa a primer plano. Se abre un período de experimentación intensa, con incursiones en el Oriente Medio y en Egipto; Africa del Norte, el Congo, Guinea, Mali y finalmente Cuba. Esta última juega un papel similar a la operación de Corea, en cuanto provoca una crisis mayor, y, al menos en un primer momento, una fuerte respuesta de Kennedy que, al revelar la necesidad de evitar el conflicto nuclear, estatuye la base específica para la posterior era de la coexistencia pacífica.

IX. De la coexistencia pacífica a la distensión no hay sino un paso, pero la guerra de Vietnam y la ruptura del eje Moscú-Pekín abren un paréntesis significativo. Por una parte, el cisma chino es extremadamente grave por las proporciones del proponente tanto como por el radicalismo de la controversia ideológica desencadenada. Por otra, en Vietnam se enfrentan mediante actores interpuestos los Estados Unidos y China, mientras la URSS, sin dejar de proclamar su solidaridad con los vietnamitas comunistas procura un apaciguamiento que mejore su imagen como potencia razonable enemiga de aventuras pero capaz de amparar a los países que se declaren neutralistas.

X. A pesar de todo, Europa es el "hábitat" estratégico natural de la Unión Soviética, y una vez apagados los ecos de la invasión de Checoslovaquia de 1968, gran parte del esfuerzo soviético va a dirigirse hacia la gran aspiración de Brezhnev: la consolidación y legitimación de las conquistas territoriales soviéticas, lo que obtendrá en la Conferencia de Paz y Seguridad Europeas, Helsinki, 1975.

En este punto puede decirse que se interrumpe este dramático oscilar entre el Primer y el Tercer Mundo, entre los países industrializados y las naciones en desarrollo. Nace una estrategia de la simultaneidad que es, a la vez, la más diversificada, sofisticada y madura versión de la estrategia soviética. Discurre ésta ahora en varios planos superpuestos: a) la relación directa y exclusiva entre las superpotencias que, orientada inicialmente hacia acuerdos mundiales de no proliferación y ordenamiento de los espacios mundiales (Océanos, Espacio Ultraterrestre, etc.), se concreta más tarde a la reducción de armamentos estratégicos (SALT I y II); b) la ofensiva en Europa, a través de los partidos comunistas occidentales, para procurar su "finlandización"; c) la penetración en el Tercer Mundo, árabe, africano, asiático y latinoamericano.

Desde un principio, el comunismo ha utilizado como armas todas las que conducen a la penetración incisiva en el campo enemigo y las organizaciones de fachada han cumplido espléndidamente estos objetivos. Pero las organizaciones pacifistas o de amistad hacia la URSS guardaban todavía alguna afinidad ideológica con el marxismo. Demostrando una capacidad de mimetismo que linda en la abyección, la URSS va a fomentar en lo sucesivo a los movimientos más antagónicos, incluyendo entre ellos incluso a algunos de sus enemigos profesos como trotskistas, maoístas y extremistas de todo tipo. Más impresionante aún es su infiltración en movimientos de signo aparentemente espiritualistas pero anunciadores de la decadencia de Occidente y la extraordinaria simbiosis que ha podido lograr con el irredentismo nacionalista de los palestinos, los vascos, los irlandeses, los separatistas de Quebec y otros grupos de signo similar.

Conjugada con esta flexible y sinuosa estrategia subversiva se exhibe el arma terrorista que bloquea toda posibilidad de diálogo interno dentro de las comunidades heridas por su acción; que siembra la discordia, conduce a enfrentamientos y rigideces; y enciende finalmente la llama de un conflicto que, al sobrepasar las fronteras nacionales, abre propicias perspectivas para una intervención soviética de cualquier tipo.

A estas alturas estamos en condiciones de formular un planteamiento acerca de la naturaleza de la política exterior soviética, de la forma en que se inserta en el sistema de poder mundial y de su probable eficacia para alcanzar sus objetivos. Correlativamente un juicio de este orden ha de proyectarse sobre el conjunto de la situación mundial y analizar críticamente las posibilidades de respuesta de los Estados que se sienten amenazados por las pretensiones hegemónicas de la URSS.

CONCLUSIONES

Proyectemos los términos de este análisis de la identidad comunista soviética a la ejecución actual de su política exterior y al cuadro, más o menos deprimente, de la reacción del resto del mundo. La excepcional situación geopolítica, caracterizada por constantes ventajosas de orden estratégico, es utilizada por la Unión Soviética en forma óptima para la maximización de sus ganancias. Goza de un inmenso e inviolable "santuario", que no es tan sólo su extenso territorio, sino también los de sus seguidores con sus incalculables avan-

zadas dentro del campo del adversario. Cuba es, sin duda, el más conspicuo pero en ningún caso el único de estos apoyos extracontinentales de la URSS.

Con una base de operaciones segura, la URSS fomenta o apoya inesperados y distintos focos de ignición. La elección de éstos es mutable y ninguna "teoría del dominó" puede pronosticarlos, a pesar de que obedece a un principio estratégico que, siendo flexible, no deja de ser riguroso en sus grandes líneas directrices. Movimiento pendular¹⁸ que obedece al concepto de la continua variabilidad de lugares y mutación de la intensidad de la agresión con el fin de agobiar al adversario con la variedad de escenarios y desafíos a que se ve confrontado a lo largo de radios cada vez más amplios de acción.

En este sentido, el avance territorial de la URSS no constituye jamás su principal objetivo, sino que representa siempre, por la vía de la consolidación y protección perfeccionada de su "santuario", única-mente una ventaja geopolítica para operar con mayor libertad en áreas distantes. La Conferencia de Helsinki, que realizó el sueño imperial de Brezhnev de legitimar las conquistas territoriales soviéticas, representa en este contexto un nuevo Yalta, al dejar a la URSS libre de presiones y permitirle, en consecuencia, encauzar sus energías hacia otros horizontes.

El perfeccionamiento de determinadas armas estratégicas, particularmente cierto tipo de bombarderos, aumentará la movilidad de la URSS y consecuentemente la amplitud del radio del péndulo. Pero es el incremento del poder naval soviético, con sus desplazamientos cada vez más audaces hacia los mares australes (el Indico, el Atlántico Sur y eventualmente el Pacífico Sur), la adquisición de bases y su capacidad cada vez más autónoma de acción, el signo más perturbador en el cuadro estratégico mundial. Porque si en un plano altamente sofisticado puede discutirse si la capacidad de lanzamiento ("throw weight") de la URSS tiende a superar o no a la de los Estados Unidos y de ello se siguen significativas consecuencias para la posición de poder de ambos en su recíproco enfrentamiento, en cambio no puede haber duda ni discusión alguna acerca de si la presencia de la Armada soviética presiona directa y políticamente al resto de los países del mundo¹⁹.

¹⁸ T. A. Kozlowski: *"Nuevos Potenciales en la Política Mundial"*. Buenos Aires, 1967. pp. 83-90.

¹⁹ La superioridad en "throw weight" siempre ha caracterizado el despliegue atómico soviético, pero ciertas proyecciones demuestran que para 1990 ella se ha-

La estrategia naval soviética se inscribe, por lo demás, en un cuadro global de acciones terrestres y aéreas, de infiltración y de sabotaje económico, para las cuales puede constituir eventualmente un inapreciable apoyo. Un ejemplo singular de este tipo de acciones fue el puente aéreo desde Cuba a Angola, pasando por Guyana en pleno territorio sudamericano. Es evidente que los acontecimientos de Portugal que evitaron la caída de ese comunismo bajo la dominación moscovita, y paralelamente el acuerdo entre España, Marruecos y Mauritania sobre el Sahara Español, que impidió la apertura de un forado argelino-soviético en la costa atlántica del Maghreb, frustraron el establecimiento de una completa red de apoyo a la penetración soviética.

Con todo, se trata únicamente de un ejemplo y no es ningún consuelo para Occidente advertir que la caída de Angola, que ya tiene un efecto desastroso en sí misma, pudo haber arrastrado la de otras posiciones con valor estratégico en el Atlántico Medio. La lección que debe extraerse del análisis de estos inesperados dispositivos de ataque soviético es, obviamente, otra muy diferente. En un sentido general, no es ni más ni menos que todo el campo del mundo libre está en alguna forma minado por el adversario, y que éste puede ahora, como lo han subrayado los Institutos de Estudios Estratégicos de Londres y de Georgetown, cortar comunicaciones y abastecimientos vitales para Europa Occidental y los Estados Unidos.

Confrontado con este panorama, el llamado Mundo Libre se manifiesta perplejo y, lo que es más peligroso, irresoluto en su línea de acción. La conciencia de que la distensión, convertida a raíz de la Conferencia de Seguridad y Colaboración en Europa en una verdadera "Pax Soviética", ha cosechado éxitos casi espectaculares para la URSS, se turba cuando se formula la fundamental pregunta: ¿Qué hacer? Pues el retorno a una política de confrontación, de bloquismo, de "guerra fría" no parece ser la solución. Y no lo es, en suma, porque la URSS, al abandonar su fortaleza y plantear en escala planetaria un gran desafío al Occidente, ha mostrado la insuficiencia radical de la dicotomía contención-distensión.

La URSS y sus aliados necesitan un largo período de coexistencia

rá sentir otorgándole a la URSS un 12 por ciento más cckc (Capacidad para destruir los ICBM enemigos), que la de los Estados Unidos. Vide Emilio Barcia: "La détente, el SALT y el futuro equilibrio atómico". *Revista de Política Internacional*, enero-febrero 1976.

con el adversario occidental debido a que sus necesidades incluyen: a) la conservación del *statu quo*, resultado de la última conflagración mundial, con el fin de proseguir su proceso de expansionismo político; b) la colaboración de la ciencia y la tecnología occidentales para superar su atraso en dichos campos; c) la recuperación del atraso económico mediante el comercio mundial; d) el fortalecimiento de su poder militar; e) la congelación de la ofensiva ideológica (= libre intercambio de ideas entre Este y Oeste) del Occidente; f) la transformación de la plataforma del "espíritu de Helsinki" en un instrumento de reestructuración del actual orden europeo propugnando la "finlandización" de Europa; g) la prosecución de la distensión con libertad de acción para que la URSS pueda fomentar tensiones a otros niveles (luchas sociales y económicas, guerras localizadas, programas de subversión); h) la neutralización de la expansión china y de las doctrinas izquierdistas, es decir, que no son ortodoxas a juicio de la ideología oficial soviética²⁰.

En un intento de describir con claridad rigurosa la situación mundial de poder, expresaremos lo siguiente: la distensión es, en un sentido estricto, aplicable únicamente al plano de las negociaciones sobre armas estratégicas. En dicho plano específico aún no ha quedado plenamente demostrada su eficacia, en la medida en que puede sostenerse que el Acuerdo de Vladivostok no impone un límite demasiado efectivo al desarrollo de las armas nucleares estratégicas. Si en el contexto especializado de la negociación sobre armas estratégicas la diplomacia de la distensión constituye un factor significativo, su extrapolación a otras áreas de las relaciones mundiales de poder constituye un grave error. Para la URSS, la distensión no significa "détente", aflojamiento de las tensiones internacionales, sino justamente lo contrario: impunidad y tranquilidad para proseguir su acción de fomentar tensiones en áreas que no involucren el riesgo de una guerra nuclear.

Ténganse presentes las declaraciones del Secretario General del Partido Comunista Soviético, Leonid Brezhnev, en que precisa que la distensión no involucra necesariamente la liquidación de la lucha de clases. En este aspecto, Brezhnev repite el juicio de Lenin, en el sentido de que "las revoluciones no son hechas por orden o por acuerdos", complementándolo con el enunciado más amplio de que "tam-

²⁰ Boris Lewytkyj: "Sowjetische Entspannung Spolitik heute". Stuttgart-Degerloch, 1976.

poco pueden cancelarse por orden o acuerdos la revolución, la lucha de clases o los movimientos de liberación”²¹.

Lo esencial es, por tanto, que la distensión no impide sino que coadyuva a la lucha por la dominación mundial. Ahora bien, una vez entendido este mensaje que el Kremlin nunca ha dejado de repetir y que Occidente insiste en desoír, conviene retornar al concepto *kissingeriano* de la “potencia revolucionaria”. Es cierto que Kissinger se esmera en no aplicarlo a la URSS, a la cual quisiera reconducir a una política de “ambigüedad” —por oposición a la de seguridad absoluta que caracteriza a la potencia revolucionaria—, pero los dirigentes soviéticos han tenido la habilidad de diferenciar, tácticamente, su política frente a la otra superpotencia de la que practican frente al resto del mundo.

Esto significa que la URSS es partidaria del *statu quo* únicamente en su oposición frontal a la creación de cualquier otro centro de poder (políticas de no proliferación y entendimiento bilateral URSS-USA en materia de armamentismo, espacio exterior, jurisdicciones marítimas y cuestiones estratégicas en general), pero sigue siendo genuinamente revisionista en lo que respecta a su afán de dominar imperialmente al conjunto del sistema internacional. El mundo pentapolar de Kissinger, en que, aun sin amagar la supremacía soviético-norteamericana, la Comunidad Europea, China y Japón tendrían una voz importante en los asuntos mundiales, no seduce en absoluto a la Unión Soviética, pues se trata de un escenario esencialmente hostil a sus ambiciones de poder.

El movimiento comunista, liderado por la Unión Soviética, ha logrado avances muy importantes. Pero no sería completo un análisis de los problemas de la política exterior de la URSS que no contemplase también sus debilidades. Profundas debilidades geopolíticas abiertas por el flanco chino, cuyas posibilidades Occidente ha sido, hasta ahora, renuente a explotar. Incoherencias y paradojas de un sistema que ofrece la máxima libertad al hombre, la disolución del Estado, la cesación de toda explotación, el fin del nacionalismo, del colonialismo y del imperialismo, y que entrega a la esclavitud al mayor número de personas oprimidas en toda la historia de la humanidad.

²¹ Informe de Leonid Brezhnev al xxv Congreso del Partido Comunista Soviético. Estas tesis fueron comentadas en artículos doctrinarios por Mijail Kozlenski y Kwashiin Nikolaiev, quien señaló que “la distensión ha proporcionado amplias posibilidades a un mayor afianzamiento de la ideología marxista”.

Si hay una racionalidad en el proceso histórico, la Unión Soviética, que ha creado el mayor imperio colonial y la dominación imperialista más despiadada, que ha edificado un Estado totalitario, estableciendo no sólo una rígida sociedad clasista, sino la burocracia más inflexible y poderosa gracias a la temible concentración de instrumentos políticos, económicos y militares en muy pocas manos, no podrá triunfar sobre el resto de la humanidad. En todo el mundo, la fuerza pujante del nacionalismo se opone a cualquier forma de opresión o avasallamiento extranjero. Un vehemente deseo de independencia sacude a las naciones del Tercer Mundo que tienen en sus manos la opción de contribuir a convertir en realidad el sueño de los nuevos Zares o a construir unidas un sistema más justo y equilibrado de convivencia internacional.

La ironía del destino radica en que el conflicto entre Norte y Sur, polaridad que para muchos encerraba la clave de la superación del conflicto ideológico entre Este y Oeste, proporciona precisamente a la Unión Soviética la posibilidad de actuar sobre dicha división y de encubrir su debilidad conceptual. La mayor fuerza de la política exterior de la URSS, que pugna por trascender sus internas contradicciones, radica en la debilidad de los países no comunistas que en la coyuntura actual carecen de unidad de propósitos y están absortos en su problemática local, funcional o a corto plazo. La respuesta al gran desafío del comunismo soviético consiste, en primer lugar, en el inequívoco y claro reconocimiento de los errores que el Mundo Libre ha cometido en el pasado; y, en segundo término, en una actitud que, en vez de comprometerse con un estático "no pasarán", se resuelva a pasar a la ofensiva. Ofensiva que no puede significar sino la promoción de la libertad y la autodeterminación en todas las regiones de la tierra, sin claudicaciones oportunistas ni reconocimiento de "zonas de influencia" que la surgente conciencia de los pueblos de todas las latitudes rechaza terminantemente.

3. LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE A SU TERCER SIGLO

*Victor Ntemeyer Jr.**

Un buen punto de partida para esta presentación sería desde donde estamos hoy día en el aniversario bicentenario de nuestra independencia. Si existen defectos en cómo llevamos nuestras relaciones con otros países, también existen virtudes. Por un lado podemos decir que los pasados diez años han sido traumáticos de verdad. Muchos opinan que el excepcionalismo norteamericano, aquello que ha hecho de nuestra experiencia democrática y social un caso único en la historia del mundo, ha desaparecido. La emergencia y agudización de una cultura de drogas, la desilusión de los intelectuales, el desencanto de la juventud, tensiones y violencia brotando de los fracasados esfuerzos por lograr la integración racial en diversos puntos de nuestro país, nuestro involucramiento en una lamentable guerra en el Suroeste de Asia que no pudo ser ganada, la aversión del público a la burocracia y al "alto gobierno", y la casi imputación a un Presidente en la crisis constitucional más grave en nuestra historia desde la Guerra Civil, han dejado a los norteamericanos amargados y con poca fe en el futuro de la nación. Un punto de igual preocupación es el hecho que no parece posible vislumbrar una solución a nuestras necesidades materiales, porque aun cuando constituimos sólo el 6% de la población mundial, los norteamericanos consumimos el 33 por ciento de los recursos fungibles del mundo.

Por otra parte, existen virtudes de las cuales podemos sentirnos justamente orgullosos. La libertad, objetivo primordial de la Revolución Norteamericana de 1776, sigue siendo nuestro tesoro más preciado, uno que se manifiesta en cada aspecto de nuestra sociedad. La historia ha demostrado el valor de nuestro sistema constitucional y el principio de deferencia que practicamos, un principio definido por Richard Hofstadter en su obra *The Progressive Historians* (Los Historiadores Progresivos) como "la cortesía o urbanidad que demostramos los unos a los otros y hacia foráneos". En Norteamérica los con-

* Ingeniero Agrónomo (Universidad de Texas). Ex-Director del Instituto Chileno-Norteamericano. Post-Grado en la Universidad de Texas, Master of Arts. Doctorado, especialización en Historia Latinoamericana. Consultor de la Guía "Hispanic American Historical Review". Autor de varios libros.

gresales pueden —y efectivamente practican— la acerbidad en debates y, sin embargo, almuerzan juntos. Nuestro récord como una sociedad civilizada, al compararla con las atrocidades de la Unión Soviética y otros países, es uno de los cuales podemos sentir un justificado orgullo. “América sigue siendo la esperanza del mundo”, como manifestó el Secretario Kissinger, “no sólo por nuestros recursos físicos y poderío militar, sino debido a la creatividad de nuestro pueblo, la vitalidad de nuestras instituciones y los ideales de nuestra nación”¹. Cómo la única superpotencia militar del mundo no-comunista, los Estados Unidos, con unos 200.000 soldados en Europa y un vasto arsenal de armas nucleares, es el factor clave militar y psicológico en la relación del poderío oriental-occidental. El poderío económico norteamericano, con unos 150 billones de dólares en haberes foráneos tan sólo, es casi increíble, y el dólar sigue siendo la única moneda mundial que puede sustentar el comercio exterior. Empresas multinacionales, la mayoría de ellas norteamericanas, continúan ejerciendo un fuerte poder económico y financiero a través de muchos países del mundo. El poderío cultural norteamericano, otrora dominado por artistas extranjeros, es ahora autóctono y su influencia sobre las artes, el teatro y las publicaciones tiene envergadura mundial. Pese al revés sufrido en Vietnam, lo que no fue una derrota para los Estados Unidos sino para su causa, el pilar de la política exterior norteamericana —nuestra sociedad con nuestros aliados principales en la comunidad del Atlántico y con Japón—, una política que tuvo su comienzo hace treinta años como medio de seguridad colectiva contra la agresión y también de cooperación para promover la recuperación económica después de la Segunda Guerra Mundial sigue incólume. Estados Unidos, con 167 millones de acres bajo cultivo, sigue siendo el productor de grano más importante y el país de mayor volumen de exportaciones. La inventiva tecnológica norteamericana en la ciencia y la industria y el progreso en desarrollar instituciones que redundan en beneficio de la mente y cuerpo humanos continúan a un alto nivel. La educación norteamericana continúa siendo innovadora, abierta para todos y altamente valorada. Es interesante notar que pese a las muchas críticas de políticas norteamericanas a través del mundo, los estudiantes extranjeros siguen prefiriendo Estados Unidos como el país en que desean proseguir sus estudios. En 1960 había aproximadamente 50.000 estudiantes extranjeros en los Estados Unidos; y en 1975 había 220.000. En contraste, la Unión Soviética tuvo solamente 17.500 estu-

¹ Henry A. Kissinger, *“Constancy and Strength in U.S. Foreign Policy”*.

diantes extranjeros en 1970. Más o menos uno de cada cuatro estudiantes extranjeros escoge Estados Unidos². Finalmente, cabría mencionar la vitalidad que caracteriza la América de hoy día. Si el pueblo considera que el gobierno es demasiado voluminoso o que no satisface sus necesidades, hacen algo para cambiar la situación. De un cabo a otro el país está lleno de grupos vecinales, grupos de acción comunitaria, grupos étnicos, grupos de interés público, grupos religiosos, grupos culturales que laboran para identificar sus intereses y luego para lograr sus metas. Esta es una sociedad "pluralista" en movimiento, una que puede celebrar su Bicentenario a la vez que llevar a cabo una importante elección presidencial; una que, en las inmortales palabras de Thomas Jefferson, se encuentra en pleno goce de "vida, libertad y la búsqueda de la felicidad".

Eso es para hoy. Pero, ¿qué es del mañana? No es suficiente descansar sobre nuestros laureles, ni debemos alardearnos de ellos ante otros. Lo que es de mayor importancia es mirar hacia adelante y analizar cómo hemos de enfrentar el futuro. ¿Qué podemos aportar para hacer materializar la visión de la Carta de las Naciones Unidas: "salvar a las generaciones futuras del azote de la guerra" y "promover el avance social y mejores niveles de vida en una mayor libertad". Quisiera comentar algunas de las materias vitales que debemos enfrentar en los años venideros. Al mismo tiempo quisiera expresar la esperanza que mi país produjera el liderazgo de hombres como Jefferson, Franklin, Lincoln, Wilson, Roosevelt y Truman, para guiarnos hacia adelante.

En su discurso sobre el Estado de la Unión, el año pasado, el ex Presidente Ford dijo: "En ningún momento en nuestra historia en tiempos de paz ha dependido la nación más urgentemente del estado del mundo; y rara vez, casi nunca, ha dependido la situación del mundo tan vitalmente del estado de nuestra nación". Parece que un asunto de mayor cuantía concierne nuestra relación con los demás países del mundo, actualmente 150 o más estados soberanos, muchos de ellos hostiles o críticos de nuestras políticas. ¿Estarán dispuestos los norteamericanos a aceptar el "pluralismo" al nivel internacional como lo están en casa? Esta pregunta es muy importante, porque si no se contesta afirmativamente, podríamos ver el retorno a una política de aislamiento que significaría el desastre para los Estados Unidos y para el mundo. El desencanto norteamericano con las relaciones exteriores se ha manifestado durante los últimos diez años en las siguientes for-

² Zbigniew Brezezinski, "America in a Hostile World", *Foreign Policy*, N° 23, 1976, f. n., p. 91.

mas: las prioridades domésticas han crecido en importancia por sobre las prioridades extranjeras y de defensa; el público ha estado más inclinado a aceptar disminuciones presupuestarias en gastos para fines de defensa; ha habido una tendencia a favorecer disminuciones o aun el retiro de fuerzas norteamericanas acuarteladas en otros países; estamos menos dispuestos a mirar a China o Rusia como una amenaza inmediata a los intereses norteamericanos; ha habido un número creciente de críticas en cuanto a la efectividad o necesidad de la ayuda al exterior; y hay una creciente tendencia a criticar a las Naciones Unidas y a esos países del Tercer Mundo que dominan la Asamblea General³. Si no exactamente una tendencia hacia el aislamiento, desde luego hay un conservantismo cada vez mayor en Norteamérica, un sentimiento de que los Estados Unidos no recibe el debido reconocimiento en lo que respecta al resto del mundo, que debemos luchar contra las críticas con palabras y acciones.

El estado de ánimo actual del pueblo norteamericano está reflejado claramente en la controversia sobre las negociaciones sobre el Canal de Panamá, en que la devolución a Panamá de la Zona ha sido comparada con devolver la compra de Louisiana a Francia. Aun cuando el aislamiento todavía no es el ánimo dominante, y esperamos que nunca lo sea, tales señas no están de acuerdo con los principios básicos norteamericanos de optimismo y universalismo, ni tampoco reflejan una actitud global positiva y constructiva. Aquí la esperanza es que el liderazgo norteamericano tendrá el criterio suficiente para evitar que caigamos en una situación donde los Estados Unidos rechaza la cooperación con países opuestos a nuestras políticas o que nos critican y prefieran más bien la aislación de ellos.

Un segundo punto, un desafío de mayor cuantía en los años venideros, será mantener la paz. En un mundo de misiles intercontinentales y armas termonucleares, es imperativo construir un cimiento más sólido para la paz. La sobrevivencia de la humanidad dependerá de reforzar las frágiles costumbres de la contención, la negociación y la resolución pacífica de las diferencias. Debemos evitar que los pequeños problemas se conviertan en grandes problemas. No es una tarea imposible. Como optimista prefiero creer que las guerras no son inevitables. Dean Rusk, un ex Secretario de Estado, señala que desde 1945 no se ha lanzado ninguna bomba atómica, que la gran mayoría de fronteras son pacíficas, que la enorme mayoría de tratados son observados, y que la enorme mayoría de diferencias son so-

³ Brezezinski, *op. cit.*, pp. 86-87.

lucionadas por medios pacíficos⁴. En realidad, se ha logrado mucho en los últimos años; hemos logrado retirarnos de una guerra que no era posible ganar ni terminar; hemos puesto fin a veinte años de aislamiento de la China; en lugar de crisis con la Unión Soviética, ahora existen negociaciones continuadas en los aspectos de control de armamentos, relaciones económicas y puntos de diferencia internacional; y en el Medio Oriente, con la restauración de relaciones diplomáticas con todos los países claves del mundo árabe, hay esperanza de acuerdos mayoritarios entre Israel y sus vecinos árabes. Todos estos logros son de muy buen augurio y, sin embargo, como sabemos, la paz descansa sobre un equilibrio de fuerzas. Como ha expresado el Secretario Kissinger, en nuestros esfuerzos por conservar la paz debemos contar con la "fuerza física de nuestra nación" —la vitalidad de nuestra economía, nuestra supremacía tecnológica y nuestro poderío, poderío que no tiene rival. La seguridad es el cimiento de nuestra política exterior. Nuestra seguridad y la de nuestros aliados descansa sobre la capacidad de parar posibles desafíos, de hacer que otros vean que no tienen alternativa, sino la de ejercitar la contención⁵. Estados Unidos continuaría esforzándose por lograr la relajación de tensiones, pero no aceptará una relajación *selectiva* de tensiones, porque la "coexistencia en una parte del mundo no puede ser apareada con una conducta disruptiva en otra parte"⁶. Quisiera pensar que en los años venideros Estados Unidos no cederá ante las presiones y continuará siendo un asociado de confianza a aquellos que se encuentran dispuestos a defender su libertad contra la intervención foránea o la intimidación. Pero, ¿nos acompañarán nuestros aliados? Esta es una pregunta muy importante. Desde la Segunda Guerra Mundial muchos norteamericanos se han sentido algo decepcionados de que los aliados no parecen comprender que la seguridad de la colectividad implica obligaciones además de ventajas, que los Estados Unidos abastecieron el 90% de las fuerzas no-coreanas en Corea y el 80% de las fuerzas no-vietnamitas en Vietnam. Sin embargo, sigue firme nuestro compromiso de la solidaridad con nuestros aliados y amigos, especialmente con las democracias industriales de Europa Occidental, Canadá y Japón. Preveo que esta cooperación será aún más estrecha y firme en los años venideros a medida que cooperemos en tantas

⁴ Dean Rusk, "The American Revolution and the Future", in *America's Continuing Revolution*, p. 372.

⁵ Henry A. Kissinger, "The Challenge of Peace".

⁶ Henry A. Kissinger, speech to CENCO representatives.

formas positivas hacia el mejoramiento del bienestar de nuestros pueblos y la humanidad en general. La búsqueda por la paz deberá seguir no en base solamente a la retención negativa de la disuación, sino al mantenimiento de lazos con nuestros aliados y una positiva reconciliación de intereses con aquellas naciones de la oposición.

Y esto me conduce hacia un tercer punto: el reforzamiento de la estructura económica mundial. Un permanente principio de la política norteamericana es el compromiso de edificar la cooperación económica internacional de tal manera que fomente la prosperidad, el desarrollo, la justicia económica y progreso social para todas las naciones. Los problemas políticos solían estar al frente de los problemas mundiales, pero ahora son los problemas económicos los que nos preocupan y continuarán preocupándonos en un futuro previsible. La estabilidad política internacional requiere de la estabilidad económica internacional. Creo que los Estados Unidos continuarán desempeñando un papel principal en el logro de esta meta. Exportamos el 23 por ciento de nuestras cosechas agrícolas y ocho por ciento de nuestra producción industrial. Pero importamos mucha más cantidad de materia prima de la que exportamos. La industria norteamericana en el exterior tiene más o menos el volumen de la economía japonesa. Es evidente que la prosperidad de Estados Unidos no podría continuar en un mundo de inestabilidad internacional. Por otra parte, la economía norteamericana sigue siendo la más resistente y productiva en el mundo; su tecnología, producción alimenticia, recursos, especialización financiera y capacidad empresarial sin par. Si Estados Unidos tiene una recesión, ésta inmediatamente se comunica a los demás países. Si la economía norteamericana no se amplía, la economía mundial tiende a estancarse. El hecho de que Estados Unidos, con sólo 6% de la población mundial, consume de 30 a 35% del petróleo producido en el mundo, de 55% a 60% del gas natural, 15% del carbón piedra, 20% del acero, 35% del aluminio y 30% del cobre, despierta resentimiento y hostilidad entre los países del mundo en desarrollo y otros que no tienen lazos de amistad con nosotros. En 1973 un representante soviético ante una entidad de las Naciones Unidas manifestó que el mundo puede mantener sólo *un* Estados Unidos. Con esto quiso decir que si los demás países del mundo llegaran a nuestro nivel de productividad y consumo, el mundo se vendría abajo.

Esto trae a colación otro desafío que —espero— podremos enfrentar en el futuro: reducir nuestro consumo de artículos materiales, a fin de aminorar la escasez que se prevé en materia prima y recursos de

energía. Antes de llegar a Chile en 1973 pude ver lo que estaban haciendo los norteamericanos en varias ciudades para reutilizar materia prima no renovable. Nosotros mismos conservamos envases, botellas y tarros. Periódicamente llevábamos nuestros envases al aparcadero de un supermercado donde señoras de edad, vestidas en atuendos de trabajo y enguantadas, como también con gafas protectoras, llevaban a cabo una labor cívica en conjunto con estudiantes secundarios. Separaban las botellas por color (verdes, pardas y blancas) y luego las pasaban por una máquina trituradora; el producto se usaba para manufacturar nuevas botellas. La recolección de envases de aluminio usados para bebidas está en pleno auge en Norteamérica. No sólo se ahorró más o menos 85 millones de libras de aluminio usado, sino que resultó un ahorro de energía, puesto que un envase de aluminio refundido ocupa sólo el 5% de la energía que se necesita para convertir mineral nuevo en metal nuevo. Las recolecciones para reutilizaje se están multiplicando en forma sorprendente en todo el país, de 100 millones de envases en 1970 hasta más de 2 y cuarto billones en 1974. Y la gente está recolectando estos envases por una muy buena razón: desde 1970 más de 30 millones de dólares han sido pagados al público recolector y más de 6 billones de envases han sido recolectados. Considero que ésta es una excelente señal. Habiendo partido en excelente forma, preveo en este esfuerzo para ahorrar recursos de minerales y la energía necesaria para refinarlos como un beneficio a la posteridad, una práctica que seguramente será imitada por los pueblos de otras naciones en los años venideros, si es que no lo están haciendo ya.

Precisamente es una solicitud del Tercer Mundo por un Nuevo Orden Económico, basada sobre su ideología y su propio interés nacional la que nos preocupa. Estas naciones piden un Orden Económico totalmente nuevo porque sienten que el presente sistema les es desventajoso. Quisieran ver una distribución masiva de la riqueza mundial efectuada ahora. Se olvidan de que la historia ha probado que la prosperidad de cada país, desarrollado o subdesarrollado, requiere de la expansión de la prosperidad global. La estructura económica internacional actual ha servido bastante bien, en general, y Estados Unidos está convencido que un cambio internacional a otra que represente la rivalidad de naciones o bloques de naciones producirá una inestabilidad y confrontación que, a su vez, resultará desastroso a todos los países, especialmente a los más pobres y débiles. En consecuencia, Estados Unidos está comprometido en un enfoque cooperativo. La interdependencia global es ahora una realidad y deberá ser reforzada en los años venideros. Las naciones industrializa-

das deberán restaurar el crecimiento económico estable y sostenido; pero, a la vez, hay un "desafío a todas las naciones a que mejoren el sistema de cooperación económica internacional y así provean mayores oportunidades para los países menos desarrollados a compartir tanto los beneficios como las responsabilidades de una creciente economía mundial"⁷. En la implementación de esta política, tengo el agrado de poder decir que en la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1975, Estados Unidos fue la única nación desarrollada que entregó proposiciones detalladas relacionadas con un cambio a un Nuevo Orden Económico, aunque Francia ya había tomado ciertas iniciativas de procedimiento en este sentido en 1974 y 1975 en la Conferencia Tripartita sobre Abastecimientos de naciones desarrolladas y en desarrollo. Sin embargo, el éxito de estas reuniones fue en gran parte dependiente de la reacción norteamericana⁸. Si el progreso económico ha traído consigo la estabilidad y un ambiente político y social justo para Estados Unidos y las democracias mundiales, nuevas naciones tratando de industrializarse tienen una oportunidad parecida de proveer los mismos frutos para sus propios pueblos. Pero el desafío de elaborar un sistema de interdependencia no será solucionado de la noche a la mañana. Requiere de determinación y visión. El Secretario Kissinger cree que a pesar de los problemas del mundo de hoy, también existe una extraordinaria oportunidad de formar, por primera vez en la historia, una sociedad verdaderamente global en base al principio de la interdependencia. Pero, advierte, si la oportunidad se pierde, "va a haber caos"⁹.

Un cuarto punto que pudiera ser el más importante de todos tiene que ver con el control demográfico. La actual tasa de crecimiento de la población mundial, de casi el 2% anual, es alta. En 1830 la población mundial enteró un billón. Para 1930 ya había alcanzado los dos billones, pero el total de tres billones fue alcanzado en 1960 y el cuarto billón en 1975. Si las acciones industrializadas pueden alcanzar una población estable para el año 2000 y los países en desarrollo alcanzaran la misma meta treinta años más tarde, lo que será más difícil de lograr, en un siglo más la población mundial pudiera redondearse en una cifra estable de unos 13.5 billones¹⁰. ¿Cómo se organizará el mundo para alimentar, vestir alojar, emplear, edu-

⁷ Henry A. Kissinger, "The Imperative of Growth and Cooperation".

⁸ Brezezinski, *op. cit.*, p. 93.

⁹ Interview, Secretary Kissinger with Bill Moyers, for "Bill Moyers' Journal: International Report", *Public Broadcast Service*.

¹⁰ Rusk, *op. cit.*, p. 373.

car y proveer asistencia médica para tanta gente? Hasta ahora hemos creído que la ciencia y tecnología pueden proveer las necesidades mínimas de toda la población mundial, pero no existe seguridad alguna que ello resulte así y quizás hallemos que la explosión demográfica resulte en un fracaso de la ley y el orden en varios países, que en consecuencia podría resultar en una guerra ¿Hemos de aceptar la tesis malthusiana de que el crecimiento de la población es inevitable y que solamente puede ser detenida por el hambre, el vicio o alguna otra forma de sufrimiento? Quisiera creer que la planificación familiar a nivel mundial, emprendida a tiempo, reduciría esta idea espantosa. Pero el problema es candente. Un 72% de los 4 billones de personas actualmente en el mundo viven en las zonas en desarrollo donde la tasa de nacimiento es alta, mientras que el 28% vive en países desarrollados con bajas tasas de aumento demográfico. Estas altas tasas significan una pesada carga para un desarrollo por sí limitado social y económico, absorbiendo de una mitad a los dos tercios del aumento anual en producción nacional y produciendo presiones sobre facilidades educacionales, oportunidades de empleo y abastecimientos de alimentos¹¹. Para 1975, 31 países con más del 74% de la población del mundo en desarrollo habían establecido políticas y programas gubernamentales orientados a la reducción del crecimiento de la población como medio de fomentar el desarrollo económico. Doce países donantes proveen ahora unos 175 millones de dólares anuales, de lo cual Estados Unidos aporta más o menos los dos tercios para hacer posible este servicio. Espero que Estados Unidos, en los años por venir, continuará proporcionando ayuda a los pueblos de países en desarrollo para permitirles planificar más eficazmente su crecimiento demográfico, siempre que, desde luego, exista un verdadero deseo por este tipo de ayuda y la voluntad de entrar en los compromisos locales que lo harían posible*.

Un quinto punto que reviste gran importancia es la conservación del agua, del suelo y la fauna que forman parte de nuestro sistema ecológico. En este sentido hay algunas señales esperanzadoras de que se están asumiendo actitudes favorables, que personas en diversos países están conscientes del problema y están tratando de hacer algo efec-

¹¹ *Report to the President by the National Commission for the Observation of World Population Year*, p. 4.

* Sobre el particular ver artículo del Doctor Monckeberg en el presente volumen. *Nota del Editor*.

tivo al respecto. Los británicos han limpiado el río Támesis. En los Estados Unidos hay grupos de ciudadanos ocupados continuamente en hacer limpieza de las carreteras, las calles, las corrientes de agua, etc. Recuerdo en 1971 cuando los boy scouts y cub scouts del Estado de Maryland, donde vivíamos en esa época, asumieron la responsabilidad de un proyecto que significaba limpiar las carreteras rurales del Estado. Como padre de un cub scout, acompañé a mi hijo y sus amiguitos, a quienes había sido asignado un trecho de camino de tres millas. Era el mes de mayo y hacía calor. Logramos tan sólo ocuparnos del 0.7 de una milla del trecho asignado, porque: los niños eran pequeños; la cantidad de latas vacías de cerveza, botellas y otras basuras era enorme, y lo asignado resultaba más un pesado trabajo que una entretención para los cubs. Sin embargo, fue una valiosa experiencia y esperamos que pagará buenos dividendos en el futuro. De mayor importancia es la vasta cantidad de legislación estatal y nacional orientada a frenar la polución de origen industrial. Existe gran preocupación internacional acerca del ambiente y de la acción que puede estar encaminada —por países industrializados en especial— para protegerlo. Esfuerzos para proteger tigres en India, elefantes y otra fauna en Africa, y ballenas y otros mamíferos acuáticos a través del mundo están ganando más y más adeptos, lo cual constituye un gran aliciente. En esta relación me alegro poder decir que Estados Unidos es un líder mundial. Por ejemplo, "Proyecto Jonah", basado en California, pero con representantes en Canadá y naciones de Europa Occidental, está emprendiendo una acción conjunta para evitar la extinción de la ballena, lo que puede fácilmente suceder gracias a la indiferencia y avaricia del hombre. Dean Rusk cree que las naciones del mundo están llegando al concepto de una comisión de fideicomiso con respecto al agua y aire, los que nos acomodan brevemente mientras pasan a poder de otros¹². La biósfera es una herencia común y todos tenemos la misma responsabilidad de protegerla. Esta es una obligación que espero cumpliremos nosotros los norteamericanos.

Un sexto punto que los norteamericanos tendrá que enfrentar en los años venideros es cómo nos presentamos en el campo de relaciones raciales. Esto está bajo aguda observación por parte de los países en desarrollo, especialmente los de Africa. ¿Cómo hemos de cruzar el vacío entre lo que practicamos bajo la Declaración de la Independencia y lo que predicamos a otros? Afortunadamente, puedo aseve-

¹² Rusk, *op. cit.*, p. 373.

rar que nuestro récord en este aspecto es de gran avance. Recuerdo cuando estuve en Honduras en 1954, cuando la Corte Suprema dictaminó unánimemente contra la agregación en las escuelas, y cómo la gente en las calles se me acercó para felicitarme sobre esta decisión. Recuerdo la vergüenza que sentí, porque durante mi juventud y primeros años de adulto no me había importado que en el Sur estábamos discriminando en contra de americanos conciudadanos. Pero todo ello ha cambiado ahora. Primero la rama ejecutiva, luego la Corte Suprema y, finalmente, el Congreso, aprobaron mayoritariamente una serie de derechos civiles durante la década de los 1960 que, al fin, dotaron al americano negro la ciudadanía de primera clase que tanto tiempo se le había negado. Me regocija esto, tal como en otros logros efectuados por otros grupos americanos minoritarios, porque yo creo que ello ayuda a forjar una América mejor y más fuerte, decididamente una América basada en la justicia y la tradición norteamericana de la libertad.

Lamentablemente, los miles de casos de integración exitosa en escuelas públicas, organizaciones religiosas y cívicas, gremios obreriles y comercio, etc., ni siquiera son notados. Son las pocas excepciones acompañadas de la inquietud social que llama la atención. El experimento norteamericano en integración racial ha sido un destacado éxito. Sólo puedo esperar que ello continúe y se convierta en pauta para otros países que tienen problemas similares.

En conclusión, quisiera manifestar que Estados Unidos ha tomado medidas de gran proyección futura para asegurar la paz y colocar los cimientos para la cooperación económica entre todas las naciones. Parece que debemos continuar demostrando el realismo, la visión y la paciencia. Debemos conocer y comprender el mundo en que vivimos, además de tener una visión del mundo que estamos tratando de lograr. Debemos inspirar a otros países en la comprensión de que tienen una participación en el futuro, que la interdependencia está a la orden del día. Encaramos el futuro con confianza porque sabemos que ningún otro país libre tiene el poderío para reemplazarnos. Sin embargo, una efectiva política externa requiere de un fuerte gobierno nacional, uno basado sobre la unidad doméstica. Si esta unidad se mantiene podemos suministrar la fuerza positiva tan esencial para formar el futuro del mundo. Como un pueblo unido hemos logrado muchas obras importantes en los primeros doscientos años de nuestra vida nacional. El mundo es testigo al hecho de que hemos sabido usar gran poderío en forma moderada y con responsabilidad. Pese a los problemas que nos enfrentan al iniciar nuestro tercer siglo, creo que

aún podemos lograr grandes avances. Seguimos siendo una inspiración para el resto del mundo. Nuestro sistema de gobierno continúa siendo el más noble experimento jamás emprendido por el hombre. Tenemos gran vitalidad económica y una sociedad dinámica. Cómo empleamos nuestros haberes depende de nosotros. Quizás éste sea el momento de leer de nuevo nuestra Declaración de Independencia y remover el conmovedor juramento hecho por Jefferson al concluir este documento inmortal, esta vez dedicándonos al futuro con "nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro sagrado honor".

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Brezewski, Zbigniew. "America in a Hostile World", *Foreign Policy*. N° 23, 1976.

"How Life Will Change for Americans in Years Ahead. *U. S. News and World Report*. January 12, 1976.

Kissinger, Henry A. "Constancy and Strength in U. S. Foreign Policy" *Address before the American Legion National Convention*, Miami, Florida, August 20, 1974. *News Release*, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, Department of State, August 20, 1974.

Interview with Bill Moyers for "Bil Moyers' Journal: International Report, "Public Broadcasting Service. *The Secretary of State*. Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, *Department of State*, January 16, 1975.

"The Challenge of Peace". Address before the St. Louis World Affairs Council, May 12, 1975. *The Secretary of State*. Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, Department of State, May 12, 1975.

"The Imperative of Growth and Cooperation". Address before the Ministerial Council of the Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, France, May, 28, 1975. *The Secretary of State*. Bureau of Public Affairs, Office of Media Services. Department of State, May 28, 1975.

"Building an Enduring Foreign Policy: Creative Leadership in a Moment of Uncertainty. *Vital Speeches of the Day*. Vol. XXXXII, N° 6. January 1, 1976. pp. 166-172.

"America's Destiny: The Global Context". *The Department of State Bulletin*. Vol. LXXIV, N° 1914. March 1, 1976, pp. 249-256.

Speech of Henry A. Kissinger to CENTO Representatives, London, May 26, 1976. *USIA Wireless File ARF* 68, May 26, 1976.

Rusk, Dean. "The American Revolution and the Future", in *America's Continuing Revolution*, pp. 369-381. New York: Anchor Books, 1976.

"Were on Our Way to a Racial Showdown". *U. S. News and World Report*. February 2, 1976.

Report to the President by the National Commission for the Observance of World Population Year. Department of Health, Education, and Welfare Publication N° 75-50016. June, 1975.

4. LA POLITICA EXTERIOR DE CHINA HACIA EL TERCER MUNDO

*Walter Sánchez González**

“China da miedo. Escuchamos y leemos: El peligro Amarillo, los chinos quieren la guerra. Es decir, más de ochocientos millones de hombres, un gigantesco loco que echa espuma por la boca y clama por la destrucción de la humanidad. Antiguos resentimientos incubados a lo largo de miles y miles de años en las entrañas de la gran potencia asiática. Tradicionalmente sola, marginada, preocupa hoy en igual medida a sus aliados de la víspera y a sus enemigos”

(EDGAR SNOW)

El trabajo que a continuación presentamos se ha organizado en dos partes. La primera se refiere al papel del Nacionalismo Cultural y al Maoísmo como manantiales que nutren la política china en su dimensión interna y en sus relaciones internacionales. La segunda parte contiene un análisis de la apertura de China hacia el Tercer Mundo, en la década del setenta.

Ambas partes forman una unidad, por cuanto se pretende explicar al lector las orientaciones fundamentales de la política china, desde el punto de vista de su ideología y tomando en cuenta los intereses nacionales del Estado chino. Por otra parte, se describe la forma cómo esos principios ideológicos e intereses nacionales se manifiestan en la nueva trama de vinculaciones diplomáticas y comerciales de China con las regiones de Asia, Africa y América Latina.

Los indicadores empíricos que se utilizan provienen de fuentes primarias y secundarias, del análisis de los comunicados de gobierno y el estudio del contenido de la prensa de la República Popular China. Además de estos indicadores se descansa en la enorme literatura especializada proveniente de los expertos en la política china o sinólogos.

* Master en Ciencia Política, Licenciado en Filosofía y Candidato al Doctorado en Ciencia Política. Diplomado en USA, Programa Estudios Latinoamericanos. Universidad de Notre Dame. Profesor de Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales. Profesor en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile y de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. Profesor de la Academia Diplomática Andrés Bello del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Walter Sánchez G. / LA POLÍTICA DE CHINA HACIA EL TERCER MUNDO
I. NACIONALISMO Y MAOISMO EN LA POLÍTICA
EXTERIOR CHINA

PRIORIDADES DE LA DIPLOMACIA CHINA

En general se puede afirmar con seguridad que el "Nacionalismo Cultural" Chino y el Marxismo-Leninismo pensamiento Mao Tse Tung, son las vertientes principales de las cuales se nutre el sistema político de China, en su organización interna y en su política exterior. Ello no significa dar por superada la conocida disputa sobre las continuidades y discontinuidades de la historia política de China, abundantemente documentada por los sinólogos¹. El alcance específico de esta afirmación es que es imposible entender el comportamiento de China sin tomar en cuenta: a) la ideología del Maoísmo, que a pesar de la reciente desaparición de su creador perdurará como cemento de la política china; b) el conjunto de tradiciones nacionales, culturales, sociales y filosóficas que se han transmitido desde tiempos ancestrales y que determinan las actitudes y conductas de los chinos.

A la luz de esta doble realidad es necesario interpretar los siguientes objetivos principales de la política exterior de China en la presente década:

- 1) La consolidación definitiva del Estado y el territorio chino.
- 2) El incremento del poder nacional, mediante la disuación de vecinos hostiles y el asentamiento de su poder regional, aunque ello traiga complicaciones con terceras potencias.
- 3) Demostrar por la vía del ejemplo, la propaganda y otros mecanismos el éxito de la Revolución y del Pensamiento sobre el cual se orienta, obviamente a expensas del comunismo soviético y el capitalismo occidental.
- 4) Finalmente, contribuir a la formación de un gran arco de alianzas con distintos estados para aumentar su presencia mundial y contener el avance de las superpotencias en coalición con el Tercer Mundo.

Esta enumeración de los objetivos del Estado chino en sus relaciones con otros gobiernos no son excluyentes ni menos incompatibles con las relaciones Camarada-Camarada y entre Pueblo y Pueblo. In-

¹ Chalmers Johnson (Ed.), *Ideology and Politics in Contemporary China*, Univ. Washington Press, 1973. Esta recopilación de aportes de distintos autores incluye una muestra de diversas opiniones sobre el problema de las continuidades.

cluso estas prioridades pueden ser incongruentes entre sí o varias en el tiempo y el espacio para acomodarse a nuevas situaciones². No obstante estas limitaciones, los objetivos señalados son los pilares de la estrategia internacional del Nacionalismo Chino y el Maoísmo.

La racionalidad de esta estrategia nos señala que la satisfacción de las necesidades de China son el resorte fundamental de su conducta internacional, y, no como se cree vulgarmente, una estrategia basada en una visión xenofóbica del mundo y de los extranjeros³.

A) *El Nacionalismo Cultural*

Examinemos qué es y cuáles son las raíces del Nacionalismo Cultural Chino. En primer lugar, sabemos que alrededor de nueve millones y medio de Km² forman el territorio de China, sin tomar en cuenta más de un millón de Km² (equivalente a la superficie de Europa Occidental) que fueron robados por los rusos, según afirma el gobierno de Pekín.

En la Antigüedad, este territorio aislado tras la gran muralla, auto-suficiente, centralizado e incomunicado con el Asia Occidental por elevadas montañas y los desiertos de Asia Central, fue el centro cultural, literario y social de más larga duración que la civilización oriental haya conocido. Su población de más de 800 millones de habitantes es en la actualidad cuatro veces superior a la de EE.UU. y URSS, separadamente.

En segundo lugar, sobre esta base geoespacial de un Imperio Central o País-Continente tomó cuerpo la idea del Nacionalismo Cultural Chino o Culturismo Nacional, según la expresión del Prof. John K. Fairbank. Al definir este fenómeno, este sinólogo dice: “Desde que **China Antigua comenzó como Isla Cultural, ella se consideró superior con respecto a otros pueblos menos cultos, a quienes absorbió y asimiló a su propia cultura. El hecho notable es que el reinado universal de China originalmente no se reclama como superior a los**

²El cambio de la estrategia china en relación a los movimientos de Liberación en Chalmers Johnson “*Autopsy on People's War*. Univ. of California Press Berkeley. Los Angeles. 1973, la nueva política hacia Europa”, Ver: Braadbent K. P. China and the E. E. C.: The politics of a new trade relationship”. *The World Today*. Vol. 32 N° Mayo 1976, págs.: 190-198; Bressi Giovanni, “China and Western Europa” *Asian Survey*. Vol. 12 N° 10, Octubre, 1972, págs. 819-845.

³Huck Arthur, *The Security of China*. Chat Windrees, Laudon. The Institute for Strategic Studies, 1970. Según el autor, las consideraciones sobre seguridad nacional son tan importantes como los argumentos ideológicos en la R. P. China.

demás, pero esta afirmación se ha institucionalizado y preservado a fondo como el mito oficial del Estado por más de dos mil años⁴.

En tercer lugar, el Hijo del Cielo era superior a todos los gobiernos extranjeros como una forma de desbordar y afianzar su omnipresencia en el gobierno interno. Evidentemente esta autoridad frente al mundo exterior servía como refuerzo para imponer la autoridad al interior de China. Esta doble utilidad de la diplomacia era por tanto una respuesta a una necesidad de estabilidad política y de presencia en el exterior.

El cuarto factor, que sirve de raíz al Nacionalismo Cultural Chino, es su sentido semirreligioso de identidad y orgullo nacional. A pesar de las invasiones extranjeras, no se logró romper esta tradición china firmemente arraigada en la sociedad por la influencia de Confucio, cuya religión y filosofía inspiró a los sabios de la élite gobernante y mantuvo sumisos a los súbditos del imperio.

La imagen del Rey-Filósofo y el Emperador-Maestro era la base del "gobierno por la virtud" y de la diplomacia.

La finalidad de esta diplomacia no era expandirse por medio de la evangelización, el comercio y la colonización como fue en Europa, sino tratar de mantener el sistema de tributo en las relaciones comerciales; hacer venerar su superioridad doctrinal y hacer respetar las reglas de "civilización y etiqueta", impuestas por el Hijo del Cielo y su burocracia centralizada⁵.

De esta manera, en tiempos normales y de debilidad militar, China recurre al uso de la fuerza ideológica como factor de poder político. La diplomacia del poder cultural era la fórmula ideal para la alimentación del nacionalismo que sirvió como arma para el autoconvenimiento de la superioridad china ante los ojos de su pueblo y de los extranjeros.

En quinto lugar podemos preguntarnos sobre el legado del Anti-Imperialismo como herencia de la tradición.

Examinando los puntos anteriores no podemos ser tan ingenuos para aceptar la superioridad de China en los términos descritos. Es sabido que las guerras Imperialistas de Japón y el cerco impuesto por el Occidente en el siglo XIX y comienzos del XX significó el de-

⁴J. K. Fairbank, *The United States and China*. Harvard Univ. Press, 1972.

⁵Pye W. Lucian, *China An Introduction* "Little, Brown, and Company". Boston. 1972; G. Wang, "Chinesse Society and Chinesse Foreign Policy". *International Affairs*. Vol. 48 N° 4, Octubre 1972, págs. 616-624.

rumbe de la "superioridad china" y el surgimiento de un sentimiento Anti-Imperialista y de un Neo-Nacionalismo Revolucionario.

Tampoco podemos idealizar o victimizar su trayectoria, la de sus dirigentes, en su reacción violenta frente a los extranjeros.

Lo cierto es que la corrupción del Confucianismo, de los Emperadores, Mandarines y extranjeros que cumplían "misiones" en Pekín, provocó una decadencia de la civilización Antigua, y sobre esas cenizas se levantó el nuevo edificio de la Revolución.

El reparto imperialista de China entre los "bárbaros" Franceses, Ingleses, Alemanes y Americanos acomplejó a los chinos de tal manera, que fue necesario optar por la Guerra de Liberación Nacional como única alternativa frente al invasor extranjero. En un primer momento, Nacionalistas y Comunistas, cada uno a su manera, adoptaron la misma actitud Anti-Imperialista como válvula de escape a su nacionalismo destruido⁶.

Por diversas razones, el Maoísmo logró imponerse sobre el grupo Nacionalista en su lucha contra el imperialismo. Este movimiento Maoísta renegó de la tradición en todas sus expresiones, social, cultural y económica. Esta posición iconoclasta exigía quemar lo que se había adorado y romper con el oscurantismo del pasado. Mao, en vez de identificarse con el Hijo del Cielo, fue denominado un "Bandido Rojo". Habló el lenguaje de los campesinos y eliminó el ceremonial de la "civilización y etiqueta".

En vez de la armonía de clases Confuciana se adoptó el principio de la "lucha de clases permanente", no sólo entre burgueses-proletarios y entre comunistas y capitalistas, como decían Marx y Lenin, sino que fue establecido como un dogma de la lucha permanente. Esta lucha nunca termina, y es necesario fomentarla aun en la etapa post-revolución y al interior del socialismo chino⁷.

Todo esto parece ser cierto para un extranjero. Pero también se advierte que la revolución necesitaba un fuerte sentido de un nacionalismo revolucionario. Es así como, a falta de una "revolución industrial", es bienvenida una "Revolución Cultural", este movimien-

⁶ Lucien Pye op. cit., para una completa visión de la trayectoria del Marxismo, ver los numerosos escritos del conocido sinólogo Edgard Snow; Newman Joseph, *China Roja — una nueva visión*, Buenos Aires, Editorial, 1975.

⁷ Mao Tse Tung, "Sobre 10 grandes relaciones *Pekin Informa* I, Enero 5, 1977, p. 24 Ver: Relación entre China y el Extranjero; y el problema de la lucha de clases al interior del Partido. Este artículo es esencial y fue publicado por primera vez en *Pekin Informa*, pocos meses después de la muerte de Mao.

to será un intento final para nacionalizar o *sinificar* a Marx y Lenin.

La euforia del Maoísmo y su completa seguridad “en sus propias fuerzas” y en el “autosostenimiento” como clave del éxito, además como modelo alternativo entre Comunismo Soviético y Capitalismo, podría estar señalando una reencarnación de algunos aspectos de la tradicional superioridad china en los nuevos dirigentes revolucionarios⁸.

Quizás para el extranjero una revisión de la larga tradición de China podría proporcionar una mejor comprensión de los esfuerzos estridentes de Mao por romper con los resabios del tradicionalismo chino en la era post-revolución. El récord de lucha antitradicionalista ha sido tan frecuente y extravagante que es difícil aceptar que el Nacionalismo Cultural, uno de los elementos claves de dicha herencia del pasado, no tenga una decisiva influencia en la ideología del Maoísmo en la presente década.

El argumento más contundente de que el Nacionalismo Cultural Chino y el Maoísmo siguen siendo una fuerza motriz de la revolución y de la política internacional china, es el hecho de que históricamente el Maoísmo ha sido un movimiento Antiimperialista y Antihegemonista por antonomasia. Quizás esta actitud sea un subproducto de la superioridad china en el pasado.

De esta manera los revolucionarios vaciaron en nuevos fudres el sabroso vino de la tradición nacional.

Como hemos visto, los objetivos de la política exterior china, descritos al comienzo, responden a una larga trayectoria diplomática y cobran una nueva significación para el observador extranjero. Sobre todo porque se destruye el mito de la irracionalidad en la política china y la aparente falta de lógica de sus dirigentes.

Examinemos a continuación el impacto internacional de la ideología del Maoísmo y su influencia en la definición de la estrategia china frente al Tercer Mundo.

B) *Maoísmo y Política Exterior*

Los actos de Mao Tse-tung durante su vida y ahora, después de su muerte, sobrepasaron la calidad de actos de un individuo particular,

⁸ Robert A. Scalapino. La Política Asiática de la República Popular China. “*La actualidad en la República Popular*”, Octubre 1974. Vol. X, Nº 10. En otros escritos sostiene que la “tradicción” es uno de los manantiales que se mantiene alimentando la política exterior de China.

al igual que los grandes hombres de la historia. Su legado se conoce en Occidente como el pensamiento Mao Tse-Tung o simplemente Maoísmo⁹.

Veamos brevemente en qué consiste la ideología del Maoísmo antes de examinar sus influencias en la política exterior de China.

Naturalmente esta ideología tiene una diversidad de expresiones en la actualidad, pero un aspecto esencial de este cuerpo de ideas es su nexa con la tradición de China y con el estilo de su fundador y líder Mao Tse-Tung.

Por estas razones, en el perfil ideológico del Maoísmo se reflejan las características políticas sobresalientes de la tradición y de la personalidad de Mao Tse-Tung.

Como líder y estadista, Mao conoció el secreto del humanismo autoritario de sus antepasados ancestrales y lo utilizó para mantenerse en el poder en medio de frecuentes purgas políticas y altibajos revolucionarios¹⁰.

Como Rey-filósofo, interpretó los sueños y esperanzas del campesinado, lo cual le permitió acomodar los dogmas y disciplinas del Marxismo-Leninismo a la larga tradición cultural, agraria y nacionalista de la civilización china.

A juicio de muchos, Mao, en compañía de su íntimo camarada de armas Chou En Lai, cometió graves errores e injusticias al responder a la violencia del enemigo con la violencia revolucionaria. El costo humano de ese enfrentamiento significó la muerte de muchos inocentes y la drástica represión de los disidentes. En los últimos años la tendencia hacia la personalización del liderazgo y rutinización del carisma impidió que la sucesión en el poder de ambos líderes se hiciera por métodos regulares y pacíficos sin necesidad de recurrir a procesos de reeducación compulsiva.

⁹ En este trabajo se utilizará la expresión Maoísmo para referirse al Marxismo-Leninismo — pensamiento Mao Tse Tung.

¹⁰ Ver la opinión de Bridghman en nota 17;

En 1968, La Revolución Cultural fue la situación más difícil que logró superar el Presidente Mao y también encabezó la Revolución de las "cien flores" el año 1957, para aumentar la autocrítica en el pueblo y el partido. Después de su muerte ver: Robinson W. Thomas, "Political Succession in China". *World Politics*. Vol. 27 N° 1. Octubre 1974. págs. 1-38; Liberthal Kenneth, "China in 1975; the internal Political Scene". *Problem of Communism*. Vol. 24 N° 3. Mayo-Junio 1975. págs. 1-19. Sobre la banda de los cuatro y los disturbios en China: Ver: *Le Monde*, N° 1.464. 11 Nov. 1976; N° 1.460, Octubre 1976 y 30 Diciembre 1976, N° 1.470.

No obstante sus errores e injusticias, que muchos gobiernos no marxistas también han cometido, Mao, como lo prometió el 1º de octubre de 1949, puso de pie a su país que encontró arrodillado frente a Occidente. Su legado doctrinal se alimentó de la "praxis" y de las raíces del ser nacional chino, autosuficiente y soberano. Un segundo aspecto esencial de este cuerpo de ideas es su carácter de doctrina oficial, que sirve de cemento legitimizador en la política china. En otras palabras, podría definirse al Maoísmo actual como la ideología que a partir del Marxismo-Leninismo y de la propia experiencia "nacional" después de medio siglo de lucha revolucionaria, proporciona una cosmovisión de la naturaleza y el hombre, en términos de una dialéctica de lucha de clases permanente. Esta ideología al igual que otras es una pauta de orientación en el campo de los valores y de la acción. Contiene un programa de acción y de reformas materiales además de proponer cambios cualitativos, cuyo fin último es la creación de un nuevo hombre y una nueva sociedad.

Esta dimensión moralista del Maoísmo constituye el lubricante vital para que el nacionalismo siga funcionando como uno de los ejes centrales de la política china.

Por esta íntima vinculación entre Nacionalismo y Maoísmo, no se puede confundir un cambio diplomático o en los programas de acción, con un cambio en la ideología.

Igualmente la purga de un líder no significa renegar de la doctrina. A este respecto, es evidente que la influencia y estabilidad de la ideología en China es mayor que en Occidente, por su larga tradición culturalista, por su contenido y por sus formas de difusión*.

En China Comunista "la ideología siempre se imparte desde el centro o desde arriba...; la élite trasmite un sistema único y globalizante de prescripciones hacia la nación en general, con el fin de ser "internalizado" y traducido a la realidad por medio de la movilización social. La ideología en la tradición Maoísta representa la voluntad general a la cual las voluntades individuales deben atarse"¹¹.

Este aspecto moralista del Maoísmo le proporciona un elemento doctrinal permanente y que trasciende a los cambios de líderes o

* Según R. Solomon, la ideología del Maoísmo cumple 6 funciones que determinan la política China: legitimidad, identidad, solidaridad, agitación, comunicación y especificación de metas; en "From Commitment to Cant: The Evolving Functions of ideology in the Revolutionary Process", en Chalmers Johnson (Ed.) "Ideology and Politics in Contemporary China. Univ. Washington Press. 1973, pp. 47-48.

¹¹ Chalmers Johnson. op. cit., p. 23.

políticas concretas; como consecuencia de ello, el Maoísmo es esencialmente flexible en las tácticas, acomoda las estrategias y es dogmático en la doctrina. Sobre esta materia, Mao dijo: "el dogma es más inútil que el excremento de una vaca", con esta fórmula vulgar trató de desacreditar la mantención de dogmas marxistas que no se adecuaban a realidades concretas y a la propia experiencia de la Revolución China.

A su vez esta dialéctica le permitió variar de color en las relaciones con los demás países sin necesidad de cambiar la doctrina.

Esta flexibilidad del Maoísmo no es un mero producto del sentido de acomodación de la diplomacia china. Su flexibilidad táctica es el resultado del carácter esencialmente dialéctico y práctico de esta corriente ideológica. Esta es la tercera característica del Maoísmo que quisiéramos examinar y probablemente la más trascendental por su influencia en la política exterior china.

En el tratado sobre teoría de las contradicciones, Mao Tse-tung proporcionó la cosmovisión del Maoísmo acerca del hombre, la naturaleza y las relaciones internacionales¹². En la aplicación de esta herramienta en el análisis de las contradicciones, la teoría universal y el análisis de las situaciones concretas se ensamblan a través de un eslabón vital, cual es el pensamiento Mao Tse-tung. El líder y el partido discriminan si el análisis es correcto o incorrecto en la praxis revolucionaria. Solamente un análisis correcto sirve para evaluar en forma certera cuál es la contradicción principal y cuál es la contradicción secundaria. A partir de estas premisas se diseña una estrategia para superar la contradicción principal, tanto en el plano de la lucha contra la reacción dentro del país como en el plano internacional.

El profesor Peter van Ness, en su estudio de la política exterior china, dice: "Por varios años antes de 1965, los análisis oficiales de los chinos acerca de la situación mundial contemporánea habían evitado señalar la contradicción principal y, en cambio, habían adelantado una formulación alternativa que distinguía cuatro contradicciones fundamentales: entre el proletariado y la burguesía en los países capitalistas; entre los campos socialistas e imperialistas; entre las así llamadas naciones oprimidas y el imperialismo y entre los mismos países imperialistas"¹³. No obstante a partir de la primavera del año

¹² Ver: Mao Tse Tung, *Cuatro Tesis Filosóficas*. Ediciones en Lengua Extranjera. Pekín. 1965.

¹³ Van Ness Peter, *Revolución y Política Exterior China*. (El apoyo de Pekín a las Guerras de liberación nacional). Buenos Aires, Editorial Libera. 1974.

1965, los chinos señalaron que la contradicción entre las naciones oprimidas de Asia, Africa y América Latina, por un lado, y el imperialismo encabezado por los EE.UU. se había convertido ahora en la contradicción principal.

Desde ese momento, la idea de la creación de un arco de alianzas lo más amplio posible con países del Tercer Mundo, se va transformando en una pauta oficial y constante del Maoísmo aplicado a la política exterior.

A este respecto en las campañas ideológicas del ex Ministro de Defensa Lin Piao en su panfleto "Viva la Victoria de la Guerra del Pueblo" (1965), se puede leer: "Tomando el globo entero, si Norteamérica y Europa Occidental pueden ser llamadas ciudades del mundo, entonces Asia, Africa y América Latina constituyen las áreas rurales del mundo. Estas últimas forman la mayoría de la humanidad, y por lo tanto terminaron rodeando a las ciudades"¹⁴. Posteriormente, debido al uso flexible de la dialéctica, los chinos incluyeron a algunas "ciudades" de Europa Occidental como áreas proclives a una alianza contra la "ciudad" Norteamericana. Curiosamente se excluye a la Unión Soviética como un eventual aliado.

Si se examina en detalle lo que dijo Lin Piao, él no hacía más que explicar con otras palabras los conceptos que Mao expresó el año 1946, al referirse a las zonas "intermedias" que existían entre Estados Unidos y los países Comunistas.

Posteriormente, en 1964, Mao aclaró el significado específico de sus palabras: "Esta zona intermedia está compuesta por dos categorías de países, el *primer grupo* los países independientes (descolonizados) y los países que luchan por su independencia en Asia, Africa y América Latina, ellos son la "*primera zona intermedia*".

La segunda zona intermedia comprende países de Europa Occidental, Oceanía, Canadá y otros países Capitalistas¹⁵.

Según esta versión los países del Tercer Mundo no tienen una zona, geográfica definitiva o un nivel de desarrollo económico determinado. Su ubicación es definida por su postura política en contra o a favor del imperialismo.

Con este análisis, Mao hizo un llamado al II y III Mundo, para

¹⁴ Lin Piao, *Viva la victoria de la Guerra Popular*. Ed. en Lengua Extranjera. Pekín, 1967. Este panfleto ha sido sacado de circulación en China después de la desaparición de su autor.

¹⁵ Para una detallada explicación de esta teoría. Ver: Richer Philippe, *La Chine et le Tiers Monde*. París. Payot 1971.

crear una Alianza antiimperialista: "El pueblo de los países del área socialista debe unirse, al pueblo de los países de Asia, Africa, y América Latina y formar *el frente unido*, lo más amplio posible para oponerse a la política imperialista... , y para salvar la Paz Mundial"¹⁶. Naturalmente, la Unión Soviética no podría formar parte de este frente amplio, por su conducta revisionista, y ello fue expresado públicamente.

El punto central del "frente amplio" es la idea del enemigo común que tiene China y el Tercer Mundo junto con los países controlados por el imperialismo. Esta idea del "enemigo común" tiene gran influencia en la estrategia hacia los países en desarrollo, por cuanto China recurre a menudo al factor ideológico como base de su conducta internacional.

Sin embargo, como veremos, el enemigo común no es el mismo en todo momento y lugar.

Por el contrario, este enemigo depende de "cuándo" y "cómo" se concentran las contradicciones al nivel mundial. Por esta razón es vital para la seguridad y la diplomacia aprender el arte de examinar y manipular las contradicciones al interior del pueblo y entre los pueblos. En su célebre discurso sobre la manera correcta de aprovechar las contradicciones entre el pueblo (1957), Mao distinguió entre las contradicciones antagónicas y las contradicciones principales y entre las contradicciones principales y secundarias.

En el campo de las relaciones exteriores el antagonismo principal es entre socialismo e imperialismo. Este imperialismo puede ser Capitalista o Revisionista. Este último ocurre cuando una facción del socialismo toma el poder de un estado socialista y lo utiliza para fines tan imperialistas como las metas de una potencia capitalista. La referencia explícita es hacia el caso de la Unión Soviética.

En el arte de manipular las contradicciones y buscar nuevos aliados para enfrentar los enemigos, el líder de China no tuvo competidores. Siguiendo esta línea, progresivamente, a partir de los años sesenta, Mao comenzó a redefinir sus aliados y enemigos dentro y fuera de China.

Como producto de esta redefinición, Mao lanzó personalmente la semilla de lo que sería la segunda revolución de su vida, es decir, la gran Revolución Cultural.

Según la tesis de Bridghman: "La versión más extrema del Maoísmo, que comenzó a aparecer en otoño de 1962, se dirigió principalmente

¹⁶ Richer Philippe, op. cit., pág. 74.

a justificar y legitimar la dirección de Mao frente a la oposición interna de China¹⁷, o como lo señala James Hsung: "Puede ser que la revolución cultural es la última campaña de Mao para sinificar la ideología comunista, y de esta manera crear una nueva cultura proletaria que los chinos-maoístas puedan aceptar como propia y como superior al revisionismo soviético y a la modernización capitalista"¹⁸. Ambas interpretaciones deben ser contrastadas con las definiciones oficiales de dicho movimiento.

Mao, al parecer, carecía de aliados incondicionales. Su único compañero de ruta eran las masas, en especial el campesinado. Con el fin de movilizar a estos grupos, el líder acuñó el slogan de impulsar nuevamente la lucha de clases como medio de depurar el aburguesamiento de la revolución.

El año 1962 Mao decía: "Desde ahora en adelante debemos discutir clases y lucha de clases cada año, cada mes, cada día". Con esta arma ideológica, la revolución cultural agitó las tres grandes banderas de este movimiento: "lucha de clases, lucha por la producción y lucha por la experimentación científica".

Una consecuencia inmediata de este conflicto interno fue el aumento de la beligerancia entre chinos y soviéticos. Sólo a tres años de haber expulsado a los expertos rusos del territorio nacional, Mao denunció oficialmente el año 1963 la desviación del revisionismo soviético¹⁹. Mientras estos últimos practicaban un marxismo burgués y predicaban la coexistencia pacífica, los chinos, por su parte, impulsaban el auténtico Marxismo-Leninismo, pensamiento Mao Tse-tung y la campaña de las Guerras de Liberación Nacional en los países del Tercer Mundo. Durante ese periodo, Mao, en una entrevista con Kossygin, le enrostró la siguiente amenaza: "Si es necesario, China continuará la lucha contra la Unión Soviética por 10.000 años"; dentro de esta misma crítica al revisionismo, Chou En Lai, al regresar de un viaje por diez países africanos, definía la situación con las siguientes palabras: "Las perspectivas revolucionarias son excelentes a través del Continente Africano"²⁰.

¹⁷ Ver artículo de Bridghman, en Chalmers Johnson, op. cit., pág. 327.

¹⁸ Idem, op. cit., pág. 45.

¹⁹ Sobre el conflicto ideológico entre China y la U. Soviética ver: John Gittings "El conflicto Chino-Soviético". Ed. Universtaria. Santiago Chile, 1969.

²⁰ Chou En Lai, en *Pekín Informa*, VI, 43; Oct. 25, 1963. Después de algunos años China modificará su política africana en una reunión del Consejo de Seguridad en Addis Abeba, 1972.

Progresivamente la Revolución Cultural fue conquistando apoyo en sectores del Partido, el Ejército y el Estado, hasta que el año 1966 el Comité Central del P.C.C. oficializó la estrategia de la Revolución Cultural.

Esta segunda revolución estaría guiada por el Revolucionario N° 1, Mao Tse-Tung, y por los principios del internacionalismo proletario y la difusión de las guerras de liberación nacional*.

Desde el punto de vista interno, Chou En Lai se refirió a la Revolución Cultural "como el acontecimiento más importante del pueblo chino y dirigida por el Presidente Mao. En esencia, se trató de una revolución política del proletariado contra la burguesía y todas las demás clases explotadoras. Demolió los cuarteles generales burgueses de Liu Shao-Chi y de Lin Piao, y pulverizó sus complots de restauración del capitalismo. La campaña contra 'Confucio y Lin Piao es una profundización de esta Revolución". Según esta versión oficial, la primera víctima de la Revolución Cultural fue el ex Presidente Liu Shao-Chi y sus colaboradores por querer implantar un estilo de desarrollo economicista que a largo plazo habría significado restablecer formas capitalistas de producción y de relaciones sociales explotativas. En el caso de Lin Piao, además de su economicismo, su deslealtad hacia Mao Tse-Tung y su actitud pro soviética, fueron los cargos que provocaron su desaparición del escenario político chino. El que fuera denominado heredero oficial del gran líder murió junto a sus acompañantes en un "accidente" aéreo en la frontera con Mongolia²¹.

Otros acontecimientos que modificaron la escena política de la República Popular, como resultado de la Revolución Cultural, fueron el IX Congreso del P.C. Chino y los violentos choques fronterizos entre rusos y chinos durante el año 1969. La "Amenaza desde el Norte" se convirtió en un verdadero conflicto armado que puso en alerta la seguridad nacional de China.

Como consecuencia de esta creciente inseguridad, los chinos agudizaron su crítica antisoviética. Fue así como en la enumeración de las nuevas contradicciones principales se incluyó "la contradicción entre las naciones oprimidas, por un lado, y el imperialismo y el social-imperialismo, por el otro". Por primera vez, en dicho Congreso, se utilizaría oficialmente la denominación de superpotencia imperialista

²¹ Para un análisis reciente de este problema ver: Kringen A. John "An exploration of the "Red Expert" issue in China: Through Content Analysis" *Asian Survey*. Vol. 15 N° 8. agosto 1975, págs. 693-707.

* *Pekín Informa*, 1966, N° 34, pág. 7.

en contra de la Unión Soviética. Esto significa que los chinos-maoístas definieron a esa gran potencia como una "contradicción", y por lo tanto debe ser superada por medio de la lucha y el enfrentamiento. Casi simultáneamente, ocurrieron dos cambios fundamentales en las estrategias de las superpotencias hacia sus aliados tradicionales. La Unión Soviética al invadir Checoslovaquia, aplicó la Doctrina Brezhnev, que sostiene la soberanía limitada de los países miembros de la comunidad socialista. EE.UU. declaraba la Doctrina Nixon, proclamada por el ex Presidente en la Isla de Guam, y por la cual se retiraba ese país del primer plano de la dirección mundial y se solicitaba a los aliados una mayor cuota de participación en el mantenimiento de la paz internacional²².

Ambos acontecimientos influyeron decisivamente en los dirigentes chinos, especialmente en la visión pragmática de Chou En Lai. Frente a la invasión de Checoslovaquia, Chou respondió afirmando "que el campo socialista ya no existe". Al rechazar de lleno la existencia de una comunidad socialista, el hábil negociador chino invalidó de raíz la supuesta legitimidad del derecho a la intervención.

El discurso de Guam fue interpretado como una confirmación de la tesis sobre el imperialismo: un tigre de papel. Las palabras de Nixon alejaron la pesadilla de los chinos sobre un ataque de Washington contra Pekín. La doctrina Nixon era una estrategia al revés de la doctrina Brezhnev, esta última significaba el comienzo de la escalada expansionista, mientras EE.UU. se retiraba cada día más de bilitado por sus crisis internas y por sus derrotas en Indochina²³.

Frente a este cambio de papeles y estrategias en el escenario mundial, China modificó sus tácticas para insertarse con un nuevo estilo en la comunidad internacional²⁴.

Quien imprimió con su sello personal la diplomacia post-revolucionaria fue el Primer Ministro Chou En Lai. Su influencia moderadora volvió el péndulo de la diplomacia al "justo medio constante", siguiendo la vieja tradición china. Esto significaría que su país antes de enfrentar a las dos superpotencias debería "distinguir entre el enemigo principal y el enemigo secundario, y entre los aliados tempora-

²² Acerca de IX Congreso ver: Edgar Snow "Mao and the new Mandate" *The World Today*, V. 25 N° 7 July, 1969.

²³ Sobre la política de Nixon y la distensión ver: Walter Sánchez y Heraldo Muñoz, "La détente y el sistema Internacional". *Estudios Internacionales*, VIII, oct.-dic. 1975. N° 32, págs. 103-122.

²⁴ Sobre el cambio global de estrategias ver: la tesis del Prof. Francisco Orrego en su artículo de esta obra.

les y los aliados indirectos"²⁵. Para esta tarea la herramienta de la dialéctica era la única arma disponible al carecer del poder nuclear suficiente. Sacando fuerzas de debilidad, el más hábil negociador chino se dispuso a "reunir y manipular todo conflicto, brechas, contradicciones existentes en el campo del enemigo para utilizarlos contra el enemigo principal"²⁶. Paulatinamente *Pekín Informa* y *Bandera Roja* comienzan a filtrar las nuevas directrices. Ambos diarios oficiales proclamaban que "además de la lucha de clases, la práctica es otra característica esencial del pensamiento de Mao Tse-Tung"²⁷. De acuerdo a este examen correcto de la práctica internacional se podía leer —entre líneas— la posibilidad de que "Estados Unidos pueda desempeñarse en la actualidad en el papel de un aliado indirecto contra la Unión Soviética, que es el desafío inmediato"²⁸. Esta práctica de dividir para reinar, lejos de ser marxista es parte del "a.b.c." de cualquier país decidido a defender su interés nacional. Este juego diplomático supone disuadir a Moscú de explotar en su favor las contradicciones entre Pekín y Washington, pero al mismo tiempo es una constante lucha por explotar las contradicciones entre las dos superpotencias para evitar un condominio mundial o una eventual coalición que afecte los intereses chinos. En este contexto presentado se entiende mejor la frase de Chen Yi, Ministro de Relaciones de Pekín: "Nosotros debemos estabilizar el Occidente y establecer una alianza para contrarrestar a la Unión Soviética"²⁹.

Los constantes llamados de atención de los órganos de prensa chinos, sobre el armamentismo soviético y la urgente necesidad de refor-

²⁵ Según George Kennan, también China podría ser aliado indirecto de E.E.U.U.: "Nuestras mejores relaciones con China actualmente fortalecen nuestra mano con la Unión Soviética y nos permite ejercer más influencia de la que teníamos antes". En *Détente*, V.S.G.P.O., Washington, 1974. p. 78.

²⁶ Ver *Pekín Informa*. XIII, N° 54, N° 6, 1970.

²⁷ Sobre lo correcto e incorrecto; los revolucionarios y reaccionarios, ver Mao Tse Tung, art. escrito en 1956 y publicado en *Pekín Informa*. I. Enero 5, 1977, "Las diez Relaciones".

²⁸ Clemens C. Walter, "The Impact of Detente on Chinese and Soviet communism". *Journal of International affairs*. Vol. 2, N° 2, 1974, págs. 133-157. Para una descripción del equilibrio de poder actual, ver: Sánchez G. Walter, "El triángulo Washington-Moscú-Pekín y el proceso de distensión Internacional". *Estudios Sociales*, N° 6, Noviembre 1975, págs. 48-110.

²⁹ Chen Yi, citado en, Franz Shurman y Orville Schel, *China Comunista*, F.C.E., México, 1971.

zar las fuerzas militares de la OTAN, son una consecuencia de la política de fortalecimiento de Occidente.

El trascendental discurso del representante chino en la sesión extraordinaria de la Asamblea General señaló una vez más que el campo socialista, que existió durante un tiempo después de la segunda guerra mundial, ya ha dejado de existir debido al surgimiento del social-imperialismo... A juzgar por los cambios de las relaciones internacionales, el mundo actual está compuesto de tres partes o tres mundos que están interrelacionados y a la vez son contradictorios. Los EE.UU. y la URSS forman el Primer Mundo. Los países en vías de desarrollo de Asia, Africa, América Latina y otras regiones forman el Tercer Mundo. Los países desarrollados que se encuentran entre los dos forman el Segundo Mundo³⁰.

Esta nueva versión de la visión de las "Zonas intermedias" propuesta por el Mao Tse-Tung en la década del cuarenta demostró que el gran juego diplomático de China no ha cambiado substancialmente; por el contrario, como decía el representante, "China es un país socialista, y al mismo tiempo un país en desarrollo. Pertenece al Tercer Mundo... China no es ahora una superpotencia ni buscará serlo en el futuro". A la luz de estas palabras, pareciera ser que la red de relaciones diplomáticas y comerciales que China construye con el Tercer Mundo tiene como objetivo la contención de las superpotencias mediante una gran alianza con los países subdesarrollados.

La estrategia y las tácticas han variado cualitativamente, como consecuencia de los fracasos diplomáticos de la Revolución Cultural, pero las fuentes doctrinarias del Nacionalismo y el Maoísmo, continúan siendo los pilares de la política exterior china.

En resumen y para concluir esta primera parte, podríamos decir que el péndulo del Maoísmo a partir de 1962 se inclinó a la izquierda. Entre 1966-1968 avanzó en la misma dirección hasta llegar a posiciones de extrema izquierda. A partir de 1969, paulatinamente el péndulo volvió hacia una posición moderada. En este retorno a la moderación y al "justo medio constante", la acción de Chou En Lai, con su grupo Pekín, y el papel del Ejército fueron decisivos.

³⁰ Ch'iao Kuan Hua en la Asamblea de 1975: Naciones Unidas.

P. *Informa*, XVIII, N° 40, 3 octubre 1975, p. 12. Ver: Discurso de Li Chiang, Jefe delegación China. VII Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la N.U.: *Pekín Informa*, N° 36, 10 sep. 1975, p. 11. "China apoyó nuevo orden económico mundial y planteó tesis de apoyarse en los propios esfuerzos". Ver: Wilson Dick, "China and the Third World". *Pacific Community*. Vol. 7, N° 2, enero 1976, págs. 216-229.

Las consecuencias internacionales de la oscilación pendular del Maoísmo llevaron a una profundización de las prioridades de la política exterior china, señaladas en un comienzo y que complementan su interés nacionalista. Específicamente, en relación al *primer objetivo*: consolidación del Estado y del territorio, la fase más extrema de la revolución cultural produjo una mayor sensibilidad frente al poder militar de la Unión Soviética después del aumento de la lucha ideológica y fronteriza entre ambos países. No sólo el poder militar de la URSS significó un reto a la seguridad china sino su creciente participación en el Tercer Mundo, ponen en peligro algunas reivindicaciones territoriales de la R. Popular China.

En relación a la estrategia destinada a emular la *Revolución China*, se agudizó la crítica al revisionismo soviético y se destacaron las bondades del modelo chino, especialmente la tesis de "descansar en las propias fuerzas", no en las ajenas, como un programa de acción que podría ser imitado por los países en desarrollo. Esta línea se implementó con el envío de expertos, ayuda exterior y créditos a países de Africa y Asia.

En lo que se refiere al *cuarto objetivo*, la lección fundamental de la revolución cultural fue su aislamiento completo de la comunidad internacional. Este aislamiento debilitó su imagen y presencia en el mundo. El desprestigio de la diplomacia en favor de las guerrillas de Liberación Nacional provocarán un cambio cualitativo de la postura internacional del Maoísmo.

Desde 1968 se inició un movimiento para enterrar el apoyo oficial a los Movimientos de Liberación y el surgimiento de una red de relaciones diplomáticas oficiales con gobiernos y regímenes sociales de distinta orientación ideológica. Este retorno a la diplomacia tradicional fue legitimada por la teoría del Maoísmo como ideología dialéctica. Esto significa que cuando la "práctica" no sirve a las metas revolucionarias es necesario cambiar totalmente los métodos sin que ello signifique renegar de la ideología.

Finalmente, mediante este breve análisis del Nacionalismo y Maoísmo como pilares de la estrategia internacional de la República Popular, podemos concluir que sólo cuando el nacionalismo chino fue afectado por el progresivo aislamiento, desprestigio, inseguridad, bloqueo y a veces humillaciones, el Maoísmo reaccionó con un estilo estridente pero esencialmente pragmático.

Este nacionalismo cultural, cubierto del pensamiento de Mao Tse-Tung proporciona los supuestos básicos para la acción de la diplomacia china. En la creciente rivalidad de las superpotencias, la *détente* es

una melodía con la cual los rusos desean engañar a Europa, y, por otro lado, dicha rivalidad llevará progresivamente hacia la guerra. El renacer de los países del Tercer Mundo en el escenario mundial, es un proceso irreversible, según los chinos, y su lucha por su independencia es una tendencia que se manifiesta en el progresivo antihegemonismo de los países en desarrollo. En las próximas páginas veremos cómo se manifiestan estos supuestos básicos en el acercamiento de China a Asia, Africa y América Latina.

Todos los hechos y comentarios presentados en esta primera parte confirman en general nuestra hipótesis inicial, en el sentido de que la satisfacción de las necesidades propias, que afectan el interés nacional de China, sigue siendo un resorte fundamental de su conducta internacional.

II. LA APERTURA DE CHINA AL TERCER MUNDO

La característica sobresaliente de la política china en el Tercer Mundo, en la década presente, ha sido su mayor grado de sensibilidad, pragmatismo y flexibilidad en sus relaciones exteriores.

Este perfil diplomático se puede observar con claridad al examinar el proceso de concertación de relaciones con la mayoría de los países del mundo, con especial énfasis en los contactos hacia los gobiernos de Asia, Africa y América Latina, con distintos sistemas sociales y signos ideológicos divergentes.

La ofensiva diplomática de China, según los antecedentes que hemos analizado, señala una fuerte tendencia hacia la universalización y diversificación de las relaciones, tanto en el plano bilateral y multilateral. Como variable dependiente y subproducto de esta tendencia principal, se percibe que al menos el órgano clave de la prensa oficial china se ha mostrado más sensible hacia el Tercer Mundo en el período post-revolución cultural que durante la revolución.

En concreto, la zona de países ubicada en la periferia del Primer y Segundo Mundo ha concentrado un porcentaje superior de atención de la revista "Pekín Informa" en los años 1973 y 1975 que durante el período 1966-1969.

Este mayor porcentaje es verificable, y al igual que otros antecedente nos permitirán medir el grado de apertura de la política exterior China hacia el Tercer Mundo.

Este adelanto de conclusión, reafirma la tesis que el Maoísmo, aprendió las duras lecciones del pasado y agudizó su sensibilidad para aceptar dialogar con un variado espectro de sistemas sociales no-comunis-

tas en los países del Tercer Mundo. El diálogo con los países del Tercer Mundo se ha realizado frecuentemente con flexibilidad y pragmatismo, mediante la conciliación de posiciones y la acomodación de intereses nacionales divergentes.

De esta forma la "interpretación" realizada en la primera parte de esta exposición parece que es consistente con los hechos que a continuación se describen.

A. LA UNIVERSALIZACIÓN DE LOS CONTACTOS DIPLOMÁTICOS

Como hemos visto, el movimiento de apertura de China hacia la comunidad internacional se inició alrededor del año 1969, a raíz del IX Congreso del Partido Comunista Chino y el declinar de la Revolución Cultural. Esta tendencia hacia el diálogo se fortaleció con el reintegro de China a la ONU en el año 1971.

Posteriormente, el X Congreso del P. C. Chino en 1973 y la IV Asamblea Popular Nacional de 1975, proclamó la nueva Constitución del Estado Chino. Ambos acontecimientos reafirmaron la corriente hacia una universalización y diversificación de las relaciones internacionales de la República Popular China.

Dentro de este proceso de apertura y universalización, el Tercer Mundo constituye un área de especial interés para la diplomacia china. Chiao Kuan Hua, delegado chino ante la ONU, en su discurso principal a la Asamblea General el 15 de Noviembre de 1971, afirmó vigorosamente: "al igual que la enorme mayoría de los países de Asia, Africa y América Latina y China pertenece al Tercer Mundo".

Para China, el hecho de compartir la situación de subdesarrollo con los países del Tercer Mundo, es condición necesaria para poder señalar como adversario común a los EE. UU. y la URSS. Ambas ideas se expresaron formalmente en la Declaración de Principios de la nueva Carta Fundamental de China, en la cual se lee: "En los Asuntos internacionales debemos preservar el internacionalismo proletario...

China nunca será una superpotencia... debemos esforzarnos por coexistir pacíficamente con los países de sistemas sociales diferentes sobre la base de los 5 principios y oponernos a la agresión imperialista y social-imperialista, y al imperialismo de las superpotencias"³¹.

Quizás por primera vez en la historia un país comunista denunció oficialmente a otro país comunista como un "enemigo" mortal. Tam-

³¹ *Constitución de la República Popular China*. Ed. Lenguas Extranjeras. Pekín, 1975.

bién se denunció el "hegemonismo de ambas potencias, es decir, la posibilidad de un condominio" USA-URSS en contra de China o de otros países del Tercer Mundo.

Al respecto, tanto los dirigentes americanos como soviéticos se refieren a China a menudo como una "superpotencia en gestación". Las reacciones oficiales en contra de esta calificación han sido categóricas. Ellos responden que: "el pueblo chino luchará unido con los pueblos del mundo para demoler por completo la doctrina de la hegemonía de las grandes potencias"³².

Paralelamente, los dirigentes de China sostienen la tesis de que el hegemonismo es esencialmente intervencionista en los asuntos internos de otros gobiernos y ésta sería la razón por la cual ellos se autoexcluyen de la calificación de super-potencia, por cuanto declaran no intervenir en los asuntos internos de otros gobiernos.

La ONU ha servido como la tribuna más utilizada para la campaña de China en favor de las demandas del Tercer Mundo.

En contra de lo esperado por algunos pronósticos, China ha tenido un comportamiento responsable en dicho organismo y se ha cuidado de no abusar de su derecho a veto en el Consejo de Seguridad, con lo cual ha fortalecido el papel de la ONU.

En la Asamblea General se ha postulado la ampliación del Consejo Económico Social para aumentar la participación de países subdesarrollados.

En el Comité Fondos Marinos, el representante chino Shen Weiliang sostuvo que "cada Estado en el mundo tiene el derecho de definir la extensión de su mar territorial y éste es un derecho soberano"³³. Esta afirmación demuestra la posición china de apertura, un poco vaga, hacia las demandas del Tercer Mundo en materia de Derecho del Mar.

En las declaraciones y debates acerca del nuevo orden económico internacional, la República Popular también ha contribuido a aumentar el grado de confianza en sí mismos que deben tener los países en vías de desarrollo, mediante la emulación de su estrategia de "autosostenimiento".

Estos ejemplos señalan que, tanto en la ONU, como en otros foros internacionales, la política de China hacia el Tercer Mundo se ha ins-

³² Ku Pung Yen, Tercer Mundo: Una gran fuerza matriz que impulsa el avance de la Historia Mundial. *Pekín Informa*, N° 44, septiembre 1974, págs. 6-8.

³³ La lucha de América Latina por la salvaguardia de recursos marítimos. *Pekín Informa*, N° 3, 24 de enero de 1973.

trumentado mediante el apoyo a las reivindicaciones del Tercer Mundo, pero sin perder la oportunidad para desacreditar a las superpotencias y autoemular su propio modelo de desarrollo.

B. EL GRADO DE ATENCION DE CHINA HACIA EL TERCER MUNDO

Una forma de medir la apertura de China hacia el Tercer Mundo, es mediante el análisis de contenido de su prensa oficial.

El distinguido sinólogo Daniel Tretiak, al examinar la revista "*Peking Informa*", a través de 1966 a 1969 concluyó con el siguiente descubrimiento: "Los datos sugieren que la atención de China al ambiente internacional se concentra principalmente en Asia, Unión Soviética y EE. UU.", de los tres sólo Asia pertenece al Tercer Mundo, en cambio los otros dos pertenecen al Primer Mundo. Sin embargo, al referirse a los países subdesarrollados, Tretiak concluye: "de los tres continentes del Tercer Mundo la atención de China se ha concentrado fundamentalmente en Asia, en un segundo lugar Africa y finalmente América Latina. El Medio Oriente viene después de América Latina y la atención prestada al Japón e India casi alcanza la misma cantidad de atención hacia Africa o América Latina"³⁴. Estos resultados manifiestan que las prioridades de China, en ese período, se concentraron en la campaña contra el capitalismo y el revisionismo soviético, junto con asegurar un cordón de países limítrofes más o menos neutrales.

El único año que disminuyó ostensiblemente la atención de China al ambiente mundial fue entre Julio 1966 y Junio 1967, bajando de un 63% (average de atención entre 1966 y 1969) a un 42,5%, lo que muestra una brusca caída.

Esta caída se explica por la aguda crisis de aislamiento que sufrió China en ese momento de la Revolución Cultural.

Con el fin de actualizar este tipo de análisis hemos seleccionado dos años recientes en la época post-revolución Cultural para poder indagar cuál es el grado de atención que dicha revista dedica a los asuntos mundiales y en especial al Tercer Mundo.

El criterio para seleccionar el primer semestre del año 1973 y 1975 es que el primero es un año relativamente estable, en el cual se realizó el X Congreso del Partido Comunista Chino, y el segundo es el

³⁴ Tretiak, Daniel, "Changes in Chinese levels of attention to the International environment". *Asian Survey*. Vol. 11, N° 3, marzo 1971, págs. 219-237.

último año de la era Mao-Chou antes que estallase la crisis de sucesión³⁵.

Varias son las sugerencias que provienen de la explotación de estos datos recolectados en la revista.

En primer lugar, si examinamos el Cuadro N° 1, el hecho sobresaliente es que el porcentaje de la atención de esta Revista Oficial se concentró por sobre un 60% en el Tercer Mundo.

En el año 1973 el porcentaje se empujó a un 68,43%, y en el año 1975 desciende sólo un 6%. En cambio el porcentaje de atención al resto del mundo no superó el 40%, siendo el año 1973 un 31,57% y el 1975 un 37,46%.

CUADRO 1

PORCENTAJE DE ATENCION AL TERCER MUNDO EN COMPARACION AL RESTO DEL MUNDO

Area	1973	1975
Tercer Mundo	68,43	62,54
Resto del Mundo	31,57	37,46

Fuente: *Pekin Informa*, 1973-1975.

Las cifras proporcionadas por el cuadro 1 comprueban que en esos momentos (1973-1975) la preocupación por las super-potencias disminuyó en términos relativos y se agudizó la sensibilidad por los asuntos del Tercer Mundo.

El indicador más ilustrativo de esta tendencia es que de todas las noticias y comentarios dedicados al ambiente internacional (resto del mundo), más de un 60% tenía un contenido vinculado al Tercer Mundo.

Esta tendencia central se puede corroborar en el Cuadro N° 2, en

³⁵ El método utilizado es aplicar un Survey a dos períodos representativos y computar el número de páginas dedicadas a cada uno de los temas que se examinan en la Revista *Pekin Informa*, principal órgano de difusión de la R. P. China.

el cual se desglosa mensualmente el ítem "Asuntos Generales" de la Revista en "Asuntos del Tercer Mundo" y "otros". Curiosamente, el volumen de los asuntos generales crece en los dos primeros meses de cada año en comparación con los demás meses y su aumento coincide con el mayor porcentaje de atención al Tercer Mundo. El resultado final señala que el total semestral de atención alcanzó un 72,05% el año 1973 y el año 1975 mostró una leve baja de un 8% la atención prestada al Tercer Mundo.

Si desagregamos la información del Cuadro 1 por regiones, como lo demuestra el Cuadro 3, se verifica nuevamente que Asia concentra cerca de un 50% de la cantidad de atención, seguida muy de lejos por Africa y América Latina, dentro del Tercer Mundo.

De las regiones que no pertenecen a estos continentes, Europa sufrió un cambio brusco en su nivel de atención, por cuanto subió de un 13% el año 1973 a un 28,48% el año 1975.

En el caso de América del Norte, se mantuvo en un porcentaje inferior a un 7%, aproximadamente, en los dos años y por debajo del promedio de atención dedicado a América Latina.

El cambio en los niveles de atención hacia Europa el año 1975 se debe primordialmente a las críticas de Pekín contra Moscú por las aventuras de rusos y cubanos en Angola, además de la crítica de China a las maniobras de los rusos en la Conferencia de Hensinki.

Este cambio en los niveles de atención se hace más gráfico si se observa el próximo Cuadro 4, en el cual el porcentaje de atención hacia la URSS, aumentó cerca de 4 veces el año 1975 en relación al año 1973.

El antisovietismo y la guerra fría de Pekín contra Moscú aumentó de 3,5% a 13,9%, mientras que las críticas a EE.UU. se mantenían a un nivel cercano al 5% en los años 1973-1975. Una situación semejante de cambio brusco contra la URSS se produjo el año 1969, a raíz de los conflictos fronterizos entre ambos países.

Queda claro entonces, según lo señalado en el Cuadro 4, que el brusco cambio de atención hacia Europa se debe primordialmente a la intensificación de la crítica contra el imperialismo revisionista soviético a través de las páginas de "*Pekín Informa*".

Naturalmente, esta campaña también motivó una serie de ruidosas advertencias a los dirigentes de Europa Occidental sobre el peligro de un ataque soviético y acerca de la urgente necesidad de fortalecer la OTAN para contener la "amenaza de los nuevos zares".

Por cierto que estos descubrimientos tienen limitaciones pero de alguna manera sirven para ilustrar la pregunta sobre "cuánto" se ha

**PORCENTAJE DE ATENCION AL TERCER MUNDO EN COMPARACION
A LOS ASUNTOS GENERALES**

CUADRO 2

Area	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Total semestral	
	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975
Tercer Mundo	17,64	19,51	25,00	12,19	10,29	15,85	10,29	9,75	5,88	4,87	2,94	2,43	72,05	64,63
Otros	2,94	4,87	8,82	—	5,88	2,43	1,47	8,53	5,88	7,31	2,94	12,19	27,94	35,36
Subtotales	20,58	24,38	33,82	12,19	16,17	18,28	11,76	18,28	11,76	12,18	5,88	14,62	100	100

CUADRO 3

**PORCENTAJE DE ATENCION AL AMBIENTE INTERNACIONAL POR REGION
(1973 - 1975)**

Año Región	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Total Semestral	
	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975	1973	1975
Asia	2,96	4,57	11,18	4,57	10,04	7,06	7,76	13,30	5,93	10,39	9,36	5,82	47,26	45,73
Africa	1,59	1,45	1,36	2,07	2,73	3,11	4,33	2,07	1,82	0,83	5,25	3,32	18,03	12,88
A. Latina	1,59	1,24	1,14	0,62	2,28	1,66	3,65	0,83	2,96	0,62	0,91	1,03	12,55	6,02
Europa	0,91	6,65	2,05	3,74	0,68	4,15	2,28	4,78	2,28	5,40	5,02	3,74	13,24	28,48
A. Norte	1,82	1,87	—	1,24	3,19	0,62	0,91	0,62	0,68	0,93	0,45	1,24	7,07	6,44
Oceanía	0,22	0,20	0,45	0,12	0,22	—	0,45	—	—	—	0,45	0,08	1,82	0,41
Subtotal	9,09	15,98	16,18	12,36	19,14	16,60	19,38	9,60	13,67	9,07	21,44	15,23	100	100

abierto China al Tercer Mundo en el período post-revolución cultural.

Dentro de las limitaciones es necesario adjuntar antecedentes adicionales que ayuden a explicar no sólo el grado de apertura sino las razones ocultas de esa apertura al Tercer Mundo.

CUADRO 4

PORCENTAJE DE ATENCION A LAS SUPERPOTENCIAS (1973-1975)

<i>País</i>	<i>1973</i>	<i>1975</i>
EE.UU.	4,56	5,33
U.R.S.S.	3,51	13,91

Una de esas razones es de carácter geopolítico, es decir, se refiere al hecho de que China se ha sensibilizado frente al Tercer Mundo, tanto por razones ideológicas como por razones de su seguridad nacional, como señalamos en la primera parte.

En particular por su situación geopolítica, China es inescapablemente un país asiático y rodeado de vecinos del Tercer Mundo con los cuales desea mantener buenas relaciones. Como dice el sinólogo Van Ness, China está rodeada de 11 países del Tercer Mundo*. Ahora bien, si se define a un país vecino como aquel que se encuentra a una distancia dentro de 500 millas, habría que agregar seis nuevos vecinos del Tercer Mundo, además de Japón y la Unión Soviética**.

La significación especial de este dato, es que China habría prestado atención a esta zona porque existen 17 países vecinos pertenecientes al Tercer Mundo. Por otro lado, en los conflictos con EE.UU., entre 1950 y 1971, 10 de esos 17 países eran aliados de EE.UU., mientras que en los conflictos con la URSS, 1964-1974, 10 de esos países mantenían cordiales relaciones con la Unión Soviética. Ante esta situación de aparente "cerco", China habría tratado de apoyar a 7 Movimientos de Liberación Nacional contra sus respectivos gobiernos, que de alguna manera eran fuente de amenaza para la seguridad nacional de China³⁶.

* Mongolia, Corea del Norte, Taiwán, Vietnam (n.), Laos, Burma, India, Bután, Nepal, Pakistán, Afganistán.

** Corea del Sur, Filipinas, Vietnam, Camboya, Tailandia y Bangladesh.

³⁶ Ver: Van Ness Peter. *Current History*, 1975. "China and the Third World".

En este apoyo a los Movimientos de Liberación, en los sesenta, China continuó con su misión de expansión ideológica, por sobre la expansión en base a la conquista de territorios.

Frente a un eventual cerco, los nuevos dirigentes chinos han reaccionado como los antiguos líderes del Imperio, culturizando a los pueblos bárbaros que la rodean y evitando la formación de alianzas mediante un nuevo sistema de tributos y contactos diplomáticos. Veamos cómo se instrumenta esta política en un survey por las principales regiones del Tercer Mundo.

C. LA POLITICA DE LA REPUBLICA POPULAR CHINA EN ASIA: LA INFLUENCIA DEL NACIONALISMO Y EL MAOISMO

La consolidación de su presencia política en Asia es la meta más importante de la diplomacia china en relación con el Tercer Mundo. Más que Africa y América Latina, Asia es el hábitat natural para el desarrollo de la política exterior de la R. P. China.

Desde la Conferencia de Bandoung, el año 1955, hasta nuestros días, los dirigentes chinos han continuado fieles en esta línea de acción fijada por el nacionalismo de Mao Tse Tung y Chou En Lai y que proviene de tiempos ancestrales.

El triple objetivo de la política asiática de China es: aislar a Taiwán, neutralizar y quitar la calidad de país asiático a la Unión Soviética y finalmente explotar en su favor la rivalidad ruso-americana para lograr avances en los países pequeños del continente y al mismo tiempo disuadir a las dos potencias principales India y Japón.

Desde el ingreso de la R. P. China a las Naciones Unidas hasta 1976, los gobiernos que la reconocen casi se han duplicado, mientras que en la actualidad el número de delegaciones extranjeras en Taipei se ha reducido a veinticinco.

En relación al Asia, China mantiene relaciones diplomáticas con todos los países. Antes de 1971 existían 15 embajadas de China en el Continente y después de dicha fecha se establecieron relaciones con once nuevos países asiáticos.

El triunfo de China logró aislar, al menos diplomáticamente, al régimen de Taipei de la región, y sus dirigentes o se han retirado o han sido expulsados de los organismos dependientes de Naciones Unidas, excepto el FMI, el BIRF y sus departamentos asociados. A pesar de este aislamiento, la existencia de la "provincia de Taiwán", como una en-

tividad política de facto, sigue siendo el tropiezo fundamental para una eventual reunificación³⁷.

En la región, la guerra fría entre Moscú y Pekín aumentó de temperatura cuando la R. P. China en el conflicto Indo-Pakistán en 1965, apoyó al Pakistán y la Unión Soviética se declaró en favor de la India. Posteriormente, el tratado entre India y la Unión Soviética, el año 1971, dejó en franca desventaja a China en sus relaciones con India³⁸.

Ese mismo año estalló la tercera guerra entre India y Pakistán. Como ha señalado William Feeney, "el amenazado desmembramiento de lo que había sido un tácito aliado en el Sur de Asia perjudicó gravemente los esfuerzos chinos para contener el empuje y la influencia de la India y de la Unión Soviética en el subcontinente"...³⁹.

Nuevamente subió la temperatura del Conflicto Chino-Soviético en el debate entre "Mister Malik" apodado utilizado por Huang Hua contra Yakof Malik en el Consejo de Seguridad y aumentó el calor hasta llegar a los insultos personales*.

Según este autor, "aunque China podía denunciar legítimamente el ataque al margen de la ley de la India contra su vecino, no solamente prescindía de su compromiso doctrinal de mucho tiempo de apoyar las guerras populares de liberación nacional, sino que también echó a un lado las críticas del Tercer Mundo a las atrocidades del Pakistán Oriental contra el Bangladesh secesionista"⁴⁰.

Después de varios años, India al mejorar sus relaciones con Pakistán influyó para ablandar la posición de China frente a Bangladesh el cual ingresó a las Naciones Unidas el año 1974 y abrió relaciones con China a fines de 1975. Dentro de esta perspectiva de rivalidad bipolar chino-soviética, es necesario incluir el papel crucial de Esta-

³⁷ Ver: Copper F. John. Prospects for the Unification of Taiwan with China. *Pacific Community*. Vol. 7, N° 2, enero 1976, págs. 271-282.

³⁸ Ver: Ashok Kapur. India and China: adversaries or potential partners? *The World today*. Vol. 30, N° 3, marzo 1974, págs. 129-134.

³⁹ William R. Feeney: "La R. P. CH. y las Naciones Unidas". *La Actualidad en la R. P. China*. Feb. 76. Vol. XII, N° 2. Para un análisis más exhaustivo ver: Kim S. Samuel. The People's republic of China in the United Nations. A preliminary analysis. *World Politics*. Vol. 26, N° 3, abril 1970, págs. 299-330.

* Ver el libro contra la política China en Asia, publicado por la Unión Soviética; *Los Chinos Burgueses de Ultramar: La Herramienta de Pekín en el Sudeste Asiático*, (1973).

⁴⁰ W. R. Feeney, op. cit.

dos Unidos en el equilibrio asiático para así completar el esquema triangular, a la luz del cual se comprende mejor la política china en Asia⁴¹.

En concreto, en Febrero de 1972, el "Comunicado de Shanghai" entre EE.UU. y la R. P. China estableció una trascendental cláusula anti-hegemónica. Esta cláusula señaló que "ninguna de las partes busca la hegemonía en la región del Pacífico Asiático y cada una se opone a los esfuerzos de cualquier otro país o grupo de países para implantar tal hegemonía".

En otras palabras las partes renuncian a la hegemonía en la región y rechazan los intentos de otros países que luchan por imponer dicha hegemonía. Con esta cláusula, EE.UU. dejaba de ser el enemigo número uno de China y el nuevo estatuto de normalización de relaciones firmado entre Washington y Pekín convertía a Moscú en el nuevo adversario fundamental de los chinos.

Siete meses después de dicho comunicado, China y Japón intercambiaron embajadores y en la declaración conjunta de ambos países rechazaron los intentos hegemónicos de terceros países en la región. Naturalmente, el "tercer" país en búsqueda de hegemonía y de esfera de influencia no era EE.UU. por cuanto el Comunicado de Shanghai fue explícito en esa materia. Sólo quedaba la Unión Soviética como la super-potencia con tendencia hegemónica e imperialista dentro del escenario asiático⁴².

La reacción de Moscú fue drástica y eficiente. Mediante una serie de maniobras logró paralizar las negociaciones entre Japón y China para la firma de un Tratado de Amistad y Cooperación, argumentando que la firma de dicho documento con la inclusión de la cláusula anti-hegemónica sería interpretada como un gesto "poco amistoso" por la diplomacia del Kremlin. Evidentemente Tokio no busca el conflicto y no quiere ser cuchillo de Pekín para herir a Moscú. A pesar de este inconveniente, China ha logrado en parte contener a la

⁴¹ El análisis del triángulo Washington-Moscú-Pekín se puede ver en mi artículo, *Estudios Sociales*. Nº 6, op. cit.

⁴² Ver: Jacobsen C. G., "Japanese Security in a Changing World; the Crucible of the Washington-Moscú-Pekín Triangle". *Pacific Community*. Vol. 6, Nº 3, abril 1975, págs. 352-365; Simón W. Sheldon. China, The Soviet Union and the subcontinental Balance. *Asian Survey*. Vol. 13, Nº 7, julio 1973, págs. 647-658; Kim N. Hong. "Sino-Japanese Relations. Since the Rapprochement". *Asian Survey*. Vol. 15, Nº 7, julio 1975, págs. 559-573; Roderick John. "Japan-China Relations Some Questions". *Pacific Community*. Vol. 6, Nº 2, enero 1975, págs. 175-192.

Unión Soviética en su escalada diplomática en el Asia. Los hechos muestran que en el Asia del Pacífico, siete países se han manifestado contra la hegemonía regional y esferas de influencia de otros países o bloque de países. (E.E.UU, Japón, Malasia, Australia, Tailandia, Filipinas y Burma).

Fuera de esa región sólo dos países, Francia y México comparten esta tesis de China.

Por su parte la Unión Soviética si bien aumentó su presencia naval en la zona no ha logrado implantar su tesis del Tratado de Seguridad Colectiva en el Continente Asiático y tampoco ha logrado subordinar a los países de la Asociación del Sud-Este Asiático. Esta Asociación fue creada para fines de neutralidad política, solución pacífica de controversias, y para la cooperación económica regional. Ni China ni la Unión Soviética han logrado subordinar a estos países medianos. Sin embargo, China ha intercambiado embajadores con tres países miembros de la Asociación, Malasia, Filipinas y Tailandia y ha incluido la cláusula anti-hegemónica en los tres comunicados oficiales. En menos de tres años, 19 gobiernos, 12 de ellos asiáticos han incorporado dicha cláusula en las declaraciones de prensa y comunicados oficiales con China.

Como dice Joachim Glaubitz, "el Japón contemporáneo no es una amenaza militar para China; sin embargo, junto con la Unión Soviética es el más poderoso rival para la influencia económica y política en la región del Pacífico Asiático. Naturalmente el objetivo de China es emerger como el ganador en esta rivalidad"⁴³ *.

La Unión Soviética ha denunciado la infiltración China en Asia como una amenaza para el equilibrio regional y también ha fortalecido su presencia en Indochina. A pesar de ello, Vietnam, Camboya y Laos tratan de mantenerse equidistantes de Moscú y Pekín.

Incluso estos países miran con interés la posible ayuda americana y prestar más atención a los sucesos de Hanoi que a las noticias de Moscú y Pekín.

Quizás la situación de Corea del Sur, con estrechos lazos con E.E.UU. y Japón, sea el problema principal para la futura reunificación planteada por los chinos y soviéticos y para el equilibrio regional⁴⁴.

⁴³ Ver el documentado análisis del sinólogo alemán Glaubitz Joachim: "Anti-Hegemony formulas in chinese Foreign Policy". *Asian Survey*. Vol. 16, Nº 3, marzo 1976, págs. 205-215.

* Sobre las relaciones del Japón con China, ver artículo de Oscar Pinochet, Las relaciones internacionales del Japón.

⁴⁴ Ver sobre este tema: Zagoria S. Donald and Kim Kun Yomeng, "North Korea

Este delicado equilibrio es muy precario; Estados Unidos mantiene 180.000 hombres (en Corea del Norte 45.000) en Asia y la presencia americana, económica y militar, fue declarada en la Doctrina del Pacífico del ex Presidente Ford en su discurso en Honolulu en Diciembre de 1975 y ratificada por el Vicepresidente de EE.UU. Walter Mondale en su visita a Tokio durante Enero de 1977⁴⁵. El difícil juego triangular permite a EE.UU. fortalecer a Japón sin dañar a Pekín y endurecer su mano para neutralizar a Moscú.

Por otra parte, como dijo hace más de dos décadas el Primer Ministro japonés Yoshida en *Foreign Affairs*: "Roja o Blanca, China, permanece como nuestro vecino más próximo... las leyes geográficas y económicas prevalecerán por sobre nuestras diferencias ideológicas" (1951).

También Chou En Lai deseaba un Japón amigo y con protección nuclear a pesar de que tenía temores sobre lo que sucedió en el pasado entre ambos países.

Curiosamente por estas mismas razones de diferencias culturales y raciales, además de los temores del pasado, las relaciones ruso-japonesas pueden caminar con más lentitud que los contactos chino-japoneses. Tradicionalmente China quiso ser el reino central del Universo. Con mayor razón al nuevo Nacionalismo Revolucionario le gustaría jugar este papel como el reino central del Asia, disuadiendo a los que sembraron la desunión, la URSS y los EE.UU., sus dos reinos rivales.

D. LA PRESENCIA DE CHINA EN AFRICA: DESDE BANDOUNG A ADDIS ABEBA

Después de la Conferencia Afro-Asiática, con la activa participación de Chou En Lai, en Bandoung, las relaciones entre China y Africa han seguido una trayectoria zigzagueante, hasta llegar a la nueva formulación de política africana en la reunión del Consejo de Seguridad en Addis Abeba. Entre 1955 y 1972, fechas de los respectivos torneos internacionales los dirigentes chinos han tratado de mantener una presencia diplomática y anti-imperialista en Africa.

and the major Powers". *Asian Survey*, Vol. 15, Nº 12, diciembre 1975, págs. 1017-1035.

⁴⁵ Ver: Kissinger, Henry A. "America and Asia". *The Department of State Bulletin*. Vol. LXXV, Nº 1.938, agosto 1976, págs. 217-251.

El año 1964, un extenso viaje diplomático de Chou En Lai por una decena de países africanos, afianzó ocho nuevos principios sobre ayuda exterior de China. Dentro de estas orientaciones se definen los préstamos libres de interés, el envío de técnicos al servicio de los profesionales nativos y evitando al máximo imponer relaciones de subordinación que siempre crea la ayuda externa.

Como dijimos, al finalizar su recorrido el ex-Primer Ministro exclamaría: "las condiciones revolucionarias en Africa son excelentes". Con esta idea en la mente, los chinos despreciaron a líderes progresistas como Sekou Touré y Nkruma, acusándolos de "lacayos del imperialismo". La intransigencia de los revolucionarios cometió errores en el apoyo indiscriminado a los movimientos de Liberación y Guerras Populares en Africa, con un progresivo desprestigio de China entre los gobernantes africanos⁴⁶.

Después de la revolución cultural esta tendencia a sobreestimar las relaciones pueblo-pueblo y partido-partido fue modificada por una diplomacia pragmática de gobierno-gobierno. El resultado de esta diplomacia en Africa es la apertura de relaciones con 22 nuevos países entre 1970 y 1976.

Sumados a los 19 países con los cuales China mantenía relaciones desde la década del cincuenta, en la actualidad son más de cuarenta los gobiernos africanos que reconocen a Pekín mientras que menos de diez mantienen relaciones con Taiwán⁴⁷.

El costo económico de su aparente desprestigio diplomático ha sido demostrado por la ayuda creciente de China a los países africanos. Por ejemplo, el año 1972, 2.165 técnicos chinos trabajaban en programas de asistencia técnica en Africa, y en el período 1956-1972, se concedió a Africa cerca de 1.322 millones de dólares en créditos económicos y subsidios. Como lo demuestra el siguiente Cuadro 5, el total del aporte chino a Africa es superior al de Asia y América Latina. Su fluctuación es notoria por cuanto entre 1956-1964, se produjo un aporte de 285 millones de dólares en comparación con la suspensión de la ayuda en los años 1968 y 1969. Nuevamente después de 1970, la ayuda recuperó y superó sus niveles iniciales.

Según antecedentes recientes, cerca del 42% de los compromisos de la ayuda económica se destinaron a Africa, y el país no comunista

⁴⁶ Ver: *Autopsy on People's War*, op. cit.

⁴⁷ La información sobre las relaciones de China con los gobiernos del mundo ha sido facilitada gentilmente por la Embajada de la R. P. China en Santiago, hasta septiembre de 1976.

(Continuación Cuadro 5)

Zona y País	1956-64	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1956-72
Uganda	--	15	--	--	--	--	--	--	--	15
Zambia	--	--	--	17	--	--	201	--	--	218
Europa	0	0	0	0	0	0	0	0	45	45
Malta	--	--	--	--	--	--	--	--	45	45
Asia del Este	165	16	43	0	0	0	0	57*	0	281
Birmania	27	--	--	--	--	--	--	57*	--	84
Camboya	49	--	43	--	--	--	--	--	--	92
Indonesia	89	16	--	--	--	--	--	--	--	105
América Latina	0	0	0	0	0	0	0	44	89	133
Chile	--	--	--	--	--	--	--	2	63	65
Guyana	--	--	--	--	--	--	--	--	26	26
Perú	--	--	--	--	--	--	--	42	--	42
Levante/Asia del Sur	284	28	35	28	56	0	255	77	155	918
Afganistán	--	28	--	--	--	--	--	--	45	73
Egipto	85	--	--	--	--	--	--	--	--	106
Iraq	--	--	--	--	--	--	--	45	--	45
Nepal	40	--	20	--	--	--	--	--	--	62
Pakistán	60	--	--	7	42	--	--	--	--	309
Sri Lanka	41	--	--	--	--	--	12	32	44	129
Siria	16	--	--	--	--	--	--	--	45	61
Yemen (Adén)	--	--	--	--	12	--	43	--	--	55
Yemen (Sana)	42	--	15	--	--	--	--	--	21	78

* 57 millones de dólares del crédito chino a Birmania de 1961 renovado en 1971.

con mayor ayuda militar de China, después de Pakistán, es Tanzania.

En el caso de Tanzania, China construyó un tren con un alto costo para unir a ese país con Zambia. Por un valor de 500 millones de dólares, aproximadamente, el tren ayudará a independizarse a Tanzania del régimen racista de Rhodesia.

Esta tendencia al pragmatismo se vio rubricada en los nuevos preceptos de la política exterior china hacia Africa, expuestos en una Sesión Especial del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Addis Abeba.

Cinco son los preceptos de esta política exterior: 1) En primer lugar, ayudar las luchas de los países africanos contra el imperialismo, colonialismo y neocolonialismo; 2) promover la búsqueda de una política de paz, de neutralidad y no-alineamiento; 3) mantener un apoyo a la reunificación de Africa según los medios elegidos por los propios africanos; 4) apoyar los esfuerzos de los países africanos de solucionar sus problemas pacíficamente, y 5) la soberanía de los países africanos debe ser respetada por todos los demás países.

Esta ofensiva pacifista demuestra que China sacó provecho de sus errores en Africa, y por lo tanto estas orientaciones no se han quedado en el papel. Un nuevo "Espíritu de Bandung" se refleja en el comportamiento de China en relación a estos cinco principios. Por ejemplo, en la política anticolonial, China apoya a los movimientos de liberación mediante una doble estrategia, que no descarta la lucha armada una vez agotadas las negociaciones. China, también ha condenado en Naciones Unidas la política portuguesa en Guinea, Bissau, Angola y Mozambique; en Rhodesia, Namibia y Sudáfrica, se opone a cualquiera expresión de racismo y apartheid.

En el Comité Especial de Descolonización, en varias oportunidades China ha atacado a la Unión Soviética por haber suministrado armas a Rhodesia y por querer "pescar a río revuelto", provocando el divisionismo entre los países africanos que se han descolonizado⁴⁸.

En relación a la política de paz, China ha apoyado la eliminación de algunas "armas crueles" y la creación de zonas desnuclearizadoras en América Latina, Asia del Sur, Africa, el Cercano Oriente y la designación del Océano Indico como zona pacífica. Sin em-

⁴⁸Ver: Discurso de Chiao Kuan Hua en la Trigésima Primera Asamblea de N.U., 13 octubre de 1976. *Boletín Informativo*. Embajada R. P. China, Santiago, Chile.

bargo, en el campo del desarme, pruebas nucleares y disminución del gasto militar, China rechaza cualquier solución que no afecte a las superpotencias y que vaya en desmedro de la seguridad de países medios y pequeños⁴⁹. Con referencia al tercer principio, en la Asamblea de 1975 el delegado chino, a raíz de la intervención ruso-cubana en Angola, dijo: "La Unión Soviética, ondeando la bandera del 'Socialismo', se ha infiltrado en el Movimiento de Liberación Nacional Africano para sembrar la discordia y tratar de crear complicaciones en una tentativa de atraer al movimiento a su órbita de social-imperialismo"⁵⁰.

Un año después el comentario del corresponsal del *Sinjua* se titulaba "Otro dogal puesto alrededor del cuello de los nuevos zares", para referirse a: "la agresión y expansión en Angola por parte del social-imperialismo soviético... , tarde o temprano todo el pueblo angoleño apretará la cuerda para hacer que los nuevos zares salden la deuda con sangre... : el control y la intervención soviéticos en Angola son un prelude para la ulterior división y control de toda Africa"⁵¹. Esta escalada ruso-cubana para los chinos iría en violenta contradicción con su política de reunificación de Africa por los africanos y de solución pacífica de sus problemas internos. Como consecuencia de la intervención extranjera en Africa, su soberanía no ha sido respetada por terceras potencias, con lo cual se ha violado el quinto principio.

De esta manera los hechos reflejan el nuevo "Espíritu de Bandung" planteado en Addis Abeba; a pesar de la ambigüedad de China en relación a la política de descolonización en Hong Kong y Macao.

En comparación con Asia, la política China en Africa se ha demostrado menos exitosa. Sólo tres países, Algeria, Gabón y Senegal han firmado comunicados incluyendo la cláusula antihegemónica.

Estos tropiezos pueden aumentar en la medida que la Unión Soviética, por su despliegue militar, y EE.UU. o Europa, por su apoyo económico, puedan neutralizar la presencia de China en los asuntos africanos.

⁴⁹ Ver: Minor S., Michael, "The Chinese Nuclear Development Progam". *Asian Survey*. Vol. 16, N° 6, junio 1976, págs. 553-579.

⁵⁰ Citado por Feeney, op. cit.

⁵¹ Ver: "Otro dogal puesto alrededor del cuello de los Nuevos Zares". *Boletín Informativo*. 20-3-76. Embajada R. P. China Santiago, Chile; Larrabee, Stephen, "Moscow, Angola and the Dialectics of detente". *The World Today*. Vol. 32, N° 5, mayo 1976, págs. 173-182.

Frente a esta situación de desigualdad económica la oportunidad de China sería intensificar un "apoyo moral" al continente y propagar la emulación de su modelo de desarrollo basado en la autosuficiencia y la autodeterminación. Con ello se continuaría la tradición de sacar fuerzas de debilidad mediante el celo ideológico cuando faltan los medios económicos.

Pasemos a la tercera y última región del Tercer Mundo.

E. LA DIPLOMACIA CULTURAL DE CHINA HACIA AMÉRICA LATINA Y SU EVOLUCIÓN FUTURA *

A pesar de que la región no tiene un valor prioritario en la estrategia china, existe un cambio significativo en las relaciones entre los países de América Latina y China a partir de 1970. Basta recordar que en 1969, sólo en un país, China tenía representación en América Latina: Cuba. Precisamente con este país, China ha tenido los mayores problemas y enfrentamientos desde 1960. Incluso ahora, la delegación china en Cuba es la menor de todas las delegaciones en América Latina.

En 1976, China tiene relaciones diplomáticas con 9 países de la región, y relaciones de carácter comercial con la mayoría de los países de América Latina.

En comparación con Asia y Africa, la política de China hacia América Latina se intensificó a partir de la elección de Salvador Allende en Chile, y en parte como una contraofensiva a la mayor penetración soviética en la política latinoamericana⁵².

Después de Angola, China criticó a Cuba por intervencionismo, y aprovechó este desprestigio para atacar a Moscú y aislar más aún a Taiwán de la región.

Antes de revisar estas relaciones oficiales en los últimos años, es necesario distinguir algunas etapas en las relaciones de China con América Latina, y a través de las cuales se percibe un cambio de

* Este punto será examinado brevemente por cuanto se prepara un estudio en detalle.

⁵² Ver el análisis de este artículo: "Disputa soviético-norteamericana en América Latina". *Pekín Informa*. Nº 29, 23 julio 1975, p. 13. También ver la carta del ex Primer Ministro Chou En Lai, enviada el 3 de febrero de 1973 a Salvador Allende, en la cual advierte de los peligros que amenazaban al régimen por la penetración extranjera y soviética.

la "diplomacia cultural" hacia una nueva diplomacia de carácter político y comercial⁵³.

En la *primera etapa, 1949-60*, no existió mayor atención ni comunicación entre ambas partes, y China sólo se limitó a actividades de propaganda contra Estados Unidos y de difusión de ideas, intercambio de visitas, invitaciones y publicaciones, que son parte de su "diplomacia cultural".

Durante los sesenta, la segunda etapa está marcada por una creciente hostilidad chino-soviética, materializada en las distintas reacciones de estos países en relación a la Revolución Cubana y a la Crisis de los Misiles en ese mismo país.

En esa oportunidad, China denunció la capitulación de Kruschchev frente a Kennedy, y reconoció rápidamente al gobierno de La Habana. Incluso Guevara visitó Corea y Pekín, donde quedó fuertemente impresionado por el ardor revolucionario y los métodos de producción de los pueblos asiáticos.

Sin embargo, al convertirse Cuba en un satélite de la Unión Soviética en América Latina, y en un nuevo competidor de China en el liderazgo de los sectores izquierdistas de la región, el año 1966, con oportunidad de la Tricontinental, Castro atacó públicamente al gobierno chino, tratándolo "de provocar acciones económicas criminales contra Cuba y de mezclar el marxismo con el fascismo"; y, lo que es más grave, apoyar las luchas de los reaccionarios contra la revolución cubana. Ya en 1964, Castro se había referido a los chinos tratándolos de "charlatanes académicos" que atacaban a Cuba.

La respuesta china fue la interrupción de relaciones entre ambos países y un ataque violento al aventurismo pequeño-burgués de Che Guevara-Debray y sus seguidores.

Para los chinos estos revolucionarios no eran marxistas ni leninistas, y habían malinterpretado el pensamiento de Mao en sus acciones. Incluso más; después de un período de admiración mutua entre ambos gobiernos, la muerte de Guevara en Bolivia (octubre de 1967) fue comunicada en China en enero de 1968. Los chinos prácticamente ignoraron la muerte de uno de los jefes de la guerrilla castrista en la región.

⁵³ Ver los interesantes aportes de William E. Ratliff, "Chinese Communist Cultural Diplomacy Toward Latin America 1949-1960". *Hispanic American Historical Review*. Vol. XLIX, N° 1, febrero 1969. Cecil Johnson, *Communist China and Latin America, 1959-1967*. Columbia Univ., Press N.Y., 1970, y De la Pedraja, Daniel, "Los principios rectores de la política exterior de China". *Foro Internacional* Vol. 16, N° 3, enero-marzo 1976, págs. 350-379.

Recién el año 1970 se produjo un intercambio de embajadores entre China y Cuba.

Como vimos, entre 1971 y 1976, China inició relaciones diplomáticas con Chile, Perú, Argentina, México, Brasil, Venezuela y Guayana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

En Naciones Unidas el apoyo de América Latina para el reintegro de China creció de dos a siete países en 1971, y cinco países se abstuvieron en dicha votación. Así, 12 de 24 países tomaron una actitud pro Pekín o se abstuvieron en la votación de la ONU, en el momento cuando sólo dos países reconocían oficialmente a Pekín. Con este cuadro, el ingreso de China en la ONU, tuvo un efecto de demostración bastante importante en los países latinoamericanos, los cuales mantenían de hecho relaciones comerciales y estaban a la expectativa de la decisión de los EE.UU.

Pero no sólo se trata de un efecto de demostración, sino que hay una nueva forma de acomodación de la política exterior de América Latina hacia China⁵⁴.

América Latina y China reconocen que los contactos diplomáticos al nivel de la diplomacia cultural no le aportaron mayores beneficio. Sin embargo, el interés de China por neutralizar el avance de la Unión Soviética en la región era un anhelo que muchos líderes latinoamericanos no comunistas apoyaban en un ciento por ciento. A su vez, esta estrategia política en contra de los partidos prosoviéticos significó un mayor prestigio de China entre los dirigentes de América Latina.

A partir de 1970, China no se interesa mayormente en la diplomacia cultural, y comenzó a tener relaciones económicas con los gobiernos establecidos en base al respeto mutuo y no la intervención. El interés comercial se ilustra con el hecho que entre 1971 y 1975 se realizaron 4 Ferias Comerciales en la región, con la participación de 600.000 visitantes de cuatro países diferentes.

En la década de los sesenta, el enemigo que tiene China en Amé-

⁵⁴ En algunos aspectos China y América Latina coinciden en Naciones Unidas. Ejemplo: En la III Conferencia sobre el Mar (Caracas, 1974), el delegado chino condenó el "Hegemonismo marítimo", y la ambición de dominar los mares de los nuevos zares. Defendió junto a A. Latina la tesis de 200 millas y la nacionalización de los estrechos y vías de comunicación. Ver: Chung Shi Yao, "Puntos de vista de China sobre la solución del problema de la alimentación mundial". *Pekín Informa*, N° 46, septiembre 1974, págs. 8.11. "El Tercer Mundo logra nuevas victorias en la lucha contra la hegemonía". *Pekín Informa*, N° 24, 16 junio 1976 (IV UNCTAD), y ver nota N° 33.

rica Latina no era Estados Unidos solamente, sino los partidos satélites de Moscú; en la década del "setenta", el enemigo de China no son sólo los partidos prosoviéticos, sino el Gobierno Soviético, que trata de reemplazar la hegemonía americana en los asuntos latinoamericanos. Este es el punto principal de la tercera etapa.

La campaña soviética de insistentes intervenciones con el eje cubano, en los asuntos internos de otros países, tiene un récord de hechos demasiado graves que han provocado un descenso de la imagen del Kremlin en América Latina y un aumento de los contactos con China.

En esta etapa los hechos y factores que pueden explicar el nuevo tipo de relaciones entre Pekín y América Latina, además de los señalados, serían: a) Una creciente respetabilidad internacional de China después de su ingreso en la ONU; b) la actitud nacionalista e independiente de algunos gobiernos civiles y militares de América Latina; c) el cambio de la actitud de los Estados Unidos hacia China, que también ha coadyuvado a este acercamiento entre América Latina y la R. P. China.

Esta tendencia hacia el mejoramiento del diálogo y la cooperación entre China y América Latina, como lo demuestra el caso chileno, puede ser creciente, siempre que se respeten los sistemas sociales de cada país y no se interfiera en los asuntos internos de otros. Si esta tendencia se mantiene, la política de mayor acercamiento y acción común en el Tercer Mundo puede aumentar en el futuro. Por el contrario, si la presencia de China es parecida a la de cualquier otra superpotencia, en las futuras relaciones entre los países latinoamericanos y Pekín se puede caer en los mismos errores de China en sus relaciones con Africa y Asia en los años sesenta.

Se necesitarán muchos años para que el paso de la diplomacia cultural a una diplomacia económica y política rinda sus primeros frutos, y el caso de Chile puede ser pionero en la región.

La Unión Soviética está muy consciente de esta tendencia hacia el mejoramiento de las relaciones entre el coloso del Asia y América Latina. Debido a esta realidad ha movilizado todos los canales oficiales y extraoficiales de su diplomacia para atacar en todos los frentes a China. Así lo demuestra, por ejemplo, el hecho de que los 23 Partidos Comunistas de América Latina (pro-Moscú) condenaron a Pekín por: "hacerle el juego al capitalismo norteamericano; al expansionismo germano-occidental, a la OTAN en Europa y otras atrocidades". Igualmente, los P.C. de la región criticaron vehementemente "la nueva política exterior de China por tener su más nefasta ex-

presión en el contubernio con la Junta Militar chilena, a la cual brinda apoyo político" (Cable A.P. 16 Junio 1975).

Nuevamente el conflicto de los "tres reinos" repercute en cualquier rincón de la tierra, y sin duda que para Moscú las actuales relaciones entre Chile y China han puesto el dedo en la llaga del social-imperialismo y constituye un eslabón débil en su campaña contra el gobierno de Chile.

CONCLUSION

Los expertos sobre China han llegado a la conclusión de que es casi imposible poder estudiar a ese país con los parámetros e indicadores típicos de los analistas occidentales. Al terminar este recorrido por las diferentes avenidas de la política china en el Tercer Mundo, parece conveniente hacer una reflexión final para que el lector saque su propia conclusión.

Cada día se reconoce que los estudios sobre la tradición cultural, religiosa e histórica pueden proporcionar mejores conocimientos sobre el fenómeno chino, como vimos en la primera parte de este trabajo.

Dentro de esta línea, el *Romance de los Tres Reinos*, una de las obras clásicas de la literatura política china, nos narra la división del imperio en Tres Reinos, en el siglo tercero antes de Cristo.

La novela exalta las virtudes de lealtad, la obediencia, el valor de la fuerza y la persuasión, como fuentes de gobierno y orden político.

El *Romance de los Tres Reinos* se inicia y termina con una de las frases más conocidas de la literatura china: "El gran shih (Gobierno - Autoridad - Fuerza - Poder - Influencia - Orden), bajo los cielos, habiendo sido por mucho tiempo dividido debe unirse; habiendo sido por mucho tiempo unido debe dividirse".

La idea central del *Romance*, es la de una teoría cíclica. Las fuerzas (el Shih) se mueven hacia atrás y adelante, es decir, hacia el orden y el caos o anarquía.

Este es un proceso determinístico y dialéctico. Las fuerzas por mucho tiempo unidas tienden a desunirse; las fuerzas divididas finalmente se unen. El orden puede ser seguido por el caos y el caos por el orden. En el paso de una situación a otra el hombre puede ser el creador del caos o tratar de ordenarlo. En estas crisis de transición es donde las virtudes de la "lealtad y la filial piedad" son las que ponen a prueba la virtud de los hombres y de los pueblos

Ejemplo, los 4 traidores de Shanghai desobedecieron y los revisionistas rusos son los creadores del caos.

Quando las fuerzas bajo los cielos se dividen, las lealtades pasan por una crisis de obediencia.

La fuerza y la obediencia entran en conflicto porque el caos rompe las lealtades y ésta no se puede sostener sólo por la fuerza.

En nuestro tema, la leyenda de los Tres Reinos proporciona algunas pistas para resumir las actitudes políticas más comunes en China, hacia el Tercer Mundo.

En uno de sus últimos discursos, y usando un lenguaje parabólico (enero de 1975), Chou En Lai en su "Informe sobre el Gobierno" dijo textualmente: "La actual situación internacional aún se caracteriza por un gran desorden bajo los cielos, desorden que se torna cada vez mayor. El mundo capitalista enfrenta la más grave crisis económica... que se haya conocido en la post-guerra y las diversas contradicciones fundamentales en el mundo se agudizan en mayor medida..." Como decía la leyenda, el gran "Shih" bajo los cielos se ha dividido y debe unirse". Pero como se trata de un ciclo determinado, Chou En Lai prosigue: "Los países quieren su independencia, las naciones quieren emancipación y los pueblos quieren la revolución, esto ha llegado a ser una *corriente histórica irreversible*".

Continuando con la metáfora de los *Tres Reinos*, las fuerzas de este desorden bajo los cielos son los dos poderes hegemónicos que tratan de mantener unidos en torno suyo lo que necesariamente tendrá que independizarse...

Estados Unidos y, principalmente, la Unión Soviética, según Chou: "Son los mayores opresores y explotadores internacionales de nuestra época, y los focos de una nueva guerra mundial...; la enconada contienda entre ellas conducirá, tarde o temprano, a una conflagración mundial..."

Las fuerzas del desorden y caos necesariamente llevarán a una futura reunificación y unidad. Esta unidad es percibida por Mao Tse-Tung y Chou En Lai de la siguiente manera: "El Tercer Mundo constituye la fuerza principal en la lucha contra el colonialismo, el imperialismo y el hegemonismo; China es un país socialista en vías de desarrollo y forma parte del Tercer Mundo... Debemos reforzar nuestra unidad con países y pueblos de Asia, Africa y América Latina..."

Más allá de los indicadores empíricos se encuentran las huellas de una milenaria cultura política en la actitud de los nuevos diri-

gentes chinos, en lo que se refiere a su modo de manipular y diagnosticar la situación política internacional.

Nuevamente, el Nacionalismo Cultural y el Maoísmo se reflejan tanto en el plano externo como interno, y se pueden identificar ciertas continuidades, porque sus enemigos de hoy son las viejas fuerzas del caos que se unen en contra de la lucha por un nuevo orden mundial. Según ellos, China y el Tercer Mundo son fuerzas que están desunidas en la actualidad, pero que se pueden unir en el futuro.

La metáfora termina y lo que queda parece tener una lógica implacable que sirve al interés nacional de China y a la satisfacción de sus necesidades, en congruencia con ciertos postulados doctrinarios.

A la luz de esta trayectoria, y como lo dijimos al iniciar este trabajo, tanto el Nacionalismo Cultural como el Maoísmo, perduran como los manantiales de la política exterior china hacia el Tercer Mundo. Estos se han desbordado a través de distintos cauces que desembocan finalmente en una suerte de "alianza no escrita" que China desearía firmar con el Tercer Mundo.

Como señalamos a través de estas notas, no existe una política china hacia el Tercer Mundo. Lo que sí existe son un conjunto de acomodaciones políticas sucesivas mediante las cuales los chinos tratan de asegurar sus intereses nacionales sin caer en contradicción con las exigencias de su ideología revolucionaria.

Sacando fuerzas de debilidad, China "pobre" y "desnuda", como dijo Mao Tse-Tung, se ha puesto de pie y camina hacia un desarrollo cada día más autosuficiente y soberano.

Después de Mao, China aparece como huérfana para Occidente, y por lo tanto la tarea del recientemente nombrado Ministro de Relaciones Exteriores, Huang Hua, no es fácil. Su trayectoria en Naciones Unidas y su íntima amistad con el ex Primer Ministro Chou En Lai, son una garantía de continuidad en la política exterior de China.

No obstante, si el "desorden bajo los cielos" se traslada al seno del impenetrable mundo chino, los plazos para un eventual cambio de líderes y de estrategias se reducen. Si esto llegara a suceder, los sinólogos quedarán atónitos una vez más, y como de costumbre, las cancillerías deberán reajustar sus posiciones frente al gigante del Asia.

5. POLITICA EUROPEA: EL DILEMA DEL COMUNISMO, AUTORITARISMO, DEMOCRACIA Y SU REPERCUSION EN LA DIPLOMACIA DE EUROPA OCCIDENTAL

Joaquín Ferrnandois Huerta *

El sentido que posee el análisis que a continuación presentaremos, se desprende de la convicción de que la política internacional, en determinadas circunstancias, representa más que una lucha de poder entre unidades expresada en el plano diplomático. La moderna lucha, competencia, pugna entre estados, manifiesta igualmente una poderosa pugna interna de la validez de las respectivas sociedades. De ahí que esta conferencia esté enfocada a examinar un rasgo interno con significación externa. Lo que aquí ofrecemos es ante todo *un estilo de análisis*.

Si bien una de las metas de esta presentación, y del libro en general, es examinar la política mundial del presente, todo análisis, toda actividad del pensar sobre una configuración individual y social no puede evitar, aunque trate un fenómeno estrictamente presente, el análisis en su dimensión histórica. Cada hecho es un nudo de diversos elementos con desigual ritmo de tiempo histórico. De ahí que para estudiar la política mundial de los años 70 haya que recurrir, en ocasiones, a ondas de 10, 20, 100 ó 2.500 años. Y éste es un problema que no sólo es enfrentado por la ciencia histórica¹.

Todo entendimiento del dilema totalitarismo-democracia debe partir, a su vez, del entendimiento de Europa como sociedad política. En cuanto tal, la sociedad europea ha marcado un tipo ideal al mundo y, por lo tanto, posee significación universal.

La esfera del poder político estilo europeo se ha caracterizado por ser la de la sociedad de las *esferas de poder relativamente autónomas*, característica que proviene de la constitución de la sociedad europea como una difícil pero posible unidad en sí diversa. La diversidad

* Licenciado en Historia. Estudios de Post-Grado en Historia Contemporánea en la Universidad de Marburg, República Federal Alemana. Director del Instituto de Historia de la Universidad Católica de Valparaíso. Profesor de Historia Contemporánea en la Universidad Católica de Chile.

¹Las notas —salvo una excepción— sólo se referirán a textos o situaciones muy específicas en la relación entre los partidos comunistas y Europa en la política mundial.

conlleva, evidentemente, roces y tensiones permanentes. Pero la característica de esta sociedad consiste en que las tensiones obedecen a diversos fundamentos y provienen de diversas esferas; el poder político no ha sido jamás único y absorbente; pero tampoco ha sido tan leve como para verse impedido de ejercer protección y proyectarse creadoramente. Esto, a su vez, ha permitido que la sociedad pueda superar una tensión mínima y que cada esfera pueda emerger, hasta cierto punto, a partir de sí misma.

Si bien este rasgo central es lo característico del mundo moderno, sus raíces están en el nacimiento de Europa. No obstante, es la característica fundamental del poder político moderno: de allí su movilidad, apertura, su fundamentación racional, que entra en síntesis con legitimaciones tradicionales mágicas. Es una precaria unión que en todo momento se constituye, diluye y reconstituye. El tipo humano que la sociedad europea ha ofrecido al mundo se ha caracterizado por su autonomía, su movilidad, su *pathos* racionalizador; pero también porque pone su acción en una perspectiva, en un fundamento que va más allá de su circunstancia inmediata. Por ello también el poder político vio derruirse su legitimidad tradicional, con un fundamento casi exclusivamente mágico, para pasar a ser la configuración de la mente racionalizadora y anhelante de trascendencia de esta sociedad unitaria y diversa. Cada nueva sensibilidad del intelecto o del espíritu (en la medida en que ambas esferas puedan distinguirse en la conciencia) se ha presentado con la fuerza de un gran movimiento, ha demandado reconfigurar a la sociedad, para, finalmente, en un proceso no exento de dolores, integrarse a esta dinámica de movilidad. Por ello muy bien puede ser denominada *sociedad de síntesis* o, más acertadamente *sociedad abierta*.

Asimismo, en la lucha por configurar el poder político de esta sociedad, interviene este ciudadano racionalista, pero que no puede crear nada —debido a su condición humana— sin el aliento de la fe. De ahí que surgen representaciones acerca del ser y deber ser de la sociedad, de carácter racional en su formulación, pero que demandan una adhesión de fe —y no un simple compartir de opiniones—, lo que evidentemente puede ser mayor o menor según el caso. Estas son las ideologías que como realidades de la espiritualidad política son consustanciales al mundo moderno; representan un tipo de legitimación del moderno poder político, presente en la conciencia de *todos* los hombres. Desde luego que desde el momento en que una de estas representaciones efectúe una demanda de adhesión absoluta, y pretenda

reconfigurar *totalmente* a la sociedad a partir de sí misma, estamos en presencia de una *ideología totalitaria*, que se manifiesta en un *partido político totalitario*, como portador potencial o factual del poder político. Evidentemente que si esta posición tiene éxito, el tipo de sociedad anteriormente descrito enfrenta una de sus más graves crisis.

La crisis sólo puede ser superada si esta fe se deja integrar por la dinámica de la sociedad abierta. Es esta posible integración el tema de mayor debate en torno a cualquier intento de dilucidar la influencia del totalitarismo en el desarrollo de las relaciones exteriores europeas, esto es, del marxismo, como la más poderosa y consistente ideología totalitaria del mundo moderno.

Pero antes debemos aclarar un punto. La sociedad europea no consiste en una unidad política, pero tampoco en estados atomizados, herméticamente sellados al mundo exterior. La articulación política inherente al mundo europeo y moderno es el *estado nacional*. Europa (en este caso la asimilaremos a Occidente) nunca se ha articulado consistentemente en un imperio o en ciudades-estado, o en comunidades agrarias o nómades, por más que el proceso de desarrollo haya cruzado por aquellas etapas.

Ya sea el estado nacional dinástico, el estado nacional de la era del chauvinismo y nacionalismo extremo (*una* de cuyas manifestaciones es el fascismo), o el contemporáneo estado nacional como marco de referencia, nunca esta formación tan típica de Occidente ha dejado de manifestar tendencias universales y de ser moldeado, a su vez, por esas tendencias universales. Cada estado nacional se ha formado y desarrollado gracias a un rico y variado juego de interacciones mutuas. Desconocer esto sólo puede llevar a experiencias tristes como la estéril y abstracta búsqueda por "lo alemán" en el Tercer Reich, que terminó destruyendo en potencia, *toda* la tradición *concreta* alemana; o al oscurantismo increíble del stalinismo tardío, en la última postguerra, cuando se entabló una guerra mortífera contra el "cosmopolitismo". Y es que el estado nacional sólo constituye una de las realidades entre las cuales se mueve la moderna sociedad humana como, en menor medida, la realidad de *clase* tampoco es determinante por sí misma.

Pero una explosiva síntesis se produce en el momento en que uno de estos estados nacionales es reconfigurado y animado a partir de una ideología de carácter totalitario y que, en cuanto tal ideología, representa una posibilidad fundamental de autointerpretación de *todas* las sociedades. De ahí que la nueva sociedad, por su sola existencia, representa un reto a muerte a las otras sociedades o es-

tados nacionales; además encuentra partidarios, admiradores y escepticismo favorable en el seno de aquellas otras sociedades. Es el caso de la URSS a partir de 1917. Cuando en el resto de las sociedades se levanta la conciencia de enfrentar a la sociedad revolucionaria tanto en el plano del poder, como estado nacional, como en el plano de la ideología, de la fe, estamos frente a un tipo de conflicto cuya característica central es la síntesis de lucha de poder e ideológica: este rasgo es lo que define a la Guerra Fría. La distensión sería un período en el que la sociedad abierta intenta superar este mortal conflicto, ya sea recurriendo a una diplomacia tradicional o buscando las vías para integrar a un interés básico común al rival ideológico; normalmente es una mezcla de ambas políticas.

Esta última tendencia no nace *exclusivamente* de una debilidad —muy bien puede nacer de una fortaleza—, sino de las inclinaciones fundamentales de la sociedad abierta, que por su movilidad y diversidad tiende a aminorar todo impulso extremo de fe, a no emprender conflictos totales, a intentar la integración del rival. Esto puede ser, y lo ha sido en determinadas ocasiones, un signo de vitalidad. No lo es, indudablemente, cuando el deseo de integración está impregnado de la duda esencial en la propia sociedad.

Europa, como sociedad abierta, sólo se puede reducir, a partir de 1945, a Europa Occidental. Tras una indecisión inicial, las sociedades europeas de la postguerra, basadas en un amplio consenso, se agrupan bajo el manto protector americano en lo externo, y se entregan entusiastamente a un gigantesco esfuerzo de expansión de las fuerzas productivas en lo interno. La fase ardiente de la Guerra Fría es vivida como una confrontación radical, con el apoyo que fue desde el conservadurismo hasta gran parte del socialismo. Al revés de la primera postguerra, el liderazgo político se mostró sorprendentemente dúctil y creativo como para adaptarse a las nuevas condiciones. Ciertamente que esta adecuación no se logró sin que hubiesen debate, dudas, resistencia y repudio. Más bien la existencia de posiciones alternas no hizo más que confirmar la dinámica peculiar de la sociedad abierta. Instituciones como el Mercado Común y la Alianza Atlántica (OTAN) han pasado a constituir un símbolo del renacimiento material y de la voluntad de defensa de determinadas pautas de vida, voluntad que puede ser simplificadora pero que debe existir incluso en una sociedad madura y compleja. Esta unión en torno a la defensa y al desarrollo material no se efectuó a pesar de los estados nacionales, sino que a partir de aquella articulación, la cual

es difícil que pueda ser superada, y cuestionable que sea algo de desear².

La reconstrucción, el desarrollo y la sensación de seguridad que desde fines de los 50 se apreció en el ambiente europeo, contribuyó a sentar las bases para una autonomía de Europa Occidental, y a una intervención más activa de la diplomacia europea en la política mundial. Pero también contribuyó a enfocar los problemas internacionales desde una perspectiva más "europea", lo que otorgaba riqueza y modalidades en ocasiones más sutiles e ingeniosas que la diplomacia americana. Pero también conlleva el riesgo de enfocar los conflictos con mayor irresponsabilidad, particularismo o "tradicionalismo", esto es, como asuntos de poder exclusivamente. La Francia de De Gaulle es un brillante ejemplo de las promesas y limitaciones de una política internacional europea en el período de la distensión. Golpes como los de Checoslovaquia y el aumento cuantitativo de poder del Pacto de Varsovia pueden cohesionar la voluntad de defensa; pero también un golpe como la guerra del Yom Kippur y el subsecuente embargo petrolero hicieron revivir viejos y penosos particularismos, por comprensibles que hayan sido los motivos que llevaron a los gobiernos europeos a volver la espalda a un interés vital del poderoso aliado.

Pero la diversidad no consiste exclusivamente en los diversos enfoques en torno al empleo del poder, sino que también, y sobre todo, en diferentes y antagónicas visiones acerca del conflicto en cuanto tal. Para nuestro tema, nos interesa el surgimiento, resurgimiento o fortalecimiento de tendencias espirituales para las cuales la voluntad de defensa frente a la URSS no constituye una tarea primordial, ya sea por admiración abierta u oculta, por dudas acerca de los fundamentos de la propia sociedad, por la negación de la importancia del conflicto o por una concentración particularista en la propia sociedad. Particularmente merece atención la posibilidad de que a partir de una perspectiva marxista se intente reconfigurar a la sociedad europea, lo que traería, evidentemente, cambios drásticos en

²Sobre el problema de la soberanía e integración de los estados nacionales en la Europa de nuestros días, con miras a que enfrente a las grandes potencias como realidad única y poderosa, son de recomendar los siguientes artículos: *Eberhard Schulz*, "Moskau und das Problem der Integration in Westeuropa", en "*Europa-Archiv*" (E.A.), 12, 25-6-1975, p. 383 ss; *David P. Calleo*, "The European Coalition in a Fragmenting World", en "*Foreign Affairs*", octubre de 1975, p. 98 ss; *Karl Kaiser*, "Europe and America: a critical phase", en "*Foreign Affairs*", Julio 1974, p. 725 ss.

la diplomacia, por más que una emergencia revolucionaria aparezca como improbable.

Es a esta Europa a la que se refiere el título de la presente presentación, un determinado tipo de sociedad en una determinada constelación circunstancial. Por democracia habría que entender la disposición del poder político en la sociedad europea, tal como se ha planteado como ideal —y hasta cierto punto en la práctica— en la moderna historia europea. Es un concepto amplio —y, por lo tanto, confuso—, pero no arbitrario, y existe una tendencia a la democracia que viene en cierta línea desde Grecia hasta nuestros días. Nos excusamos por dejar de lado el autoritarismo, ya que no posee, en estos momentos, una gravitación de primerísima importancia en la escena europea.

Nos quedaría por aclarar el término *totalitarismo*, cosa que debe haber quedado establecida cuando hablamos de ideologías totalitarias, que se expresan en un partido político de tal carácter, para alcanzar y disponer del poder, pero que no son reductibles a la sociedad abierta.

El fascismo constituyó, indudablemente, un fenómeno totalitario. Pero tras la Segunda Guerra Mundial desapareció de la escena europea —y, prácticamente, mundial—, salvo pequeños restos que no alcanzan a constituir un fenómeno epocal, como en la época de entreguerras.

El marxismo, por su enraizamiento en el mundo moderno, se presenta como el gran fenómeno totalitario. Una de sus manifestaciones más exitosas —entre otras— está constituida por los partidos comunistas (PC). Su gravitación presente en las sociedades europeas ha concitado gran interés por las perspectivas en política interna y externa que su acción pueda ofrecer.

Por lo tanto, nuestro análisis se concentrará, ahora, a señalar los rasgos fundamentales de los partidos comunistas europeos en los años 70, y a su repercusión actual o potencial en la política internacional.

Los PC constituyen una de las ramas políticas del marxismo, entendido primordialmente no como pensamiento de Marx, sino como ideología, y que está decisivamente impregnado del leninismo, si bien no son los únicos herederos del “partido de nuevo tipo”. Su autoevidenciación, autointerpretación fundamental consiste en la de la “vanguardia”: ellos son el germen de la futura sociedad en la sociedad presente, condenada a desaparecer, y representan la *mediación* para acceder a la sociedad comunista final. De allí que para

ellos, según sus categorías intelectuales y morales, sea imposible una *alianza básica* con alguna fuerza de la sociedad "burguesa"; y esto no se debe a un *mero* cinismo o dogmatismo. Hasta hace casi dos decenios la gran mayoría de los PC se sentían identificados, o veían su paradigma, o se sujetaban voluntariamente al PCUS: la URSS era el prototipo del tránsito a la sociedad en donde el poder habrá de desaparecer y en donde el hombre individual sería simultáneamente —eso se presume— una esencia universal. Esta visión del paradigma nace esencialmente de un convencimiento producto de la fe ideológica, y toda teoría del "agente" o "de la conspiración" es principalmente débil: lo más que se puede afirmar es que por muchos años los PC europeos (como hasta la actualidad el chileno) fueron agentes absolutamente *voluntarios* de la URSS. Pero las raíces de estos PC están en la constitución más íntima de cada una de las sociedades de donde emergen; su origen, en este sentido, es fundamentalmente autónomo y no son "creados" a partir de una instancia extraña.

El poder de los PC en Europa Occidental ha sido de desigual valor: desde 1945 han sido fortísimos en Francia e Italia; significativo en Finlandia e Islandia; ha jugado un papel muy importante en la inmediata postguerra en Grecia; dentro de su pequeñez le ha cabido cierto rol en Suecia en los últimos años; ha emergido como fuerza poderosa en Portugal y es parte no poco importante en el proceso de redemocratización en España. Pero han sido muy débiles en el mundo anglo-sajón: la estabilidad inglesa no les ha proporcionado un gran campo de acción; la fortaleza de la nueva democracia alemana los ha castrado —aunque hay recientes indicios de un renacer—; en este último caso hay que tener en cuenta que su paradigma es la "otra Alemania", que aparece como el consecuente resultado de la ruta leninista. Escaso o ningún rol juegan en los países escandinavos.

En el período a que nos referimos, hasta fines de los 50, la gravitación política externa de los PC se concentraba en su defensa de los intereses de la URSS, postulando políticas para sus países respectivos, que estuvieran en consonancia con las necesidades inmediatas de la URSS, como la lucha contra la adhesión a la OTAN, el Plan Marshall, la Comunidad Europea, el rearme alemán, la Comunidad de Defensa Europea (1954)*. Al menos luchaban por lo que creían que eran los intereses de la URSS; ésta, a su vez, les indicaba lo que *creía* que eran sus intereses: no siempre las indicaciones fueron las

* Sobre la integración europea ver art. de Raymundo Barros en este volumen.

correctas, desde el punto de vista de su propia política. Teniendo en cuenta la autointerpretación de los PC, ellos *debían* defender a la URSS si pretendían acceder al poder en sus respectivas sociedades.

A su vez, los PC, por su celo de fe, no veían en la democracia europea otra cosa que el último reducto de la sociedad "burguesa" en la época del "imperialismo" y del "capitalismo monopólico", la antítesis del admirado paradigma. No se puede dudar que en este sentido los PC representaban una poderosa Quinta Columna en Europa Occidental, pero que no eran vulgares agentes —los "colaboradores" en la última guerra, en su gran mayoría, tampoco lo eran—, *sino que la presencia activa de una de las alternativas básicas de la historia moderna*. Pero el conocimiento de esta alternativa también operó en sentido contrario: en el fortalecimiento de las instituciones y lazos que sostenían a la sociedad abierta.

En el período de la *distensión*, los PC han experimentado un cambio que es objeto de grandes controversias: ¿Se trata de la vieja táctica leninista, basada en una moral amoral, o de una transformación profunda de su función en la sociedad abierta? Los argumentos en pro y en contra son poderosos y no pueden ser desconocidos.

La circunstancia histórica en que se mueve la presunta evolución de los PC puede ser caracterizada por los siguientes rasgos:

1. La profunda conmoción que causó en el comunismo mundial el 20º Congreso del PCUS en 1956, con toda la secuela de la desestalinización. La explicación de que Stalin fue el único culpable no sólo es "no marxista", sino que inaceptable bajo cualquier criterio.

2. La autonomía de poder y el desarrollo material de Europa Occidental, que ha planteado nuevos desafíos a la capacidad creativa del comunismo, a no ser que se contente con un aislamiento eterno. La crisis de la democracia, a pesar de ciertos signos alarmantes, hasta el momento no va más allá de lo normal de un sistema que en sí es una crisis permanente, y en donde radica su fertilidad y limitación.

3. La conciencia de que instituciones como la OTAN y el Mercado Común son elementos efectivos de progreso, cohesión y defensa de Europa; que son medios de proteger la soberanía de las diversas sociedades, y no medios de coerción de las respectivas soberanías. Que este fortalecimiento aumentó la independencia y no la dependencia con respecto a USA, es algo evidéntísimo. Los PC han debido esforzarse, por lo tanto, en pensar mayormente en la perspectiva de las posibilidades de cada sociedad.

4. El renacimiento de la izquierda marxista en Occidente, particu-

larmente en Europa, en los años 60, ofreció, por supuesto, un campo de desarrollo a los PC, oportunidades de vigorizar el esfuerzo revolucionario. La OTAN llegó a su punto más bajo de prestigio poco antes de los sucesos de Checoslovaquia. Esta oleada de la izquierda se basaba, en parte, en una profunda crisis de fe en la propia sociedad, en una esperanza insaciable de las virtudes catárticas de la revolución y del socialismo marxista, esperanza que influyó hasta en sectores tradicionalmente liberales, como lo reveló la acogida extraordinaria que tuvo la experiencia marxista en Chile, en los más diversos sectores, con las más diversas y hasta encontradas interpretaciones. Pero esto trajo su peligro para los PC, en la medida que el marxismo rebalsó con mucho los moldes del comunismo, en direcciones al encuentro con la democracia y, principalmente, con la ultraizquierda anarquista, como en París, en 1968. Cuando a comienzos de los años 70 decrece la oleada revolucionaria, los PC, sin embargo, como instituciones de poder estables, quedan con su posición nuevamente afirmada y comienzan a capitalizar el renacimiento de las izquierdas, pero al mismo tiempo deben comprobar la solidez de la sociedad abierta, solidez que se explica porque va más allá de un mero "capitalismo monopólico".

5. Lo más importante se presenta, ante la conciencia de Occidente, con un relativo pero creciente *fin* de la identificación de la URSS con el socialismo. El rechazo que la Segunda Internacional hizo de la revolución bolchevique ya se basaba en este punto. Pero por decenios en la conciencia del mundo se aceptó, en general, que la URSS era el paradigma del socialismo. Las críticas que desde la Segunda Guerra Mundial surgieron frente a esta identificación se hicieron incontenibles desde fines de los años 60, con la intervención en Checoslovaquia, la crítica de la Nueva Izquierda, el "pathos" capitalista soviético en la producción, la política de poder en el campo internacional, que llevaría al globalismo soviético a comienzos de los años 70 (de la cual los acontecimientos de Angola no son más que un botón de muestra). Junto a ello, los PC del área soviética comenzaron a adquirir una cierta autonomía, que lleva a una confrontación total como en el caso chino o yugoslavo (hasta 1955), parcial como en Rumania, mínimo en Polonia, relativo en Cuba. Ya la URSS no ejerce la fascinación mágica dentro del liberalismo occidental, como en los años 20 y 30, que haría exclamar a un eminente representante del socialismo humanista y liberal de Occidente como George Bernard Shaw en 1931: "Mañana abandono esta tierra de la esperanza y parto a Occidente, la tie-

rra de la desesperanza"³. Verdad es que ciertos rasgos de la sociedad soviética aún ejercen atracción sobre las sociedades del Tercer Mundo, incluso en algunas abiertamente no marxistas, pero ya no es el prototipo de sociedad ideal. Nuevamente esto presenta otro desafío a la conciencia de los PC, que en parte por táctica, en parte por convencimiento, comienzan a apartarse de su estrecha asociación con la URSS. Corresponde al policentrismo anunciado por Togliatti.

6. El esquema triangular o pentagonal de poder en la política mundial ofrece nuevas perspectivas a los PC en su lucha por llegar al poder y afirmarse en él. Esto es particularmente cierto en el intento de guardar neutralidad en el conflicto chino-soviético de muchos países occidentales, a pesar de que su crítica a la URSS no está movida, ni mucho menos, por una mayor admiración por la sociedad china. Se ve como una forma de guardar un equilibrio de poder.

Esta constelación particular merece ser estudiada teniendo a mano los casos de cuatro partidos comunistas occidentales: el italiano (PCI), francés (PCF), *español* (PCE) y portugués (PCP).

El PCI es el más grande de Europa Occidental y del mundo no comunista. Su fortaleza, sin embargo, es relativamente reciente: proviene de la posición que logró adquirir en los últimos años del fascismo, como catalizador de la resistencia, al menos en importante medida. Le ha tocado vivir en una sociedad que desde comienzos de los 60 ha experimentado una constante tendencia hacia la izquierda. Pero al mismo tiempo en sus filas se pudo distinguir una cierta efervescencia, como la gran cantidad de separaciones a raíz de los acontecimientos de Hungría en 1956. Poco antes de morir Togliatti, en su "Memorándum de Yalta", había entreabierto la posibilidad de lo que posteriormente se denominaría "policentrismo". Por otra parte, tras el auge de postguerra, Italia sufriría un paulatino pero aparentemente continuo proceso de descomposición de su vida pública. El PCI se ha distinguido por mantener una administración relativamente honesta y eficiente en los municipios que controla. Sin embargo, a pesar de su crecimiento constante —casi el 34% en las últimas elecciones de Junio de 1976— está en una posición de poder paralizar el sistema político de la nación, pero no de llegar al poder por sí solo, ni mucho menos de provocar una radical transformación en la sociedad, para lo cual requiere de una mayoría sustancial. De ahí que bajo la dirección de Berlinguer se haya pasado de una posición funda-

³ Citado por David Caule, "The Fellow-Travellers". *A Postscript to the Enlightenment*", Londres, 1973, p. 62.

mentalmente ideológica, a postular un pragmatismo de "buen gobierno", con el objeto de hacer atrayente el "compromiso histórico", como se le denomina a la deseada alianza con la democracia cristiana⁴.

Para esto, Berlinguer y el grupo dirigente del PCI vienen recalcando desde hace varios años su independencia de Moscú, y el deseo de constituir un comunismo nacional adaptado a las circunstancias italianas. Durante el 25º Congreso del PCUS (Febrero de 1976) Berlinguer se atrajo, sin duda, la molestia soviética al sostener abiertamente la demanda por un "camino al socialismo que corresponda a las características peculiares del desarrollo histórico, civil y político de nuestro país"⁵. El convencimiento de la independencia del PCI con respecto a Moscú es general en la opinión italiana y es compartido en gran medida en Europa; por lo demás, es un fenómeno perfectamente explicable. De rechazarse el Mercado Común y la OTAN, como armas del "imperialismo norteamericano", el PCI ha pasado a aceptarlas como medios, incluso, de conservar la independencia. Podría interpretarse como una defensa ante una posible intervención o presión de parte de la URSS a una Italia gobernada por los comunistas.

Pero el panorama se complica si consideramos la adhesión al sistema político de la sociedad abierta, la democracia. Si bien existe una cierta predisposición hacia una democracia en el PCI, la aceptación de la misma sólo puede ir en desmedro de su posición fundamental. Berlinguer ha declarado: "La gente siente que un cambio ha tenido lugar, y que este cambio representa un fenómeno de masas que es reflejado por los millones de votos recibidos por el partido. Incluso si el liderato no fuera sincero —y éste no es el caso— sería difícil volver atrás. Suponiendo que el liderato tuviera intenciones no democráticas: en ese caso, la primera rebelión vendría de las propias filas"⁶. Pero ante la posibilidad de una convergencia hacia el socialismo europeo, Berlinguer —y todos los demás líderes— recalcan las diferencias, sin dejar de reconocer las "bases de un origen común". Tampoco ha existido un rechazo explícito de la dictadura del proletariado, aunque no se la mencione. Tampoco parece que el partido, como movimiento de masas, haya perdido esencialmente su celo "totalitario", es decir, la representación de la salvación: ser el germen sano de la futura so-

⁴ Peter Nichols, "On the Italian Crisis", en "Foreign Affairs", Abril de 1976, p. 517 ss. y p. 524.

⁵ Citado por "Time", 14.6.1976, p. 8.

⁶ *Ibidem*, p. 10.

ciudad. A simple vista el avance comunista está llegando a su tope (aunque pueda mejorar en puntos en futuras elecciones) y el ps representa una posición básicamente democrática, por lo que sin una alianza abarcadora puede perder toda esperanza de llegar al poder.

Pero es en Francia donde han sucedido los acontecimientos más interesantes. Georges Marchais por mucho tiempo representó el tipo ortodoxo y prosoviético tan característico del PCF (no se definió en absoluto —el PCF— en contra del gobierno de Petain hasta el 22 de Junio de 1941). También, como en Italia, tras la conmoción de la postguerra, el PCF vivió un clima de creciente aislamiento, con una significativa pero estable votación. También, desde la condena a la invasión de Checoslovaquia en 1968, ha recorrido una ruta de autonomización, si bien manteniéndose en una perspectiva más ortodoxa. Afirmando su independencia de Moscú, se mantuvo hasta hace no mucho en una posición rígida, como lo probó la expulsión de Garaudy a comienzos de la presente década. Esta independencia lo ha llevado a condenar la política soviética con respecto a los derechos humanos (en 1949 el PCF llevó a los tribunales a Kravchenko por su libro "Yo escogí la libertad", cuyas principales acusaciones empalidecieron al lado de las revelaciones del 20º Congreso de 1956; en Diciembre de 1975 condena los campos de trabajo forzado en la URSS, tras un film exhibido por la TV francesa) y también en el plano internacional, como espectacularmente sucedió con ocasión de la visita del embajador soviético al entonces —1974— candidato Valery Giscard d'Estaing. Es un hecho que desde mediados de los 60 el PCF ha mirado con desconfianza la política gaullista frente a la URSS, ya que piensa —no sin razón— que le podría traer desventajas.

No en último término, bajo la impresión de la subida de Allende al poder en Chile, emergió la posibilidad, desde 1971, de que el socialismo francés volviera a encaminarse en una dirección frentepopulista, aunque este concepto no sólo no se ha usado, sino que se le ha evitado. Esta fue la gran oportunidad que se le presentó al PCF, de salir de su aislamiento y poder llegar al poder aunque, al igual que en Italia, tratando de evitar un triunfo considerado prematuro⁷. Esto no obsta para que se prepare con energía para la toma del poder,

⁷ Sobre el PCF nos basamos principalmente en los siguientes artículos: *Heinz Timmermann*, "Frankreichs Kommunisten: Wandel durch Mitarbeit. Politische Prämissen und Konsequenzen der "Volkunion" ", en EA-9, 10-5-1973, pp. 300-310; *Ronald Tiersky*, "French Communism in 1976", en "Problems of Communism", Enero-Febrero de 1976, pp. 20-47.

con la conciencia de que debe ser un poder compartido y con una amplísima base⁸. Además no podía dejar de lado el hecho de que en 1968 la juventud y parte de la base obrera habían sido ganadas por una posición "gauchiste", anticomunista de izquierda; pero al mismo tiempo, como toda crisis de agudización, las fuerzas conservadoras emergieron considerablemente robustecidas.

De ahí que el partido, sin perder su noción de vanguardia, haya ido dando pasos para acrecentar su ya algo esclerótica organización. Incluso se ha erosionado el sacrosanto concepto leninista de la militancia. Roland Leroy informaba en 1974 que "el deseo de trabajar por los cambios democráticos... es una condición suficiente para ser miembro. El riesgo principal no es el de tener demasiados miembros. Si hay un riesgo, es el de la falta de fuerza necesaria para encarar nuestras crecientes responsabilidades"⁹. Y un partido masivo no siempre puede ser moldeado a gusto de la dirección. En su juego político la alianza con los socialistas es tan necesaria como peligrosa. La gran votación de estos últimos (18%) los ha hecho pretender la dirección de la unión de izquierdas. Tanto es así que hasta se podría afirmar que los socialistas pueden revivir un frente popular en donde ellos sean el "Caballo de Troya": usar al PC para transformar la sociedad en el sentido límite del socialismo occidental. Por ello Mitterand se ha entregado a una campaña con vistas a ser aceptado como el genuino dirigente de las izquierdas europeas; que en una situación crítica pueda adecuarse a determinada dinámica del poder está por verse; sobre la inestabilidad demasiado esencial de una tal conciencia es un ejemplo la reciente y delirante declaración con respecto a Alemania Federal¹⁰. Por lo demás, después de las elecciones presidenciales de 1974 la unidad de izquierda ha sufrido una serie de tensiones.

Dentro del proceso de adecuación del PCF están los reconocimientos explícitos de que la sociedad francesa socialista será "pluralista". En 1973 afirmaba Marchais que en una "Francia socialista los derechos de la minoría serán respetados estrictamente, en la medida en que

⁸ *Timmermann*, art. cit., p. 301; *Tiersky*, art. cit., p. 21.

⁹ Informe al Congreso del partido, 1974, citado por *Tiersky*, p. 32.

¹⁰ Sobre la implicancia del "asunto alemán" y su relación con una nueva perspectiva del "Caballo de Troya", *Erwin K. Scheuch*, "Volksfront von Aussen. Ein unnötiges Problem mobilisiert die Deutschfeindlichkeit", en "Deutsche Zeitung. Christ und Welt", 4-6-1976, p. 2. También para la posición de Mitterand ver *Gustavo Lagos*, "Partidos Socialistas y Comunistas en la política de Europa Occidental", en "Mensaje", Mayo de 1976, p. 136 ss.

ellos sean ejercidos de acuerdo a procedimientos democráticos, dentro de las normas legales. El derecho de los partidos de oposición a reunir una nueva mayoría será así garantizado por las libertades abiertas a ellos como para todos los otros grupos"¹¹. Más espectacular fue la renuncia a la dictadura del proletariado... "por no reflejar la realidad de la actual política del PCF". Aunque sea en un plano teórico y de formulación ambigua, y que muy bien puede ser una cínica táctica, constituye sin duda, para todo aquel que conozca la teoría y la práctica, la mentalidad del marxismo, un hecho que alguna significación posee. Por otra parte, su ortodoxia se ha manifestado en el apoyo que, casi sin reservas, le otorgó a la intenciona totalitaria del PCF, a pesar de la resistencia del PCI y PCE.

Otro partido que está en la aparente ruta del cambio es el PCE. Desde comienzos de los años 60 este fieramente pro-soviético partido se ha ido moviendo a una crítica cada vez más abierta al PCUS, hasta culminar en la fuerte condena a la intervención en Checoslovaquia y la formación de un ala pro-moscovita. Ya en ese año 1968, Santiago Carrillo —el secretario general, perteneciente a la generación que no vivió plenamente la experiencia fijadora de la guerra civil— decía que el conflicto chino-soviético estaba determinado más bien por razones de estado que por motivos ideológicos¹². En 1971, en "Mundo Obrero", se podía leer: "No debe haber más un partido guía o un centro directivo. Ningún partido tiene derecho a imponer sus puntos de vista a otro o a interferir. Cada partido tiene sus propias formas y métodos de acción que son diferentes de algún otro"¹³. Carrillo expresaba en torno a la última reunión de 29 partidos comunistas europeos —incluida la esfera soviética— en Berlín: "No hay dudas que los comunistas hoy en día no tenemos un centro líder y no estamos ligados a ninguna disciplina internacional"¹⁴.

En su proyección interna, el PCE ha aceptado la posibilidad de que una España postfranquista ingrese al MCE, y abrirse a la cooperación con fuerzas "socialistas" del resto de Europa Occidental. Para llegar

¹¹ En Georges Marchais, "Le défi démocratique", Paris, 1973, citado por Tiersky, art. cit., p. 43.

¹² Al parecer el PCF sirvió de correo de dinero entre el PCUS y los comunistas portugueses, Tiersky, art. cit., p. 39.

¹³ Eusebio M. Mujal-León, "Spanish Communism in the 1970's", en "Problems of Communism", Abril-Mayo de 1975, p. 47.

¹⁴ Ibidem, p. 49.

¹⁵ "Time", 12.6.1976, p. 8.

al poder encara la formación de un amplio frente, lo que es evidente dada su escasa fuerza numérica¹⁶. También ve a una España socialista como una sociedad en donde podrían actuar diversas fuerzas políticas. Pero su auto-interpretación de "vanguardia" sigue en pie. En la declaración conjunta PCE-PCUS de Octubre de 1974, se concedía —por parte del PCE— que la distensión, como política de la URSS, "no sólo no entraba la lucha de clases y las actividades de los partidos comunistas en las naciones capitalistas, sino que, por el contrario, crea las condiciones más favorables para su desarrollo"¹⁷.

Gran espectacularidad tuvo el ascenso del PCP tras la revolución del 25 de Abril. Aparentemente surgido de la nada en el espacio de 15 meses estuvo a punto de lograr el triunfo al estilo más puro y refinadamente bolchevique. Pero esta política estaba basada en un cuidadoso trabajo de infiltración en los últimos años del régimen autoritario de Salazar y Caetano¹⁸. Supo aprovechar con la rapidez del relámpago el 25 de Abril, estuvo detrás de las maniobras que en Julio de 1974 llevaron al reemplazo del premier Palma por Vasco Goncalves, en Septiembre en el reemplazo de Spínola y aparentemente provocó el fracasado golpe de Marzo de 1975¹⁹. A pesar del desastroso resultado en las elecciones de Abril de 1975 (12%), pudo desafiar a la Asamblea Constituyente, apoyarse en gran número de militares (no en último término porque representaba el "partido del orden") y encaminarse a la soviétización del país (como estilo de sociedad). El diario del PCP, "Avante", del 19 de Mayo de 1975, afirmaba que el partido socialista cometía un error al atribuirse 116 diputados (contra menos de 40 del PCP), ya que el electorado había votado por el partido comunista porque traía el comunismo, y había votado por el partido socialista porque traía socialismo, y por ello todo el asunto de porcentajes se reducía a una simple cuestión semántica²⁰.

En otras palabras, el PCP representaba una genuina intención totalitaria ante la posibilidad de su realización, y que no vacilaba en presentarse con el ropaje de su más extrema ortodoxia. Pero ésta le

¹⁶ Probablemente la militancia dentro de España en 1974-75 no pasaba de 12.000, según el "New York Times", del 17-11-1974, lo que Mujal-León estima correcto, en art. cit., p. 43.

¹⁷ Ibidem, p. 52.

¹⁸ Arnold Hottinger, "The Rise of Portugal's Communists", en "Problem of Communism", Julio-Agosto de 1975, p. 2 ss.

¹⁹ Ibidem, p. 10 ss.

²⁰ Citado por Hottinger, ibidem, p. 15.

empezó a fallar. Desconfió el PCP de los intentos de "democracia directa" del grupo de Saraivo de Carvalho, de inspiración castrista, lo que seguramente no entraba en la estrategia de la URSS, de quien el secretario general Cunhal es un ferviente e incondicional seguidor. Comenzó a presentarse una resistencia en el seno del MFA, y luego cundió una rebelión popular encabezada por la Iglesia Católica, grupos inmigrantes del Africa, grupos políticos de centro-derecha y, sobre todo, por el PS de Mario Soares, el cual tomó una decisión tan importante en lo simbólico, como la de Kurt Schumacher en la postguerra en Alemania. Hasta donde se puede decir, la intentona marxista ha terminado en un fracaso en Portugal, probándose que el poder político es una realidad compleja que no basta manejarlo con los métodos de la conspiración, y que el socialismo, como tal, no puede reconocerse a una tradición leninista²¹.

Bastante publicidad ha recibido en estos días el fracaso soviético por lograr uniformidad en la última conferencia de los PC de Europa, a fines de Junio en Berlín Oriental. Berlinguer manifestó que era una pérdida de tiempo y Marchais cuestionó su realización²². La URSS debió reconocer la existencia de diferentes vías para la implantación del "socialismo" y el derecho a las decisiones soberanas de cada partido. Berlinguer afirmó que "los modelos de sociedad socialista seguidos en Europa Oriental no corresponden a las condiciones peculiares y orientaciones de las grandes masas populares de Occidente"²³.

A partir de estos elementos, el problema de la relación del comunismo con la sociedad abierta hay que separarlo en dos problemas diversos:

1. La independencia frente a la URSS, salvo excepciones, es un hecho altamente seguro. Se ha constituido en esferas de poder autónomas que se agrupan en síntesis que obedecen a tradiciones que

²¹ El representante del PSP ante el último Congreso de la Internacional Socialista en Elsinor, en enero de 1976, Manuel Alegre, se expresaba significativamente: "Se ensayó introducir en la revolución portuguesa otra revolución que no era ni portuguesa ni democrática ni original, sino una simple copia del modelo leninista, inspirada y controlada por el Partido Comunista... El Partido Socialista se orienta a la libertad en sus opciones fundamentales, y quiere actuar en el cuadro de una democracia política, mientras que el proyecto leninista-stalinista es un proyecto de vocación totalitaria". Citado por *Gustavo Lagos*, art. cit., p. 137.

²² "El Mercurio", 2-7-1976, p. 10.

²³ "Time", 12-7-1976.

pueden ser antagónicas con su origen totalitario. Esto puede operar en forma encontrada en la diplomacia. Frente a una situación revolucionaria, la voluntad de defensa de la sociedad abierta se ha, normalmente, fortalecido. Partidos comunistas independientes en el poder —aunque sea compartido, como solamente es probable— pueden socavar o neutralizar a la OTAN; una lucha por el poder, con todos sus avatares, puede muy bien arruinar a la Comunidad Europea. Pero también se pueden dar a luz nuevas articulaciones; hay indicios de que la URSS teme sobremanera un “Eurocomunismo”, no sólo porque su independencia le privaría toda legitimidad a su política de poder en el plano internacional, sino también porque sus eventuales rasgos “democratizantes” podrían obrar como influencias subversivas en su propio bloque. Sin embargo, según nuestra particular opinión, para la URSS las ganancias serían mayores, ya que cualquier “Eurocomunismo” sería implantado en medio de conmociones que debilitarían a los respectivos países, haciéndolos más dúctiles a la influencia soviética.

2. La cuestión central es la posición de los PC frente a la sociedad abierta, frente a la democracia occidental en cuanto tal. Aquí el problema de la sinceridad es muy complejo. La recurrencia táctica ha sido muy manifiesta, y no porque el comunismo esté poseído satánicamente, sino porque quien es comunista se siente poseído por una convicción maniquea de la historia y de su presente, se siente representar el bien frente a la corrupción, representar el futuro frente a la muerte, representar valores que se consagran en el éxito. No podemos olvidar que el marxismo, como tradición intelectual, es un extremar la fe en el “progreso”, de modo tal que se le puede denominar *iluminismo oscurantista*, porque es ciego a la fabilidad de la condición humana, condición que él mismo representa. Sin embargo, también sería imprudente y contrario al espíritu de nuestro quehacer académico, si no quisiéramos examinar serenamente la siguiente posibilidad: ¿podría experimentar el marxismo, personificado en los PC de Europa Occidental, el mismo proceso de integración a la sociedad abierta que antes fuera vivido por el socialismo de fines del siglo pasado y comienzos del presente?

A nuestro juicio esto no ha sucedido. Los partidos comunistas aún se ven en su papel fundamental de “vanguardia” como el núcleo de la sociedad final de la historia humana; sus categorías intelectuales y espirituales los llevan forzosamente a plantearse en pugna con la sociedad democrática, y en esa pugna la dinámica del poder, cada vez que se quiere llevar a cabo una transformación abru-

madora sin un apoyo también abrumador, los lleva a un intento totalitario, entre otras razones. La búsqueda de una amplia mayoría subyace a esta conciencia y es una de las principales lecciones de la experiencia chilena, que los ha conmovido profundamente. Pero también en esa lucha pragmática por el "mejor gobierno", por el desarrollo paulatino en el poder, con una simultánea adhesión a los ideales occidentales de hombre y sociedad, muy bien puede esconderse una semilla de integración al sistema político de la sociedad abierta, lo que conduciría, a su vez, al nacimiento de otro conglomerado totalitario, pues esta posibilidad es inherente a la historia occidental.

Es el socialismo europeo quien llevará sobre sus hombros la gran responsabilidad de mantener el legado de la sociedad abierta, si se encamina a un co-gobierno con los PC. Pero llegamos al punto en donde el futuro depende de las cualidades más intangibles como la creatividad, la voluntad de defensa y disposición metahistórica, elementos cuya carencia conduce a la sociedad humana a su descomposición.

Que, por el momento, el paradigma está aún constituido por las sociedades cerradas, militarizadas, movilizadas en una tensión básica, dispuestas principalmente a la producción y, por lo tanto, como posibilidades finales de la historia de Occidente, se puede extraer de dos citas de Georges Marchais, siempre que le concedamos el valor de prototípicas:

En 1973 afirmaba: "La marcha hacia el socialismo en el contexto de una cooperación a largo plazo entre los partidos democráticos no implica de ninguna manera el abandono de la... necesidad de nuestro partido de jugar un rol de vanguardia de la clase trabajadora. Afirmamos, y debemos extraer todas las conclusiones necesarias de esto, que la posibilidad de construir el socialismo en Francia está ligada a la capacidad del Partido Comunista de cumplir con su rol de dirección y vanguardia en la revolución socialista y en la construcción de la nueva sociedad"²⁴.

En el 22º Congreso del PCF, en 1976, declaró: "... que la existencia de diferencias con el PCUS... no puede conducir, más que en el pasado, a un aminoramiento de nuestro deseo de cooperar con él en la lucha contra el imperialismo y por nuestras grandes metas comunes"²⁵.

²⁴ Citado por *Tiersky*, art. cit., p. 44.

²⁵ En el 22º Congreso del PCUS, en febrero de 1976, *ibidem*, p. 47.

Si estas declaraciones son significativas —y dentro del contexto nos parece que lo son—, podemos concluir que *todavía* primariamente la sociedad estilo soviética (con una serie de fallas que pretenden evitar), representa el paradigma de la *mediación* ofrecida por los partidos comunistas de Europa Occidental. De ahí que si éstos *en la actualidad* (que puede durar mucho) logran reconfigurar la sociedad europea a su imagen, la situación de Europa en la política mundial sufriría un drástico y quizás absoluto cambio.

6. LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE JAPON

*Oscar Pinochet de la Barra **

En 1854, Japón se abrió al mundo luego de siglos de aislamiento. Han transcurrido 120 años y nos encontramos frente a uno de los casos más curiosos de transformación de una civilización legendaria y de su incorporación al mundo occidental, como asimismo del ejemplo más extraordinario de desarrollo económico acelerado de la época contemporánea.

La actual crisis mundial parece haber detenido un avance para el cual no se fijaba límites y, aún, plantea dudas acerca del futuro de un país altamente industrializado que carece, a la vez, de fuentes de energía y de materias primas. Es una situación que conviene analizar.

DESARROLLO HISTORICO POLITICO

A. LOS CUATRO "BARCOS NEGROS" DE PERRY

Cuando en Julio de 1853 se presentaron frente a Uraga los cuatro "barcos negros" del comodoro norteamericano Matthew C. Perry, Japón comenzó a atraer la atención de países como Inglaterra, Holanda y Rusia. El primero se había instalado en Hong Kong sólo 11 años antes y desde ahí codiciaba Nagasaki. Se estaba en plena "guerra del opio". El Zar Nicolás I, por su parte, hostilizaba los puestos avanzados de Japón en Sajalín y en las islas Kuriles, en el extremo norte. Holanda, la única nación europea autorizada para permanecer en un reducto de Nagasaki, trataba de aumentar su influencia.

A fin de neutralizar esta verdadera invasión, Perry obtuvo, por el tratado de Kanagawa, que se le abrieran los puertos de Nagasaki, Shimoda y Hakodate. Pero, roto el dique, hubo que autorizar tam-

* Abogado. Escritor. Ex Diplomático. Subsecretario de Relaciones Exteriores (1965-1968). Embajador en URSS (1968-1970). Embajador en Japón (1971-1973). Especialista en Asuntos Antárticos. Publicaciones: "La Antártida Chilena". Editorial Andrés Bello, 4ª Edición. Además, columnista de revistas y periódicos nacionales.

bién a los ingleses (1854), los rusos (1855) y ampliar sus privilegios a los holandeses (1856).

Los efectos de este contacto con el mundo exterior no se dejaron esperar y terminaron, incluso, con el shogunato o gobierno de la casta militar y el último de los Tokugawa devolvió el poder a la corte imperial de Kioto, después de ejercerlo durante casi 300 años. En 1868, el Emperador Meiji proclamó la Restauración, su reinado duraría 45 años.

Se vio entonces un continuo viajar por Europa y los Estados Unidos de incontables delegaciones y embajadas de todo orden. Si grande era la curiosidad de los "gaijin" o extranjeros por el país exótico que abría sus puertas, no era menor la curiosidad de los japoneses por ese mundo tan lejano y tan diferente a su vida tranquila y provinciana. Todo lo estudiaron, copiaron y adaptaron a la sociedad medieval en que vivían. Desde entonces —y lo curioso es que aún no termina— Japón ha sido denominado país en transición.

B. DE LA RESTAURACION MEIJI A LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

En 1869 el gobierno se trasladó a Edo, ciudad que luego se bautizó con el nombre de Tokio, que quiere decir "capital del oriente".

Se ha comparado el "Tenno" o Emperador Meiji (1852-1912), con Federico de Prusia o Pedro el Grande de Rusia. Su acción fue prodigiosa en todos los campos y se dice que hizo en décadas lo que otros países lograron en siglos. Creó instituciones políticas modernas, transformó la economía de un pueblo de agricultores y pescadores en una economía industrial y se empeñó tenazmente en cambiar las costumbres, tal como lo haría Atatürk en Turquía.

La constitución del 11 de Febrero de 1889 estatuyó que la persona del Emperador es inviolable y sagrada y creó la Dieta o Parlamento, compuesto de la Cámara de los Pares (nobleza) y de la de Representantes (elegidos). Pero es el Emperador quien lo dirige todo, ayudado por un Consejo de Ministros. En un comienzo no hubo partidos políticos.

La unidad política del país se logró luego de grandes esfuerzos. Para ello debió reducirse a los shogunes (generales), quitar su poder a los daimios (señores feudales) y conquistarse a los samurai (guerreros que se alquilaban al mejor postor).

La educación se reorganizó y desde 1872 se hizo obligatoria. La juventud invadió las universidades recién creadas (la de Tokio en 1877), alentada por un solo espíritu: dominar la ciencia y la téc-

nica occidentales. Las escuelas militares prepararon oficiales con la ayuda de misiones extranjeras. Cambió la forma de vestir y en los “ukiyo-e” (grabados) de esos años se ve a hombres de chaquet y sombrero de copa, junto a damas de anchas crinolinas, en las recién construidas estaciones de ferrocarril.

Es un país entero en ebullición que ha puesto al servicio de una causa nacional —ser los primeros en el estilo occidental de civilización— todas sus virtudes ancestrales, tan alejadas, por otra parte, de ese mismo estilo... Por último, en 1873 se dejan sin efecto los edictos que prohibían el cristianismo desde los tiempos de Hideyoshi (siglo XVI).

El entusiasmo es visible, pero ¿qué piensan realmente los japoneses?

“Un drama trágico se juega en el alma del Japón; sin armas y sin aliados, debe humillar su inmenso orgullo dos veces: delante de la fuerza bruta que le imponen los tratados y delante de la civilización detestada por los bárbaros (!), debiendo inclinarse frente a las dos. La rapidez con que el Japón abolió sus antiguas costumbres, da un índice de sus angustias”¹.

Pero hay algo que el Emperador Meiji no acepta y es la mantención de esos acuerdos hechos a la carrera entre los shogunes y las potencias extranjeras. Luego de años de negociación, estos convenios van siendo reemplazados. El primero de ellos se firma con Inglaterra en Julio de 1894, es el tratado de comercio y navegación. Nueve días después —y parece no haber sido coincidencia— Japón se traba en una guerra con China que durará hasta 1895.

El gesto inglés tenía por objeto crear un Japón lo suficientemente fuerte, capaz de oponerse al avance de Rusia y de Francia, lo que convenía, demás está decirlo, a la política de Londres, en plena acción expansionista en India y en China.

Tokio se aprovechó del plan inglés y en 1904-1905 impresionó al mundo con su inesperada campaña relámpago contra Rusia, cuyos puntos más altos fueron Puerto Arturo y la batalla naval de Tsushima. Se vio entonces, por primera vez, el poder de la Marina japonesa, de los alumnos estudiosos y silenciosos capaces de asombrar a sus profesores. En 1910, Japón se estableció en Corea. Las energías acumuladas durante siglos de aislamiento habían estallado y nacía una nueva potencia mundial. Las mencionadas campañas dieron a Japón (además de Corea) el sur de la isla de Sajalín, Formosa (que

¹ Cit. por Nagel, 1969, p. 92, ed. francesa.

luego devolvió a China), e intereses especiales en Manchuria, más indemnizaciones y libre uso de puertos chinos.

En 1912 muere Meiji, a los 60 años, pero Japón está en pleno movimiento aunque, hay que reconocerlo, un poco retardado ahora por la excesivamente rápida industrialización y la debilidad del nuevo Emperador, su hijo Yoshihito. Este inauguró el nuevo período Tais-ho, que se extendió hasta 1926, fecha de su muerte. En su parte final, 1921-1926, debió gobernar como regente su hijo mayor, el que luego le sucedió con el nombre de Hirohito.

Así, el 25 de Diciembre de 1926, se inició la era Showa y el joven Hirohito pasó a ser el 124º Emperador del Japón, único país que cuenta con una línea ininterrumpida de soberanos desde los legendarios tiempos de Jammu.

Pasar de un sistema de pequeños feudos a un poderoso gobierno centralizado había sido difícil. Cambiar su forma de vida, su economía, era una tarea todavía inconclusa. El pueblo vivía en malas condiciones y esto no hizo sino desmejorar al entrar Japón a la Primera Guerra Mundial, al lado de los aliados, en virtud de sus compromisos con Inglaterra.

La conferencia de Versalles da al Japón los derechos que Alemania tenía en China. En 1921, la conferencia de Washington y el tratado de las 4 potencias: Gran Bretaña, Estados Unidos, Francia y Japón, dispone que este último salga de China y devuelva los territorios que se le habían entregado. Pero 10 años después, el ejército nipón vuelve a Manchuria por la fuerza de las armas. Es el famoso asunto de Mukden. Como consecuencia de esta ocupación, Japón se retira de la Sociedad de las Naciones en 1933.

Comienzan días muy agitados, que convierten al Japón en un país militarista; en Noviembre de 1936 se firma el pacto nipo-alemán anti-komintern y de 1937 en adelante es la conquista de China y la lucha contra Chiang Kai-Shek, en una carrera acelerada que, necesariamente, terminará mal.

En Septiembre de 1940 Japón firma el pacto tripartito con la Alemania de Hitler y la Italia de Mussolini. El Eje estaba formado y en Julio de 1941 Japón ocupa Indochina. Viene entonces la decisión fatal, que significará el comienzo del fin. Es el ataque a Pearl Harbor, el 7 de Diciembre de 1941.

Siguió una serie ininterrumpida de éxitos militares que duró 18 meses. Después, a partir de la batalla de Midway, los japoneses comienzan a retroceder y los bombardeos atómicos de Hiroshima y Nagasaki indican a su gobierno que ya no hay más esperanza. El 15

de agosto de 1945 la radio transmite una voz desconocida que habla de rendición. Es la del Emperador Hirohito y produce en sus súbditos una mezcla de pesar y de alivio. Dos días antes, 1.500 aviones norteamericanos habían bombardeado Tokio, reduciendo a cenizas incluso el palacio imperial. En Septiembre de ese año se firma la paz a bordo del acorazado Missouri; en Septiembre de 1951, el tratado de San Francisco, y desde Abril de 1952, Japón recupera su independencia.

C. ORGANIZACION POLITICA ACTUAL

Cuántas cosas sucedieron en esos 20 años.

La crisis mundial de 1930 ya había alterado la tranquilidad social y el sistema de partidos había caído desprestigiado, lo mismo que la influencia del Parlamento. La aventura militarista terminada, había que reconstruir el país. Sólo una de las fuerzas fundamentales se mantenía: la figura del Emperador. Este hombre sencillo y tímido, aficionado a la biología marina —cuya verdadera influencia en la guerra continúa siendo materia de discusión—, bajó de su pedestal divino y continuó a la cabeza de su pueblo, ahora como monarca constitucional.

La nueva Constitución, que entró en vigor el 3 de Mayo de 1947 —en plena ocupación norteamericana—, hace del Emperador un símbolo del Estado y radica en el pueblo el poder soberano. Japón renunció a la guerra. El Art. 9 del cap. II de la Constitución dice así: “Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra, como derecho soberano de la nación, así como al uso de la fuerza como medio de dirimir conflictos internacionales”.

La Cámara de los Pares es reemplazada por la Cámara de Consejeros, elegidos en votación por el pueblo. La Cámara de Representantes goza de preeminencia con respecto a la Cámara de Consejeros. El Poder Ejecutivo está delegado en el Gabinete de Ministros, colectivamente responsable ante la Dieta. El Poder Judicial reside en la Corte Suprema, con 15 jueces, uno de los cuales es su Presidente.

El Emperador no tiene poderes relacionados con el Gobierno y sólo realiza aquellos actos estipulados en la Constitución, como confirmar al Primer Ministro y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, designados por la Dieta y por el Gabinete, respectivamen-

te. El Emperador promulga las leyes y tratados, convoca la Dieta a sesiones y confiere honores.

Todos los hombres y mujeres de 20 años tienen derecho a votar. Cada 6 años eligen a los Consejeros (son 252) y cada 4 años a los Representantes (son 491).

El Gabinete está dirigido por el Primer Ministro, quien debe ser miembro de la Dieta y, en el hecho, jefe del partido mayoritario. Desde la Segunda Guerra Mundial ha gobernado el partido Demócrata Liberal, con una corta intervención del partido Socialista en 1947. El Primer Ministro designa a los otros 16 Ministros, la mitad de los cuales debe pertenecer asimismo a la Dieta. En general, los Primeros Ministros duran bastante tiempo en el ejercicio de su cargo. Debe recordarse a Yoshida, Hatoyama, Ishibashi, Kishi, Eisaku Sato (hermano del anterior) y el actual, Takeo Miki.

En este sistema parlamentario de gobierno, la Cámara de Representantes puede dejar al Gabinete en minoría y proceder a designar un nuevo Primer Ministro. Este, a su vez, puede disolver la Cámara de Representantes y llamar a elecciones, eligiéndose enseguida un nuevo Primer Ministro.

El sistema político está basado en la pluralidad de partidos, que van desde el Demócrata Liberal (conservador) hasta el Comunista; pasando por el Socialista, el Komei (brazo político de la secta budista Soka Gakkai) y el Demócrata Socialista (separado del partido Socialista en 1960).

La representación de estos partidos en la Dieta, al 10 de Enero de 1972, era la siguiente:

	<i>Cámara de Representantes</i>	<i>Cámara de Consejeros</i>
Demócrata Liberal	279	134
Socialista	118	59
Comunista	39	11
Komei	30	23
Demócrata Socialista	20	11

En la renovación parcial de la Cámara de Consejeros, el 7 de Julio de 1974, los resultados para 130 vacantes variaron su composición en esta forma:

Demócrata Liberal	62 con un total de	126
Socialista	28 con un total de	62
Komei	14 con un total de	24
Comunista	13 con un total de	20
Demócrata Socialista	5 con un total de	10

Como la Cámara de Consejeros está formada por 252 miembros, el partido de gobierno, Demócrata Liberal, quedó exactamente con la mitad de ellos. Después de la elección se le incorporaron 3 representantes independientes y consiguió una mayoría precaria.

Para los efectos de la administración local, el país está dividido en 46 prefecturas, incluyendo la metropolitana de Tokio.

La vida sindical es particularmente activa y está en manos, en gran parte, del partido Socialista, que controla la central llamada Sohyo y la mayoría de los 10 millones de sindicalizados. Las concentraciones del 1º de Mayo son importantes y la juventud organiza de tanto en tanto movimientos contra los Estados Unidos y el Tratado de Seguridad que les une con ese país, que se caracterizan por su violencia.

Pero la principal influencia en la política japonesa reside hasta aquí en las grandes compañías, agrupadas en la organización Keidanren. Algo comprensible si se piensa que la vida del Japón depende de su comercio internacional, que le asegura las materias primas, la energía para transformarlas y la colocación de sus productos industriales en todos los mercados del mundo. Eso explica la importancia en el Gabinete de los Ministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores, que más tarde, habitualmente, pasan a ser Primeros Ministros.

D. LAS FUERZAS DE DEFENSA DEL JAPON

En Julio de 1950, poco después de iniciarse la guerra de Corea, el general Mac Arthur dispuso la creación de una policía nacional de

reserva, de 75.000 hombres, para cooperar con las fuerzas de ocupación en la mantención del orden público. Este puede considerarse el punto de partida de las actuales fuerzas japonesas de defensa. Luego, uniéndose a los 18.000 miembros de la Agencia de Guardacostas, formaron la Fuerza Nacional de Seguridad y, en 1954, con el agregado de una pequeña Fuerza Aérea, la Agencia de Defensa del Japón, con un total de 152.000 hombres de tierra, mar y aire.

En 1970 tenían un total de 258.000 uniformados. Las fuerzas terrestres contaban con 350 aviones y 105 plataformas de cohetes. Las marítimas con 133.000 toneladas de barcos y 255 aviones. Las aéreas con 970 aviones y 75 plataformas de proyectiles NIKE.

Más adelante se les ha equipado con proyectiles HAWK y aviones Phantom, pero para mantenerlas con carácter defensivo se las ha privado de bombarderos de largo alcance y de barcos mayores que un destructor. Asimismo, las fuerzas no pueden ser enviadas a ultramar.

En junio de 1976, Japón se convirtió en el 96º país que ratifica su adhesión al Tratado contra la proliferación de armas nucleares, renunciando así a formar parte del Club Atómico.

POLITICA EXTERIOR

A. RELACIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Una figura norteamericana fue muy discutida en el Japón, y es la del general Douglas Mac Arthur, quien dirigió la ocupación de su país durante seis años (1945-51).

Este destacado militar, de gran carácter y autoridad, supo encauzar al pueblo japonés por la senda de la modernización y del progreso, y lo preparó para abrirse al mundo por segunda vez.

“Para ser norteamericano —comenta el profesor Jun Eto— Mac Arthur fue excepcionalmente autoritario y aristocrático”, y continúa: “Como comandante supremo de la ocupación japonesa, Mac Arthur dirigió este país con absoluta autoridad, como si hubiera sido un gobernante situado más arriba del Emperador del Japón”².

No cabe duda de que Mac Arthur tenía arrestos de “Cónsul romano”. Fue el Emperador quien le visitó primero, y se dice que con esto se ganó al altivo general. Indudablemente el ciudadano japonés se sintió sorprendido cuando vio en los diarios del 28 de sep-

² “A nation reborn. A short history of post war Japan”, Tokio, 1974, p. 9.

tiembre de 1945 la foto del pequeño Emperador de chaquet, junto al alto general en su uniforme, sin corbata, representando gráficamente dos estilos de vida.

Pero el norteamericano tuvo la habilidad de gobernar valiéndose de todo el aparato administrativo japonés que aún quedaba en funciones. De su actuación debe recordarse ciertas decisiones de primera importancia.

Una de ellas —dejando de lado la Constitución de 1947 a la que ya me referí— fue la Reforma Agraria, que se había arrastrado por muchos años. La decisión se tomó por la Dieta el 21 de octubre de 1946, y, según ella, se vendió a los campesinos: a) todas las propiedades abandonadas por sus dueños; b) el excedente de 4 hectáreas en la isla de Hokkaido, o de 1 hectárea en el resto del país, de propiedades no cultivadas directamente por sus dueños; c) el excedente de 12 hectáreas en Hokkaido o de 3 hectáreas en el resto del país, de propiedades que se consideró, sus dueños no podían cultivar convenientemente. La expropiación alcanzó a 1.137.000 hectáreas de arrozales y 796.000 hectáreas de otras tierras agrícolas y benefició a 4.748.000 campesinos.

Otra innovación consistió en dar voto a la mujer, aspiración que no había podido concretarse luego de varios años de lucha política. Por último, la tercera reforma fue la educacional, pero los japoneses la han criticado, y dicen que copió de demasiado cerca el sistema imperante en los Estados Unidos.

Con todo, la más importante decisión de Mac Arthur fue conservar el sistema de gobierno imperial. Se atribuye al primer embajador de los Estados Unidos en Tokio, Joseph Grew, haber sido el abogado de esta causa. Si se hubiera pasado al sistema republicano, en un país donde la tradición histórica y el profundo significado político-religioso del sistema están tan arraigados, es posible que Japón no hubiera tenido el cuarto de siglo de paz y desarrollo económico que le hemos visto.

Entramos a un tema que sigue siendo fundamental en las relaciones entre Japón y los Estados Unidos, el Tratado de Seguridad y Cooperación Mutuas (1951).

Fue firmado pocas horas después de la conclusión del Tratado de Paz, el 8 de septiembre de 1951. Por este convenio, Japón delegó en los Estados Unidos la responsabilidad de su defensa y permitió para ello el estacionamiento en su territorio de tropas norteamericanas. Es lo que se ha llamado fórmula de San Francisco.

Aunque esta fórmula fue sugerida por el gobierno japonés de la

época, tan pronto el Japón recuperó la independencia, su opinión pública comenzó a ocuparse del asunto y consideró que debía revisarse el Tratado. Como dice Morinosuke Kajima³:

“El objeto de la revisión fue colocar las relaciones nipo-norteamericanas sobre bases de mutua conveniencia, es decir, transformar un tratado en el que ‘los Estados Unidos son responsables de la defensa del Japón’, en un acuerdo defensivo en el que la defensa del Japón sería ‘una responsabilidad conjunta del Japón y de los Estados Unidos’”.

Tres eran los principales puntos en discusión: 1) el tratado no tenía fecha de término; 2) Estados Unidos podía usar sus fuerzas en caso de disturbios internos japoneses, a petición del gobierno local; 3) podía usarlas, asimismo, para mantener la paz y la seguridad de cualquier parte del Lejano Oriente, sin consulta previa con Japón.

Después de largas conversaciones, el 19 de enero de 1960 se firmó un nuevo acuerdo. Su aprobación en la Dieta japonesa motivó largas demostraciones nacionales, bajo la inspiración de socialistas y comunistas, y si bien es cierto que el tratado fue aprobado, el ambiente de antipatía existente impidió que el Presidente Eisenhower visitara Japón para conmemorar los 100 años de relaciones entre los dos países, luego del incidente de su secretario de prensa Hargety. A la oposición al Tratado se sumaron conocidas figuras del partido Demócrata Liberal, entre ellas Takeo Miki.

Al nuevo tratado se le fijó un período de 10 años, pudiendo ser renovado, y se le insertaron cláusulas para dar a Japón los mismos derechos que a los Estados Unidos. Debe recordarse, en especial, el sistema de consulta relacionado con la disposición de armas nucleares y la llamada “cláusula económica”, para fomentar, además de la asistencia militar, la cooperación política y económica.

En 1970 se cumplió el primer período de 10 años y ninguno de los dos países manifestó su deseo de poner término al tratado, por lo que continuó vigente. Dos años después, en 1972, el gobierno del Presidente Nixon devolvió la isla de Okinawa al Japón, como culminación de una tenaz campaña llevada a cabo por el Primer Ministro Eisaku Sato. Fue uno de los momentos cumbres en la amistad nipo-norteamericana, y sirvió para hacer olvidar dos golpes del gobierno de Nixon a ese país, dos “shocks” o “shokus”, como se decía por esos días en Tokio.

³ “A brief diplomatic history of Modern Japan”, Tokio, 1965, p. 99.

El primero, en julio de ese año, consistió en el anuncio de que el Presidente de los Estados Unidos visitaría Pekín luego de secretas negociaciones del asesor presidencial, Henry Kissinger; todo esto sin la menor advertencia a Japón, el vecino a la República Popular China, donde era natural que repercutieran; antes que en otra parte, los efectos de un cambio tan importante de política.

No bien terminadas las explicaciones norteamericanas al aliado ofendido, vino el segundo golpe, el "dólar shoku" o cambio de paridad de una moneda muy importante por el exportador Japón, especialmente si se considera que Estados Unidos es el mejor comprador de sus productos (un tercio de ellos).

Ambos golpes, productos de una diplomacia más realista que preocupada de no herir sentimientos, hicieron tambalear al gobierno de Sato, cuyos días quedaron contados. Pero el valeroso y patriota Primer Ministro los soportó hasta dar cima a las ceremonias de devolución de Okinawa. Inmediatamente de finalizadas éstas, renunció, a fines de mayo de 1972.

El efecto producido en Japón por la recuperación de la isla Okinawa y de otras islas más pequeñas fue significativo, ya que borró una razón de fricción en la amistad nipo-norteamericana, y dio a la diplomacia japonesa un nuevo argumento para ocuparse de la devolución de las islas del Norte por parte de la Unión Soviética. Aunque 55.000 soldados de los Estados Unidos continúan estacionados en territorio japonés, incluso en Okinawa, ahora se ve que sólo será cuestión de tiempo para que lo abandonen.

La visita del Presidente Ford a Japón, a fines de noviembre de 1974, no tuvo efectos prácticos, ya que fue opacada por la inminente caída del Primer Ministro Kakuei Tanaka, y sólo sirvió para confirmar el buen estado general de las relaciones nipo-noramericanas, aunque siempre dentro de un marco de dificultades de intercambio comercial y de desinteligencias que la historia y las diferencias raciales han ido colocando. Más importante fue la visita del Primer Ministro Takeo Miki a Washington en agosto de 1975, oportunidad en que Estados Unidos reiteró que defenderá a Japón ante cualquier ataque "nuclear o convencional". Esta visita fue seguida por la del propio Emperador, al mes siguiente, la primera que hace una autoridad de su alto rango a los Estados Unidos. Otro golpe en las relaciones fue la fijación por Estados Unidos, en 1976, de un mar patrimonial de 200 millas, perjudicial para los pesqueros japoneses. Como la ley no entrará en vigencia sino en julio de 1977,

aún queda tiempo para llegar a un acuerdo bilateral en la materia.

B. RELACIONES CON LA REPÚBLICA POPULAR CHINA

China es, a no dudarlo, el país con el cual Japón ha tejido la malla más gruesa de acontecimientos significativos de toda su historia. Del continente vinieron en oleadas sucesivas, desde los primeros siglos de nuestra era, el alfabeto, la arquitectura, la religión budista, las artes, en una palabra, importantes formas de vida que los isleños adaptaron a su idiosincrasia. Nara, la antigua capital, es un ejemplo de esta influencia, en el ya lejano siglo VIII d. de C.

También vino el deseo de dominación, y las huestes de Kublai Kan atravesaron dos veces el estrecho mar dispuesto entre Kathay y Cipango sólo para conocer la derrota que les infligieron los fieros japoneses aliados con las desencadenadas fuerzas de la naturaleza.

Ya vimos —en esta etapa de la vida japonesa que nos ocupa, desde mediados del siglo XIX— que las relaciones nipo-chinas se caracterizaron por violentos encuentros en 1894 y 1895. Desde entonces, casi sin interrupciones hasta terminada la segunda guerra mundial, los japoneses dominaron parte de ese país.

En diciembre de 1951, John Foster Dulles, enviado especial del Presidente Truman, colocó al Japón en la difícil situación de reconocer al gobierno de Taiwán como el único legítimo de toda China o quedar al margen de la conferencia de San Francisco. En abril de 1952, el gobierno de Tokio aceptó las relaciones con Chiang Kai-Shek, y desde entonces y por 20 años se paralizó la amistad con Pekín.

Así como Eisaku Sato es el artífice del mejoramiento de relaciones con Estados Unidos, se debe a Kakuei Tanaka la reanudación de relaciones con la República Popular China. En efecto, habían transcurrido apenas 2 meses desde su elección como Primer Ministro, cuando, en uno de esos gestos de hombre decidido, de hombre de acción, que le caracterizan, voló a la capital de China continental a mediados de 1972. Allí, luego de entrevistarse con Mao Tse-Tung y Chou En Lai, quedaron normalizadas las relaciones entre ambos países y solucionado uno de los más importantes puntos pendientes desde la conferencia de San Francisco. Naturalmente que, de acuerdo a una política establecida, el gobierno de Taiwán rompió re-

laciones con el de Japón, aunque continuó el intercambio comercial y las cuantiosas inversiones japonesas.

La sorpresiva decisión de Tanaka provocó críticas en su propio partido, unido económicamente a Taiwán. Luego, el fracaso de la imaginativa, pero mal llevada iniciativa del Primer Ministro, llamada "remodelación del Japón", tendiente al traslado paulatino de industrias hacia el interior de la poblada costa, que va de Tokio a Osaka, fue índice de difíciles días para su gobierno. A fines de noviembre de 1974, luego que el diario *Bungei Shunju* reveló especulaciones y negocios de Tanaka, se hizo imposible la continuación del Primer Ministro y tuvo que renunciar.

La reanudación de relaciones con la República Popular China no se ha mostrado a la altura de las expectativas que en ella se habían cifrado. La lentitud de la normalización indica la profundidad que había alcanzado la enemistad durante los últimos años. El mayor logro ha sido, sin duda, el reciente acuerdo aéreo que da a China una salida hacia Estados Unidos por Tokio y Japón aprovechar esta verdadera "línea de oro" Tokio-Pekín.

La República Popular China ya no ofrece las posibilidades comerciales de pre-guerra, que Japón recordaba con nostalgia. Otros destacados japoneses, como Kiichi Aichi, veían también la posibilidad de desarrollar económicamente a ese país, y así tranquilizar socialmente a un potencial enemigo. En 1969 escribió⁴: "Creo que si el ingreso per cápita de China Comunista pasa de los 200 dólares por año, la manera de pensar de los chinos experimentaría un cambio considerable y no estarían más influenciados sólo por las Citas del Presidente Mao".

C. RELACIONES CON LA UNIÓN SOVIÉTICA

Desde que los primeros colonizadores rusos, atravesando Siberia, se asomaron al Pacífico, se encontraron necesariamente con el Japón y chocaron con el avance de este último país hacia el continente, por Manchuria y Corea.

La guerra de 1904-1905, ganada por los japoneses, les permitió la devolución por el gobierno del Zar del sur de la enorme isla Sajalín, que Japón había cedido a Rusia en 1875 para recuperar las islas Kuriles, puente natural entre Hokkaido y la península de Kamchatka. Fue el tratado de Portsmouth, de Septiembre de 1905.

⁴ Revista *Bunger Shunja*, Mayo 1969.

El Tratado de Paz de 1951, en sus cláusulas territoriales, privó a Japón de un sinnúmero de territorios, entre ellos de los dos recién nombrados: el sur de Sajalín y las islas Kuriles.

En Septiembre de 1956, en la declaración de reanudación de relaciones entre Japón y la URSS, se estipuló que las pequeñas islas de Habomai y Shikotan, vecinas a Hokkaido y ocupadas velozmente por el segundo de estos países al término de la última guerra mundial, serían devueltas al momento de firmarse el correspondiente Tratado de Paz. Posteriormente, la renovación del Tratado de Seguridad Mutua endureció la posición de la Unión Soviética, cuyo gobierno declaró no devolvería Habomai y Shikotan mientras quedara una sola base norteamericana en territorio japonés.

Japón declaró, por su parte: a) que además de Habomai y Shikotan, la URSS debía devolverle otras dos islas vecinas a éstas, la de Kunashiri y la de Etorofu, mucho más extensas que las primeras, y b) que estas cuatro islas no forman parte del grupo de las Kuriles ó Chishima, de acuerdo con lo dispuesto en los tratados nipo-rusos de 1855 y 1874. El Departamento de Estado de los Estados Unidos concuerda con esta tesis.

La posición de la URSS ha sido hasta aquí irreductible y no la cambió la visita a Moscú del Primer Ministro Tanaka, en octubre de 1973. En consecuencia, no hay Tratado de Paz entre Japón y la URSS.

D. RELACIONES DEL JAPÓN CON OTROS PAÍSES

El Japón se siente especialmente obligado y da preferencia a contactos con los demás países asiáticos. Desde luego, Corea del Sur, con cuyo gobierno reanudó relaciones en enero de 1965. Ahí tiene grandes inversiones. Luego, con los países del Sudeste asiático, y en primer lugar Vietnam del Sur, Tailandia, y con los países que bordean por el occidente el Océano Pacífico: Indonesia, Filipinas, Australia y Nueva Zelandia.

La presencia japonesa en algunos de dichos países ha sido rechazada luego de los acontecimientos de la segunda guerra mundial, aunque Japón se comprometió a reparar los daños causados por la ocupación militar. Tratados de esta especie fueron firmados con Vietnam, Filipinas, Birmania e Indonesia. Con otros países de la región, Japón firmó acuerdos de ayuda económica y concedió préstamos. Las reparaciones y las ayudas gratuitas comprometidas alcanzaron a los 1.000 millones de dólares.

La cooperación del Japón en esa parte del mundo la ha efectuado asimismo a través de diversas organizaciones regionales, como la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (ECAFE); el Banco de Desarrollo Asiático, del cual es el principal contribuyente; el Consejo Asiático y del Pacífico (ASPAC). Sus círculos privados pertenecen asimismo a la Asociación de la Cuenca del Pacífico, y últimamente se han alzado voces en ese país para participar más activamente en ese océano, disminuyendo en lo posible sus compromisos en el Sudeste asiático, de mala memoria, donde los japoneses han sido calificados de "animales económicos" y se han quedado enseñas de su país.

Por otra parte, como miembro de las Naciones Unidas, Japón se ha distinguido en su lucha por el desarme. Actualmente pertenece al Comité de Desarme de Ginebra, y en 1970 firmó el tratado de no proliferación nuclear, siempre en primera fila para prohibir las armas atómicas, de las cuales fue víctima en 1945.

A partir de la última guerra, Japón ha extendido su interés a América Latina, en busca de materias primas y de mercados seguros para sus productos industriales. Esta acción ha sido favorecida por la tradicional política, pacífica y cordial, que el país del Lejano Oriente ha mantenido con nuestro continente.

En cuanto a la ayuda a los países subdesarrollados, una publicación oficial japonesa dijo recientemente⁵: "El Japón se ha mostrado dispuesto a relajar los términos de esa ayuda, a extender la cooperación técnica, a intensificar las inversiones privadas y a remediar sus desequilibrios comerciales, desarrollando en los países pobres ciertos recursos que luego podrían ser importados por el propio Japón".

DESARROLLO ECONOMICO

A. DE UNA AGRICULTURA POBRE AL "ZAIBATSU"

Cuando el cónsul norteamericano Townsend Harris se estableció en el idílico puerto de Shimoda, en la península de Izu, la agricultura era la principal actividad del Japón y se desarrollaba en forma por demás estática y primitiva. Aún en la década de 1870, aproximadamente de un 75% a un 80% de la población activa se dedicaba a la agricultura, y alrededor del 65% del ingreso nacional provenía

⁵"El Japón de Hoy", Tokio, 1971, p. 29.

del sector agrícola. La producción per cápita estaba calculada en unos 65 dólares⁶.

En la época Meiji se eliminaron las restricciones feudales y las limitaciones sobre cultivos e intercambios y se estimuló el uso de nuevas técnicas y el empleo de semillas de calidad, en especial en el cultivo del arroz.

Entre las dos guerras mundiales, la población agrícola bajó al 55%, produciéndose un enorme éxodo hacia la ciudad y las labores industriales. Según estadísticas actuales, el 25% de la población vive en el campo y el 17% de la población activa trabaja en la agricultura. La población total del Japón es de 112 millones, y la activa la mitad de esa cifra.

Pero el esfuerzo para modernizar el Japón debía hacerse en la industria, y así lo comprendieron las autoridades. Para ello transformaron las fábricas de poderosas familias del Shogunato, las modernizaron, concedieron créditos, impusieron técnicas occidentales y, sin dejar de lado las exportaciones de seda y de té, en las que no tenían competidores, ampliaron el esfuerzo a las industrias pesadas, químicas, textiles, construcción de barcos, mineras, ferrocarriles, electricidad.

Luego las entregaron a hombres de empresa cuyos descendientes aún siguen a la cabeza de ellas, aunque muchas se han transformado en sociedades por acciones: Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo son los grandes nombres, entre otros, que formaron organizaciones de categoría mundial, más flexibles que los monopólicos y dictatoriales trusts financieros o "zaibatsu", ahora suprimidos.

El esfuerzo era demasiado grande y luego de satisfacer la demanda interna se vació en exportación a los países vecinos. La guerra con China de 1894-95 abrió un mercado insospechado en Manchuria y Mongolia. Luego, el conflicto con Rusia de 1904-05 lo amplió a otros territorios. Ya en esos años la industria japonesa competía con éxito en Asia con las mercaderías europeas.

Echemos ahora un vistazo a sus principales sectores de producción.

B. SECTOR PRIMARIO: AGRICULTURA, PESCA Y BOSQUES

El 19,3% de la población activa se dedicaba en 1970 a la agricultura, pesca y bosques⁷.

⁶"*El Japón en Transición*", Tokio, 1968, p. 2.

⁷Las estadísticas han sido tomadas del "*Statistical survey of Japan's Economy*".

Japón es un país montañoso no especialmente apto para la agricultura, ya que sólo el 15,6% del área total, o sea, 5,8 millones de hectáreas, es cultivable. La fuerza del trabajo es en un 60% femenina, la mecanización total y el uso de los abonos indispensables. Los pequeños propietarios están agrupados en cooperativas.

La producción de arroz fue en 1972 de 12 millones de toneladas, y su rendimiento por hectárea el mayor del mundo. También es importante el cultivo del té, del poroto de soya, papas, frutas, legumbres, verduras y flores. El té se cultiva en 36.000 hectáreas, y produce, en sus diversas variedades, no menos de 100.000 toneladas anuales.

La ganadería es de gran calidad y se tiene a los animales en establos, salvo en la extensa isla norteña de Hokkaido, gran productora de carne y leche. Es famosa la carne de Kobe, donde los bovinos son alimentados con levadura de cerveza y sometidos a diarios masajes. El kilo de filete valía 25 dólares en 1974.

La agricultura exporta todo el año melones, fresas, uva de mesa, caquis, tallos de bambú, flores, etc., y es habitual ver en los campos invernaderos y protecciones de plástico. Sólo en semillas y bulbos de flores Japón exporta más de 50 millones de dólares al año.

El gusano de seda proporciona, por último, una clase de actividad de exportación de enorme valor, existiendo en ese país clima apropiado y una alta calidad técnica de la mano de obra.

El ingreso anual de las familias campesinas ha superado al de las familias urbanas, y es corriente ver en el aeropuerto de Tokio los grupos de agricultores que parten a otros países en giras turísticas.

Un problema ha surgido, y es el cambio de alimentación del japonés, quien, influenciado por las costumbres extranjeras, consume hoy menos arroz y más azúcar, verduras, frutas, aceites y grasas. De ahí que anualmente quede un remanente de arroz sin consumir y que el gobierno compre la producción a un precio más alto que el internacional para mantener esta fundamental rama de la producción agrícola.

Como un índice de que el japonés está abandonando su frugalidad tradicional debe anotarse que en 1972, de un total de 23.471 millones de dólares en importaciones, 3.433 millones se gastaron en productos alimenticios: maíz, soya, trigo, azúcar, productos tropicales, carne, cacao, café, etc.

En cuanto a la pesca, es de sobra conocida la importancia que tiene para este país, ocupando el segundo lugar del mundo, después del Perú, con 9.800.000 toneladas métricas (1971). Sus pesca-

dores emplean 400.000 embarcaciones en labores tanto cerca de la costa como en todos los mares, llegando hasta la Antártica en busca de la ballena. El pescado es, junto al arroz, una de las bases de la alimentación del pueblo japonés.

Ultimamente han tenido crecientes dificultades con sus flotillas pesqueras, en especial en el mar de Ojotsk con los soviéticos y en otros océanos, cuyos países costeros hacen respetar las 200 millas de mar patrimonial.

Además de la industria conservera, importante rubro de exportación, Japón ha creado la industria de la perla cultivada o artificial en las tranquilas aguas de sus fiordos y canales.

Este país montañoso tiene cubiertos de bosques los dos tercios de su territorio. Sin embargo, su alto consumo de celulosa, papel de diario y madera le hizo importar en 1972 la cantidad de 1.900 millones de dólares en esos productos. Buscando asegurar materia prima, Japón llegó no hace mucho a acuerdos con la URSS respecto a la explotación de los bosques de Siberia.

C. SECTOR SECUNDARIO: MINERÍA, ENERGÍA ELÉCTRICA E INDUSTRIA

El Japón es pobre en minerales y no tiene petróleo, carbón coke, mineral de hierro, cobre, níquel, bauxita, todos los cuales tiene que importar. De Hokkaido extrae carbón de bajo grado.

El problema del petróleo es fundamental, debido a que su principal fuente de riqueza es la industria. Por eso ha hecho un esfuerzo considerable para explotar al máximo las posibilidades hidroeléctricas, propias de un país montañoso. Su producción de 273.341 millones de Kwh es generada por 2.000 centrales, de las cuales 1.500 son hidroeléctricas y 500 térmicas. En todo caso es la mínima parte de toda la energía que necesita.

Los hombres de ciencia japoneses buscan sin descanso otras fuentes de energía, como la solar, por ejemplo, y también la producen con reactores nucleares, teniendo ya dos en uso, el de Tokai Mura y el de Tsuruga. Su instalación ha sido fuente de largos y enojosos juicios con los vecinos, quienes no desean saber de adelantos basados en una fuerza considerada mortífera.

Al iniciarse la actual crisis mundial, el Japón obtenía su energía en la siguiente forma: un 73,5% del petróleo; un 17,5% del carbón; un 6,7% de las caídas de agua y un 1,7% de otras fuentes.

La industria es la gran riqueza del Japón

Los sectores más dinámicos son la petroquímica, los textiles, las industrias mecánicas (electrónica, óptica, automóviles, construcción naval), la metalúrgica.

En 1930 la industria estaba en plena expansión, contaba con mano de obra barata y mercados cada vez más extensos. En 1945 había prácticamente desaparecido. Esa fue su gran oportunidad para resurgir moderna, enteramente reequipada, con la ayuda de laboratorios e institutos técnicos, fomentada por el gobierno y financiada por un sistema bancario comprensivo.

Veamos brevemente algunas de ellas

Las industrias química y petroquímica son las que han crecido más velozmente y donde se ha hecho más inversiones en los últimos años. Son también las más vulnerables. Su tasa de crecimiento anual ha sido de un 15% a un 20%. Representan un 11% dentro de la producción industrial de ese país, pero sólo un 4% en las exportaciones, ya que la mayor parte es requerida por el mercado interno. Es la tercera del mundo: soda, ácido sulfúrico, carburo, cemento, vidrio, materias primas básicas de textiles artificiales, plásticos, sulfatos, etc.

Para apreciar la importancia de la industria textil, basta hacer algunas comparaciones. Primer fabricante de hilados de algodón y de seda y segundo de fibras textiles del mundo. Con todo, esta industria ha disminuido comparativamente en relación a la industria pesada. Antes de la segunda guerra mundial, sus exportaciones equivalían a la mitad del total japonés. En 1969 representaban sólo el 14,2%. Ese mismo año, la producción de fibras sintéticas alcanzó a 1.321.000 toneladas y la de hilados de algodón (toda la materia prima importada) a 527.000 toneladas.

Las industrias mecánicas son el orgullo del Japón.

La electrónica ha tenido en los últimos años una tasa de crecimiento impresionante. En 1972, la producción de televisores a color alcanzó a la cifra de 8.388.000, o sea, un 400% más que en 1968; la de televisores en blanco y negro a 14.000.000; la de receptores de radio a 76.833.000, habiendo sido la de 1971 de 28.092.000. Ese mismo año, la exportación de aparatos electrónicos alcanzó al 80% de la exportación de maquinaria eléctrica. La producción total de esta última industria en 1972 fue de 10.000 millones de dólares. Japón es el primer fabricante de cámaras fotográficas: 5.317.000 en 1972. También exportan cámaras filmadoras, telescopios, microscopios, toda clase de instrumentos ópticos y, últimamente, relojes. En 1972 fabricaron 58.330.000 relojes de todas clases, de gran cali-

dad, lo que les ha permitido ganar en esta nueva industria casi todos los premios de la competencia anual de cronómetros de Suiza desde 1964.

En materia de fabricación de automóviles, buses y camiones, Japón ocupó en 1973 el segundo lugar, después de Estados Unidos, con 7 millones de vehículos, y el primer lugar en motocicletas. Son muy apreciados, asimismo, sus locomotoras y carros de ferrocarriles —entre Tokio y Osaka corre el tren más rápido del mundo, con una velocidad de 210 km. por hora—, y comienza a fabricar aviones de pasajeros con una capacidad máxima de 60 personas.

En construcción naval son los primeros del mundo desde 1956, tanto en cantidad de barcos como en tonelaje. En 1973, sus 1.000 astilleros botaron 15.000.000 de toneladas largas de barcos, o sea, el 50% del total mundial. Sus supertanques petroleros tienen 450 mil toneladas.

La industria metalúrgica se ha expandido violentamente desde la segunda guerra mundial. En 1964 produjo 40 millones de toneladas de acero bruto, y en 1973 llegó a los 103 millones. Para producir esta cantidad debió importar más de 100 millones de toneladas de mineral de hierro de Australia, India, Chile, Perú y Malasia, y 45 millones de toneladas de carbón de coque. Este es un caso típico de dependencia extranjera y pinta claramente las debilidades de la industria japonesa. La industria del acero es la tercera del mundo.

En 1969, Japón refinó, asimismo, 629.155 toneladas de cobre, 564.995 toneladas de aluminio, 712.187 toneladas de zinc y 186.615 toneladas de plomo, usando en su mayor parte minerales importados.

D. INTERCAMBIO COMERCIAL

Exportar o morir podría ser el lema del Japón. De 1950 a 1969, su comercio subió del 1,5% al 6,2% en la escala mundial.

Pero también debe importar, como vimos, materias primas y combustible, y, ahora último, alimentos.

Japón trae del extranjero: el 100% del algodón en rama, el 100% de la lana cruda, el 100% de la bauxita, el 99,5% del petróleo, el 100% del caucho, el 98,9% del mineral de hierro, el 90,3% del mineral de cobre. En alimentos: el 97% del poroto soya, el 80% del trigo, el 74% del azúcar.

Las estadísticas correspondientes a abril 1972-marzo 1973 dicen

que Japón importó ese año por un valor de 23.471 millones de dólares. Los principales rubros fueron (en millones de dólares): materias primas (minerales, textiles, madera), 7.114; combustibles (petróleo, carbón, gas), 5.715; alimentos, 3.433; maquinarias y equipos de transporte 2.376; manufacturas, 2.134. Ese año se gastó en combustibles 1.000 millones de dólares más que en 1971.

El total de las exportaciones subió ese año a los 28.591 millones de dólares, repartidos en la siguiente forma: maquinarias y equipos de transporte, 13.653; manufacturas, 8.264; cámaras, relojes y otros productos ópticos, 3.387; productos químicos, 1.784. En cuanto a maquinarias se exportaron 3.000 millones de dólares más que en 1971.

Las exportaciones, que en 1971 habían superado en 4.307 millones de dólares a las importaciones, volvieron a hacerlo en 1972, esta vez por 5.120 millones de dólares. Fueron posiblemente los dos últimos años de crecimiento violento y el excedente de divisas acumulado llegó a los 18.500 millones de dólares.

Las importaciones correspondieron, por países, a compras en Estados Unidos (24,93%), en Australia (9,40%), en Irán (6,35%), en Indonesia (5,10%), en Canadá (4,89%), en Arabia Saudita (3,84%), en Alemania Federal (2,90%), etc. Y por continentes: América del Norte, Sudeste Asiático y Medio Oriente.

Las exportaciones japonesas fueron ese mismo año principalmente a Estados Unidos (30,95%), a Canadá (3,86%), a Formosa o Taiwán (3,81%), a Liberia (3,57%), al Reino Unido (3,43%), a la República de Corea (3,43%), a Alemania Federal (3,25%), a Hong Kong (3,18%), etc. Y en cuanto a su distribución continental, a América del Norte, Sudeste Asiático y Europa Occidental.

En la década del 60, las exportaciones del Japón aumentaron en un 16,8% anual, o sea, el doble del aumento mundial; las importaciones, en un 15,8% anual, es decir, 1,8 veces dicha tasa. En ese mismo período, Japón ocupó el cuarto lugar en las exportaciones mundiales, después de Estados Unidos, Alemania Federal y Gran Bretaña, y el quinto en las importaciones, después de Estados Unidos, Alemania Federal, Gran Bretaña y Francia.

Las características del comercio han cambiado con los años. Antes de la segunda guerra mundial, las materias primas textiles ocupaban el 32% de las importaciones y los textiles más del 50% de las exportaciones. Al iniciarse la década del 70, las primeras habían cedido su puesto a los combustibles y a los minerales, y los segundos, a las maquinarias y las manufacturas, tal como se vio.

E. RELACIONES ECONÓMICAS CON AMÉRICA LATINA

Nuestro continente ocupa un lugar modesto en el intercambio con Japón y en las inversiones que ese país ha hecho, aunque las relaciones diplomáticas partieron hace más de 100 años, siendo Perú el primer país latinoamericano en concertarlas en 1873.

En 1969, Japón llevaba de América Latina el 7,7% de sus importaciones; en 1973 bajó porcentualmente al 5,1% (2.000 millones de dólares). En el mismo período sus exportaciones a nuestro continente subieron de 5,9% al 7,5% (2.700 millones de dólares).

En términos generales, mientras a América del Sur y México Japón compra tanto como vende, a América Central y al Caribe vende el doble de lo que compra.

El comercio total del Japón con algunos de estos países (exportaciones e importaciones) fue el siguiente en 1972:

<i>País</i>	<i>1972</i>
Brasil	644.740.000 dólares
Panamá	415.847.000 "
México	352.484.000 "
Perú	256.304.000 "
Venezuela	213.118.000 "
Chile	212.419.000 "

Respecto de nuestro país, el cuadro se alteró así en los dos años siguientes, 1973: exportaciones chilenas, 268 millones de dólares; importaciones chilenas, 37 millones de dólares, total: 305 millones de dólares. En 1974 esas cifras fueron, respectivamente: 404 millones, 60 millones y 464 millones de dólares.

Perú, Chile y México son tradicionales proveedores de materias primas (hierro, cobre, algodón), en tanto que Brasil, Panamá, Venezuela y Argentina son compradores de maquinarias, manufacturas y productos químicos.

En cuanto a las inversiones del Japón en América Latina al 31 de marzo de 1974, alcanzaban a 1.808 millones de dólares (la mitad de las cuales está en Brasil)*. Su distribución: 1.057 millones de dó-

*El volumen de la inversión extranjera en Brasil, por Japón superó por primera vez a la inversión americana en dicho país. *Nota del Editor.*

lares en industrias manufactureras (productos químicos, textiles, hierro y minerales no ferrosos, equipos y materiales de transporte); 211 millones en instituciones financieras y de seguros; 189 millones en minería.

SITUACION ECONOMICA ACTUAL

A. TENDENCIA ADVERSA DE LA BALANZA DE PAGOS

Desde marzo de 1973, los economistas japoneses advirtieron con sorpresa que lo que se había planeado como un crecimiento ilimitado del Japón, comenzaba a encontrar dificultades. En ese entonces ya se trabajaba con un esquema tendiente a reducir el "exorbitante superávit" de la balanza de pagos, que en el ejercicio de 1972 había llegado a los 8.043 millones de dólares. Se habían restringido las exportaciones y alentado las importaciones. Pero a fines de ese año 1973 se presentó un cuadro por demás inesperado. El problema internacional de divisas, el aumento de los precios de las materias primas, y, sobre todo, el enorme aumento del precio del petróleo, trajeron un gran cambio a la economía japonesa. Así fue como el año fiscal 1973 (abril 1973-marzo 1974) vio por primera vez en la historia del país un déficit de 13.500 millones de dólares en la balanza de pagos. El valor de las importaciones había aumentado en un 80% y el de las exportaciones bajado en un 20%.

A pesar de que se puso en práctica una política de restricción de la demanda interna, con el objeto de frenar la inflación, ésta fue de 21,7% (octubre 1973-septiembre 1974), el doble de la de Estados Unidos y tres veces la de Alemania Federal en el mismo plazo.

Diffícil resulta imaginar un vuelco tan espectacular.

El Primer Ministro Tanaka declaró a principios de diciembre último: "Nunca antes, durante mis últimos 28 años de vida como miembro del Parlamento, he visto a la gente tan irritada como en estos momentos".

Era el fin de un lindo sueño.

Como lo resumió la prensa mundial⁸ a fines de 1974, la industria textil despidió a cerca de 10.000 empleados, las fábricas de automóviles dieron vacaciones obligadas a sus obreros, hubo quiebras en industrias como las de aire acondicionado y de plásticos y una poderosa fábrica de máquinas fotográficas se salvó a última hora merced a la ayuda de un importante consorcio. Los precios, entretanto,

⁸"Visión", dic. 15, 1974.

doblaron en los artículos de primera necesidad y bajaron las ventas de los artículos de lujo. El valor de los terrenos subió —en 1972 el metro cuadrado en el centro de Tokio valía 7.000 dólares— y se hicieron más duras las condiciones de los préstamos para construir, agravándose el ya delicado problema habitacional.

Fue necesario desprenderse de grandes cantidades de cobre de las reservas, en vista de las bajas de producción en automóviles y artículos eléctricos. Durante unos meses se las vendió en el mercado de Londres y se pidió a los proveedores restringir las entregas del mineral en un 30%.

Pero el grave problema seguía siendo el petróleo. En noviembre de 1973 llegó el primer cargamento al nuevo precio de 10 dólares la tonelada —cuatro veces más caro que antes—, y Japón debió gastar en el período abril 1973-marzo 1974 la cantidad de 8.000 millones de dólares en importarlo. Se calcula que en abril 1974-marzo 1975 gastó 15.000 millones de dólares.

Para palear en algo esta verdadera hecatombe financiera, las autoridades japonesas han llevado adelante una política de acuerdos con los productores de ese combustible, tratando, al mismo tiempo, de no alinearse en forma muy destacada en el frente de consumidores que procura crear Estados Unidos. En esta misma línea de acercamiento con los países árabes debe situarse la declaración del Primer Ministro Tanaka, de noviembre de 1973, comunicando que su gobierno estaba preparado para reconsiderar sus relaciones con Israel a menos que dicho país se ajustara a los términos del cese del fuego de 1967.

B. FIN DEL CRECIMIENTO ACELERADO

El crecimiento acelerado había terminado. ¿Qué factores lo habían hecho posible por casi un cuarto de siglo? Desde luego, como vimos, el hecho de haberse reconstruido en la forma más moderna una industria totalmente destruida por la segunda guerra mundial. Luego, otros factores como los siguientes: la existencia de uno de los presupuestos de defensa más bajos del mundo, de no más de un 10%, que contrasta con el ascendente al 40% antes de la guerra —pero que ahora ha estado aumentando en un 17,3% anual—; la compra durante varios años de petróleo y materias primas a precios bajos; la insularidad del país que lo convierte en un solo gran puerto, con fábricas situadas siempre al borde del océano; los extensos mercados para sus productos en Corea y Vietnam, donde fueron los

proveedores de las fuerzas de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos, respectivamente —de 1951 a 1963 las ventas en Corea le produjeron 2,2 billones de dólares—; la reinversión de las ganancias, preferentemente, en la ampliación de industrias o en la creación de nuevas fábricas; la mano de obra relativamente barata y muy especializada; la baja inversión social; la rápida capitalización merced a la propensión al ahorro del pueblo japonés; la permanente importación de todos los adelantos tecnológicos de las naciones más avanzadas; el financiamiento bancario barato; una sociedad altamente competitiva; 25 años de estabilidad política ininterrumpida. Pero el más importante y verdadero motor que ha movido todo lo anterior: las cualidades de trabajo, responsabilidad y austeridad de la raza japonesa.

Claro que se ha elevado la productividad sin fijarse en los sacrificios.

En comparación con otros países, en el Japón de postguerra se destinó una proporción infinitamente mayor de la producción anual de mercaderías a la formación de capitales. En 1962 la producción de bienes de capital en el producto bruto fue, en Estados Unidos, del 16%; en Francia del 19,6%; en Alemania Federal del 25,3%, y en Japón del 34,4%⁹.

Por eso Japón ha sido todos estos años un país millonario de clase media, y si bien su producto nacional bruto llegó a ser el segundo del mundo libre —166 billones de dólares en 1969—, el ingreso per cápita fue sólo de 1.289 dólares, ocupando el 15º o el 16º lugar. Conviene recordar que el crecimiento promedio en los principales países del producto nacional bruto, entre 1955 y 1974, fue el siguiente: Reino Unido, 2,8%; EE.UU., 4,3%; Alemania Federal, 4,7%; Italia, 5,4%; Francia, 5,7%, por 9,8%. Entre 1967 y 1969, dicho crecimiento fue de 13% para el país asiático.

Esto produjo desequilibrios que afectaron el área social, con baja inversión relativa en hospitales, caminos, habitaciones, alcantarillado —más de la mitad de las casas de Tokio no lo tienen—; aumento de la contaminación ambiental y destrucción de la naturaleza; máxima preocupación por las grandes empresas y abandono de las medianas y pequeñas; tendencia alcista en los precios, y, especialmente, especulación con los terrenos urbanos. A lo que debe agregarse el choque inevitable entre las metas materialistas alentadas sin tregua y las raíces espirituales de un pueblo de viejas tradiciones.

⁹ Ver nota 6, p. 86.

Fue un sacrificio colectivo, una marcha organizada y patriótica con mucho sentido autárquico y un visible orgullo nacionalista que presuponia un mundo en paz y favorables condiciones para el intercambio. Al hablar del "milagro japonés" no debe olvidarse esta labor de grupo. El padre Robert J. Ballon, jesuita de la Universidad Sophia de Tokio, lo explica así¹⁰: "Los japoneses no trabajan más que nosotros, pero lo hacen juntos, y eso es suficiente para ganarnos".

Pero la armonía se rompió. Comenzó con la crisis del sistema monetario mundial y el problema del petróleo le asestó un último golpe.

C. PROGRAMA DEL PRIMER MINISTRO MIKI

Cuando el 9 de diciembre de 1974 *Takeo Miki* se hizo cargo de su puesto de Primer Ministro, se estaba a punto de comenzar el último año del plan 1970-1975 del Consejo Económico del Japón, que estipulaba un crecimiento anual no mayor del 10,6%, como una reacción contra los crecimientos exagerados de 1967-1969.

El destacado miembro del partido Demócrata Liberal decretó una vuelta atrás aún mayor y declaró el 16 de Enero de 1975: "A partir de ahora tendremos una tasa de anti-crecimiento". Y añadió palabras duras, pero sensatas y valientes: "Para conseguir nuestro elevado ritmo de crecimiento, que era anormal, olvidamos valores elementales, como el ahorro de nuestros recursos naturales y hemos contaminado nuestro medio ambiente. Hemos sido muy derrochadores. Tenemos que reflexionar, ahorrar y usar lo que poseemos".

Entre las primeras medidas tomadas figura una disminución del 8% en la producción de acero, lo que significará una menor importación de mineral de hierro.

Unas semanas antes, el 14 de Diciembre de 1974, Miki advirtió en su discurso inaugural en la Dieta que la inflación y la recesión estaban castigando al Japón más que a ninguna otra nación industrializada. Rechazó, eso sí, una unión de consumidores de petróleo, propiciando en cambio una política de cooperación entre consumidores y productores. También rechazó la proposición del Secretario de Estado Kissinger de suspender en un 10% las compras del crudo. Se comprende esta posición si se piensa que Japón gasta el 70% del petróleo en usos industriales y el 30% en combustible de automó-

¹⁰ "National Geographic", marzo 1974, p. 333.

viles. Proporción que es, justamente, la inversa en el caso de los Estados Unidos.

Y no se crea que Takeo Miki propicia la autarquía, que el carácter isleño del japonés medio podría mirar con simpatía. Por el contrario, en una larga carrera política ha tenido oportunidad para dar a conocer su pensamiento.

Siendo Ministro de Relaciones Exteriores, pronunció un discurso en la Universidad Nacional de Australia, el 29 de Julio de 1968, del cual podrían sacarse muchas de las ideas que evidentemente inspirarán hoy al nuevo Primer Ministro en su dura labor. Dijo, en parte¹¹:

“Japón, con escasos recursos naturales, no puede sino vivir en paz. Japón, para el cual la autarquía es una imposibilidad, no puede resistir una guerra”.

“Japón, siendo un pequeño país isleño y dependiendo del comercio para su supervivencia, debe restablecer relaciones amistosas con todas las naciones del mundo. Para Japón, el aislamiento es imposible”.

“Japón deberá aprender a vivir con el resto del mundo como una *nación marítima*. Cualquier tentativa de convertirse en una potencia dominando al continente (asiático) está contra la ley de la naturaleza”.

Así como el lema era hasta hace poco “exportar o morir”, ahora estaría naciendo el de “invertir o morir”; pero invertir allí donde están las materias primas, disminuyendo los fletes y los consiguientes gastos en petróleo y disminuyendo asimismo la contaminación en el estrecho Japón. Por eso se ha hablado últimamente¹² de la construcción por la Mitsubishi de una planta petroquímica en Arabia Saudita (inversión de 3.000 millones de dólares) y de acerías de la Nippon Steel en Brasil y de la Kawasaki en Filipinas.

D. INDICIOS DE RECUPERACIÓN

En Marzo de 1975, Japón comenzó a recuperarse. Ese mes, por primera vez en medio año, el índice de producción subió levemente en relación al mes anterior. Secundado por esas “old hands” que son Masayoshi Ohira y Takeo Fukuda, Ministro de Hacienda y Vi-

¹¹ Folleto del *Ministerio de Asuntos Extranjeros del Japón*, serie 8-68, 1968, págs. 2 y 3.

¹² “*El Mercurio*”, enero 30, 1975.

ceprimer Ministro encargado de la Planificación Económica, respectivamente, Miki redujo la inflación del 26% a 17% anual. Se vio, asimismo, una disminución en el número de quiebras y un aumento del consumo previsto de cobre para el año fiscal que terminó en Marzo de 1976. A pesar de los problemas económicos, en 1974 Japón ocupó el primer lugar entre los exportadores de automóviles —quitándole el sitio a Alemania Federal— con 2.600.000 vehículos.

Pero el excedente de oro y divisas bajó a 14 mil millones de dólares en Septiembre de 1975 y Japón pasó del 1º al 4º lugar en el mundo, detrás de Alemania Federal, de Arabia Saudita —elevado gracias a los nuevos precios del petróleo— y de Estados Unidos.

El repunte de la economía japonesa, que ya se inició, es un signo de la capacidad de recuperación del pueblo japonés y una muestra de confianza en su Primer Ministro, el destacado político de centro-izquierda que hoy lo gobierna. Su primera consecuencia ha sido la estabilización de la situación política, puesta de manifiesto en las elecciones de gobernadores y de asambleas locales del mes de Abril en 1975. El partido Demócrata-Liberal obtuvo 13 de las 17 gobernaciones y en las asambleas municipales, 1.677 asientos de un total de 2.609. Esta nota positiva se ha visto apocada por el escándalo de la compañía Norteamericana Lockheed, cuyos sobornos habrían alcanzado al propio Tanaka y provocado su detención.

Algunos han hecho pronósticos excesivamente pesimistas sobre el futuro del Japón y de la forma cómo saldrá de la actual crisis mundial. Los que así se expresan revelan no saber mucho de la idiosincrasia del japonés y de su ilimitado espíritu de sacrificio cuando está de por medio el destino de su patria. Este hombre es capaz de construir una sociedad armoniosa, siempre que recurra para ello a su tradición ancestral, preciosa fuente de energía a la que ha apelado en más de una necesidad y a la que, quizás, estuvo dando la espalda desde fines del siglo XIX, como lo explicara en forma brillante Eisaku Sato en el Club de Corresponsales Extranjeros de Tokio, en junio de 1969:

“En el siglo transcurrido desde la Restauración Meiji, hemos aprendido mucho del Occidente. En algunas materias, Japón ha igualado al Occidente y, en ciertos casos, lo ha sobrepasado. Sin embargo, en el proceso de aprendizaje buscamos solamente, antes de la guerra, aumentar nuestra riqueza nacional y nuestro poder militar y, en los años de postguerra, la recuperación de nuestro poder material, sin referencia a nuestras antiguas tradiciones y valores, por cuya ausencia perdimos confianza en lo que estábamos haciendo. Somos testigos

del fenómeno llamado deshumanización, como precio del desarrollo material y del progreso científico y tecnológico”.

El golpe ha sido duro, pero Japón reaccionará. El profesor Jun Eto, del Instituto Tecnológico de Tokio, es parco pero certero en su apreciación de la situación: “En resumen, Japón debe despertar al hecho de que no puede permanecer más como el “pequeño Japón”, complacido con la búsqueda de su propio y materialista bienestar: debemos vivir y sobrevivir en compañía del resto del mundo”¹⁸.

Japón se ha abierto dos veces al mundo, y a ello debe la espectacular posición alcanzada en el siglo xx. Al hacerlo esta vez deberá aportar, aún más que antes, su auténtica personalidad, para enriquecer así la cultura de toda la humanidad.

¹⁸ Ver nota 2, p. 72.

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

Las áreas críticas del sistema internacional

7. LA CRISIS DEL PETROLEO Y EL REDESCUBRIMIENTO DEL TERCER MUNDO

*Carlos Naudon de la Sota **

EL AGOTAMIENTO DE UN ESQUEMA

Establecer la ligazón que existe entre la llamada "crisis del petróleo" (cuyo detonante fue la decisión adoptada por Kuwait el 17 de octubre de 1973 de decretar un embargo sobre los suministros de petróleo a Estados Unidos y Holanda, por su apoyo a Israel, en la cuarta guerra árabe-israelí) y el fenómeno que aquí denominamos "redescubrimiento del Tercer Mundo", es decir, la nueva importancia que han cobrado, por las razones que más adelante se indicarán, los países productores de materias primas, es tocar uno de los problemas más extensos, hondos y complejos de la sociedad contemporánea. Su esencia, en efecto, se encuentra en que se ha originado, en lo fundamental, en un agotamiento de todo el esquema de desarrollo que presidió no sólo las relaciones entre los países industrializados y los meros exportadores de productos básicos, sino también el proceso de crecimiento de aquéllos a partir de la revolución industrial. De este modo, la situación crítica que examino más adelante se inserta en una problemática más profunda y extensa, como que compromete toda la concepción del universo que ha animado la marcha de Occidente hasta llegar a la actual sociedad tecnológica de nuestro tiempo.

Por ello, imposible es describirlo siquiera en sus líneas fundamentales, sin recordar algunos antecedentes previos.

Debe recordarse, en primer lugar, que, por efecto de un gran número de causas, todas ellas, de algún modo, ligadas a la revolución científico-tecnológica posterior a la revolución industrial, ha existi-

* Abogado. Licenciado en Filosofía. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Univ. Católica y del Instituto Latinoamericano de Desarrollo y Doctrina Social (ILADES). Autor de: "El Pensamiento Social de Maritain"; "América Impaciente"; "Transferencia y Tecnología. Mitos y Realidades", "El Futuro es Hoy Ensayo sobre la investigación del Porvenir", etc. Delegado de Chile a la XIX y XXIII Asamblea General de las Naciones Unidas y a la III Asamblea Ordinaria de la Organización de Estados Americanos, OEA.

do un aumento, sin precedentes en la historia humana, en la escala mundial de la actividad económica en las últimas dos décadas, cuyo valor, expresado en la producción de bienes y servicios, pasó de un billón de dólares en 1950 a tres billones en 1970¹.

El resultado de ello ha sido un consumo creciente de materias primas y de recursos naturales, por parte, sobre todo, de los países industrializados, cuya participación en el comercio mundial es de más del 65 por ciento, constituido, en un 80 por ciento, por la exportación de productos manufacturados².

Así, por ejemplo, Japón, después de haber sido exportador de cobre, en 1972 importaba el 84 por ciento del cobre que consumía y hacia 1985 se estima que Estados Unidos necesitará importar más del 50 por ciento del petróleo y gas natural que a esa fecha requerirá su industria³.

En seguida, es preciso puntualizar que la concepción que hasta la década de 1960 había predominado en el Occidente industrializado, en el doble sentido de que los recursos naturales del planeta Tierra eran inagotables y que podían ser indefinidamente obtenidos de los países productores de materias primas a bajo costo, empezó a hacer crisis a principios de la actual década de una manera bastante clara y hasta dramática.

En cuanto a lo primero, es decir, a la presunta inagotabilidad de los recursos naturales, una larga serie de antecedentes (como el avance de las zonas desérticas en desmedro de las fértiles, el desaparecimiento de ciertas especies animales y vegetales) parecía demostrar lo contrario y la configuración, a estos respectos, de un cuadro inquietante. Fue, talvez, el estudio del Club de Roma, "Los Límites del Cre-

¹ Informe del *Fondo Monetario Internacional*, FMI, 1971.

² *Ibidem*.

³ Franz J. Jageler, "Dependence on Foreign Raw Materials", en "Intereconomics", N° 14, abril, 1974, pág. 125.

cimiento”, aparecido en la primera europea de 1972, el que permitió la presentación sistemática de este problema y el nacimiento de una preocupación generalizada en cuanto a que el planeta debido al crecimiento de su economía y población, al dispendio de sus recursos no renovables y a la contaminación provocada por una industrialización desordenada, se encontraba en el borde mismo de una frontera más allá de la cual esperaba a la humanidad una situación extremadamente grave, que comprometía su propia subsistencia.

Manejando cinco variables, la población mundial, la industrialización, la producción agrícola, la utilización de los recursos naturales y la contaminación ambiental, el informe del Club de Roma elabora un modelo —es decir, las variables no se incluyen como entidades independientes, sino como elementos dinámicos y en interacción— en base al cual concluye que si el ritmo de crecimiento de ellas continúa en los términos actuales, “el planeta alcanzará los límites de su crecimiento, en el curso de los próximos cien años”⁴.

Es cierto que, tal como se planteó en 1972, el modelo del Club de Roma ha sido objeto de variadas críticas, muchas de ellas fundadas y que yo comparto. Sin embargo, su aseveración fundamental: que no es posible un crecimiento sin límites en un planeta finito, es claramente exacta y no veo cómo podría ser de otra manera.

Esta situación contiene muchísimas implicancias. A los efectos de este sumario análisis, deseo destacar del informe sólo dos:

de orden general la primera, en el sentido de que la concepción de que son ilimitadas las posibilidades de seguir creciendo en base al uso irracional de los recursos naturales y a la agresión tecnológica al planeta Tierra, ha conducido a un problema fundamental, cuya clave “no es únicamente saber si la raza humana sobrevivirá, sino, más aún, si puede sobrevivir sin llegar a una condición de existencia que no valga la pena conservar”⁵.

Es éste, pues, el marco general del asunto: un planeta cuyos bosques se talan, avanza el desierto, se contamina su aire, se ensucian sus aguas y que se torna así cada vez más incompatible con una vida digna de ser vivida.

De naturaleza particular la segunda, en cuanto el consumo irracional y desequilibrado de los recursos no renovables hará, más tarde o más temprano, si no se adoptan globalmente las medidas ade-

⁴ Ed. del Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 176.

⁵ Ibid., pág. 209.

cuadas, que se agoten ciertos materiales tan esenciales, como el aluminio, el hierro, el cobre, el petróleo.

En lo que se refiere al segundo aspecto de esta cuestión, o sea, las relaciones entre productores y consumidores de materias primas, hay que precisar que éstas han sido particularmente injustas, por lo menos desde dos ángulos:

a) en cuanto a la oscilación de los precios de las materias básicas en el mercado mundial (manejados principalmente por los países industrializados), que suben y bajan al ritmo de los intereses de éstos. Así, por ejemplo, entre 1900 y 1950, el valor de las exportaciones latinoamericanas de materias primas ha variado, de un año a otro, en un 33 por ciento⁶.

Como dichas exportaciones para los países que son sus productores representan entre el 60 y el 90 por ciento de sus divisas y son el fundamento de sus economías, pendientes del hilo del precio que alcanzan en el mercado mundial, fácil resulta darse cuenta por qué estas economías son tan inestables y vulnerables. Jorge Ahumada ha señalado, con razón, que si la economía chilena es inestable, lo es porque los precios de su producto fundamental, el cobre, también son inestables⁷.

b) En cuanto van a la zaga del valor de las manufacturas que con las exportaciones de sus productos básicos deben importar desde los países industrializados.

Así, por ejemplo:

— en lo que al cobre se refiere, “Mientras que en 1925/1929 cien de exportación se cambiaban por cien de importación, en 1950/1954 los cien de exportación conseguían sólo 90 de importación, no obstante que los precios del cobre habían alcanzado niveles considerados insospechadamente “favorables” para el país⁸.

— en lo que al petróleo se refiere, el cuadro siguiente demuestra que la injusta relación ya señalada también se produjo en su caso:

⁶ Informe de N.N.UU. sobre Comercio de Materias Primas. N. York, 1952, pág. 67.

⁷ J. Ahumada, “En diez de la Miseria”. Ed. del Pacífico, Santiago, 1958, pág. 123.

⁸ Ibid., pág. 62.

Año	Productos Manufacturados	Petróleo
1950	97	84
1960	102	91
1965	107	87
1970	123	87
1971	129	110
1972	140	119

— por fin, en cuanto al café, si en 1951 Colombia requería exportar 17 sacos de café para importar un tractor, en 1955 necesitó 54 sacos para comprar el mismo vehículo¹⁰.

LA "PESADILLA DEL TERCER MUNDO"

La crisis del esquema de desarrollo y relaciones de productores de manufacturas —productores de materias primas que acabo de describir somerísimamente, ocurre cuando adquiere relieve un fenómeno que, para algunos, constituye la "pesadilla del Tercer Mundo" y que es el último de los antecedentes que deseo evocar.

Se ha detectado que, aparte del petróleo, hay, por lo menos, unos 19 "materiales críticos", y son tales porque sin ellos la industria de los países tecnológicamente más avanzados no puede, por mucho tiempo, mantenerse en pie ni progresar.

Estos "materiales críticos" son los siguientes, de acuerdo con el Informe Especial del Consejo de Política Económica Internacional y del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos, elaborado en 1974:

Bauxita ~ Aluminio (llamado el "metal del siglo XX" por sus muchos usos), que el Club de Roma estima se agotará en 55 años.

Grupo Platino (de gran utilización en la electrónica). Según el Club de Roma, se agotará en 85 años.

Cromo (obtenido de la cromina, es de gran aplicación en la me-

° Fuentes: NN.UU. y FMI.

¹⁰ Discurso del Presidente de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, de 16 de octubre de 1969.

talúrgia) . La aludida institución estima el plazo para su agotamiento en 154 años.

Hierro (el enorme consumo de hierro se patentiza si se recuerda que entre 1949 y 1968 aumentó en más de un 70 por ciento). El informe del Club de Roma estima que se agotará en un plazo de 173 años.

Níquel (obtenido de los sulfuros de níquel, se le utiliza como protector del hierro y como catalizador). Plazo de agotamiento según el Club de Roma, 96 años.

Caucho (utilizado en la producción de ebonita y en la vulcanización).

Manganeso (es, por ahora, irremplazable en las aleaciones duras para construir maquinaria pesada), el cual se agotará en 94 años, de acuerdo con las conclusiones y estimaciones de "Los Límites del Crecimiento".

Zinc (fabricación de hierro galvanizado). Su agotamiento está calculado, de acuerdo con la misma fuente anterior, en 50 años.

Estaño, cuyo agotamiento se pronostica, según la ya indicada fuente, en 61 años.

Titanio (obtenido de la ilmenita, se añade al acero para aumentar su dureza).

Cobalto, (se obtiene de la cobaltina y es muy utilizado en la construcción de herramientas de precisión). Plazo de agotamiento, según la indicada fuente: 148 años.

Mercurio (utilizado ampliamente en las amalgamas y en la construcción de lámparas de luz ultravioleta). El Club de Roma calcula su agotamiento en 41 años.

Tungsteno o Volframio (de mucha aplicación en electrónica y en la fabricación de aceros de gran dureza). Plazo de agotamiento, según la misma fuente: 72 años.

Plomo, cuyo agotamiento lo calcula el Club de Roma en 54 años.

Colombio (utilizado en la electrónica, se obtiene de la tantalita).

Vanadio (obtenido de la vanadita, se utiliza en la fabricación de ciertos aceros).

Fluorita (fundente de gran aplicación).

Fosfatos (los abonos y los superfosfatos se obtienen de este producto), y

Cobre, cuyo agotamiento el Club de Roma calcula en 48 años.

De estos materiales, los países industrializados requieren su importación en grados diversos:

Estados Unidos, entre un 20 y un 25 por ciento; Alemania Federal, un 75 por ciento; Francia, entre un 60 y un 70 por ciento, y Japón, un 90 por ciento¹¹.

De este modo, en relación con estos materiales y el petróleo se ha producido una especie de "dependencia sectorial" de los países industrializados respecto de los productores de dichas materias, la cual si bien es muy distinta de la dependencia generalizada que afecta a las naciones pobres vis a vis los centros de poder mundial, no deja de expresar una debilidad de aquéllos en favor de éstos. Lo que importa destacar es que los beneficiados por tal situación han tomado conciencia de ello y están sacando las consecuencias prácticas que aparentemente se desprenden.

Lo que apresuró esta toma de conciencia fue la crisis del petróleo de 1973. Su sentido profundo se encuentra, pues, en que marcó un punto de transición entre un *pasado* en que los países industrializados gozaban de todos los privilegios asociados al control de las principales materias primas, por medio de la dominación colonial primero y por la expansión de las inversiones después, y un *futuro* en que los países pobres estarán más y más conscientes de la importancia económica y política que les otorga la posesión de determinados recursos naturales.

Es aquí en donde se produce el encuentro de las dos situaciones que configuran la cuestión en examen: la crisis del petróleo fue el detonante que permitió un doble redescubrimiento del Tercer Mundo. Por una parte, él mismo se redescubrió al tomar conciencia de que la posesión de ciertas materias primas le otorga una fuerza insospechada, y, por otra, los países industrializados también lo redescubrieron al empezar a sentir, de una u otra manera, los efectos de lo que he llamado la "dependencia sectorial".

Varias manifestaciones hay de este doble redescubrimiento.

Así, por ejemplo, hablando en la Asamblea General Extraordinaria de las N.U. en 1974, el Presidente de Argelia, Huari Boumediene, expresó que "desde el punto de los países más altamente desarrollados, el precedente del petróleo implica el peligro inminente de que se extienda a todas las materias primas y bienes". La exigencia de los países pobres en cuanto a que es preciso formular un nuevo orden económico mundial, que sustituya al actual, fundado en esquemas en vías de agotamiento, asimismo es expresiva de este nuevo estado de ánimo, sintetizado en las palabras del Presidente de Ve-

¹¹ Franz J. Jageler, *o. c.*, In Passim.

nezuela, Carlos Andrés Pérez: "Nosotros (se refiere a los productores de materias primas) vamos a cambiar el mundo"¹².

Un cable¹³ titulado "Desafío al iniciar su Tercer Siglo" expresa que "La pesadilla del Tercer Mundo se está convirtiendo en realidad" y que ella se denomina "Energía y Materias Primas", agregando: "Si en la actualidad la sociedad industrial norteamericana depende de los suministros de petróleo del Oriente Medio, hacia el año 2000 necesitará importar a lo menos una docena de las materias primas esenciales para la economía del país".

EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL PETRÓLEO

La crisis petrolera de 1973 adquiere su verdadera dimensión y se comprenden mejor sus consecuencias si se examina además el contexto en que se dio, enmarcado, a mi juicio, por los hechos siguientes.

Se produjo —en primer lugar— durante la cuarta guerra árabe-israelí, por la cual los árabes quisieron alterar a su favor —lo que en parte obtuvieron— la situación que se había producido como consecuencia del conflicto anterior de 1967.

La crisis de 1967 (llamada "Guerra de los Seis Días") permitió a los judíos ocupar la ribera occidental del río Jordán, las alturas de Golán, el Desierto de Sinaí, la Franja de Gaza y la Ciudad Vieja de Jerusalem, territorios que antes se hallaban en poder de Jordania, Siria y Egipto. Todos ellos —aparte de la significación espiritual de algunos para el pueblo judío, como los Santos Lugares y Jerusalem—, constituyen sitios de alto valor geopolítico para la seguridad del Estado Judío. Se encuentra aquí una de las claves fundamentales del conflicto del Medio Oriente en su estado actual, pues difícilmente los israelíes abandonarán posiciones que les garantizan fronteras seguras y, al mismo tiempo, es imposible que los árabes dejen de presionar para recuperar territorios que antes tenían en su poder. La diplomacia de "pasos cortos" puesta en práctica por el Secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, para encontrar una solución, se basa, precisamente, en la existencia de esas dos realidades.

La lucha contra Israel es, al parecer, el único factor de unión de los árabes que persiste más allá de sus muchas divisiones y, en el ca-

¹² Declaraciones a "El Nacional", de Caracas, de 31 de mayo de 1975.

¹³ De la Agencia EFE, de 20 de junio de 1976, referido al bicentenario de la Independencia de EE.UU.

so del embargo petrolero de 1973, constituyó el elemento aglutinante de los países árabes productores de oro negro.

Otro elemento del contexto que procuro dibujar, es el hecho que ocho grandes compañías transnacionales controlaban alrededor del 80 por ciento de la producción y distribución del petróleo a nivel mundial. Se trataba, en consecuencia, de un mercado fuertemente concentrado, lo que permitía a esas firmas subir o bajar los precios al compás de sus exclusivos intereses. Esto impidió el desarrollo pleno de industrias petrolíferas nacionales en los países industrializados y les hizo muy dependientes del petróleo extranjero, especialmente del Oriente Medio.

Por fin, el nacimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y, dentro de ella, de la Organización de Países Arabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) es un factor determinante en la estructuración del dintorno de la crisis de 1973.

Nacen estas organizaciones en septiembre de 1960, agrupando, primeramente, a Irán, Irak, Kuwait, Saudiarabia y Venezuela, incorporándose posteriormente otros países hasta constituir los trece miembros actuales.

Las características de estos países, desde el horizonte del cártel petrolero que forman, son las siguientes¹⁴.

Presentan cierta homogeneidad, en cuanto son todos países en desarrollo cuya principal fuente de divisas es el petróleo; pero ostentan, asimismo, un alto grado de heterogeneidad: diversidad en la escala de su desarrollo, de necesidades de exportación, de volumen de reservas y en sus motivaciones ideológicas.

Atendidas estas circunstancias, se pueden distinguir tres grupos.

En el primero, se ubican Arabia Saudita, en cuyo territorio se encuentra el 21 por ciento de las reservas comprobadas; Kuwait, Libia y los 5 Emiratos del Golfo Pérsico. En conjunto, tienen el 65 por ciento de las reservas probadas y el 41 por ciento de la producción corriente de la OPEP; una población conjunta de unos 12 millones de habitantes; niveles muy limitados de desarrollo y reservas potenciales conocidas para unos 50 años.

El grupo siguiente está formado por Venezuela, Irán, Argelia e Irak, que muestran un mayor desarrollo económico y mayor población en conjunto —unos 70 millones de habitantes— y menores reservas potenciales.

¹⁴Chenery B., Hollis. Reestructuring the World Economy; *Foreign Affairs*. January, 1975, pág. 249 adelante.

Nigeria e Indonesia constituyen el último grupo, cuyas características son amplia población en conjunto (unos 40 millones de habitantes) y vasto territorio, que les permiten más capacidad para absorber los mayores recursos provenientes del petróleo, y una cantidad más limitada de reservas.

La coyuntura en que se formó la organización se estructuró en torno a dos elementos: por una parte, el "boom" petrolero libio, y, por la otra, la baja de los precios del crudo, debido a las manipulaciones de las compañías que controlaban el mercado, con rebajas que fueron desde 5 a 25 centavos por barril en el caso de Venezuela, y de 18 centavos en el de los países del Medio Oriente.

La idea animadora del cártel fue lograr mayor poder de negociación frente a las compañías, a fin de obtener mejores precios y mayores recursos. Así, a lo largo de difíciles negociaciones que se extendieron hasta 1972, la OPEP logró alcanzar, en parte al menos, esta finalidad; pero el carácter crítico de su acción no se produjo sino debido al detonante de la guerra de 1973.

CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

Dentro del marco del nacimiento de una mayor conciencia del poder que otorga la posesión de ciertas materias primas, y que he denominado "redescubrimiento y pesadilla del Tercer Mundo", se produjeron ciertas consecuencias específicas como efecto de la crisis petrolera de 1973. Las más importantes de ellas, me parece, son las siguientes:

— Se ha hecho más áspero el diálogo entre el norte rico y el sur pobre, que se inició en 1964 con ocasión de la I Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD I), en Ginebra. Los países consumidores de petróleo, bajo la inspiración de Estados Unidos, constituyeron en 1974 la Agencia Internacional de Energía (AIE), que pretende ser, en mayor o menor grado, una réplica a la OPEP.

Una medida de las dificultades y complejidades de tal diálogo la dan las intensas negociaciones que tuvieron lugar en la UNCTAD IV, verificada en Mayo de 1976, las que sólo culminaron, en lo principal, en un acuerdo sobre un programa integrado de productos básicos, que contempla el establecimiento de precios "remunerativos y justos", en los que se tenga en cuenta la inflación mundial, los cambios monetarios y los costos de los productos manufacturados importados; un consenso acerca de que se darían pasos para "la negociación de un fondo común" para el financiamiento de reservas amor-

tiguadoras de las bajas de precios y la elaboración de un calendario detallado de negociaciones, las cuales deben concluir en 1978¹⁵.

— El Tercer Mundo, que hasta 1973 ofrecía el espectáculo de cierta homogeneidad, aparece ahora dividido en, por lo menos, tres grandes grupos: a) los países productores de petróleo y minerales, que se han visto beneficiados con el alza de los precios de estos productos; b) los países con capacidad para superar la crisis del petróleo y c) los países muy pobres, que carecen de materias primas importantes o se encuentran tan deprimidos en el mercado mundial, que no tienen esa capacidad y cuyos ingresos han decrecido del ya muy bajo nivel de 120 dólares per cápita en la década 1960/1970 al más bajo aún de 116 dólares en 1975. Este grupo abarca unos mil millones de seres humanos, la parte más pobre de la humanidad.

Pese a lo anterior, y, talvez a causa, precisamente, de tal fenómeno, las articulaciones entre los países del Tercer Mundo se han acentuado, como también sus esfuerzos para organizarse y adquirir mayor poder de negociación en el diálogo norte-sur.

En efecto, el Grupo de los 77 (que ahora son casi 100), formado por naciones en desarrollo con ocasión de la adopción de la Resolución 1995 — XIX de la Asamblea General de las N.U., que estableció la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo como órgano de ésta, ha establecido contactos con los No-Alineados, habiéndose verificado la primera reunión a mediados de Septiembre de 1976 en México. Los No-Alineados, por su parte, dan cada vez más importancia al problema del nuevo orden económico, como muy claramente se demostró en su encuentro de Colombo, en Agosto de 1976. Al respecto, las declaraciones¹⁶ del Canciller de Túnez, Habib Chatti, evaluando la reunión de Colombo, son significativas: “La distensión internacional ya no es, como al principio, la razón de las reuniones de los países No-Alineados. Lo que ahora vincula a estos países es el desarrollo económico, la independencia y la mantención de la paz”. “Por eso, agregó, es necesario luchar unificadamente por un nuevo orden económico y por ciertos principios generales, como lo es el combate contra el colonialismo, el sionismo y el apartheid, y también por el encuentro de los medios de colaboración entre todos los países”.

El establecimiento de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA), destinado a coordinar la acción de las naciones de América Latina a nivel mundial para buscar un ordenamiento económico mun-

¹⁵ Boletín de la CEPAL, N° 222, ag. 1976.

¹⁶ Cable IPS - Tanjug, de 2 sepbre. 1976.

dial más justo, también se inscribe en el mapa de estas articulaciones.

En el Informe de la Comisión de Productos Básicos sobre su VIII Período de Sesiones¹⁷, el Grupo de los 77 hizo ciertas recomendaciones demostrativas de la esencia de sus preocupaciones, algunas de las cuales son las siguientes:

1) Implementación de medidas inmediatas para promover la transformación de los productos primarios en los mismos países que los producen.

2) Eliminación de todas las barreras al comercio de materias primas en sus formas bruta y elaborada.

3) Garantías a los países en desarrollo de una parte cada vez mayor del comercio mundial de manufacturas y semimanufacturas, mediante esquemas de preferencias y la reconversión de estructuras de producción en los países desarrollados.

4) Aumento de las transferencias financieras netas de las naciones desarrolladas a las en desarrollo, hasta que alcancen el uno por ciento del PNB hacia finales de 1975.

5) Ampliación de las actividades de investigación y desarrollo relacionadas con las materias primas naturales, producidas por los países en desarrollo, y

6) Apoyo a los esfuerzos de las naciones en desarrollo para reforzar el comercio y la cooperación entre ellos.

Además de estas propuestas han surgido otras, como la de organizar un sistema de reservas de una serie de productos básicos (en parte recogida en las resoluciones de la UNCTAD IV, ya recordadas) y la de vincular los precios de las materias primas con los precios mundiales de las manufacturas (principio de indización).

Todo lo anterior es demostrativo de que el problema de los productos básicos, en su más amplio sentido, se ha transformado en un factor decisivo de las relaciones políticas y económicas internacionales.

Explicable resulta que así sea, pues los dos elementos fundamentales que, como se ha visto, lo componen: agotamiento del esquema de desarrollo que el Occidente industrializado impuso a todo el mundo y las relaciones entre productores y consumidores de materias primas, de un modo u otro, tocan y comprometen los intereses de la humanidad entera. La crisis petrolera de 1973 y el redescubrimiento

¹⁷ Junta de Comercio y Desarrollo de las N.U., 15º Período de Sesiones, Ginebra, 12 de marzo de 1975, pág. 4.

del Tercer Mundo que provocó, se identifican, pues, con el surgimiento de uno de los mayores desafíos que el hombre moderno enfrenta, cuyo destino final, a no dudarlo, depende de la forma en que sepa responder a él: positivamente, a través de la cooperación; negativamente, por la vía del conflicto.

Cooperación y Conflictos son así las dos grandes atracciones que solicitan al ser humano, una vez más, para resolver otra de sus crisis fundamentales.

8. LA REVOLUCION CIENTIFICA Y TECNICA Y LA CRISIS DE ALIMENTOS*

*Dr. Fernando Monckeberg B. **

Es una paradoja que en nuestros tiempos de rápidos cambios, cuando el futuro está devorando al presente ante nuestros ojos, estemos tan perdidos acerca de lo que tenemos por delante.

1. Nuestra vida es tan corta que a veces no nos da tiempo para percibir los cambios que experimenta la humanidad. Con frecuencia oímos decir que “nada nuevo sucede bajo el sol”, que “la Historia se repite”; pero no es así. El hombre se modifica con aceleración creciente y la etapa actual ofrece características propias y distintas del pasado. El cambio más trascendental del último siglo proviene del desarrollo increíble de los conocimientos científicos y técnicos, que ha superado la barrera de la imaginación. Conforme a las teorías que se aceptan generalmente, la Tierra tiene 5.500 millones de años. Clarke, el renombrado escritor (A. Clarke, 1958) ** compara la edad de la Tierra con la altura que alcanza el edificio Empire State de Nueva York. Colocando en el vértice un libro de bolsillo, representaría el período en que ha existido nuestra especie, y una moneda puesta sobre el libro correspondería a la era de la civilización mientras una estampilla puesta sobre esa moneda representaría el predominio científico y técnico. Para continuar con la analogía, la goma del sello equivaldría al tiempo transcurrido desde la ausencia de comunicaciones a la forma tan perfeccionada de hoy.

Los acontecimientos del siglo actual son demasiado recientes y trascendentales. Durante milenios y milenios las transformaciones fueron muy lentas y escasos los avances científicos y las aplicaciones

* Médico-Cirujano con especialización en Nutrición. Coordinador Ejecutivo del Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición (CONPAN). Ex Director del Instituto de Nutrición y Tecnología de Alimentos. Miembro de la Academia de Ciencias de Nueva York. Miembro de la Academia de Medicina. Tiene más de 150 publicaciones en revistas chilenas y extranjeras. Colaboraciones en libros de estudio extranjeros. Obras publicadas: “Jaque al subdesarrollo” y “Recursos naturales renovables”.

** Arthur C. Clarke, presidente de la Sociedad Británica Interplanetaria, miembro de la Real Sociedad Astronómica, autor de *The Exploration of Space*, obra de la cual se vendieron 400.000 ejemplares.

técnicas; en menos de una centuria se ha venido encima un progreso abrumador que revolucionó las condiciones de vida y el ambiente. El medio ambiente en que el hombre se desenvolvía era muy adverso y condicionaba un alto riesgo. Es así como hace apenas un siglo la expectativa de vida era sólo de 30 años, mientras que hoy supera los 54, como promedio (World Population Data Sheet, 1968). En Europa Occidental y Estados Unidos ya alcanza a 66 y 69 respectivamente*.

El hombre descubre mediante la investigación el mundo en que vive, extrae sus secretos y los aplica para su propio beneficio. El hombre comienza a dominar la naturaleza y a obtener un mejor rendimiento de los recursos que ésta le brinda. Los conocimientos científicos se acumulan a una velocidad impresionante y cada vez más hombres se dedican a descubrir más misterios. Basta decir, por ejemplo, que en este momento trabaja el 90% de los científicos de todos los tiempos (Zoffler, A., 1971). La producción científica ha alcanzado una expansión increíble: se estima así que en el año 1500 se publicaban anualmente alrededor de 1.000 libros (Glaister, G., 1960); en 1950, 120.000 y en 1966, dieciséis años más tarde, 360.000. Hace una centuria, las revistas científicas de aparición regular no pasaban de 100 y ahora esta literatura sobrepasa los 60 millones de páginas por año (Glaister, G., 1960).

No podemos desconocer la realidad de la revolución científica y técnica, que ha cambiado substantivamente las condiciones de vida del hombre sobre la Tierra e incluso ha cambiado sus objetivos últimos. La velocidad con que este cambio se está produciendo continúa a un ritmo de aceleración creciente; cada vez el hombre adquiere nuevos conocimientos y los incorpora a su beneficio a un ritmo más acelerado. Otra cosa sucedía en épocas anteriores, en que todo el proceso era más lento. Apolonio descubrió la sección cónica 2.000 años antes que se aplicara el concepto a problemas de ingeniería (Zoffler, A., 1971). Pasaron siglos desde que Paracelso descubrió la propiedad anestésica, del éter hasta que se la utilizó (Zoffler, A., 1971); más de 150 años transcurrieron entre el descubrimiento de la imprenta y su empleo (Kuhn, Th., 1962) y en cambio sólo tres meses transcurrieron entre el descubrimiento del transistor y su puesta en el mercado (Lynn, F., 1967). La primera patente para la má-

* Extractado con permiso del autor, del libro de Fernando Monckeberg: *Jaque al subdesarrollo*. Ed. Gabriela Mistral, 1974, Stgo., Chile, págs. 31-63. Las notas y autores se pueden consultar en el mencionado libro.

quina de escribir se inscribió en 1714; pero se la fabricó comercialmente 150 años después. La aceleración con que los descubrimientos se aprovechan es especialmente evidente en los últimos 50 años. Según Frank Lynn (Lynn F., 1967), que estudió los 20 inventos más importantes de la última década, el tiempo de aplicación se ha acortado en un 60%. Es difícil predecir el futuro; pero de seguro se seguirán adquiriendo conocimientos aunque en cada fecha parezca que se ha llegado al tope.

En 1865, un editorial del Times de Londres afirmaba que la gente bien informada sabe que es imposible transmitir la voz por alambres y que no tendría ningún interés práctico si se lograra. Un decenio después Bell descubrió el teléfono. La comunicación se ha hecho indispensable y a su perfeccionamiento debemos en buena parte las convulsiones actuales. Al poco tiempo, otro editorialista del diario contaba que nada sino estupideces se puede esperar de los carruajes sin caballos y que insistir en ello no tenía sentido. A los seis años se armaba el millonésimo automóvil Ford. En una revista de la época aparece otra aseveración que hoy parece graciosa: el hombre ha alcanzado el máximo de la velocidad —60 kilómetros por hora—, que no se excederá porque no se podrá respirar, se congestionarán los ojos y, si se abre la boca, el pasajero reventará por el efecto del aire que penetra a sus pulmones.

Un sociólogo predijo que volverá la estabilidad, porque se ha completado la modernización. Este pronóstico es más bien una manifestación de temor ante los cambios incesantes, que resultan arduos de programar. Montados en la cresta de la ola, no es previsible predecir adónde se llegará. Cuando se lanzó el primer satélite, se aseguró que eran tantos los problemas para colocar un hombre en la Luna que, de ser posible, no ocurriría antes del año 2000. Sentados en nuestras casas vimos, con corto intervalo, a los astronautas alunizar y hablar por teléfono con el Presidente de Estados Unidos. Se ha repetido la proeza al punto que apenas nos conmueve. Sería absurdo pensar que la avalancha de conocimientos se va a detener, especialmente hoy, en que recién comenzamos a asomarnos a lo desconocido. Sería también absurdo pensar que estos nuevos conocimientos no van a repercutir también en la vida del hombre y que, por lo tanto, no van a influir de manera directa en las estructuras de la sociedad futura.

El cambio experimentado en los últimos años como consecuencia de este conocimiento científico y técnico ha sido tan brusco y evi-

dente que no se puede ignorar, y las posibilidades de mejorar las condiciones de vida de nuestra o de cualquiera otra sociedad están directamente relacionadas con él.

2. EL INCREMENTO DE LAS COMUNICACIONES Y LA REVOLUCION DE LAS EXPECTATIVAS

La civilización es la multiplicación sin límite de las necesidades innecesarias.

M. Twain

No cabe duda de que estos progresos han hecho la vida más larga, segura y placentera, pero también han ocasionado otras repercusiones. Una de las consecuencias más importantes del aumento de los conocimientos científicos ha sido el tremendo incremento de la comunicación. Hace doscientos años se estaba prácticamente aislado en pequeñas comunidades y los desplazamientos resultaban muy difíciles, aun dentro de un pequeño radio. Las noticias demoraban, llegaban deformadas o se perdían. En menos de un siglo, el cambio es sustantivo; surgen las grandes ciudades y se perfeccionan increíblemente los intercambios; a los diarios se agregan el telégrafo y el teléfono intercontinentales, la radio, la televisión, los satélites y los desplazamientos en todos los sentidos y a velocidades nunca imaginadas. En tanto que el anuncio de la muerte del rey de España tardaba meses en llegar a Chile, el avión que se aborda en Santiago permite tomar desayuno en Madrid. Un informe reciente de IATA (Asociación Internacional de Transportes Aéreos) señala que en 1971 los vuelos internacionales e internos transportaron ese año 390 millones de pasajeros (Hupsel de Oliveira, 1972). Los satélites ponen en contacto con cualquier parte del planeta a través de un solo sistema. El mundo entero se convierte en unidad no sólo para el astrónomo, sino también para el hombre de la calle; los hechos de cierto significado se difunden ampliamente y en alguna medida ejercen acción en zonas alejadas. Si asesinan a un senador en Estados Unidos, el acontecimiento se nos mete en nuestra propia casa y los contemplamos y oímos casi al instante en que sucede. Platt, que ha cuantificado estos progresos (Platt, I., 1969), señala que desde 1870

á 1970 há aumentado la velocidad de comunicación por 10^7 (10 millones de veces), la velocidad de viajes 10^2 (100). La velocidad de elaboración de datos 10^6 (un millón).

Como consecuencia de este perfeccionamiento se ha hecho presente la revolución de las expectativas surgentes (revolution of rising expectations), la expresión que concibió el Secretario de Estado norteamericano Harland Cleveland y popularizó Adlai Stevenson, usándola en las Naciones Unidas, en que representaba a su país. El individuo supo cómo viven realmente sus semejantes y, aunque quisiera ignorarlo, la información se le introdujo por todos lados. A través del cine y de los otros medios conoció formas mejores y peores que la suya; despertó en él la conmiseración por los desvalidos, pero al mismo tiempo aspiró a elevar su propio nivel. Se percató a breve plazo de muchas comodidades que hacen los días más gratos y placenteros y sintió remecerse los cimientos mismos de su existencia; ya no esperó que terminaran pacientemente las penurias de esta vida o que se las compensara en el Más Allá, sino que exigió y luchó por disfrutar inmediatamente de las ventajas.

Si el ideal de la Edad Media consistió en proveerse de una armadura y partir a la conquista de lugares sagrados, hoy se pretende, para bien o para mal, poseer una casa comfortable, un automóvil, un televisor, un refrigerador y demás granjerías. Cuando se logran satisfacer estas expectativas, éstas no se acallan y, por el contrario, otras nuevas van renaciendo. Días atrás, un viejo campesino de un cajón cordillerano bastante separado decía: "Todo cambió aquí, señor, desde que llegó la radio a transistores; antes todos trabajaban pacíficamente; no había crímenes ni ambiciones. Ahora no hay tranquilidad". Con su simpleza daba en el clavo: había presenciado el estallido de las expectativas.

Esta revolución genera tremendas tensiones a nivel local e internacional, que parecen aumentar de intensidad y frecuencia con el pasó del tiempo. En los países pobres, a los que en mayor o menor medida también llegó la comunicación (Tabla I), y en que prevalecen diferencias socioeconómicas muy grandes, la situación se torna insostenible. Como una marea se abultan los anhelos y se exigen reivindicaciones inmediatas. Los buscadores de poder se dan cuenta de la conveniencia de sumarse y aumentar el clamor porque atraen la simpatía de las masas y tambalea la estabilidad política. Caen los gobiernos, se transforman las estructuras en busca de soluciones y luchan las élites que se reemplazan unas a otras. Los poderosos no

tienen otro camino, peligroso por cierto, que mantener regímenes muy fuertes y, en ocasiones, a sangre y fuego.

Durante algún tiempo, algunos pueblos pudieron segregarse, pero la comunicación continuó perfeccionándose y perforó todas las murallas que pudieran construirse. Como resultado, comienza también a hacer presión allí la revolución de las expectativas y va adquiriendo cada vez mayor volumen. Hace un año un cable de Moscú (*Washington Post*, 1972) señaló que la policía política debió dedicarse a recoger un panfleto que apareció en las calles. Lo firmaba un comité que exteriorizaría las quejas de 246 millones de ciudadanos dentro de la Unión Soviética. El panfleto decía que los ciudadanos estaban cansados de las penurias y la falta de bienes de consumo en el medio siglo de construcción del socialismo. Mientras el 80% de los trabajadores de Estados Unidos y el 50% de Alemania Occidental poseen automóviles, el 1% de los soviéticos goza del privilegio. Enunciaba muchos detalles, señalando, por ejemplo, que, en cuanto a poder adquisitivo, los obreros del Oeste ganaban cuatro veces más.

TABLA 1²

NUMERO DE PERIODICOS, RECEPTORES DE RADIO, TELEVISORES Y ASIENTOS EN CINES (POR CADA 100 HABITANTES) EN LAS DIVERSAS PARTES DEL MUNDO, EN 1968

	<i>Periódicos</i>	<i>Receptores</i>	<i>Televisores</i>	<i>Asientos en cines</i>
Africa	1,4	5,0	0,6	1,3
Norteamérica	11,6	32,0	12,0	4,0
Sudamérica	5,2	22,0	3,0	5,4
Asia (excluyendo URSS e incluyendo Japón)	14,0	15,0	4,5	2,4
Asia (excluyendo URSS y Japón)	—	—	2,0	2,5
Europa	22,0	27,0	15,0	6,1
Oceanía	16,0	11,4	20,0	5,7
URSS	30,0	34,3	10,0	—

² Gassier, H., 1970.

La tensión creciente no se circunscribe a las comunidades pobres y de ambiciones simples. Los conflictos surgen con pujanza y frecuencia creciente en Corea, China, Cuba, Medio Oriente, Vietnam, India, Pakistán, y cada vez ponen más en riesgo la estabilidad y aun la existencia del mundo entero. Si no ofrecen soluciones en consecuencia con el desarrollo se acumula una fuerza que explota de modo irremediable. En colectividades como la nuestra, las expectativas de los estratos sociales son cuantitativamente diferentes. Si bien es cierto que son sencillas en los sectores casi completamente marginados, se incrementan a medida que se incorporan y satisfacen las necesidades fundamentales. Es suicida, además de tremendamente injusto, desconocerlas o posponerlas.

Es este creciente despertar de las expectativas, que cada vez se van haciendo más complejas, uno de los mecanismos por los que los progresos científicos y técnicos de los países desarrollados repercuten sobre los subdesarrollados. Cada vez hay nuevos conocimientos que se traducen en nuevos avances técnicos, que a su vez por medio de la comunicación crean nuevas expectativas para los países pobres, las que al no poderse satisfacer van acumulando tensiones crecientes de muy difícil solución, al menos a corto plazo.

Alcanzar nuestras ambiciones es como alcanzar el arco iris. Mientras avanzamos, se aleja.

E. Burke

3. REVOLUCION CIENTIFICO-TECNICA. SISTEMAS E IDEOLOGIAS POLITICAS

Nuestra ansiedad se debe en gran parte a que tratamos de hacer el trabajo de hoy con las herramientas de ayer, con los conceptos de ayer.

M. Mc. Luhan.

Aparece evidente que presenciamos, especialmente en el mundo desarrollado, una quiebra de los dogmatismos y de las barreras ideológicas, que también parece ser consecuencia de la revolución cien-

tífica y técnica. Hacia 1870 estas barreras parecían infranqueables y el capitalismo y el marxismo cruzaban sus fuegos. En aquella época, este último afirmó que se aproximaba una crisis general del capitalismo y que sus días estaban contados (Carlos Marx, 1870). En cuanto a plazo, al menos, se equivocó, porque partió desconociendo la tremenda revolución técnica que se avecinaba. No hay que olvidar que precisamente en su inicio se escribió *El Capital* (hace ya más de cien años). Los marxistas de entonces ni remotamente vislumbraron la metamorfosis que se gestaba. Interpretaron estos balbuceos técnicos como una simple extensión del conocimiento (Carlos Marx, 1870) y jamás pensaron que estos avances modificarían de manera profunda la existencia misma y su sistema remecería sus principios básicos. Tampoco el capitalismo imaginó la avalancha, pero tuvo más suerte, porque perseveró en los incentivos y estimuló las capacidades individuales que permitieron máxima creatividad y rapidez en la aplicación de la tecnología.

Como consecuencia, se acentuó una separación cada vez más nítida y hasta abrumadora entre los dos ámbitos. Resulta perentoria la urgencia de acortar distancias porque sus pueblos lo exigen y desbordan los obstáculos que oponen los credos y escollos ideológicos. No se precisa ser evidente para presumir que la aproximación se acentuará en un futuro muy próximo. En producción agrícola, la Unión Soviética se ve obligada a estimular también dicho incentivo individual y a modificar sus conceptos de "eficiencia", para adaptarse a los modernos prescindiendo de los dogmatismos. En agosto de 1972 el diario *Pravda* confesó que las granjas colectivas de la región de Tambovskaya cosecharon 1.600.000 toneladas de granos, pero que sólo entregaron al Estado 240.000 porque vendieron el resto en el mercado negro (*New York Times*, 1972). A fines de este año el fracaso soviético fue absoluto, debiendo importar más de 28 millones de toneladas de grano para impedir la hambruna, precisamente de los países capitalistas que lo producen en exceso (*New York Times*, 1973). En el terreno industrial la Unión Soviética se ve también forzada a buscar asesoría técnica e introducción de capitales. Contrata con Fiat la fabricación de automóviles y de camiones, asociándose, además, con industrias norteamericanas. Para este propósito incluso reconoce las deudas de la Segunda Guerra Mundial, permite la instalación de plantas de Pepsi-Cola (*New York Times*, 1973) y solicita préstamos y tecnología del Japón para la explotación de su cobre e inclusive realiza una labor de espionaje en aquellas zonas que eran de influencia norteamericana, como fue el caso de Chi-

le. El incremento de las expectativas removió asimismo las bases del capitalismo manchesteriano, obligándolo a mejorar la distribución y participación de los bienes. Antes la situación era muy diferente y explicable; se elaboraba un dogma o filosofía a que se trataba de ajustar las estructuras, porque el despertar de la revolución industrial a fines del siglo pasado llevó las desigualdades sociales a extremos intolerables.

Hoy el problema se ha trastocado y las estructuras y los sistemas políticos tienen que ser dinámicos y acomodarse a la nueva realidad, que procura multiplicación rápida de las aplicaciones técnicas que conducen a un bienestar. Si uno quiere ser realista, ya no interesan los dogmas políticos y necesariamente deben buscarse sólo aquellas estructuras que permitan un rápido esparcimiento de la creación científica y a su vez la más rápida aplicación técnica. Nuestro país vivió una dura experiencia comprobando cómo los dogmas atentan contra las posibilidades de desarrollo y ojalá que hayamos sacado las conclusiones correctas. La búsqueda de las estructuras más apropiadas la tendrán que realizar los políticos y los expertos, dependiendo del grado de desarrollo y condiciones de cada sociedad. Evidentemente el Estado omnipotente, rígido y autocrático no conforma el motor más adecuado. Nunca el Estado podrá ser igual a la suma de las capacidades individuales. La experiencia demuestra que si no fue el método más expedito al principio de la revolución tecnológica, lo es con menos probabilidades hoy en la vorágine de aplicaciones que acrecientan las expectativas de mejores días. Si bien es cierto que al comienzo de la revolución tecnológica el sistema capitalista liberal manchesteriano fue más eficiente, no significa que ahora sea el más apropiado. Un sistema capitalista como ése no sería hoy día tolerable y probablemente no cumpliría los objetivos ni aun a largo plazo, ya que significaría concentrar las riquezas en pocas manos, marginando a sectores cada vez más importantes. El perfeccionamiento de la comunicación no hace tolerables las desigualdades extremas ni las injusticias.

Soy libre de prejuicios. Los odio a todos.

W. C. Fields

4. REVOLUCION CIENTIFICO-TECNICA. DESARROLLO Y SUBDESARROLLO.

Es estúpido que una nación espere ayuda desinteresada de otra.

George Washington

Aparece obvio que tienden a desplomarse las barreras ideológicas en el mundo civilizado, porque los pueblos exigen cada vez con más fuerza que se cumplan sus anhelos y no se resignan a que oscurezcan su futuro doctrinas dogmáticas y contingentes. Sistemas antagónicos que parecían irreconciliables intercambian información y comercian. Las conversaciones que sostuvieron en Moscú los ministros de Comercio Exterior de Estados Unidos y la Unión Soviética, los viajes de Nixon a China Comunista y al mundo oriental y de Brezhnev a Norteamérica, y la amabilidad con que se recibió a los capitalistas norteamericanos confirman la tendencia evidente. Ya los dogmas no importan: sólo interesan las necesidades de cada país. Nosotros podemos aseverarlo; recientemente fue derrocado un régimen marxista en Chile, lo que trajo la inmediata ruptura de las relaciones diplomáticas de la URSS y los países de su órbita, lo que era de esperarse, ya que dicha potencia perdía un área de importante influencia. Sin embargo, China Comunista no siguió tal conducta, dados su interés y necesidad en el cobre chileno.

Si bien es cierto que las barreras dogmáticas político-filosóficas tienden a desplomarse, en cambio otras divisiones parecen inminentes y tal vez de mayor gravedad porque su solución se ve más difícil. Se trata del abismo que separa a los pueblos que viven bien o que esperan hacerlo a corto plazo y los que viven miserablemente y casi sin esperanza. Esta diferencia comenzó a hacerse patente durante la revolución industrial, y se ha tornado más dramática durante el desarrollo de la revolución científica y técnica. Como consecuencia de esta última, los países ricos acumularon mayor riqueza, mientras que los países pobres acumularon mayor pobreza.

El desarrollo tiene grados y hay algo que a éstos los relaciona perfectamente: la diferencia de acervo científico más que de estructuras políticas (Caglioti, V., 1972). Las más variadas estructuras políticas pueden coincidir con el desarrollo o el subdesarrollo, pero divergen constantemente en cuanto al aprovechamiento de los

avances científicos y técnicos. La realidad es muy cruda: de los científicos que trabajan hoy el 97% está en las naciones desarrolladas, y sólo el tres por ciento restante está en las zonas subdesarrolladas, que constituyen dos tercios de la humanidad.

Hoy en día, y como consecuencia de lo anteriormente enunciado, los países desarrollados están progresando industrialmente a un ritmo exponencial. El desarrollo de ellos seguía un ritmo lineal hasta hace 30 años (*Meadows, D. y Meadows, L., 1972*). De ello se deduce que la diferencia será más dramática en los próximos años (Figura 1). Estados Unidos, que actualmente tiene un ingreso per cápita de 3.500 dólares, alcanzará el año 2000 a 11.600 (Tabla 2). Lo mismo

TABLA 2*

EXTRAPOLACION DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO (PNB) AL AÑO 2000, DE ACUERDO CON EL RITMO DE CRECIMIENTO ACTUAL

<i>Países</i>	<i>PNB per cápita en dólares</i>
Nigeria	60
República Popular China	100
India	140
Indonesia	140
Pakistán	250
República Federal Alemana	5.850
URSS	6.330
ESTADOS UNIDOS	11.000
Japón	23.200

* Tomada de *Limits to Growth*. A report for the Club of Rome's project on the Predicament of Mankind. Universe Books, Nueva York, 1972.

sucedará, en distintas magnitudes, con Alemania Occidental, Japón o la URSS (*Meadows, D. y Meadows, L., 1972*). Si proyectamos el ritmo de crecimiento de Chile en los últimos 15 años (olvidando los últimos 3 años), habrá subido de 550 a 830. Es una falacia juzgar importante este aumento, porque los subdesarrollados deberemos pagar buena parte de la bonanza de los desarrollados. Ocurrirá así en la medida en que nuestra economía, como la mayor parte de aqué-

llos, se reduzca, por orfandad técnica, a exportar materias primas e importar productos elaborados. Para los otros el aumento de los ingresos per cápita significa mayores salarios y por ende mayor costo de las manufacturas que nosotros deberemos pagar. Los 2.000 dólares que actualmente debemos pagar por un tractor serán 6.000 dentro de 28 años, y por una computadora por la que hoy pagamos 200.000 dólares, en ese mismo plazo deberemos pagar un millón de dólares (*Sviedrýs, R., 1971*); mientras tanto nuestras materias primas no habrán sufrido cambios sustantivos en sus precios internacionales. Esto no es una predicción para el futuro, sino que ya está sucediendo. En el año 1950, Colombia vendía a Estados Unidos café a 0,70 centavos de dólar la libra. En esa misma fecha un jeep costaba 1.680 dólares. Hoy día la libra de café se vende a 0,50 centavos y el mismo jeep lo debe comprar Colombia a 2.600 dólares. Estas diferencias necesariamente se verán agravadas tomando en consideración los nuevos avances científicos que se producirán en ese período, y que crearán nuevas necesidades en el mundo subdesarrollado.

Deberemos considerar también otros fenómenos que nos dañan, que también son la consecuencia del incremento de los conocimientos científicos y técnicos; en la medida en que progresan los conocimientos se va produciendo el reemplazo de las materias primas, lo que provoca tremendas crisis y retrocesos en los países que las proveen. Cabría citar muchos ejemplos: el descubrimiento de los nitratos sintéticos arruinó el sistema económico de Chile. El caucho sintético tuvo un impacto tremendo en la economía de Brasil. El uso del nylon y derivados en la industria textil asestó un golpe tremendo a Uruguay, ya que limitó sus posibilidades de exportar lana y aún no se repone de este impacto. Es absurdo pensar que no habrá nuevas aplicaciones tecnológicas; muy por el contrario, se estima que el 80% de todo lo que se utilizará en el año 1985 está aún por inventarse (*Sviedrýs, R., 1971*). En estas condiciones el escaso incremento del ingreso per cápita que podría esperarse para los próximos años no acarreará mejores condiciones de vida, sino que, al revés, éstas serán mucho más desfavorables. Es obvio que esta política de importar productos industriales, que encarecen a cambio de materias primas que bajan o mantienen su valor, no puede continuar mucho tiempo porque la balanza de pagos se deteriora muy rápidamente.

En la época actual el imperialismo de fuerzas ya no tiene razón de ser. De hecho los países poderosos ya no se molestan en ocupar

territorios militarmente (salvo algunos países de la órbita soviética); pero el acervo científico y técnico acumulado ha acrecentado sus ventajas, y como consecuencia ha aparecido lo que podríamos llamar un "neoimperialismo tecnológico", que ejercen todos los países desarrollados sin distingo de los sistemas políticos que los regulan. El sistema es muy simple: el progreso tecnológico permite elaborar productos de alto costo, que los más pobres desean adquirir, y ellos sólo pueden ofrecer materias primas de un costo extractivo muchísimo menor.

La revolución científica y técnica ha constituido para nosotros un tremendo problema que nos aplasta y nos coloca en una situación muy desmejorada. Salir del subdesarrollo en estas circunstancias es mucho más difícil de lo que fue hace cincuenta años. Los países que hoy son desarrollados jamás estuvieron en una situación tan desventajosa, ya que ellos nunca fueron subdesarrollados. Eran sí "no desarrollados", y por lo tanto nunca tuvieron esta tremenda desigualdad tecnológica que los oprimiera.

Para ser objetivo en la apreciación de las circunstancias, es importante darse cuenta de que esta modalidad de neoimperialismo no obedece a dogmas o ideologías políticas y que la ejercen todos los países avanzados, en mayor o menor grado, en relación a su propio desarrollo. Para no dejar lugar a dudas, quisiera analizar algunos ejemplos. En los tres últimos años los gobernantes chilenos se orientaron hacia el mundo socialista, tal vez ilusionados de que les brindaría apoyo significativo y desinteresado. La realidad ha demostrado la equivocación. Hace poco más de un año, la URSS concedió a Chile un préstamo substancial con un interés del 8%, superior al de cualquiera de las potencias capitalistas (Ravines, E., 1972). Porque era de los "créditos atados", nos obligaba a invertir el monto íntegro en la Unión Soviética, sin que nos permitiera adquirir bienes ni siquiera en otros países del área socialista. Se nos exigió aceptar la "cláusula del oro", que defiende a la nación prestamista de todo riesgo de devaluación de la moneda del prestatario y somos deudores en barras de oro. Este tipo de ayuda tan drásticamente condicionada no traduce solidaridad internacional ni entraña costo alguno para los soviéticos. Por su parte, la URSS impulsa así la exportación de manufacturas y equipos de calidad mediocre y de alto precio que difícilmente podría colocar en un mercado libre (Ravines, E., 1972). Dichos equipos ya han llegado a Chile y su mala calidad ya es demasiado evidente e incluso han

tenido que devolverse para ser cambiados por otros productos; mientras tanto, el préstamo está vigente con sus respectivos intereses.

Juicio semejante merece la ayuda a Cuba, que sobrepasaría los 4.000 millones de dólares, y que prácticamente obliga a Cuba a producir azúcar para devolver dicho préstamo por los próximos setenta años (Joines, C., 1972). Es muy difícil que un país desarrollado traduzca su ayuda desinteresada en instalar industrias de productos manufacturados para que compita con su propia producción en el mercado internacional o en su área de influencia y dejen así de ser proveedores de materias primas. De hecho, en el caso de Cuba, después de quince años de revolución, lo único que puede exportar es azúcar y cigarrillos habanos.

En la reunión de la UNCTAD III se discutieron extensamente estos asuntos. En la Tabla 3 se presentan las ayudas en millones de

TABLA 3*

ENTREGA POR PAISES DE LA AYUDA OCCIDENTAL Y SOVIETICA EN 1968 (en millones de dólares y como porcentaje del PNB)

<i>Países</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Porcentaje del PNB</i>
URSS	169	0,05
AUSTRALIA	187	0,67
AUSTRIA	73	0,66
BELGICA	243	1,15
CANADA	306	0,49
DINAMARCA	73	0,55
FRANCIA	1.482	1,24
ALEMANIA OCCIDENTAL	1.623	1,26
ITALIA	550	0,76
JAPON	1.049	0,74
HOLANDA	276	1,10
NORUEGA	57	0,65
PORTUGAL	48	0,94
SUECIA	128	0,50
SUIZA	214	1,26
INGLATERRA	769	0,75
ESTADOS UNIDOS	5.675	0,65

* Development Assistance Committee Statistical Tables, 1969. NU.

dólares (subvenciones y préstamos) que concedieron en 1968 los países occidentales y la URSS. El mayor porcentaje correspondió a Estados Unidos (5.675 millones), o sea el 0,6% de su Producto Nacional Bruto (PNB), seguido por Alemania Occidental con 1.623 millones, o sea, el 1,26% de su PNB. En cambio, la URSS entregó 169 millones, lo que representa el 0,05% de su PNB. En este último caso, el 95% se destinó a préstamos con interés y apenas el 5% a subvenciones, que representaron la mitad del aporte de las otras naciones occidentales. Hay que hacer notar que en la conferencia de la NU (Ginebra, 1963) sobre la aplicación de la ciencia y la técnica en beneficio de las zonas subdesarrolladas, se recomendó, entre otras cosas, que los países avanzados les dedicaran a los atrasados el 1% del PNB (Gunder, A., 1970).

Si bien es cierto que la ayuda otorgada por los países desarrollados ha sido variable, no cabe ninguna duda de que es insuficiente. Si queremos ser objetivos en el análisis de nuestras posibilidades de desarrollo, es necesario tener muy en claro que la ayuda de los países poderosos no la obtendremos fácilmente, ni menos gratuitamente. Para reforzar lo afirmado, vale la pena citar las palabras de Eugene R. Black, ex presidente del Banco Mundial, en el sentido de que los programas de ayuda allegan beneficios substanciales a los negocios norteamericanos:

“1. Les suministran mercado inmediato para las manufacturas y servicios;

“2. Fomentan el desarrollo de mercados para las compañías norteamericanas, y

“3. La ayuda de países extranjeros orienta el desarrollo de empresas libres, en donde las firmas norteamericanas pueden prosperar” (Black, E., 1965).

Los países desarrollados están dispuestos a ayudar, pero, como es lógico, siempre y cuando se resguarde su propio interés. Difícil es que otorguen ayudas significativas y desinteresadas, y, en cambio, es más fácil que otorguen ayudas que permitan fortalecer sus áreas de influencia. En una publicación reciente hecha por el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (Myrdal, G., 1972), se muestra que los países desarrollados han entregado armamentos a los subdesarrollados por valor de 17,4 billones de dólares desde el final de la Segunda Guerra Mundial. De ellos, 7 billones fueron entregados por Estados Unidos y 4 billones por la Unión Soviética. Lógicamente que con este tipo de entrega sólo se consigue

fortalecer sus áreas de influencia. Más claramente lo expresa este ayudante de la Secretaría de Comercio de Estados Unidos a los hombres de negocios de ese país: "Si la ayuda militar y económica se suspendiera, las inversiones privadas se perderían, porque ya no habría ninguna seguridad para que ustedes invirtieran" (Brimmer, F., 1965). No cabe duda de que la reciente desmesurada y distorsionada crítica de la Unión Soviética al cambio de gobierno chileno se debe a que esa potencia perdió un área de influencia importante en América Latina. Iguales comentarios pueden hacerse de la reciente crisis del Medio Oriente, cuya causa de fondo es la disputa de las grandes potencias por los ricos yacimientos de petróleo en esa zona.

Los países subdesarrollados tendremos que grabarnos estos hechos muy profundamente: no podemos esperar de afuera la ayuda substancial, real y desinteresada como para despegar en nuestro desarrollo socioeconómico. Sin embargo, también tendremos que reconocer que la ayuda extranjera nos es indispensable, al igual que nuestro propio esfuerzo. Es obvio que nuestro desarrollo requiere tanto de capital como de tecnologías extranjeras, pero debemos tener claro que éstos llegarán sólo en la medida que convenga a los intereses de los países prestatarios. Es sólo aceptando esta cruda realidad que nosotros podremos sacar provecho de esta ayuda.

Para que no nos quepa ninguna duda a nosotros los chilenos, quiero recordar la reunión de la UNCTAD III, que se realizó en Santiago en 1972. Fuimos testigos muy próximos de cómo los países se alinearon de acuerdo a sus intereses y de cómo los desarrollados escucharon muy educadamente los puntos de vista de los subdesarrollados, pero llegado el momento de las definiciones y conclusiones, nada se pudo obtener y con distintas fraseologías de cliché, características de cada país, se agruparon para no ceder un ápice de sus ventajas logradas.

El primero y más grave de todos los pecados es engañarse uno mismo. Todos los pecados son fáciles después de esto.

J. Bailey

5. DESARROLLO DE LA TECNOLOGIA. EXPLOSION DEMOGRAFICA Y PRODUCCION DE ALIMENTOS

Si el actual ritmo de crecimiento de la población no se modifica, en 500 años más habrá un hombre por cada yarda cuadrada.

H. Hoagland

Otra consecuencia inimaginada de la revolución científica y técnica que preocupa al mundo contemporáneo es la explosión demográfica. Durante milenios y milenios, la población se mantuvo relativamente estática, debido al alto riesgo de morir que prevaleció hasta épocas recientes. Los nacimientos eran muchos, pero las muertes también lo eran, y como consecuencia de ello la población del mundo no crecía o lo hacía a un ritmo muy lento. La desnutrición, las hambrunas, las epidemias devastadoras y las guerras diezaban a las colectividades. La peste negra, en el siglo xvi, asoló Europa; segó así, en tres años, casi dos tercios de los habitantes. No había forma de combatir los casos y los azotes de enfermedades transmisibles. No se las sabía producidas por gérmenes y parásitos; las ciudades y pequeñas aldeas carecían de sistema de agua potable y de eliminación de excretas y desperdicios; menos aún existían conceptos de higiene y saneamiento.

Sin mercadeo, el abastecimiento de alimentos era incierto; no se disponía de métodos para preservarlos de la putrefacción y contaminación ni de medios de transporte para llevarlos a los sitios de consumo. Muy pocos individuos podían regularmente consumir carne, de difícil conservación,* y los que residían a más de 50 kilómetros de la costa no tenían acceso a los productos del mar.

La mortalidad infantil era elevadísima, y se estima en algunos países europeos, en el siglo xvii, de 500 por 1.000** (Ehrlich, P., 1968).

* Explica el afán vehemente de conseguir especias, que disimulaban, al menos, la descomposición. Determinaron los viajes a Oriente y, en verdad, el descubrimiento de América. Para alcanzar las Indias, Colón navegó hacia el occidente y creyó encontrarlas.

** Se entiende por mortalidad infantil el número de niños que mueren antes de cumplir un año de edad de cada mil nacidos vivos en un año calendario. Se le sabe excelente índice para apreciar el nivel sanitario, nutritivo y cultural de una nación.

Estas condiciones precarias e inseguras no sólo afectaban a los grupos más pobres, sino también, en grado menor, a los acomodados. Los niños no se consideraban seres humanos hasta que sobrepasaban los tres o cuatro primeros años, porque su suerte era muy aleatoria.

Se postula que al comienzo de la era cristiana, la humanidad se componía de unos 250 millones de individuos. Se duplicaron después de unos 1.650 años (Bogue, D., 1969). De allí en adelante empezó a acelerarse lentamente el ritmo del crecimiento y la segunda duplicación demoró unos dos siglos; a la revolución industrial, que en alguna medida cambió las condiciones de vida, siguió, a la distancia, la científica y técnica. En el intervalo se descubrió que las enfermedades infecciosas son producidas por gérmenes, pueden prevenirse y curarse, y se desarrolló el saneamiento ambiental (agua entubada y después clorada, alcantarillado y otros sistemas de eliminación de excretas). Se difundieron los conocimientos de higiene, mejoró la alimentación y se hizo asequible a una proporción mayor de los habitantes. Se perfeccionaron los métodos de producción, de conservación y los procesos de mercadeo. Disminuyeron los riesgos de fallecer y aumentó el promedio de vida de unos 30 a unos 54 años (World Population Data Sheet, 1968). En los mismos países europeos la mortalidad descendió de 500 por 1.000 a bastante menos de 100, y, en algunos, aun a 20 (Bogue, D., 1969). En grado menor, los avances beneficiaron también a las áreas pobres. Así, por ejemplo, la introducción del DDT en Ceilán, en 1946, permitió eliminar los mosquitos que transmitían la malaria, y la mortalidad general bajó en 35% en dos años (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: FAO, 1964).

De resultas se desencadenó una tremenda explosión demográfica, y ahora somos unos 3.600 millones de seres humanos, número que podría doblarse en el corto plazo que media hasta el fin del siglo (Figura 2). Los incrementos adquieren caracteres especialmente alarmantes en el mundo del subdesarrollo o sumergido, donde han disminuido las defunciones, pero se ha mantenido alta la natalidad. Hacia el año 2000 se espera que las poblaciones de América Latina (en que hay naciones que doblan su número de habitantes cada 15 años) (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1964) y de Estados Unidos se incrementen en casi 200% y en menos de 30%, respectivamente. La situación para toda aquella es grave desde muchos puntos de vista: con pocas ex-

cepciones, tienen 40% más de menores de quince años, lo que implica proporción exagerada de dependientes que gravan a los activos; expansión desmesurada de las ciudades, y, sobre todo, de las capitales; poblaciones marginales y déficit de viviendas; analfabetismo de 30%, que ha aumentado en números absolutos no obstante haberse elevado los presupuestos respectivos más allá de límites convenientes; incapacidad para construir la infraestructura económica por atender la avalancha de nuevos individuos por el exceso de inversiones demográficas: escuelas, casas, sanidad, insuficiencia de los mercados de trabajo, etc. (*Foreign Economic Development Service, U.S., 1970*).

Con respecto a los datos de FAO, 1964, cabe preguntarse qué sucederá en el futuro inmediato, y las perspectivas son inquietantes. Se puede afirmar que se dispone de conocimientos suficientes para incrementar la producción y satisfacer holgadamente la demanda actual y del futuro. Los obstáculos radican en la aplicación. En los países prósperos, el rendimiento es muy alto y muy pobre en los subdesarrollados.

Volvemos nuevamente a lo que antes habíamos señalado: mientras una parte del mundo es capaz de crear y aplicar conocimientos que se traducen, entre otras cosas, en mayor productividad en la tierra, otra, la más poblada, se mantiene en situaciones primitivas, no siendo capaz ni de crear como tampoco de aplicar conocimientos. Aun hoy día los países ricos continúan aumentando sus disponibilidades de nutrientes per cápita, mientras que los otros comienzan a disminuir lentamente, ahogados por su crecimiento vegetativo (Mayer, J., 1972). Si toda la superficie arable del globo se cultivara con la eficiencia que lo hace Holanda, habría alimentos para que subsistieran adecuadamente 28.000 millones de individuos; si la actual tierra en explotación produjera con la eficiencia del Japón, habría una cantidad de alimentos suficientes como para alimentar 95.000 millones de habitantes (Mayer, J., 1972).

Estos cálculos se basan en el área cultivable, que es aproximadamente de 3.400 millones de acres (Prasolov, C., 1972). Diversos expertos estiman que puede expandirse hasta 13 ó 17 millones (*Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1971*). Parece cierto que el hombre tiene ya los conocimientos necesarios y los recursos naturales como para solucionar con creces el problema de abastecimiento de alimentos. Sin embargo, lejos de solucionarse, parece agravarse. Durante los últimos cinco años la producción por individuo de Africa, Asia y América Latina ha des-

cendido paulatinamente (Figura 3), porque el crecimiento vegetativo de la población ha superado a los mayores rendimientos (Mayer, J., 1972). En contraste, Japón, con el rendimiento más alto del mundo, continúa aun ahora aumentando su producción agrícola a razón de 3% al año (*Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture, 1972*). La diferencia dramática deriva fundamentalmente de la falta de conocimientos y tecnologías. El mismo Japón consume mil veces más abonos por hectáreas que nuestra América (*U.S. Department of Agriculture, 1972*), y los aplica racionalmente según las necesidades de cada cultivo y la composición de la tierra. Las diferencias son aún más grandes en cuanto a pesticidas, insecticidas, herbicidas y en el grado de mecanización.

En las naciones avanzadas existe toda la infraestructura que asegura mercados estables, justos y de fácil acceso, agroindustrial, almacenamiento, preservación, transporte, y lo que es fundamental, poder adquisitivo. FAO calcula que en América Latina la ausencia o insuficiencia de esos elementos, a la que se agregan los parásitos y roedores, es la causa de que se pierda el 40% de lo poco que se produce (*Department of Agriculture, 1970*). Chile no escapa a este esquema, y si bien no se cuenta con datos precisos, las mermas de este orden pueden ser tan grandes o mayores que las que acepta la FAO (*Instituto de Investigaciones Agropecuarias, 1970*). Sólo en pesca hay un 50% de diferencia entre la recolección y lo que llega realmente a la boca del consumidor (Seminario sobre Actividades Pesqueras en Chile. Valparaíso, 1970). En frutas, verduras, cereales y carnes la dilapidación es también considerable.

Mientras en los países pobres el mayor drama es, sin duda, la falta de alimentos, otros problemas, tanto o más amenazantes, comienzan a hacerse presentes en el mundo desarrollado: la ruptura del equilibrio ecológico y la contaminación del medio ambiente (*"Meadows, D., y Meadows, L.", 1972*). En el mundo subdesarrollado comienza también a plantearse esta situación en las grandes ciudades, que evidentemente se acentuará si se incrementa el ritmo de desarrollo industrial. Es lógico enfocarlo con criterio correctivo, y, sobre todo, preventivo, con el fin de evitar que aparezcan o se multipliquen los factores que ocasionan la expoliación del ambiente. Después de constituidos, resultan enormemente más arduos y costosos de abatir.

El hombre construye muchas murallas, pero pocos puentes.

D.Pire

RESUMEN

En la primera parte se echó un vistazo general al mundo de hoy y a la suerte pasada y venidera de nuestros congéneres. Probablemente adolece de muchos vacíos y distorsiones personales, pero puede que induzca, al menos, a pensar en las sociedades en desarrollo, y, más específicamente, en las posibilidades de Chile, que se analizan, en detalle, en los capítulos sucesivos. Se ha tratado de exponer algunas ideas fundamentales.

1. Lo más trascendental que ha ocurrido desde que comenzó la civilización es la tremenda cantidad de conocimientos, que, en los últimos 80 años, se han "venido encima", y cuya aplicación a problemas concretos ha cambiado de manera fundamental las condiciones de vida. El proceso no se ha detenido: sigue el incremento en forma exponencial, y las nuevas adquisiciones repercutirán necesariamente en dichas condiciones en el futuro próximo.

2. Por efecto de estos conocimientos los hombres se comunicaron entre sí, y a las comunidades casi aisladas siguió la unidad, donde los acontecimientos que ocurren en cualquier lugar ejercen influencia en otras partes y aun sobre la humanidad.

3. La comunicación genera cantidad tremenda de expectativas, difíciles de satisfacer a corto plazo y que constituyen causa de grandes tensiones sociales.

4. Las nuevas expectativas desmoronarán las divisiones ideológico-filosóficas, y ya se buscan soluciones pragmáticas y a corto o largo plazo.

5. En tanto que tienden a desvanecerse esas diferencias, se acentúa un contraste más grave entre los que viven bien y los que viven mal (desarrollados y subdesarrollados). Los avances científicos no traen beneficios parejos, porque unos son capaces y otros incapaces de aprovecharlos.

6. La revolución técnica provoca situaciones económicas tremendamente desfavorables para el mundo subdesarrollado, que le impiden el progreso rápido. Las naciones avanzadas ejercen un neo-imperialismo en relación al grado de subdesarrollo y obtienen provechos de las nuevas circunstancias. Es difícil esperar una ayuda desinteresada que prescinda de las conveniencias propias y no las resguarde.

7. Las posibilidades de mejoramiento dependen del propio esfuerzo y no procede dejarse engañar por el canto de sirenas. Sin embargo, dicha ayuda puede ser importante dentro de este contexto.

8. Los beneficios del desarrollo científico y técnico acarrearán efectos colaterales de difícil solución: a) contaminación del medio (de modo especial en los países ricos), y b) explosión demográfica (particularmente grave en los pobres).

9. En los últimos años disminuye en éstos la producción de alimentos per cápita. La principal causa es el bajo nivel científico y tecnológico, que no les permite un aprovechamiento adecuado de sus recursos naturales.

10. Los cambios que se están produciendo son demasiado rápidos y el desconocerlos, desvirtuarlos o minimizarlos significa perder oportunidades que difícilmente podrán recuperarse.

RECONOZCAMOS NUESTRA REALIDAD

Condiciones de vida en Chile en relación a otros países

Ya no puede pensarse que el desarrollo socioeconómico de un país puede lograrse por sí mismo y aislado del resto de las naciones del mundo. Hoy en día, en alguna medida, todos somos interdependientes y el pretender aislarse inevitablemente conducirá a la estagnación o retroceso.

Para ser objetivo en la correcta evaluación de nuestras posibilidades, es también indispensable situarnos en el mundo de hoy y tratar de predecir lo que ocurrirá en el futuro. Es necesario también ser muy objetivo para entender las reglas del juego con las cuales deberemos desempeñarnos, y con estos antecedentes evaluar nuestra realidad socioeconómica y ver con qué recursos contamos.

Chile ha sido considerado como un país subdesarrollado o en vías de desarrollo. Sin embargo, es importante aclarar que el concepto de subdesarrollo es muy amplio y no se puede generalizar ni tampoco englobar a todos los países subdesarrollados bajo un mismo patrón. La situación de los países latinoamericanos no es similar a la de los países de África o Asia, ya que hay diferencias importantes económicas, raciales, religiosas o históricas que le dan características diferentes a cada grupo de países. A su vez, dentro de América Latina, también la variabilidad es muy grande, siendo diferente el grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por cada uno de ellos. Desde el simple análisis del Producto Nacional Bruto (PNB), con todas las limitaciones que este índice tiene, se evidencia ya esta diferencia (Tabla 4). De acuerdo a los datos de CEPAL de 1969, el

TABLA 4

PRODUCTO NACIONAL BRUTO POR HABITANTE EN PAISES
LATINOAMERICANOS (Datos obtenidos de CEPAL, 1969)

<i>País</i>	<i>Dólares</i>
Argentina	851
Venezuela	765
México	631
Uruguay	628
Panamá	610
Chile	585
Costa Rica	521
Perú	386
Guatemala	337
Colombia	336
Brasil	314
El Salvador	307
Nicaragua	299
Ecuador	286
Paraguay	257
Honduras	229
República Dominicana	196
Bolivia	184
Haití	92

PNB más alto de América Latina corresponde a Argentina, que alcanza a 851 dólares, y el más bajo a Haití, con 92. El de Chile en ese año era de 585. Lo superaban cinco países (Argentina, Venezuela, México, Uruguay y Panamá), y quedaba por encima de otros trece (Costa Rica, Perú, Guatemala, Colombia, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Ecuador, Paraguay, Honduras, República Dominicana, Bolivia y Haití).

Hace dos años, el Instituto de Desarrollo Social de la NU, con sede en Ginebra, calculó el grado de desarrollo económico de 80 países, basándose en más de 50 ítem diferentes: ingresos, consumo de kilowatts y de combustible, kilómetros de caminos pavimentados, producción de acero, número de radios, televisores, refrigeradores, etc. Asignó a cada rubro un porcentaje y obtuvo un índice de desarro-

llo. Estados Unidos figura en primer lugar con 111 puntos, y Chile está ubicado aproximadamente en la mitad de los países estudiados con un índice de 61, sobre numerosos países latinoamericanos, y sólo por debajo de Argentina y Venezuela. En base a este estudio, nuestra situación podría definirse como intermedia entre aquellos muy atrasados y aquellos desarrollados. Pero esto no puede complacernos, puesto que parte importante de la población no tiene niveles de vida dignos ni aceptables. El déficit habitacional sobrepasa las 600.000 unidades; sólo el 24% de la población dispone de un sistema de eliminación de excretas adecuado, y no más del 18% dispone de agua potable por cañerías (*Ministerio de Obras Públicas, 1973*). Las estadísticas arrojan un 10% de analfabetismo, pero esta cifra reviste poco significado, puesto que existe un número más alto de analfabetismo por desuso y porque lo que aprendieron no tuvo la fluidez que le confiere la utilidad (*Ministerio de Educación Pública, 1969*).

De cada 100 niños que inician la educación primaria, 30 logran terminarla. Por otra parte, existen serios problemas de nutrición, y es así como más de la mitad de los niños chilenos no reciben una alimentación adecuada a sus necesidades. El país no produce la cantidad suficiente de alimentos, lo que se ha visto agravado en los últimos dos años, en que ha sido necesario llegar a importar más del 50% de los alimentos que consume la población. Aún así, la disponibilidad de alimentos está muy por debajo de lo que puede asegurar una alimentación normal. El promedio diario de consumo de proteínas de origen animal es de apenas 28 g. por persona, muy inferior a las cifras de países desarrollados, que sobrepasan los 55 g. por persona y por día (*Monckeberg, F., 1972*). Las condiciones de salud son precarias, lo que se refleja en los altos índices de mortalidad (la mortalidad infantil es aún una de las más altas de América Latina) (*Servicio Nacional de Salud, 1973*).

En un estudio reciente, en que se estudiaron las condiciones de vida y estado nutritivo del total de la población de la provincia de Curicó (que representa lo que ocurre en el Valle Central de Chile, donde se concentra la producción agrícola), se encontraron los siguientes índices (*Monckeberg, F., 1968*):

- a. Vivienda: buena 16%, regular 34%, mala 14% y muy mala 36%.
- b. Abastecimiento de agua: adecuado 44% e inadecuado 56%.
- c. Eliminación de excretas: buena 32%, mala 37% y pésima 31%.
- d. Hacinamiento: sobre el 50% de más de dos individuos por cama y de más de 3,6 por pieza.

e. Educación: de los padres de familia, 21% de analfabetismo y 40% con menos de tres años de educación primaria.

f. Alcoholismo: el 40% de los padres de familia son bebedores excesivos (sexo masculino).

g. Infestación: 71% de los niños tiene parásitos en sus deposiciones.

A modo de lastre demasiado pesado, más de la mitad de la población está sujeta a altos riesgos de salud y enfrenta serios obstáculos para el desarrollo de las capacidades intelectuales y físicas indispensables para participar realmente en la sociedad. Un porcentaje muy alto está limitado en su capacidad y, como consecuencia, su producción es pequeña. Ello necesariamente acarrea bajos salarios y subempleos que cierran un círculo vicioso difícil de romper de miseria y marginalidad. Como consecuencia, se produce disminución de la productividad general y una distorsión de la distribución del ingreso, que acentúa las diferencias socioeconómicas y aumenta las tensiones sociales.

9. LA EVOLUCION POLITICA DE AFRICA DESPUES DE ANGOLA

*Federico Marull Bermúdez**

INTRODUCCION

Del mismo modo como los latinoamericanos nos sentimos molestos, a veces irritados, otras simplemente divertidos por las generalizaciones que los demás hacen sobre América Latina, de igual manera los africanos rechazan los lugares comunes e inexactitudes que se repiten y siguen repitiendo sobre su geografía e historia o acerca de su realidad actual.

Aunque parezca increíble, la imagen difundida por el cine y la literatura aún sigue vigente y continúa siendo aceptada en amplios círculos que se suponen bien informados. La creencia de que Africa es todavía el escenario primitivo y salvaje, predominantemente húmedo y selvático, donde arriesgados cazadores capturan fieras, estilo Tarzán, ha constituido la generalización más inexacta, y, al mismo tiempo, el legado más persistente que tanto el cine como la televisión se encargaron durante largos años de publicitar y vender para nuestro consumo y distracción.

Por otra parte ha existido desinformación, y quizás cierta reticencia explicable, para actualizar y reemplazar esa imagen simple y romántica por la realidad de un Africa compleja, cambiante y multifacética.

Hasta el término de la Segunda Guerra Mundial no era tarea difícil seguir y localizar la situación política de los países y regiones africanas. Las grandes expresiones de la Geografía Política del Africa hasta 1945 la integraban las colonias francesas e inglesas, el Congo Belga, Angola y Mozambique bajo el dominio secular portugués. Ayudando incluso a simplificar el mapa, la Alemania del Kaiser,

* Abogado. Profesor de Historia. Magister en Geografía. Estudio de Post-Grado en Georgetown University. Washington D.C. International Union of Local Authorities (IULA), La Haya. Holanda. Ha sido profesor de la Escuela de Derecho de la U. de Chile. Profesor de Historia de Chile en la Academia Diplomática Andrés Bello del Ministerio de Relaciones Exteriores. Consejero del Ministerio de Relaciones Exteriores en la Embajada de Venezuela.

después de la Primera Guerra Mundial en 1919, había entregado sus colonias a Francia y Gran Bretaña. Prácticamente, entonces, estas dos grandes potencias dominaron casi todo el continente "oscuro", siendo las principales beneficiarias de la política expansiva, constituyendo así poderosos y extensos imperios coloniales. Otras naciones europeas, por haber llegado tarde al "reparto de África", cuyas reglas del "juego" fueron estipuladas en las conferencias internacionales de Berlín, debieron conformarse con menores extensiones territoriales. Ese fue el caso de Italia y Alemania. En ese mapa colonial de África, la pequeña Liberia y el antiguo Reino de Etiopía, ambos independientes, fueron la excepción a la regla. Aún más, en 1936, quedó únicamente Liberia como nación soberana, pues el reino etíope fue invadido y dominado por Italia. En la actualidad observamos que, al revés que en 1945, la Geografía Política Africana presenta un panorama exactamente distinto y opuesto. Hoy virtualmente no quedan colonias al haber obtenido su independencia política casi medio centenar de países. Casi todos, al independizarse de sus respectivas metrópolis, adoptaron la forma republicana de gobierno. Solamente Burundi, Libia, Lesotho y Ngwane adoptaron el régimen monárquico, quedando ahora sólo Lesotho y Ngwane como reinos, al transformarse en repúblicas Libia y Burundi. La mayoría de las naciones africanas se han declarado partidarias de instituir gobiernos que pueden calificarse de izquierdistas, con un fuerte contenido nacionalista en todos los casos, sean moderados o agresivos. Sin embargo, en toda África se han manifestado tendencias personalistas, golpes y cuartelazos, con todos los matices propios de una manifiesta inmadurez política tanto de gobernantes como de gobernados. Interactúan en este proceso odios raciales y tribales, diferencias religiosas y dialectales, junto a influencias e intereses económicos foráneos, y todo ello dentro del contexto de los periódicos esfuerzos que se realizan en pro de la unidad africana continental. Creemos que en la futura "africanización" de África se encuentra la clave de un desarrollo firme y sostenido, que supere la inestabilidad política y la aún prevaleciente dependencia cultural y económica.

Analizaremos a continuación los rasgos más distintivos que permitan comprender mejor las variables que operan en el mapa político africano actual, a la vez que trataremos de demostrar la inexactitud de las imágenes erróneas que aún persisten sobre su realidad histórico-geográfica.

La extensión de Africa es más del doble en superficie que la del Continente Antártico, pero más pequeña que Sudamérica. Alcanza a treinta millones de kilómetros cuadrados. Para dar una idea de esta enorme extensión: cabe en su superficie tres veces Europa, 10 veces la Argentina o quince veces Chile.

En primer lugar, el continente africano ofrece a simple vista un aspecto compacto, macizo, como recogido sobre sí mismo, sin penínsulas alargadas ni brazos de mar que lo penetren. Esta impresión sólida de Africa se ve reforzada por la existencia de escasas islas a su alrededor, excepción hecha de la gran Isla de Madagascar, ubicada a 400 kilómetros de distancia de la costa SE.

El relieve africano está conformado en general por bordes montañosos que encierran amplias mesetas. Estas adoptan la forma de grandes "cubetas", o sea más altas en la proximidad de sus bordes que en sus planicies interiores. Al contrario que los demás continentes, el relieve africano no posee largas cordilleras en proporción a su enorme superficie territorial, siendo una excepción los Montes Atlas en Noráfrica. Tampoco existen extensas llanuras como las del continente americano. Las estrechas llanuras africanas son litorales de poca anchura, debido a la gran proximidad de los altos bordes a la línea costera atlántica o índica. Estos bordes próximos a las costas enmarcan a su vez las planicies o cubetas centrales del Africa Central, Oriental y Austral.

Los bordes montañosos litorales han constituido un obstáculo natural formidable a la penetración que tradicionalmente se ha intentado emprender desde las costas. Junto al inmenso y árido Sahara por el Norte, los altos bordes costeros han sido barreras casi infranqueables que retardaron la exploración y expansión europea en las regiones centrales y tórridas de Africa. Las fuentes legendarias del Nilo, por ejemplo, constituyeron durante décadas un verdadero misterio, el que recién fue revelado por la expedición del británico John H. Speke en 1858 al reconocer el Lago Victoria-Nyanza.

Condicionados por estos relieves, los ríos africanos se caracterizan por buscar generalmente el camino más largo y dificultoso para llegar a desembocar a los mares. Por tanto, otras características de las vías fluviales es que, precisamente, no son "vías" de penetración desde la costa al interior. Ofrecen en su recorrido serias dificultades para la navegación debido a las cataratas, los rápidos y cascadas que

se producen al tener que superar desniveles de gran altura o franquear gargantas y desfiladeros propios de los relieves montañosos de los bodes costeros. El río Congo es un clásico ejemplo, pues, aunque utilizado como vía, deben realizarse dificultosos y repetidos trasbordos para franquearlo, siendo el principal obstáculo las cataratas de Yellalla, a 200 kilómetros del litoral. El Nilo, con sus seis cataratas a lo largo de su extenso recorrido, y el río Zambeze "saltando" más de cien metros al formar las imponentes cataratas Victoria, así bautizadas por el explorador Stanley, constituyen otros ejemplos de los accidentes y dificultades que el relieve presenta a los ríos africanos.

El mencionado explorador Henry M. Stanley comparaba el relieve del Africa Austral con la forma de un sombrero de fieltro. En efecto, haciendo un "corte" en el continente, a la latitud del Trópico de Capricornio, se puede observar que este sombrero de fieltro presenta dos bordes costeros: uno occidental correspondiente al litoral desértico del Africa del Sudoeste (Namibia) y otro borde oriental que también deja una llanura litoral estrecha en la desembocadura del Limpopo, en Mozambique. El fondo de la "copa del sombrero" correspondería a una cubeta donde está el desierto de Kalahari, encerrado por estos bordes montañosos, los Montes Damara al oeste y los Montes Drakensbergen al oriente.

Como señalábamos anteriormente, la falsa imagen geográfica de Africa, producto en parte de la creación imaginativa de Edgard Rice Burroughs (Tarzán de la Selva), nos mueve a pensar en climas extremadamente lluviosos, los cuales suponemos como preponderantes en el continente negro. Sin embargo no es así. Por el contrario, Africa es un continente relativamente seco. Considerando la extensión reducida de las áreas lluviosas en comparación a las grandes superficies secas (Sahara, Libia y Kalahari) o semiáridas como las estepas sudanesas del país de Sahel, debe concluirse que se trata de un continente predominantemente seco, sin perjuicio de ser casi totalmente cálido. Estas características, que tipifican su geografía, se explican tanto por la ubicación de Africa dentro de la zona tórrida o tropical, como también por la existencia de las alturas montañosas costeras. Los ya citados bordes costeros detienen los vientos marinos que podrían refrescar la temperatura. Dicha circunstancia, agregada al hecho de que no existe ningún brazo de mar que penetre en el interior del continente, da como resultado que, durante casi todo el año, Africa permanece sumergida en una masa de aire caliente que desde el Sahara se desplaza hacia el sur manteniendo al-

tas temperaturas. Constituyen excepciones las regiones de clima templado mediterráneo de la República Sudafricana situadas al Sur del trópico y las mesetas de Kenya en Africa Oriental, donde la altura hace disminuir la temperatura.

Las zonas donde caen abundantes precipitaciones se localizan en las costas del Golfo de Guinea y Africa Occidental, como también en la región Central Ecuatorial. La intensidad de las lluvias es tal que al acercarse al litoral guineano pareciera ingresar a una "olla negra", según el decir de los navegantes, describiendo así las amenazantes y oscuras masas de aire que descargan precipitaciones torrenciales entre rayos y truenos que asemejan rugidos de fieras salvajes. De allí el nombre de Sierra Leona. Sin embargo, en el resto del continente, mientras más nos alejamos del Ecuador, sea hacia el Norte o el Sur, las lluvias van disminuyendo notablemente. Las densas selvas ecuatoriales propias de las altas temperaturas y lluvias ininterrumpidas, caracterizan el paisaje cálido y húmedo que, pese a su relativa reducida extensión ha sido el símbolo de Africa. Próxima a las selvas ecuatoriales, y a veces en su contorno, aparece otro tipo de clima con su correspondiente asociación vegetal: la Sabana. En la sabana no llueve durante todo el año, pero las lluvias son suficientes para hacer crecer una vegetación herbácea característica. Los altos herbazales ocupan grandes superficies y son de tal tamaño en altura, que alcanzan a cubrir a un jinete y su cabalgadura completamente. Por otra parte, a través de las sabanas (llanuras nigerianas, katanguesas, etc.) debido a la acción de los ríos se presenta una prolongación de los caracteres tropicales lluviosos, formándose selvas "en galería" a lo largo de ambas riberas fluviales. Asimismo en la región de las sabanas es donde habitan los animales característicos de la fauna africana, tales como jirafas, leopardos, cebras, elefantes, gacelas, hienas, leones, avestruces y en las orillas de los ríos hipopótamos y cocodrilos. Cuando la estación de lluvias sólo dura tres o cuatro meses, o cuando sobrevienen repetidas sequías como las últimas que han afectado a la sabana sudanesa (Níger, Chad, Alto Volta), la sabana deja lugar a la estepa semiárida. En Sudáfrica, sin embargo, la región esteparia, a pesar de su breve estación lluviosa, permite desarrollar actividades agrícolas y ganaderas importantes en los prósperos "Velds" (Veld-campo, en boer-holandés). Por su parte, como habíamos señalado, los desiertos ocupan las más vastas superficies del continente, especialmente sobre los trópicos mismos, Sahara y Libia en el de Cáncer y los menos secos de Namib y Kalahari sobre el Trópico de Capricornio, el mismo que pasa al

norte de la ciudad de Antofagasta y atraviesa nuestro desierto de Atacama.

PREHISTORIA E HISTORIA AFRICANAS

Hasta las primeras décadas del presente siglo era generalmente aceptada la hipótesis que pretendía ubicar en el Asia la cuna del género humano. Se enseñaba que en el continente asiático se habían encontrado los restos fósiles humanos más antiguos (el hombre de Pekín y el de Java) y que allí separados por las enormes barreras montañosas Himalayas, Montes Altai-Pamir e Hindukush, los primitivos grupos humanos habrían evolucionado diferentemente, condicionados tanto por el clima (frío-blanco siberiano-caucásico; tropical de gran insolación= negros y negrillos de la india), por la geografía física (grado de mimetismo: loess= polvillo amarillo; nieves= colores pálidos) o por el tipo de alimentación y otros agentes de diferenciación los que, actuando durante cientos de miles de años, dieron como resultado los tres distintos grupos étnicos o principales "razas" de la humanidad.

Si bien es cierto que esta interpretación racionalmente aceptable pero inexacta ya había sido superada por las investigaciones de los años treinta, han sido los recientes descubrimientos de yacimientos arqueológicos en Africa, especialmente en Africa Oriental y Austral, los que han producido una transformación substancial en relación al verdadero origen y antigüedad del hombre.

AFRICA, CUNA DEL GÉNERO HUMANO

La evidencia directa de la evolución del hombre desde sus antecesores prehumanos radica en los restos que existen en los yacimientos fósiles: Al respecto, a grandes rasgos pueden reconocerse cuatro principales "fases" estructurales del proceso evolutivo: 1) La fase prehumana, de los "simios adelantados", por así decirlo, en la cual se ubican a aquellos restos fósiles designados como Australopitécidos; 2) La fase humana temprana, que correspondería al Homo Habilis, desarrollado al punto de poder él mismo fabricar los utensilios de piedra que se han encontrado junto a sus restos fósiles; 3) La fase humana posterior de los Pitencantrópidos, sobre los cuales no existe duda alguna sobre su calidad humana propiamente tal, pues llenan todos los requisitos anatómicos y culturales para ser considerados como tales. Ejemplos de ellos son los restos de los yacimientos de

China y de Java (*Homo Erectus*) y también en el Norte de Africa, y 4) La fase humana moderna del *Homo Sapiens*, que se subdivide en dos: la del *Homo Sapiens Neanderthal*, contemporáneo a la última glaciación de Würm, que transformó a la península europea en un lugar helado e inhóspito; y la fase del *Homo Sapiens* moderno, con los sucesores del Hombre de Cro-Magnon quienes finalmente vivieron a fines del Paleolítico y en el Neolítico de hace ocho mil años.

Ahora bien, en el continente africano se han realizado hallazgos correspondientes a todas las fases señaladas y se han ubicado a los Australopitécidos (australopitecos) de la mayor antigüedad conocida, los que han sido hallados conjuntamente con los únicos restos del primer hombre, el *Homo Habilis*. En efecto, el mejor yacimiento fósil fuera de Africa del Sur, se halla en Tanzania, en la garganta de Olduvai. Allí, en 1959-1960 el antropólogo Dr. Louis B. Leakey y su equipo encontraron restos de un gran Australopiteco que denominaron el *Zinjanthropus* (de zinj=viejo), pues la datación de este fósil arrojó una antigüedad de 1.750.000 años. Cerca de este yacimiento fueron asimismo hallados los restos y utensilios pertenecientes al *Homo Habilis*, los que se han homologado como de la misma antigüedad, de conformidad a los métodos de datación radiométrica del Potasio-Argón. Africa habría sido la "patria" primera del hombre¹.

Vemos entonces cómo aquella antigua afirmación despectiva hacia el pasado africano, que señalaba que Africa era un continente sin historia, sin aportes importantes para la evolución de la humanidad, cuyos habitantes debían por tanto aceptar la acción invasora y colonizadora de otros pueblos de superior cultura y más antiguo origen, deberá ser objeto de una trascendental modificación. De conformidad a las últimas investigaciones, en lo relativo a la Prehistoria en el alba de la humanidad habría sido Africa el lugar de origen de la especie humana y desde donde se habría irradiado el poblamiento hacia otros continentes hace cerca de 4 millones de años.

Por otra parte, en relación a la importancia de los pueblos que habitaron Africa en épocas históricas, asimismo es necesario rectificar la creencia que carece de importancia su pasado antes de la colonización europea. En su "Estudio de la Historia", el célebre historiador británico Arnold J. Toynbee no consideró ninguna cultura

¹ Ultimos descubrimientos ofrecen fechas de 3.750.000 para los fósiles más antiguos.

africana como digna de ser incluida entre las 21 civilizaciones que él mencionó. Sin embargo, los reinos o "imperios" primitivos como los de Ghana, Mali, Songhay, Bornú y el de la región del Zambeze, donde residía el Gran Monomatapa, merecen ser objeto de una mayor consideración y estudio. Infortunadamente no abundan los testimonios, excepto las misteriosas construcciones ciclópeas en piedra de los "zimbawes" de Rhodesia y los maravillosos "Bronces de Benin" en Nigeria". Solamente a través de los cronistas árabes se cuentan con fuentes documentales para la investigación histórica del Africa nativa desde la antigüedad grecolatina hasta la irrupción y reconocimiento musulmán y europeo en épocas medievales y modernas, respectivamente.

Cabe considerar que fue en el Africa donde floreció una de las más importantes civilizaciones en los albores de la Historia, la egipcia. Aun cuando esta civilización tuvo estrechos contactos e influencias mediterráneas y asiáticas, por lo cual no es considerada en el contexto histórico africano, debemos detenernos a analizar no sólo la condicionalidad geográfica que se revela en el arte egipcio, pleno de motivos africanos de su flora y fauna, sino también en las recíprocas influencias que a lo largo del Nilo, del Sudán y Kordofán, se recibieron y transmitieron desde y hacia los pueblos africanos del interior del continente. Ceremonias litúrgicas, el culto de los muertos, los tocados reales egipcios, se han reconocido en pueblos tan alejados como los "yorubas" de Nigeria o los "watusis" de sub-raza nilótica. Como habíamos señalado anteriormente, los grandes obstáculos naturales de los bordes montañosos y el Sahara habían constituido barreras para el conocimiento y exploración de Africa sudsaariana. La Geografía retrasó e impidió el acceso y quizás el desarrollo de imperios nativos poderosos. Durante la Antigüedad los famosos periplos de los navegantes fenicios y los relatos de Heródoto, haciéndose eco de las fábulas sobre pigmeos que le disputaban la comida a las grullas, nos hacen llegar las primeras informaciones "históricas" sobre este continente oscuro, negro, no por sus habitantes sino por absoluto desconocimiento que de él se poseía. Era "A-frica", así bautizada por griegos, como el país sin frío, de A= sin y pri-ké=frío, como las ignotas regiones que se extendían más al sur de las costas mediterráneas. Los romanos manifestaron interés por reconocer e incluso dominar el interior del continente oscuro. Luego de derrotar a Cartago en la actual Túnez y apoderarse de Numidia, Cirenaica y Egipto, los romanos enviaron dos importantes expediciones por la ruta del Fezzan (Libia) y mantuvieron contactos comer-

ciales a través de las caravanas que cruzaban el Sahara por intermedio de Egipto y Nubia. Luego al ser fragmentado y destruido el Imperio Romano, gran parte del Norte de Africa pasó a ser dominio de los vándalos y después de Bizancio. Por su parte, desde los siglos vi y x contemporáneo con el Imperio Bizantino y la Alta Edad Media Europea, floreció el Imperio de Ghana en Africa Occidental. Supuestamente fundado por blancos se extendió entre la actual Malí y el norte de la República de Ghana. Llegó a conformar un reino estable y próspero basando su economía en el tráfico comercial y en la explotación de polvo de oro, plumas de avestruz, marfil y algunos productos agrícolas. Este imperio fue destruido por los musulmanes, siendo más tarde reemplazado por los jefes del pueblo Malinke², quienes establecieron otro reino denominado Malí o Malinke, con casi la misma localización geográfica, en el cual la progresiva islaminación constituyó su característica. Este nuevo "imperio" nativo alcanzó su esplendor entre los siglos xi y xiv. Convertidos sus soberanos a la religión musulmana, visitaron la Meca en peregrinación religiosa y construyeron mezquitas y palacios, a cargo de arquitectos árabes andaluces. De esta islamización del Africa Occidental saheliana, nos han llegado testimonios de cronistas árabes contemporáneos del Askia Muhamed, de Gongo Musa y otros soberanos negros. Se conoce la existencia de una importante Universidad en Timbuctú en el siglo xv durante la época que los songhay, pueblo que se extendió hacia el actual Níger luego de haber dominado a los malinkes. También los ashantis de Costa de Oro y los yorubas de Nigeria llegaron a desarrollar una compleja y organizada cultura, antes que sus territorios respectivos cayeran en poder de Gran Bretaña. Lo mismo puede afirmarse de los senegaleses, wólofs, y tokorors respecto a los franceses, aun cuando en todos estos casos la evolución "espontánea" de los pueblos africanos solamente había alcanzado el nivel de un sistema feudal avanzado.

Todo este proceso evolutivo bruscamente fue interrumpido por la penetración europea. Los primeros puestos costeros, que inicialmente habían sido establecidos como puntos de aprovisionamiento para las expediciones marítimas a las Indias, se transformaron a partir del siglo xvi en factorías y centro de operaciones para la búsqueda de materias primas y especialmente para la captura y la "trata" de esclavos. Este despiadado comercio humano, que tantas víctimas pro-

²A este período del Imperio Malí perteneció la célebre biblioteca de Ahmed Babá.

dujo, duró casi cuatro siglos hasta fines del XIX. Al respecto, pueden citarse algunas cifras, vengonzosos "records", sobre la trata de esclavos, una auténtica "industria extractiva" que dejó enormes ganancias a las potencias coloniales. Se calcula más de 80 millones a los africanos de raza negra que fueron capturados durante los siglos de la trata. De esta cifra, que otros autores consideran exigua y la estiman en 120 millones, corresponde un 60% a aquellos esclavos capturados por los traficantes europeos, ingleses, portugueses y otros, siendo el 40% restante de responsabilidad de los negreros árabes, que así se proveían de mano de obra y aprovisionaban los harenes musulmanes. Los árabes extraían esclavos por el Africa oriental y los europeos por las costas atlánticas. Las naves que cruzaban el Atlántico hacia América vendían los negros procedentes de Senegal, Guinea, Nigeria o Angola, en Norteamérica, en las Antillas y en Brasil especialmente. También a Veracruz, Portobelo y Buenos Aires arribaron en virtud del Tratado del "Asiento de Negros", firmado entre España e Inglaterra, mediante el cual se autorizó a la compañía inglesa "South Sea Company" para introducir 144.000 esclavos en las colonias españolas por un período de treinta años, de 1713 a 1743. Algunos pocos llegaron así al reino de Chile, atravesando la Cordillera desde Argentina en el siglo XVIII.

Por otra parte, hay que advertir que asimismo se calcula que de cada cinco nativos africanos capturados y embarcados, solamente llegaban uno o dos a las Américas para ser vendidos. El resto sucumbía víctima de los rigores de la travesía y del maltrato.

Sin embargo, no solamente la captura y venta de esclavos iba a constituir la motivación y el interés de las potencias europeas por Africa. En la segunda mitad del siglo pasado, estas naciones rivalizarían en su afán de apoderarse de las mayores extensiones posibles de territorios africanos, sea por razones estratégicas, por explotar nuevas riquezas o simplemente por adquirir o mantener su prestigio internacional. Nace así una verdadera competencia por la conquista de territorios y se produce el "Reparto de Africa", de conformidad a las normas diplomático-jurídicas, que fueron estipuladas por las monarquías europeas y la República Francesa, en los Congresos de Berlín. En virtud de estas reglas del "fair play", Inglaterra dominó el territorio africano en sentido vertical de Norte a Sur, Egipto, luego el Sudán, en disputa con Francia (incidente de Fachoda entre Kitchener y Marchand) y remontando el Nilo: Uganda y Kenya. Después de la Primera Guerra Mundial obtendría Tanganyka. En el Sur, la colonia del Cabo y los estados boers, que anexionaría des-

pués de cruenta lucha (1899-1901), le sirvieron de base para la adquisición de los territorios de los bechuanos, matabeles y zimbawes, conformando ambas Rhodesias e impidiendo la penetración portuguesa que pretendía unir a Mozambique con Angola. El artífice de esta política, verdaderamente la personalidad que simbolizó la creación del imperio británico en África, desde El Cairo a El Cabo, fue, sin lugar a dudas, *Sir Cecil J. Rhodes*. Multimillonario a los veinte años, dueño de diamantes en Kimberley, de minas de oro, ferrocarriles y empresas de explotación colonial se transformó a los 37 años en el político más poderoso de Sudáfrica. A pesar de que logró adquirir para Gran Bretaña y para sí grandes riquezas y poderío, al morir dejó asimismo un legado de resentimiento que aún prevalecen en Sudáfrica y Rhodesia del Sur. La persistencia de su vigoroso ejemplo y fantasía desbordante acerca de la dominación blanca anglo-sajona, se han visto reflejadas en la actual política de segregación y sujeción de las mayorías de color por una minoría blanca en ambas naciones (...Apartheid).

Francia, por su parte, también conquistó un gran imperio colonial en África, incluso de mayor superficie que el británico, aunque menos rico. Su dominio se extendió en sentido Oeste-Este, en África Occidental y Ecuatorial, además de gran parte del Norte de África. Todo el Maghreb, Argelia, Túnez y Marruecos, que incluía en su superficie prácticamente todo el inmenso Sahara, llegaron a pertenecer a la República Francesa entre 1831 y 1881.

Bélgica, gracias a la tesonera visión y ambición de su soberano, el Rey Leopoldo II, obtuvo toda la inmensa hoya hidrográfica del río Congo y sus afluentes, mediante sucesivas expediciones de exploración y conquista, patrocinadas y financiadas por este soberano visionario. En 1867, a iniciativa del Rey Leopoldo, se formó una empresa de explotación que llegó a dominar este enorme país de casi el tamaño de Groenlandia. En 1885 el propio Rey asumió la propiedad y soberanía del "Estado Libre del Congo", que pasaría en 1908 al dominio oficial de Bélgica, bajo el nombre de Congo Belga.

LA DESCOLONIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS ACTUALES

Hasta el estallido de la última Gran Guerra en 1939, la geografía política colonial africana parecía que no iba a experimentar cambio alguno por muchos años. Sin embargo, los efectos de la guerra también llegaron al África, no sólo por haber sido y servido de campo de batalla (Libia, Egipto, Somalia, Etiopía y, al final de la guerra,

Argelia y Túnez), sino porque directamente el conflicto incentivó las aspiraciones de autonomía e independencia política. Dando cumplimiento a las promesas hechas a los africanos que participaron a su lado en la contienda y cediendo al mismo tiempo a la presión internacional, las potencias coloniales europeas accedieron a otorgar independencia a sus colonias. Recordemos, además, que en el Consejo de Seguridad de las recién creadas Naciones Unidas, Francia e Inglaterra eran minoritarias frente a los demás miembros permanentes, EE. UU., Rusia y China, las cuales no poseían colonias.

Sea manteniendo tenues o simbólicos lazos de unión con las metrópolis, o sea en forma definitiva, una a una fueron emergiendo las nuevas naciones africanas. Y así otros graves problemas precisamente iban a emerger junto con la independencia africana. Ellos se explican, en gran medida por la falta de experiencia en materias político-administrativas de parte de los noveles gobernantes africanos, y también por la acción de los intereses económico-financieros extra-africanos, que han tratado de mantener mercados dependientes y una economía proveedora de materias primas. Por otra parte, en variadas oportunidades, las influencias políticas foráneas han intentado atraer a los nuevos gobiernos de Africa, penetrándolos ideológicamente o condicionándolos tecnológicamente.

Todas estas circunstancias y variables están operando sobre una estructura social y cultural muy precaria, herencia de los largos siglos de explotación colonial. El "reparto" de Africa del siglo pasado se realizó ignorando criterios étnicos, por lo que pueblos de una misma identidad racial fueron divididos entre distintas potencias coloniales, al tiempo que se reunieron bajo una sola administración pueblos extraños entre sí. Un ejemplo de ello lo tenemos en el mosaico, o rompecabezas de países, de la costa occidental y guineana, donde, al lado de una colonia inglesa, se ubicaba otra francesa, luego otra inglesa y así alternativamente, agregando al Togo alemán, las Guineas españolas y portuguesas, a Liberia, etc. El caso de Nigeria, con la horrible guerra de Biafra, entre yorubas e ibos, pueblos costeros tradicionalmente hostiles entre sí, constituye otra triste muestra. A todo ello aún debe agregarse la variable tribal, amén de la heterogeneidad de lenguas y creencias religiosas. Por otra parte, aunque en algunos puntos se preparó a las nuevas clases dirigentes, el porcentaje de analfabetismo es casi absoluto para una gran mayoría de naciones africanas. Al mismo tiempo coexisten enormes diferencias en relación a la cantidad, calidad y distribución de la población y la localización de los recursos.

Para 1976 se calcula en 370 millones los habitantes de Africa, lo que entrega una densidad aproximada de 12 habitantes por kilómetro cuadrado. Esta baja densidad de la población se explica si consideramos las grandes extensiones desérticas. Por otro lado, altas densidades se conglomeran en Nigeria, en el delta del Nilo en Egipto, y en el extremo sudafricano. Se produce así una marcada desigualdad entre los países áridos y los que ofrecen mejores condiciones del "hábitat".

Botswana, Libia y Mauritania no alcanzan a una densidad de 1,5 habitante por kilómetro cuadrado en sus enormes superficies. Por el contrario, Nigeria bordea los 70 hbs/km², habiendo superado los 65 millones como población total, pese a la guerra civil de Biafra (1967-1970), y Egipto, con 38 millones de habitantes, llega a una densidad de casi 40 habitantes por km².

De igual modo que la desigual repartición de la población, existe una heterogeneidad política y cultural, siendo ello otra resultante de los distintos sistemas aplicados o tomados como modelos, sea régimen parlamentario inglés o las prácticas francesas republicanas, y del grado de identificación o adaptación de los valores de la cultura europea. Así tenemos que Africa ha producido personalidades tan dispares y opuestas como el Dr. Albert J. Lutuli, Premio Nobel de la Paz en 1960, valeroso líder sudafricano calificado como el "Ghandi de Sudáfrica", y también los individualistas Tschombe y Nkrumah como casos opuestos. Respecto a los dirigentes actuales, tenemos asimismo en contrapunto al poeta-presidente de Senegal, Leopol Sedar-Senghor, valor de las letras africanas francófonas y creador de la tesis de la "Negritud", y, en el otro extremo, a Idi Amin, ex boxeador, actual soberano de Uganda, presidente de la última reunión de la Unidad Africana, quien ha hecho gala de pintoresca xenofobia especialmente anti-israelí y anti-británica.

Hoy, prácticamente se han terminado las colonias en Africa. Se han independizado en 1975 Angola, luego de una cruenta guerra civil y, poco antes, Mozambique, asumiendo el poder el líder promaoísta Samora Machel. De allí que afirmase que se terminaron los grandes imperios coloniales europeos. Sólo restan pequeñísimas dependencias y enclaves de relativo valor estratégico, pero que por su poca importancia pueden permanecer irredentas durante varios años. El territorio del Sahara español, poseedor de enormes yacimientos de fosfatos fue objeto de la codicia de sus vecinos de Marruecos, Argelia y Mauritania, pero finalmente fue repartido entre Marruecos que

recibió los 2/3, y Mauritania que se adjudicó el resto. (Tratado del 14 de abril de 1976).

La gran problemática sigue siendo la situación de Rhodesia del Sur, en cada vez más insostenible situación, pues la "détente" en África Austral ha significado una disminución de la ayuda que le prestaba la igualmente segregacionista Sudáfrica, recibiendo por el contrario los guerrilleros zimbawes considerable apoyo moral y estratégico de los principales países gobernados por negros.

Los intentos de encontrar una salida honrosa, mediante gradual retiro de los blancos de Rhodesia no han encontrado acogida ni en los dirigentes zimbawes de los líderes Abel Muzorewa y Ndabadingue Sithole ni en los países vecinos de Botswana, Mozambique, Zambia y Angola.

Por otra parte, a pesar de cierto grado de liberización, producto de la distensión que han adoptado los gobiernos de Ian Smith y de John Vorster, respectivamente. Sin embargo, la política denominada como Apartheid sigue configurando un problema candente y una verdadera bomba de tiempo para el futuro tanto de Rhodesia como de la nación sudafricana. En Sudáfrica la palabra Apartheid ha sido definida como "desarrollo separado" de los negros, apartados de los blancos, mediante el establecimiento gradual de los bantúes en once "Bantustans", zonas territoriales exclusivas, verdaderas "reducciones" para la población cafre o bantú (Ver mapa adjunto). El fallecido Dr. J. G. Strijdom, Primer Ministro hasta 1958, fue menos sutil al definir el Apartheid. Señaló al respecto: "Llámeselo supremacía, patronazgo, o como se quiera, lo mismo es dominación. Lo digo sin ningún miramiento y no trato de excusarlo. O el blanco mantiene su dominación o el negro establecerá la suya". El primer honeland o bantustan en acción es el Transkei, de reciente independencia (Octubre 1976).

Estos son los grandes interrogantes del África contemporánea, que en relación al África Austral no tiene otra salida a mediano o corto plazo, que la derrota y retiro consiguiente de aquellos europeos que, por razones de supervivencia, han negado derechos políticos y civiles a la inmensa mayoría de la población. Algunas cifras dimensionan esta increíble desproporción entre los grupos étnicos. En la República Sudafricana de una población de 24 millones, solamente cuatro millones son blancos, boers (descendientes de los antiguos colonos holandeses) e ingleses. El resto "coloured people" veinte millones, que carece de derechos políticos y está sometido a un trato discriminatorio legal, está compuesto por 16 millones de bantúes, aparte de

más de 3 millones de mulatos e hindúes. En Rhodesia, el gobierno de Ian Smith mantiene una desigualdad todavía mayor, puesto que de una población de 6.300.000, no alcanzan a trescientos mil los blancos. No es difícil comprender entonces que el "Apartheid" se haya convertido en el símbolo retrógrado de la dominación colonialista, según lo ha denunciado el nacionalismo continental africano, el cual ha surgido y se ha desarrollado precisamente como una respuesta agresiva frente a este intento de los blancos de defender su preeminencia y presencia en Africa Austral. Felizmente, respecto a la ex Africa del Sudoeste, antigua colonia alemana, denominada Namibia, por Naciones Unidas, la intransigente posición de la República de Sudáfrica está en vías de modificarse. Habiendo recibido este territorio como Mandato de la Sociedad de las Naciones, primeramente, Sudáfrica ha desconocido las decisiones, tanto de Naciones Unidas como de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, que reiteradamente piden y exigen dar independencia a Namibia y sus habitantes, de acuerdo a los fines establecidos para este fideicomiso.

En relación a la actual Geografía Política de Africa, en 1976 los países independientes son cuarenta y ocho, pudiendo reducirse a cuarenta y siete si se unen las Islas del Cabo Verde con Guinea Bissau en una sola entidad política, o aumentarse a cuarenta y nueve si acaso esto no ocurre, y, por otra parte, el Sahara español no se incorpora a Marruecos y constituye un nuevo país independiente. Asimismo hay que considerar las intenciones de los habitantes de las Islas Comoras, los que en 1975 efimeramente se independizaron, pero fue sofocado su movimiento por tropas francesas.

Calificando como dependencias estables o colonias propiamente tales, sin pretensiones de autonomía, las únicas colonias restantes de los países europeos en Africa son 4, a saber: 1) Las islas británicas del Atlántico, Santa Elena, Ascensión, Tristán d'Acunha e islotes; 2) El Territorio de los "Afars y de los Issas", antigua Somalía francesa; 3) La isla Reunión, que jurídicamente no es una colonia, sino que constituye un Departamento de Ultramar de Francia, y 4) Las islas Madeira, las cuales a pesar de tener firmes lazos con Portugal han sido objeto de presiones independentistas con ocasión de los últimos acontecimientos políticos de la metrópoli. Cabe advertir que no consideramos como colonias a las Islas Canarias, ni a los fuertes de Melilla y Ceuta, islas Chafarinas y Alhucenas, ni al Peñón Vélez de la Gomera, por su grado de asimilación histórica con la Madre Patria española. Tampoco a la isla Socotora, ubicada frente al cabo de

Guardafuí en el extremo Este africano, la cual pertenece a la República del Yemen del Sur.

LOS ÚLTIMOS ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS (1976)

Haciendo un análisis descriptivo muy somero del continente negro en los últimos meses pueden dividirse geográficamente los problemas en las siguientes áreas: 1) Africa Occidental; 2) Africa Oriental y el Indico; 3) Africa Austral.

Africa Occidental.

En las primeras de estas grandes regiones se reducen a dos las novedades de importancia en materia internacional: La firma del Tratado entre Mauritania y Marruecos, el 14 de abril de 1976, por el cual se repartieron el territorio del ex Sahara español, con lo que las pretensiones de Argelia quedaron frustradas. Aunque ésta ha continuado apoyando al Frente Polisario independentista (o pretendida "República Saharaui"), no ha evidenciado mayor actividad, limitándose Argelia a servir de base de operaciones para ataques esporádicos de los guerrilleros polisarios a Mauritania, como el asalto suicida a Nuakchott en junio último.

La reunión que se realizó en Conakry en febrero, también constituyó un acontecimiento político de importancia, puesto que en la capital de Guinea se reunieron Agostinho Neto, de Angola; Luis Cabral, de Guinea Bissau; Fidel Castro y el jefe anfitrión Sekou Touré. Allí, además de agradecer a Castro su valiosa ayuda (18.000 soldados) para la "liberación" angoleña en la guerra civil, en ese entonces recién terminada, se concertaron secretamente las futuras líneas de acción prioritaria y estrategias a seguir por los movimientos comunistas en Africa.

Africa Oriental y el Indico

Se destacan en la región (incluyendo en ella a Sudán) los hechos significativos siguientes:

a) La candente situación entre Uganda y Kenya, que casi condujo a la guerra. La operación de rescate realizada por los aviones israelitas en el aeropuerto ugandés de Entebbe-Kampala, no sólo significó la liberación de los rehenes y una alentadora noticia en contra del terrorismo y sus brutales métodos, sino que también constituyó una afrenta vergonzosa para el dictador de Uganda, Idi Amin. A objeto de salvar su dignidad ofendida (además de la destrucción de once

aviones MIG de su flamante flota), Amin quiso provocar un conflicto con la vecina Kenya la que, a su vez, contratacó cortándole el suministro de gasolina proveniente de la refinería de Mombasa. En esa difícil circunstancia, pese a la gran ayuda militar que la URSS le había hecho llegar por intermedio de Somalia, Amin desistió de sus agresivas y amenazantes intenciones. El problema se encuentra actualmente resuelto.

b) Sudán y Etiopía se han visto afectadas por serios atentados productos de elementos de extrema izquierda. El Presidente Al-Numeiry, de Sudán, aunque logró salvarse de un atentado, al parecer alentado por el proterrorista Presidente Al Kaddafi de Libia, debió finalmente entregar el poder a una Junta Militar. En Etiopía, la posición decididamente izquierdista de los integrantes de la actual Junta Militar que gobierna el ex imperio de Haile Selassie, aún no se define entre China y Moscú, y al parecer prefiere seguir una línea independiente nacional y socialista. Durante el primer semestre de 1976 fueron fusilados dos altos jefes de las Fuerzas Armadas, quienes habrían traicionado la causa etiópica con ocasión de la guerra que internamente sostiene en contra de fuerzas separatistas de Eritrea, conflicto que dura trece años.

c) En el Indico la próxima terminación de la base soviética de KISIMAYU, en la costa somalí, que enfrenta a este océano y situada a 100 kilómetros de la frontera de Kenya, agrega otro elemento bélico de primera importancia en la rivalidad de las grandes potencias sobre la estratégica región del Indico. Si a ello agregamos la presencia china con bases aeronavales en las costas de Tanzania, la independencia de las islas Seychelles (28 de Junio), país que ha despertado el interés de China y de la URSS por su posición geoestratégica importante en el Indico, y la incertidumbre con relación a la posición que adoptará el sucesor del Primer Ministro malgache (isla de Madagascar), recientemente fallecido, tenemos que el Océano Indico seguirá configurando una posibilidad de enfrentamiento latente en el próximo futuro. Por otra parte, la independencia anunciada para antes de fin de año del territorio de los Afars y de los Issas (ex Somalia francesa (donde existe una base francesa), también debe analizarse dentro de este contexto, pues su próxima independencia puede ser efímera en razón de la ambición de sus dos vecinos, Somalia y Etiopía. También sería objeto de la disputa de las grandes potencias, rusa y china, que apoyarían, respectivamente, a los países colindantes mencionados: la China a las tribus Afars pro-etíopicas y la URSS a los Issas pro-somalíes.

Esta región continúa en la primera plana de la atención internacional por la situación de Rhodesia y de Sudáfrica, ambos países gobernados por minorías blancas.

Rhodesia: Durante el semestre puede afirmarse que el círculo en torno al cercamiento internacional de Rhodesia se ha seguido cerrando. La medida del Gobierno de Samora Machel, de Mozambique, de bloquear la frontera con Rhodesia se ha visto seguida por el apoyo de los países integrantes de la Commonwealth encabezados por Gran Bretaña. El Mercado Común y los EE.UU. también han ofrecido ayuda económica a Mozambique en su lucha contra Rhodesia. La visita en junio de Machel a Moscú indica por una parte el grado de éxito de la penetración soviética en África negra y un claro retroceso de la influencia de Pekín en Mozambique. La actitud poco afortunada de la política china en Angola (en donde combatió al triunfante M.P.L.A. pro-Moscú) ha rendido frutos negativos e incluso ha provocado el alejamiento de Mozambique. A China entonces sólo le quedaría en África Tanzania como país proclive, aunque es importante su grado de penetración en Zambia y Etiopía (inversiones chinas en ferrocarriles y caminos rurales).

Respecto a los movimientos independientes zimbawes, que luchan contra el Gobierno blanco de Ian Smith con apoyo de la URSS y de China indistintamente, ha recrudecido la actividad guerrillera en la región limítrofe especialmente y repitiéndose las incursiones militares desde y hacia Mozambique, lugar donde tienen sus bases de operaciones los guerrilleros*. Cerca de un millar de muertos indican el resultado de los últimos enfrentamientos. Sin embargo, al parecer faltan algunas etapas más que cumplir antes de producirse la intervención abierta contra Smith y el ataque concertado desde Zambia, Angola y Mozambique en contra de la vulnerable y mediterránea Rhodesia. Difícil parece esperar éxito de la próxima gestión mediadora de Kissinger el cual intenta buscar un principio de solución pacífica que contemplaría el retiro gradual de los colonos blancos de Rhodesia. En todo caso las facciones extremistas zimbawes dirigidas por los sacerdotes negros (Sithole y Mozorewa) se opondrán obstinadamente a esta solución Kissinger.

Sudáfrica: Desde los sangrientos incidentes de Soweto, un barrio de

* Acerca de la política China en Africa, ver artículo de Walter Sánchez en el presente volumen.

Johannesburgo, hace seis meses, se ha desatado una serie de disturbios casi permanentes en las principales ciudades sudafricanas (Johannesburgo, Pretoria y Capetown). Así se mantiene vigente el problema racial en Sudáfrica y en especial puede preverse que su agitación máxima coincidirá con la realización de la próxima Asamblea General de Naciones Unidas.

La futura independencia de Transkei en Octubre de 1976 también constituirá otra ocasión para que se active la política de repudio al "Apartheid en acción", posición que cada día gana más adeptos. Del mismo modo la presión por la independencia del territorio del Africa del Sud-Oeste (Namibia) proseguirá intensamente, pues ya las Naciones Unidas establecieron un plazo para que Sudáfrica entregue el territorio, Diciembre de 1976. En este último punto se puede ser algo más optimista porque las dimensiones demográficas (900.000 habitantes) son menores y si el Gobierno Sudafricano de Pretoria acepta incluir al SWAPO en las futuras conversaciones, ello constituirá un principio de solución al problema de Namibia (SWAPO = South West Africa People's Organization, Organización guerrillera para la liberación del territorio de Africa del Sudoeste).

Así tenemos que en 1976 existen 19 estados de Africa (de 48) que están bajo la clara influencia política y militar (ayuda y asesoramiento) de la URSS. Resumiendo el grado de esta penetración marxista tenemos:

Somalia: Tiene Gobierno marxista en Mogadichu (Mogadiscio), que se autodefine como "socialista científico".

Realidad: Supeditación casi total a las órdenes de Moscú y existencia de una enorme ayuda militar (20 MIG, 10 bombarderos Ilushyn 78) y dos bases aeronavales: Zeila enfrenta al Paso de Babel — Mandeb (Adén) y Kisimayu frente al Indico (esta última en construcción próxima a terminarse), además de estaciones de radar en cabo Guardafuí, presencia de asesores (3.500 "ingenieros" soviéticos) y cuantiosa ayuda económica.

Angola: Presencia de 18 a 20 mil cubanos y 200 millones de dólares en ayuda militar soviética (aviones, tanques, equipos, etc.), además, de 400 expertos en misiles, colonos agrícolas, ayuda técnica, etc.

Guinea: Presencia soviética a través de instalaciones aeronavales en Conakry. Existe un Tratado entre la República Socialista de Guinea y la URSS al respecto. El Gobierno de Sekou Touré es absolutamente marxista y foco de infiltración para los países negros francófonos. Ha gastado la URSS más de 140 millones de dólares en ayuda militar y económica a Guinea.

Guinea-Bissau y República de Islas del Cabo Verde: Al igual que las otras ex colonias portuguesas sus Gobiernos fueron creados por líderes comunistas. Amílcar Cabral fue el "Che Guevara" del movimiento independentista y su hermano es el Presidente actual de Guinea Bissau. La URSS posee bases aéreas de alternativa en Puerto Praia, siendo la mayor la de Bissau.

En Nigeria y Uganda: La influencia soviética es creciente. También existe un Tratado con Nigeria para establecer una base en la isla Tamara y el apoyo militar entregado a Idi Amin es considerable: 42 MIG, tanques pesados y medianos y gran cantidad de armamentos. Sin embargo, ambos gobiernos políticamente mantienen una posición independiente y no pueden considerarse ni marxistas ni dóciles a la URSS.

Los Gobiernos del Congo (Brazzaville) y Madagascar (República Malgache) se han definido como marxistas, en especial el Presidente del Congo, quien recibió en Agosto a Raúl Castro, aceptando en principio el ofrecimiento de éste de trasladar voluntarios cubanos desde Angola.

Los partidos comunistas pro-Moscú han logrado crear fuertes núcleos de prosélitos en Argelia, Libia, Mozambique, Nigeria, Ghana y Mali.

Finalmente cabe advertir que Tanzania pertenece al comunismo Maoísta (apoyo chino llega a 40 millones de dólares en ayuda militar), existen bases aeronavales chino-tanzanias, además del Ferrocarril entre Daar Es Salam y Zambia.

Mozambique por su parte aún mantiene lazos con Pekín, pero éstos se han enfriado notoriamente debido a la equivocada posición china en la guerra de Angola. Machel se ha acercado a la URSS viajando a Moscú en el mes de Junio en busca de ayuda militar.

CONCLUSIONES

El avance del comunismo en Africa Negra es el elemento más relevante que debe considerarse en este breve análisis. La consolidación de la penetración cubana en Angola, con sus posibles proyecciones de intromisión en Rodhesia y Namibia, debe siempre tenerse presente no sólo por constituir un ejemplo "inspirador" para el marxismo chileno en el exterior, sino que por el hecho de haber ocupado la costa sur atlántica del Africa configura una preocupación para los países del cono sudamericano que enfrentan a Angola. La antigua meta geopo-

lítica soviética de tener acceso y bases de operación en los "mares cálidos", el Indico y el Atlántico Central Sur, estaría cumpliéndose.

Por otra parte, la hábil utilización de la causa anticolonialista y antisegregacionista por parte de los marxistas, que apoyan la independencia de los pueblos africanos, debe hacernos meditar en la necesidad de separar claramente dos niveles de problemas conceptuales y prácticos con relación al Africa. El uno es la defensa del principio de independencia de los pueblos aún sometidos, posición a la que no cabe oponerse dentro del concierto internacional; y el otro, muy distinto, es la utilización interesada de estos principios que los países marxistas realizan, empleando además métodos subversivos terroristas (caso del SWAPO y de los guerrilleros zimbawes), posición que debe ser condenada. El fin no justifica los medios.

III PARTE

América Latina
en la política mundial

10. LOS NUEVOS DESAFÍOS A LA POLÍTICA EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

Walter Sánchez G.*

LA POLÍTICA EXTERIOR Y EL NUEVO PERFIL INTERNACIONAL

La explosión de las organizaciones transnacionales y la conciencia política de la escasez mundial de recursos identifican los desafíos extraterritoriales más recientes a la capacidad de conducción de un estado en sus relaciones internacionales. En América Latina este doble desafío ha modificado el contenido, procedimiento y eficacia de la política exterior de la región como un todo y de algunos países individualmente.

Más que un desafío, se trata de una realidad emergente que podría denominarse el perfil del sistema internacional después del embargo petrolero y en el período post-Vietnam. Los rasgos sobresalientes de este perfil son la proliferación de actores políticos en el escenario mundial sin una base territorial por un lado y, por otro lado, la trama de decisiones colectivas que se adoptaron a raíz de la crisis de la energía y que afectaron a la comunidad de naciones. Los protagonistas de este nuevo escenario son las múltiples organizaciones transnacionales y los carteles de consumidores y productores de minerales, alimentos, petróleo y otras mercancías que tratan de acomodar sus intereses mediante una mezcla de presiones y negociaciones, de carácter bilateral y colectivo.

La idea principal de este trabajo es ofrecer un diagnóstico del conjunto de vinculaciones que existen entre el problema de la organización transnacional y el aparente agotamiento de recursos en sus consecuencias para las relaciones exteriores de los estados en América Latina**.

*M. A.; PH. D. (c) en Ciencia política. Profesor de Relaciones Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales. Universidad de Chile.

**En otra oportunidad he intentado un análisis de las estructuras del poder mundial centrado en las superpotencias y potencias medianas: Ver los recientes artículos: W. Sánchez G. y H. Muñoz, "La détente y el sistema Internacional". *Estudios Internacionales* VIII, 1975, Nº 32 y W. Sánchez G. "El triángulo Washington-Moscú-Pekín y el proceso de distensión internacional". *Estudios Internacionales* IX, 1976, Nº 35, págs. 65-118.

En esta oportunidad no intentaremos un estudio de la política exterior de cada país por separado sino se busca descubrir de qué manera los nuevos desafíos sistemáticos que repercuten en la vida interna de los estados, condicionando sus formas de soberanía e interdependencia en América Latina.

Más allá de un análisis centrado en el interés nacional del estado como eje esencial de las relaciones internacionales se pretende dibujar un cuadro que muestre el conjunto de crisis que afectan la estabilidad y legitimidad del orden internacional, cuyo impacto es evidente en las relaciones inter-estatales y en la formación de la política exterior¹.

1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ORGANIZACIONES TRANSNACIONALES Y RELACIONES TRANSNACIONALES?

¿Hay fenómenos nuevos o son palabras difíciles para usar términos de moda en la Ciencia Política?

Para ser breve digamos con Samuel P. Huntington, que una Organización es Transnacional cuando realiza operaciones importantes y dirigidas desde un aparato central, en el territorio de dos o más naciones. Su control puede ser nacional, intergubernamental público o privado. Un ejemplo: El Banco Mundial, cuyas operaciones son transnacionales, su control intergubernamental y su personal multinacional.

La Corporación Multinacional, es otro ejemplo, sus operaciones son transnacionales, pero, salvo en contadas ocasiones, están bajo con-

¹Tinbergen, Jan, Dolman J. Antony (Ed.), *Río, Reshaping the International Order: A report to the Club of Rome*, E. P. Dutton y Co., N. Y. 1976; Mesarovic N. y Pestel E. "La Humanidad en la Encrucijada" II Informe del Club de Roma. F. C. E. México, 1975. En el plano Académico el Centro de Estudios Internacionales de Harvard, con los Profs. Keohane y Nye, han aplicado una visión transnacionalista, para el análisis de las relaciones internacionales.

trol de un estado-nación y su personal es multinacional. Así podrían agruparse el Partido Comunista, la Fundación Ford o la Compañía Lockheed. Todas estas organizaciones podrían clasificarse como organizaciones transnacionales junto con los distintos organismos privados y públicos cuya acción trasciende las fronteras, tales como los Partidos Políticos, Sectas Religiosas, Organismos de Beneficencia, Grupos Terroristas, etc.².

Ahora bien, las relaciones transnacionales o interacciones transnacionales son el movimiento de ítem tangibles e invisibles que se movilizan a través de las fronteras de los estados, cuando al menos un actor o una de las partes, no es un representante oficial del Gobierno o de una Organización Intergubernamental. Las relaciones transnacionales, en otras palabras, "son los contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras de los estados que no son controlados por los órganos centrales del Gobierno"³.

No se trata por lo tanto de una palabra "in" dentro de la teoría política, sino que define el fenómeno de la creciente participación de los actores privados internacionales en relación al sector público gubernamental.

Para poder controlar esta tendencia creciente, hay que entender los efectos recíprocos de las relaciones transnacionales en el sistema interestatal contemporáneo.

1.1. *La Explosión del Transnacionalismo: su impacto político*

En nuestros días la mentalidad de los encargados de tomar decisiones públicas, en materia de defensa, seguridad, política exterior y comercio internacional no pueden mantenerse al margen de los acontecimientos políticos (teóricos y prácticos) de las relaciones internacionales. Los agentes no-estatales y las decisiones generadas a causa de la escasez, afectan de múltiples maneras la soberanía del estado. Hasta tal punto, que peligra la soberanía interna cuando se cae en el ostracismo político y no existe verdadera "interdependencia", cuando por debajo de esta vestimenta se esconde el cuchillo de la intervención⁴.

²Huntington P., Samuel: "Transnational Organizations in World Politics", en *World Politics*, V. 25, N° 3, abril 1973, pp. 33-369.

³Keohane R. y Nye J. eds. "*Transnational Relations and World Politics*". Harvard Uni. Press, Camb. 1972. Ver: Introducción.

⁴Ver: Discurso del Canciller de Chile en el Acto de Clausura de la Academia Andrés Bello. Según sus palabras "No hay soberanía interna, incluso en los esta-

En la situación de América Latina, no se comprende la proyección de un estado o del continente, sin tomar en cuenta su posición y sus posibilidades dentro del conjunto de estados de la región y del mundo.

Una mentalidad moderna requiere de un enfoque mundial de la política exterior, examinada "desde dentro" y por "encima" del estado-nación. Ello no significa disminuir el hecho de que el estado es el sujeto de la política exterior y de las relaciones internacionales. Por el contrario, debido a que el Presidente y el Ejecutivo siguen siendo el principal responsable del manejo de la defensa y las relaciones exteriores, es más relevante que en otras oportunidades, hacer un mapa de los agentes privados, que dificultan o ayudan al control gubernamental de la política exterior⁵.

Según Alejandro Orfila, Secretario General de la OEA, las crisis de la política interamericana requieren una nueva mentalidad en la adopción de decisiones frente a situaciones que van más allá del interés de un estado en particular⁶. Al referirse a la actitud para enfrentar las crisis, dijo, ante la VI Asamblea reunida en Santiago de Chile: "Pretendemos abordarlas desde una perspectiva multidisciplinaria e intersectorial, pues, sabemos que los problemas del comercio, de la transferencia de recursos, del financiamiento compensatorio, de la alimentación, de la energía, del empleo, de la tecnología, de los sistemas monetarios, constituyen asuntos, cuyo tratamiento por separado parece imposible"; en un tono parecido, el Presidente de Chile, General Augusto Pinochet, en la sesión inaugural de la OEA, hizo un llamado para hacer: "un autoanálisis riguroso y desapasionado, desprovisto de toda esa retórica vacía que tantas veces convirtió los foros internacionales en algo ampuloso y estéril y que nada aportó a una humanidad que reclama soluciones rápidas y eficaces"⁷.

Las intervenciones del ex Secretario de Estado Henry Kissinger, en ese mismo foro, también reflejaron una visión globalista de los pro-

dos mejor dotados para subsistir por sí mismos, sin el complemento de una relación, equilibrada con las comunidades regional y mundial", *El Mercurio*, martes 28, XII. 76. p. 3. Editorial.

⁵Perlmutter Amos, "The Presidential Political Center and Foreign Policy", *"World Politics"* V. 27. N° 1. Oct. 1974.

⁶Discurso ante la Asamblea de la OEA reunida en Stgo. de Chile. VI Período del Secretario General Alejandro Orfila. *El Mercurio*, 5 de junio de 1976, p. 11.

⁷Discurso de Inauguración del VI Período de Sesiones de la OEA, del Presidente de la República de Chile, *El Mercurio* 5 de Junio de 1976, p. 12.

blemas que afectan las políticas externas de los países latinoamericanos. Dentro de esta nueva visión de conjunto se comprende el hecho que de los 41 temas incluidos en la Agenda de la Reunión, sólo 10 eran los más trascendentes, y en general reflejaron las angustias y temores principales de los cancilleres de América enfrentados a un nuevo desafío para la política exterior de la región.

En dicha lista de temas claves predominaron los problemas vinculados con la explosión del transnacionalismo, en sus diversas expresiones: Corporaciones Transnacionales, Tratado de Seguridad Económica Colectiva, Acciones transnacionales para promover el respeto a los Derechos Humanos y frenar el terrorismo, y aquellos desafíos planteados por la política de la escasez, tales como: la Ley de Comercio Exterior de EE.UU., que afectaba a los países pertenecientes a la OPEP; las medidas para paliar los efectos del alza del petróleo y el problema de la cooperación para el desarrollo en un marco de escasez mundial. Incluso, se propuso la idea de convocar a una Asamblea General Extraordinaria para tratar estos asuntos de cooperación y desarrollo frente a los nuevos retos del sistema internacional, y esta iniciativa recibió pleno apoyo de los Cancilleres.

Estos acontecimientos señalan que el impacto político de los nuevos desafíos de la diplomacia regional, ha modificado la mentalidad de los sujetos y organismos que generan las decisiones de política exterior.

1.2. *Nuevas Formas de Negociación Internacional y Organismos Intergubernamentales*

Quizás el cambio político causado por la toma de conciencia de que los problemas comunes superan las capacidades y los recursos de un estado aislado, se fue acrecentando en una serie de torneos en los cuales América Latina se comportó como un grupo más o menos coherente desde el punto de vista diplomático. Estas reuniones, realizadas un año después de la crisis de energía, se concentraron en problemas tan cruciales como el nuevo Derecho del Mar, a partir de Caracas, la Conferencia Mundial del Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1973), la Conferencia Mundial de la Población (Budapest, 1974), la Conferencia Mundial de Alimentación (Roma, 1974) y el Año Internacional de la Mujer (México, 1975), además de otra serie de reuniones de los No-Alineados (1975) y de UNCTAD IV (1976). A través de todas estas Conferencias Especializadas Intergubernamentales de Naciones Unidas se comienza a practicar un complejo proce-

dimiento: de negociaciones colectivas, mediante aproximaciones sucesivas al problema en discusión y con la ayuda de informes de carácter político-técnico, que elaboran las distintas cancillerías y organismos técnicos. La lección que dejan estas negociaciones desde el punto de vista formal, es que cada día los problemas políticos no se pueden resolver con los recursos retóricos, sino mediante la acción sistemática de negociadores altamente calificados para debatir en una mesa con argumentos de hechos, con la misma autoridad de un experto. Ello supone que el procedimiento de la gran retórica es inútil, y los expertos-negociadores, necesitan a su vez de cuadros especializados para que le suministren la información⁸.

En el campo del Derecho del Mar, el éxito de la delegación chilena y de América Latina podría explicarse por esta curiosa mezcla de experto y negociador que requiere la política exterior de un país con mentalidad moderna. Otro caso de singular interés fue el fallo del *Beagle*, en el cual la acción permanente, sistemática e ilustrada de un equipo profesional, fue pieza fundamental en la sentencia favorable a la posición chilena.

En general, en el contenido de las negociaciones multilaterales el balance de la diplomacia latinoamericana en estas Conferencias Especializadas Internacionales del sistema de Naciones Unidas es positivo. Sin embargo, plantea la urgente necesidad de unificar las políticas y los intereses nacionales de modo de aumentar el grado de coordinación de estas políticas individuales para aumentar el poder negociador latinoamericano.

Un ejemplo de este fenómeno se observó en las Conferencias del Mar, donde se impuso la tesis de las 200 millas propuestas por los latinoamericanos y apoyada por el grupo de los 77. En la Conferencia Mundial de Población, se trató de vincular por primera vez, la necesidad de aplicar una política de control demográfico paralelamente a una política de desarrollo económico y social. Algo parecido sucedió en Estocolmo, en relación al Medio Ambiente. En este caso, Brasil propuso la mayoría de las iniciativas de los países de la región en abierta crítica a los países industrializados. La solidez de las tesis brasileñas sobrepasaron por la vía de los argumentos téc-

⁸Zartman I. William, "The Political Analysis of Negotiations" *World Politics* V. 26, N° 3 abril 1976, pp. 385-399. Según el autor, el análisis político de la negociación no ha sido cultivado con la misma dedicación que la historia diplomática. Sin embargo, es esencial conocer sus técnicas debido al complejo de variables que intervienen.

nicos y científicos las demandas injustificadas de los países desarrollados.

En la Conferencia sobre Alimentación lamentablemente América Latina no elaboró documentos de carácter político-regional, y manifestó su apoyo a los planes de acción propuestos por la FAO y las Naciones Unidas.

En general y a pesar de las diferencias entre México y Brasil en la conferencia de Población y las diferencias de Bolivia y Paraguay con los demás países latinoamericanos que apoyaron la tesis de las 200 millas, existió un amplio consenso en América Latina, que los problemas de alimentación, control del medioambiente, soberanía sobre el mar patrimonial y soberanía para diseñar los métodos de control demográfico adecuados a cada país, deben ser problemas solucionados en forma global, con pensamiento propio y que no pueden aplicarse todas las recetas de los países industrializados a la situación de América Latina. Esta idea de responder a los desafíos del hambre, la población, los usos del mar y del medioambiente en forma colectiva y con una visión de conjunto parece ser un resultado positivo de la nueva diplomacia latinoamericana en las distintas conferencias mundiales.

La toma de conciencia colectiva y las nuevas formas de negociación que examinamos, apoyan la tendencia de "que toda la experiencia humana contemporánea comprueba la realidad del surgimiento de un sistema mundial en el sentido más amplio, el cual requerirá que todas las acciones relacionadas con asuntos importantes se tomen dentro de un contexto global y con consideración amplia de aspectos multidisciplinarios⁹. Si es cierto lo que se afirma en el Informe del Club de Roma y de modo semejante el informe de Río (1976), no hay nada importante que pueda dejar de ser observado cuidadosamente por los ojos de las Cancillerías dotadas de expertos capaces de leer el complicado abanico de materias que afectan al país en su campo externo.

1.3. *La Proliferación de Organismos Transnacionales.*

La curva que muestra el crecimiento de los organismos internacionales gubernamentales (O.I.G.) y No-gubernamentales (O.I.N.G.) se empujó bruscamente en el período de post-guerra (1949-1969).

⁹Ver: Mesarovic y Pestel, op. cit., cap. III, "El surgimiento de un sistema mundial".

En ese período el número de las O.I.G. creció de 30 en el año 1949 a 229 en el año 1969. Dentro de este crecimiento, las O.I.G. de alcance regional aumentaron cerca de 25 veces en comparación con un aumento de 3 veces en el caso de las O.I.G. Globales¹⁰.

Esta tendencia demuestra que las naciones del mundo empezaron a articular sus demandas y asignar sus prioridades políticas tomando en cuenta los antecedentes y recursos que movilizan estas O.I. en las regiones. De esta forma la OEA, el BID, Los Carteles de Productores Regionales, etc., fueron apoyando las distintas decisiones de los gobiernos de la región, y tomando iniciativas en las negociaciones internacionales.

En el campo de los O.I. de alcance Global tales como NU, FAO, Banco Mundial, el crecimiento fue mucho más moderado en dicho período, pero esta tendencia parece revertirse al presenciar el reciente aumento de O.I.G. en el actual sistema internacional, debido a las presiones de la escasez y de la crisis de energía.

En la esfera de las O.I.N.G. también se produjo, como dijimos anteriormente, un brusco crecimiento, con una tasa de aumento anual de un 5% a partir de 1968. Si se mantiene esta tasa de proliferación de las O.I.G. habrá 9.049 organizaciones de esta naturaleza para el año 2.000¹¹.

Frente a esta corriente de organizaciones no estatales de alcance transnacional, se puede augurar una sobrecarga de demandas, iniciativas, presiones y recursos que son manejados a través de las fronteras y que no se someten al control de ningún órgano central de la política exterior del estado.

Un caso curioso por el carácter sagrado de este tipo de O.I.N.G. es aquel cuya función es la diseminación de ideas por sobre las fronteras territoriales y la propagación de valores con validez internacional. Este es un papel que cumple la Iglesia Católica en el mundo¹².

La función esencial de esta sociedad es mantener unida la organización en torno a su cabeza visible S. S. el Papa y mantener de cualquier forma una comunión universal entre fieles de distintas na-

¹⁰Kegley W. & R. Martin, "Assessing the impact of trends on the international system: The Growth of Intergubernamental Organizations", en W. D. Coplin and C. W. Kegley Jr. *A Multi-Method; Introduction To International Politics*. Markham Pub. Chicago, 1971.

¹¹Ver: Huntington, op. cit.

¹²Ivan Vallier: "The Catholic Church: A transnational Actor", en Keohane y Nyc, pp. 129-152, op. cit.

cionalidades y sometidos a regímenes de diversos signos ideológicos. De un modo semejante a la Corporación Transnacional o Naciones Unidas, por irreverente que parezca, la Iglesia Católica es una organización que desarrolla actividades transnacionales. El control de la Iglesia cada día es menos europeizante y más universal, igual que su personal ubicado en la Curia Romana.

Como ilustración de este fenómeno de universalización de la representatividad, se sabe que en 1961 los italianos ocupaban el 57% de los 1.322 cargos de la Curia en la Santa Sede y, en 1970, sólo controlaban el 38% de 2.260 cargos oficiales en Roma. En la actualidad, en la mayoría de los puestos claves de alto nivel participan obispos no-italianos. Esta universalización en el control de la organización ha sido acompañada por una mayor democratización del colegio electoral que elige al Santo Padre. Paulo VI, aumentó de 30 en 1967 a 44 en 1973 el número de cardenales, provenientes de Asia, Africa y América Latina y que son electores del Santo Padre¹³.

Sin duda que la Iglesia tiene una misión trascendente al quehacer terrenal, pero nunca ha dejado de usar su poder y sus recursos para implementar o vetar decisiones que comprometen su credo religioso o la supervivencia de su organización en el plano local.

De esta manera, el crecimiento número de distintas Organizaciones Transnacionales, Globales y Regionales, Gubernamentales y No Gubernamentales, nos obliga a comparar estas organizaciones de diferente naturaleza para extraer cuáles son los elementos en común que puedan explicar el peso de su influencia en la política exterior de los estados.

Lo que primero salta a la vista, es el volumen gigantesco de su tamaño al examinar el Banco Mundial, los Movimientos Religiosos, o una Empresa Multinacional como esso. *En segundo lugar*, estas o.i. desempeñan funciones relativamente especializadas tales como el otorgamiento de préstamos, la difusión de información, la propagación del mensaje religioso, la censura moral a regímenes ateos o totalitarios y la comercialización de bienes a través de los límites fronterizos. *En tercer lugar*, sus operaciones y actividades son transnacionales y se planifican tomando al globo terráqueo como un solo sistema mundial o un solo mercado internacional.

En esencia estas o.i. económicas, políticas o culturales, tratan los

¹³Sánchez, Walter: "La Diplomacia del Vaticano y las Relaciones entre Iglesia y Estado", *El Mercurio*, 4 julio 1976.

problemas nacionales y regionales como si fueran parte de un solo mapa y sujetos a una estrategia global.

Veamos a continuación aquellas organizaciones internacionales de carácter económico.

1.A. *Las Corporaciones Transnacionales y la Lucha por el Producto Mundial.*

En opinión del experto Hollis B. Chenery y del político Helmut Schmidt "la lucha por el producto mundial"¹⁴ ha caracterizado la naturaleza de la actual crisis económica mundial. En este contexto ampliamente competitivo, el alza del precio del petróleo constituye el más dramático de una serie de acontecimientos que actúan para modificar la distribución mundial del ingreso.

En el fondo la crisis de la energía es la punta del iceberg, como se ha afirmado en varias oportunidades: "Bajo la superficie de las aguas en que navegamos, existe el hecho duro y frío de que estamos consumiendo recursos no renovables a una velocidad que sencillamente no puede ser sostenida... el crecimiento por el crecimiento mismo, en el sentido numérico y de tamaño, sencillamente no puede continuar por tiempo indefinido"¹⁵. El problema de las CMN, es necesario entenderlo dentro de este contexto de crisis, por cuanto todas las escaseces combinadas son la punta de un iceberg mucho más grande y más profundo.

Al examinar el problema de las O.I. Económicas, dentro de un contexto de lucha por los mercados mundiales y por la distribución del Producto Mundial, el tema pierde su aparente neutralidad. En nuestros días, como se lee en "*Foreign Affairs*" (Octubre 1974) con la aceleración explosiva de la interpenetración económica internacional las fuerzas externas pueden estorbar o favorecer el empleo venturoso de los instrumentos tradicionales de la política nacional. Las firmas multinacionales, como principal mecanismo de interpenetración, representan una grave amenaza para el éxito de la política interna, así como una gran oportunidad de ayuda.

En esta lucha por la distribución del producto lo que está en juego es nada menos que la división internacional de la producción

¹⁴Hollis B., Chenery: "Reestructurando la Economía Mundial", *Foreign Affairs*, Enero 1975.

¹⁵Palabras de un ex presidente de un Banco importante en EE.UU., en "*La Humanidad en la Encrucijada*", p. 27.

y de los frutos de la misma. Si el país huésped de la CMN no corre el riesgo de aceptar la inversión de estas corporaciones, el choque de intereses nacionales y transnacionales entre el país receptor y el que realiza la inversión, puede llevar a violentas guerras de inversión en el futuro.

El "Estado Mayor" de estos conflictos se ubicaría probablemente en el Directorio de "aquellas 300 empresas gigantes que representarían quizá la mitad de la actividad económica mundial antes del año 2.000", como afirma un experto de *Fortune*.

Para ser breve, se puede definir a una EMN como aquella que opera en 6 países o más y que tienen ventas de al menos 600 millones de dólares al año, "es el tamaño y el poderío de más de 200 compañías multinacionales con ventas superiores a los 1.000 millones anuales, lo que ha inquietado a la gente respecto de sus actividades"¹⁶. Esta inquietud y malestar se ha manifestado en el aumento de las nacionalizaciones de 45 al año en la década del sesenta, a 95 anual en lo que va corrido de la presente década.

En el campo de estas organizaciones transnacionales de carácter económico, hemos asistido a la proliferación de CMN.

Según un informe de la OEA "entre las 500 empresas industriales norteamericanas con mayor poder económico en términos de ventas anuales, 187 poseían en fecha reciente filiales en 6 o más países. En 1968 las 187 CMN tenían establecidas 7.927 empresas subsidiarias en el exterior. De este total correspondió a Canadá 1.048. En América Latina se establecieron 1.924; en Europa Occidental, 3.401; en Australia y N. Zelandia, 439 y, en Japón, 233. Este hecho señala que la explosión de las multinacionales ha ido acompañada de un proceso de concentración de el poder económico que según R. Vernon, descansa en 187 empresas norteamericanas que forman un grupo económico privilegiado. En relación al número de filiales, "cerca de 200 CMN tienen subsidiarias en 20 o más países. A nivel global corresponde a E.E.UU. una tercera parte de la suma de filiales existentes"¹⁷. Como dijimos al pasar, si la tasa de crecimiento de estas CMN se mantiene, "para 1990, el PNB del mundo no socialista llegaría a 4 billones de dólares, de los cuales posiblemente cerca de la mitad co-

¹⁶Breckenfeld, Gurney: "Ataques a las Multinacionales", *Horizontes USA*, N° 18, pp. 41-43.

¹⁷O.E.A.: "La Estrategia de las Corporaciones Transnacionales y El Sistema Jurídico de los Estados". La Experiencia Latinoamericana. 25 febrero 1974. pp. 1-93.

responda en propiedad a las empresas multinacionales"¹⁸. Se trata entonces de una lucha y competencia por la mitad de la riqueza mundial.

Estas organizaciones transnacionales económicas han aumentado el peso de la participación de los actores privados en las relaciones interestatales y en especial entre gobiernos cuyo poder es desigual y asimétrico.

Además en la mayoría de los casos, los contactos, coaliciones e intervenciones (lícitas o ilícitas) que generan estos actores no-estatales a través de las distintas fronteras no caen bajo el control y jurisdicción del país receptor. En los últimos años estas actividades clandestinas han provocado cambios de gabinete y crisis políticas en regímenes de distinta ideología, inclusive se han producido verdaderos escándalos nacionales al saber que algunas CMN financian grupos terroristas con el fin de comprar su seguridad y servir de apoyo económico para este tipo de actividad política.

La interacción es transnacional cuando se refiere al movimiento de ítem tangibles e invisibles (Inversión Extranjera, propaganda o nuevas pautas de consumo) que penetran los límites del territorio nacional, previa aceptación del gobierno, u organismo internacional, o al margen de los gobiernos y en acción concertada con grupos económicos nacionales. Frente a esta tendencia general de desafíos económicos y dificultades políticas que ofrecen CMN quisiéramos rechazar la opinión simplista de que la Nación-Estado ha muerto y el mundo avanza hacia una nueva forma de organización política y de intercambio irrestricto de bienes ¹⁹. Tampoco quisiéramos aceptar la idea opuesta de un nacionalismo emocional y negativo que deje al país al margen de los beneficios del transnacionalismo, debido a un diagnóstico utópico, puramente ideológico.

En general, el Estado-Nacional y las CMN seguirán coexistiendo

¹⁸Según Frank Church, Senador encargado de la Comisión sobre CMN, "pesé al enorme crecimiento y riqueza de las multinacionales, se trata de una lucha desigual. Debido a que, en general, los ejércitos obedecen a los gobiernos, sean grandes o pequeños, y cada uno de estos gobiernos tiene por derecho soberano la facultad de gravar, restringir, discriminar o nacionalizar las empresas de propiedad extranjera y, ciertamente, confiscar sus propiedades", en *Breckenfeld G.*, op. cit., p. 42.

¹⁹*El Informe del Grupo de Eminentes*, nombrados por la N.U., se ajusta, en general, a una visión como la que hemos adoptado en este trabajo. Lejos de caer en una retórica populista, el Informe sobre CMN, ofrece un estudio completo del problema.

por muchos años, así como el nacionalismo y el transnacionalismo. Lo que importa para mantener la identidad nacional y la autonomía política, es poder usufructuar de algunas utilidades del transnacionalismo sin ser penetrado en lo político y desnacionalizado en lo económico, social y cultural.

No se trata por lo tanto de rechazar o dejarse invadir, sino de fomentar una capacidad de negociación nacional y regional de modo de poder seleccionar aquella inversión o CMN que más se ajuste a las necesidades económicas y que signifique un mínimo de riesgo para la soberanía del estado y de la región.

Esta actitud pragmática, acompañada de una política nacional hacia una mayor autosuficiencia, puede señalar algunos caminos que es necesario recorrer en compañía de las multinacionales.

La enorme variedad de instrumentos que pueden utilizar han sido aplicados en los países con economías planificadas, y en gobiernos con economías de mercado. A través de empresas multinacionales latinoamericanas o mediante acuerdos multilaterales es posible llegar a un *modus vivendi* que asegure un mínimo de autosuficiencia y soberanía.

2. LA POLÍTICA DE LA ESCASEZ Y SU IMPACTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA.

2.1. *La Política de la Escasez y la Economía de la Angustia.*

La crisis de la energía y la utilización del embargo petrolero como arma política en el conflicto del Levante fueron los acontecimientos que provocaron una toma de conciencia en la comunidad internacional sobre el eventual agotamiento de los recursos en un planeta finito. El resultado no-económico de esta crisis subjetiva, acompañada de cambios estructurales en la Política Mundial inauguró la "era de la Política de la escasez", como segunda característica sobresaliente del perfil del sistema internacional.

Junto con el transnacionalismo examinado en la primera parte, la era de la escasez presenta la otra cara de la medalla frente a la cual América Latina debe reaccionar y planificar su futuro. Veamos las distintas manifestaciones de esta política sui generis. En primer lugar, la dimensión económica de la política de la escasez es el reflejo de la así llamada "economía de la angustia" para usar el término acuñado por el Profesor John K. Galbraith. Según este conocido economista existen cinco angustias de nuestra época que tienen su

raíz en la economía: El temor a inflación endémica; el temor de que esta inflación vaya a terminar en una depresión universal; el temor de que se agoten los alimentos y otras materias básicas, el temor de que la inflación, la depresión y la escasez de diversos bienes destruyan el orden económico internacional. En concreto, la libertad de comercio internacional y el orden monetario internacional.

Como coronación de lo anterior, el temor de que como sucedió en 1939, el fruto del sufrimiento y frustración económica sea un extremismo político y eventualmente un conflicto militar²⁰.

Es sabido que el temor puede ser una fuerza independiente en la economía, la política y la guerra. Si esto es así, la política de la escasez y de la recesión tiene una honda repercusión psicológica en los encargados de tomar las decisiones exteriores. La cómoda creencia de que el mundo iba a poder disponer de suministros seguros de petróleo a bajo precio hasta 1990 fue destrozada por los efectos de la crisis y la escalada de alzas sucesivas en el valor del crudo.

Este temor político en expresiones del Presidente de Estados Unidos, James Carter, "puso de rodillas al país frente al poder árabe", y lo mismo podría decirse de muchos países consumidores, los cuales se inclinaron piadosamente frente a las presiones de los reyes del oro negro. En los primeros cien días de su gobierno, el mencionado Presidente expresó el 22 de abril ante el Congreso, el plan de ahorro de energía y de autosuficiencia energética más ambicioso de toda la historia de los EE.UU. y probablemente del mundo entero. Sin duda, que será una de las pruebas más difíciles de la nueva administración, lo cual explica que el Presidente se haya referido a su medida como una actitud equivalente a la de una "moral de guerra".

Dentro de este clima de incertidumbre se puso fin a la "era de la energía barata" y de fácil acceso a las materias primas. El cuadro de opulencia y excedente se convirtió en uno de austeridad y privaciones.

El resultado más grave de este desenlace es que el status-quo económico mundial perdió repentinamente su prestigio y legitimidad ante los ojos de la mayoría de los países en desarrollo. Sólo como

²⁰Galbraith Kenneth, John: "Economía de la Angustia", N. Y. Times, en *Perspectivas Económicas*, N° 11, 1975, pp. 62-65. Las consecuencias de las crisis en las formas de dependencia y estratificación internacional se estudian en Walter Sánchez, *The Metropolis and the Latin American Periphery*, special Pub. Series Institute of International Studies, Univ. of Chile. N° 20.

botón de muestra de esta desconfianza 116 países aprobaron la carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados el año 1974 en la ONU y la Negociación Económica Colectiva se institucionalizó en varios frentes de la pugna por un nuevo orden económico mundial. Francia y otros países europeos, también se han sumado a esta corriente que en definitiva puede culminar en un nuevo equilibrio económico entre el Norte y Sur del Planeta.

2.2. *La Política de Escasez y la Búsqueda de Nuevos Aliados.*

La dimensión diplomática de la "política de la escasez" se manifestó en una erosión del sistema de alianzas y coaliciones tradicionales. Además se desató una carrera por aprovechar de la amistad de los nuevos países ricos de la OPEP y para evitar a cualquier precio sus eventuales represalias. Numerosos gobiernos bajo la presión del corte de suministro del petróleo viraron en 180° su posición frente al conflicto Árabe-Israelí, en especial Japón, Brasil y otros países europeos. Otros países actuaron vacilantes.

La reacción de EE.UU. para organizar una especie de cartel de consumidores a través de la Agencia Internacional de Energía con otros gobiernos aliados, no tuvo el apoyo de Francia, la cual optó por entendimientos bilaterales con países de la OPEP. Por su parte, los países africanos y árabes han buscado nuevas formas de cooperación a través de Reuniones en la Cumbre.

La OPEP inició un plan de ayuda externa para consolidar su seguridad y prestigio en la región del Golfo Pérsico, posteriormente su ayuda se ha diversificado hacia otras regiones del mundo.

La dimensión externa de la "política de escasez" en América Latina mostró que el saldo del balance comercial, según la CEPAL, para los 19 países no-exportadores de petróleo registró un déficit de 10.300 millones de dólares (1975) frente a 9.200 del año precedente.

Por otro lado, los países exportadores del petróleo registraron en 1975 en su balance de cuenta corriente, un superávit de 2.800 millones de dólares, muy inferior al de 6.400 millones registrado el año 1974.

La incidencia de las balanzas de pagos deficitarias aumentó la deuda externa y la reducción de reservas de los países no-exportadores de petróleo. Este fenómeno incidió en un mayor grado de vulnerabilidad de la región frente a los organismos financieros mundiales privados y públicos. No sólo el sector externo se vio afectado

sino que el ritmo de crecimiento del producto disminuyó de un 7% en 1973, a un 3,3% en 1975, y el poder de compra de las exportaciones cayó de un 22% a un -17% respectivamente.

Según informaciones recientes estas tendencias tan negativas habrían sido levemente mejoradas en el año 1976 y comienzos de 1977²¹.

En el campo social, la política de escasez significó según la O.I.T. que en septiembre de 1975, habría 17,1 millones de desocupados en las economías industrializadas y en América Latina, las cifras parecen estar cerca o haber traspasado los niveles de tolerancia social y política.

Las consecuencias de estos desajustes agudizaron la recesión económica y el descontento social en varios países latinoamericanos. Como fruto de este impacto los gobiernos de América Latina aumentaron su dosis de criticismo a los EE.UU. y al sistema de cooperación interamericana. El resultado de estas transformaciones intra e internacionales aceleraron la urgente necesidad de buscar un nuevo trato con EE.UU. y agilizaron la búsqueda de nuevos aliados en el campo económico, político y militar. Los mercados africanos y asiáticos han sido valorizados por las potencias de América Latina como asimismo las fuentes de suministro de armas para el continente se han diversificado e independizado en buena medida de los EE.UU.

2.3. *La Política de la Escasez y sus efectos Estratégicos.*

La vulnerabilidad de un país que depende de los recursos de otro en un porcentaje significativo puede afectar su defensa nacional.

En 1971, se sabe que: "2/3 de los países latinoamericanos tienen déficit de energía total, es decir, importan algo de la energía que necesitan y alrededor de 1/3 tienen superávit"²².

Las economías que tienen mayor déficit absoluto de energía son Brasil y Cuba. El grado de dependencia de las importaciones para el abastecimiento de energía total es decididamente inferior al 50% para los países del Pacto Andino, más Chile (50%), México y Argentina. Sólo Brasil depende de un grado que excede el 57%²³.

²¹ CEPAL, Conferencia de Prensa Mimeografiada de Enrique Iglesias, Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana durante el año 1976. Dic. 1976.

²² CEPAL, *América Latina y los Problemas Actuales de la Energía*, F.C.E. 1975, ver: el art. de Grossling F., Bernardo: "Las perspectivas del petróleo latinoamericano y la crisis de energía", pp. 520-562.

²³ Ver, Grossling, op. cit., p. 525, datos para el año 1971.

El impacto de la dependencia estratégica de esta crisis, en el resto del mundo, según el Secretario de la Defensa Nacional de Francia, General de Ejército Simon, se calculó de la siguiente manera: "La dependencia desde el exterior se representó por el porcentaje de necesidades nacionales cubiertas por la importación"; mediante esta operación se computó la situación de vulnerabilidad estratégica de los países industrializados. Al comparar el grado de dependencia en recursos minerales, agrícolas y energía de las superpotencias, la C.E.E., Japón y Francia, sus conclusiones nos dicen que en general las dos superpotencias son casi *autárquicas en la actualidad*. La Unión Soviética depende de algunas materias primas, minerales y energía, y EE.UU. depende más de estos últimos. La C.E.E. depende en un 20% de bienes agrícolas, 60% de recursos minerales y 55% de la energía.

Japón depende un 75% de importaciones en minerales y 84% de energía. Francia finalmente importó el 73% del consumo de energía y un 60% en recursos minerales. Esta situación de dependencia y escasez no computó las necesidades futuras, con lo cual este diagnóstico de la dependencia estratégica no hace más que señalar la punta de iceberg.

El problema de la vulnerabilidad estratégica según esta autorizada opinión consiste en que "los riesgos de dejar en libre juego las fuerzas del mercado son de hecho múltiples y considerables... , por cuanto, *al no existir una política de regulación de los stocks, las fluctuaciones cíclicas son excesivas*"... "Igualmente se podría repetir la situación de la aparición de precios aberrantes que nacen del abuso de situaciones dominantes". Su análisis termina postulando que "con el fin de mantener el flujo de intercambios internacionales y un mínimo de autarquía, el estado y los poderes públicos deben necesariamente intervenir"²⁴.

Esta dimensión de la escasez comprueba que la crisis de energía puso en jaque que no sólo a algunos mecanismos tradicionales de la formación de precios por medio del mercado en forma exclusiva, sino que también planteó el problema de la "seguridad económica colectiva" como prerrequisito de la "seguridad colectiva en el campo político-militar".

²⁴Par le General d' Armée Simon: "Matières et Indépendance Nationale", en *Défense Nationale*, N° 7, agosto-septiembre 1974, pp. 9-30; sobre esta materia recomendamos leer el art. de Heraldó Muñoz: "Materias Primas y Dependencia Estratégica", en *Estudios Internacionales*, año VIII, N° 35, 1976.

2.4. *La Oscilación de los Precios de Materias Primas y la Crisis Energética.*

Si pudiéramos extrapolar las implicancias políticas de la dependencia estratégica de Japón o Francia para aplicarlas a los países latinoamericanos, nos encontraremos que las agudas variaciones cíclicas de sus materias primas pueden convertirse en factores que amenacen la seguridad de un estado consumidor frente a otro estado productor o frente a un cartel de productores.

Específicamente, los productos básicos representan más del 80% de las exportaciones anuales de América Latina; estas mercancías se reducen a un grupo de 14 productos principales que aportan las 2/3 partes de las exportaciones de la región.

Como una dinámica paralela a la crisis de energía y al "boom" cíclico de la economía mundial, el índice de precios de este grupo de minerales y metales pasó en 1973, de 95,18 a 155,93, es decir, registró un incremento de 63,8%, mientras el petróleo y los productos agrícolas se mantuvieron en un 37% aproximadamente. En los años posteriores, nuevamente provino el colapso debido a la "Stagflación" mundial. Por ejemplo, en el caso del cobre chileno, según el experto Dr. Alexander Sutulov, estima que este producto representó durante años más del 20% del P.N.B. y un 80% de las divisas que aseguran la solidez de la balanza de pagos. En su opinión las oscilaciones del precio del cobre se mantuvieron estables entre los años 1900-1930, con la excepción de la Primera Guerra Mundial que aumentó el precio a 27 centavos la libra.

En la década del 70, existen dos bajas notables, la primera baja causada en 1971 y 1972 por la relajación de la actividad industrial en Europa, Japón, y al término de la guerra de Vietnam y, la segunda, como consecuencia de la crisis energética y los reajustes que la han seguido a partir de la segunda parte de 1974". Ahora bien, si Chile decidiera invertir alrededor de 60.000.000.000 de dólares para aumentar su capacidad instalada además de darse otra serie de nuevas condiciones: "el precio del cobre en los próximos 25 años y en dólares 1975, no podrá ser inferior a \$ 0.80 por libra"²⁵.

En base a estas predicciones y si se adoptan las medidas para au-

²⁵Sutulov, Alexander: Evolución del Precio del Cobre en el Siglo xx, *El Mercurio*, 24-10-76, p. 15.

mentar notablemente la capacidad instalada, los ingresos de Chile podrían estar más o menos asegurados. Sin embargo, como lo demuestra el historial del precio del cobre, su oscilación no sólo depende de las leyes de oferta y demanda, sino de coyunturas bélicas y económicas, además del papel de Empresas Transnacionales que estén más allá del control estatal.

En general para América Latina, los últimos años 1973-1976 demostraron la aguda oscilación de los precios que resucitaron la dramática dependencia de la región en la inestabilidad de los precios de mercancías tales como el cobre, café y azúcar fijados en un contexto de relaciones económicas internacionales anárquico y dominado por el libre juego de las leyes del mercado.

Al detenernos en el caso del cobre y en base a las últimas estimaciones de CEPAL el metal rojo se vendió a 51 centavos el año 1973. A fin de año el precio se había duplicado.

En abril de 1974 alcanzó un record de 138 centavos y, al fin de ese año, descendió a 60 centavos; en el año 1975 se mantuvo el precio en poco más de 55 centavos.

Nuevamente el año 1976, en julio, el precio del metal rojo subió a 75 centavos, la libra, mientras que en noviembre cayó por debajo de 60 centavos.

Estas oscilaciones, sin duda que afectan la estabilidad de los ingresos de divisas a pesar del enorme esfuerzo chileno por diversificar las exportaciones no-tradicionales que para 1976, representaron cerca de un 50% de las exportaciones totales.

Frente a la trayectoria zigzagueante de los precios del cobre y en general de otras materias primas, alimentos y energías, no pueden dejar de inquietar a los encargados de la defensa y la diplomacia latinoamericana los comentarios del Secretario de la Defensa Nacional de Francia, sobre la necesidad, de salvaguardar un mínimo de autarquía en materia de independencia económica. Sobre todo porque si se mantienen las tasas de producción y crecimiento de los minerales del mundo, se extraerá de la tierra hasta 1992, más de lo que se ha extraído hasta 1975, cantidad que se triplicará para el año 2.010. Si esto es así, podríamos estar en los umbrales de un agotamiento de las reservas conocidas en la mayor parte de los minerales.

En el campo de la importación de alimentos, otra variable para dimensionar la vulnerabilidad del país, Chile, llegó a importar 700 millones el año 1973, lo que significó un 45% del consumo de alimentos. Paralelo a este fenómeno y debido a la ineficiente infraes-

estructura de producción y comercialización, la pérdida de alimentos se aproximó a un 30% de la producción nacional²⁶.

El esfuerzo por lograr mayor independencia en los suministros de alimentos, se ha visto materializado por una disminución de las importaciones a sólo 330 millones de dólares en 1975. Por otra parte, mediante un convenio de productos agrícolas con la República Argentina, se estipula en su artículo 19 de dicho documento que "el gobierno de la República Argentina se compromete a vender, y el Gobierno de Chile se compromete a comprar 500.000 toneladas de trigo durante el período de 1977 a 1979, inclusive". (*El Mercurio*, 13-XI-76).

A pesar de estos esfuerzos, Chile, al igual que otros países, tiene el potencial para satisfacer las necesidades de la población y, sin embargo, su balanza de alimentos ha sido deficitaria en los últimos 20 años.

Las consecuencias no-estratégicas y nutricionales de este fenómeno son evidentes en Chile, así lo demuestran los estudios de O.M.S. y CONPAN, al comprobar este último organismo que el porcentaje de niños desnutridos entre 0-6 años de edad de acuerdo al déficit de peso llega a un 17%, y la mortalidad infantil es de un 55,6% (por mil) nacidos vivos, y la mortalidad preescolar, de 2,0% (por mil)²⁷. Si bien todos estos datos son alarmantes, dejan de serlo si constatamos que Chile es un país avanzado en términos de nuevos planes de nutrición, en comparación con otros países de la región o con países africanos y asiáticos.

Esta situación en el contexto mundial presenta un panorama amenazado por el flagelo del hambre.

Según Norman Borlang, premio Nobel de la Paz y Padre de la Revolución Verde, se avecinan tiempos de hambruna para la humanidad muy pronto, antes que el hombre alcance a tomar conciencia de dicha escasez.

Por otro lado, Lester Brown, experto agrícola mundial, advierte sobre la creciente inseguridad mundial en el campo de los comestibles, angustia que se relaciona directamente con la acelerada merma de las reservas mundiales de alimentos. Para enfrentar esta situación "los gobiernos de los países han recurrido a una gran variedad de técnicas para conseguir o asegurar sus respectivas poblaciones de abas-

²⁶Monckeberg, Fernando, y Valiente, Sergio: "Antecedentes y Acciones para una Política Nacional de Alimentación y Nutrición de Chile", 1976. Ed. G. Mistral.

²⁷Op. cit., pp. 13-28, ídem.

tecimientos adecuados de alimentos. Las medidas que se adoptaron dieron lugar a un nuevo fenómeno, la política mundial de la escasez de alimentos”²⁸.

En opinión de esta eminencia, hoy día no sólo el crecimiento poblacional es factor que provoca una relación negativa entre alimentos-población sino que la opulencia y “sobreconsumo” es otro factor principal de la creciente demanda de los recursos mundiales de alimentos. A modo de ejemplo, el americano medio consume casi una tonelada de cereales al año, cinco veces el promedio de los países subdesarrollados.

La eventual escasez de alimentos, unida a un grado de dependencia creciente del petróleo, provocará en América Latina una serie de reacciones y decisiones a raíz de esta combinación de escaseces. Para ilustrar esta idea, veamos el grado de dependencia del *crudo* el año 1972, antes de la crisis. En el caso de Chile tenía un porcentaje de dependencia de 66.8 menor que Cuba 96.4 y Brasil 73.6; pero mucho mayor que Perú 29.1. El déficit de energía total de Chile es de un 50% aproximadamente, para los últimos años.

Este cuadro presentado sirve sólo para ilustrar y no es completamente exacto en la actualidad, pero nos ayuda para reiterar la urgente necesidad de elaborar al nivel nacional y en acción conjunta con los países de la región, “una política de regulación por parte del Estado y de los países de América Latina”, tendiente a salvaguardar un mínimo de autarquía en un mundo cada día más interdependiente en lo económico e interpenetrado en lo político.

LIMITES DEL CRECIMIENTO Y LA POLITICA EXTERIOR

CONSIDERACIONES FINALES

- a) La idea central de los apocalípticos Informes del Club de Roma, “Los límites del Crecimiento”, es que si se continúa el presente ritmo de expansión económica y de aumento de la población

²⁸ Lester, Brown: “La Crisis Mundial de Alimentos”, *Facetas*, V. 8, N° 2, 1975, pp. 16-28. Hablar de política de la escasez es ampliar la experiencia de lo sucedido en los alimentos al campo de las escaseces combinadas que afectan al sistema, y que generaron decisiones y medidas que afectan a distintas colectividades humanas.

dentro de 50 años se producirá un colapso del medioambiente que nos permite subsistir²⁰.

Según el primer Informe, pareciera que estamos "atrapados sin salida" por un sistema de crecimiento insostenible a menos que el hombre tome la decisión para llegar a un crecimiento cero tanto de población como industrial, lo antes posible. En otras palabras, la única salida para lograr el equilibrio ecológico es llegar a un estado estacionario.

La implicancia política de este Informe es llegar a una tasa de desarrollo cero, en población y en producción material.

Sin duda que esta curiosa opción de caminar hacia un "antidesarrollo" es probablemente conveniente para los países sobreindustrializados pero de ninguna manera es una respuesta equitativa para los países en desarrollo. Al respecto, el Canciller de Brasil Mario Gibcon Barboza, en los preparativos de la Reunión de Estocolmo sobre el Medioambiente y, el propio Presidente Médici, a comienzos de año en 1973, reafirmó el derecho soberano del Brasil para explotar dentro de sus fronteras su tierra, subsuelo, aguas, ríos y selvas sin previos condicionamientos externos. Brasil desea tener sus manos libres para industrializarse aunque sea a través de un mínimo de polución del medioambiente.

El control soberano de cada país de su propio espacio y territorio es un derecho inalienable de cada estado. Según este principio, la tarea del desarrollo no puede postergarse por recomendaciones apocalípticas de un informe complaciente con el actual status-quo internacional.

Como alternativa al modelo de crecimiento cero, los países en desarrollo pueden plantear un conjunto de medidas tendientes a lograr un nuevo orden económico internacional, en el cual se pueda lograr una redistribución equitativa del producto bruto mundial. Dentro de esta perspectiva comunitaria se debería plantear el problema del crecimiento y no simplemente a través de soluciones unilaterales auspiciadas por los países industrializados. Las fuentes de mayor daño del medioambiente no son los países en desarrollo, sino las actividades de los países altamente industrializados. Como dice el Embajador Ozorio de Almeida: "si toda la polución generada

²⁰Ver número especial de *Factas* dedicado al problema de los límites del Crecimiento y documentos del Seminario sobre Escasez de Alimentos y Materias (En Prensa). Primas. Organizado por el Instituto de Estudios Internacionales. 5-6 enero 1977. Obra bajo la Dirección de Francisco Orrego V.

por los países subdesarrollados se pudiera eliminar del mundo, hoy día, todos los peligros a la contaminación ambiental continuarían existiendo en la misma densidad³⁰, en otras palabras los causantes principales de la contaminación son los países superindustrializados. Por estas consideraciones las medidas contra la contaminación y contra el aumento de la población deben ser tomadas con gran cautela por América Latina, por cuanto detrás de un Informe apocalíptico, pueden existir intereses creados que no necesariamente benefician al mundo subdesarrollado. Si se cae en estas trampas, se condena a nuestros países a una condición de subdesarrollo en perpetuidad, como áreas verdes de la humanidad con un mínimo de población apta para mano de obra barata y con aires puros para oxigenar la industrialización de otros a larga distancia.

También Brasil se opuso en relación al problema de la regulación de la población; "a condenar el crecimiento de la población como tal, independiente de las condiciones naturales y de la relación entre crecimiento de la población y recursos disponibles, incluyendo el espacio geográfico"³¹.

Con estas reflexiones y citando el caso de la diplomacia del Brasil, se puede concluir alertando sobre la necesidad de redefinir los objetivos de la política exterior de América Latina en relación con los nuevos desafíos, que presenta la política de la escasez y el transnacionalismo, al control soberano de los recursos del estado.

b) La segunda reflexión final se refiere al problema de evaluar cuál es la dimensión real de la escasez en el campo de los minerales, productos agrícolas y energía y su relación con la política exterior de los países en desarrollo hacia los desarrollados.

El debate sobre si existe o no escasez real desde el punto de vista científico está empezando, lo que hemos afirmado es que, debido a una "crisis de conciencia" se han adoptado decisiones políticas para defenderse contra la escasez. Esta es la política de escasez como lo hemos sostenido a lo largo del trabajo.

La escasez del petróleo se debe a un largo proceso histórico precipitado por una súbita alza de precios y porque no existen sustitutos disponibles en la actualidad. No obstante los geólogos y recientemente informes de la CIA, dados a conocer en Estados Unidos opinan de la progresiva escasez del petróleo a partir del año 2.000.

³⁰Ver: Sanders G., Thomas: "Development and Environment Brazil and the Stockholm Conference". Fieldstaff Reports, V. 17, Nº 7, junio 1973.

³¹Idem, cit., por Sanders, p. 7.

En relación a los minerales importantes como hierro y aluminio, especialmente bauxita, las reservas conocidas llegan ahora a 5 veces más del total de la demanda acumulada mundial predecible en los próximos 30 años. Los metales no-ferrosos como el cobre, plomo, zinc no son tan abundantes pero bastan para el resto del siglo y aun más. En el campo de los alimentos, se dice también que es posible alimentar, si se dan nuevas condiciones, a una población mundial 10 veces más numerosa. Sólo para el año 2050 se prevé un enfriamiento de la atmósfera que puede provocar un efecto adverso en la agricultura³².

Si estas predicciones son ciertas, lo cual es bastante dudoso, existirían suficientes recursos materiales para sobrevivir en el planeta. Lo que faltan son más bien los recursos políticos que sean capaces de redistribuir el producto mundial en forma más equitativa y racional.

Los países en desarrollo han tomado conciencia frente a la amenaza del transnacionalismo y la política de escasez. A partir de la Declaración para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (mayo 1974) hasta la adopción de la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados (aprobada con el voto negativo de 6 países de la OECD, bajo el liderazgo de EE.UU.) algunos meses después, se ha iniciado un ciclo de negociaciones económicas y políticas quizás los más grandes poderes de la historia, con el fin de superar los problemas que dividen al mundo desarrollado con los mundos en desarrollo.

Como fruto de esas negociaciones colectivas se ha producido un verdadero "boom" de nuevas coaliciones y alianzas entre países en vías de desarrollo, que buscan coordinar sus demandas entre sí y frente al mundo industrializado.

Como ejemplo se han creado numerosos carteles de Países Productores, tales como la Asociación Internacional de Bauxita, la Unión de Países Exportadores de Bananos, formada por los seis países bananeros de América Latina; Café Mundial Inc. y Café Suaves, por los países productores de la región. Igualmente las reuniones periódicas de la CIPPEC han hecho llamados constantes a los consumidores sobre la necesidad de estabilizar los precios y los ingresos prove-

³²Gordon, Lincoln: "Recursos Mundiales e Interdependencia", cortesía de la Brooking Institution, en *Perspectivas Económicas*, Nº 12, 1975, pp. 8-20.

nientes del cobre, mediante un acuerdo entre productores y consumidores.

Esta técnica de Acuerdos Producto por Producto, parece que ha dado buenos resultados, pero, hoy en día, también se discute la vinculación a un Índice entre materias primas con el Índice de precios de las manufacturas importadas.

Dentro de este gran abanico de coaliciones y acuerdos, también se ha llegado a convenios muy positivos con ex colonias, como es el Acuerdo de Lomé, entre la C.E.E. y países africanos y del Caribe. Sin embargo, el acuerdo contiene la semilla de la recolonización de estos países por la C.E.E. A pesar de este riesgo, América Latina puede presionar para globalizar los principios de esta convención e incluirlos en una estrategia hacia un nuevo orden económico mundial.

Todos estos acontecimientos económicos, políticos y diplomáticos, no sólo llevan a redefinir los objetivos de la política exterior de la región con el fin de acentuar la soberanía y el control sobre los recursos básicos del país, sino que han modificado el proceso mismo de toma de decisiones en los asuntos externos.

La explosión del transnacionalismo, al igual que la explosión demográfica, tiene otros subproductos. En este caso la consecuencia de estos fenómenos han provocado la transformación del método y contenido de la política exterior. La política exterior hoy día requiere más que nunca dispositivos estructurales y negociadores altamente calificados para el desempeño de sus funciones. América Latina requiere contar con unidad negociadora y con equipos de reflexión que formen una especie de "estado mayor de las ideas", necesario para la conducción soberana de las relaciones internacionales de un estado moderno.

En gran medida el liderazgo eficiente de la política exterior de nuestros países, en acción concertada con otros países en desarrollo podrá ayudar a superar la crisis de legitimidad y estabilidad que afecta al viejo orden internacional de postguerra.

11. LA INTEGRACION LATINOAMERICANA: VIGENCIA Y PROYECCIONES

*Raymundo Barros Charlín **

I. LOS PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA

1. Cuando haya suficiente perspectiva histórica para poner de relieve los rasgos políticos más sobresalientes de la segunda mitad de este siglo, los esquemas de integración económica, particularmente el emprendido por Europa Occidental, ocuparán un lugar preferente.

Muchísimo se ha escrito sobre el hecho político de la aparición, desarrollo y consolidación, en diversas partes del mundo, de aquellos esquemas y procesos. Se les denomina precisamente "procesos", por cuanto se trata de fenómenos básicamente dinámicos que "están siendo". Dichos "procesos" se expresan a través de un conjunto de fases sucesivas tendientes a lograr propósitos preestablecidos de vertebración económica, con un incuestionable trasfondo político. Con distintas modalidades y expresiones, pero con ciertos elementos comunes, estas aspiraciones concretas y complejas de integración regional aparecen por doquier.

Los elementos comunes aludidos son resultado de una expresión soberana de estados ubicados geográficamente en una misma región, que pretenden ir suprimiendo entre sí los obstáculos de toda naturaleza que entraban la libre circulación de bienes; a veces también de las personas, los capitales y los servicios. Asimismo, suelen postular una barrera arancelaria común para los productos procedentes de fuera de la región, e ir enhebrando las economías mediante la introducción deliberada de los mayores elementos posibles de coordinación de políticas y armonización legislativa. Algunos de estos esquemas ofrecen interesantes y originales expresiones institucionales, como también mecanismos solidarios de diálogo e inserción en el mundo contemporáneo frente a otras comunidades políticas. No resulta propio observar esas comunidades regionales como compartimentos —estancos con tendencias al enclaustramiento. Muy por el

* Abogado. Profesor e Investigador del Instituto de Estudios Internacionales. Ex Asesor Jurídico-Jefe de Secretaría Chilena, ALALC-Pacto Andino. Estudios especializados en Integración Europea y Latinoamericana. Ha dictado diversos cursos sobre la materia en Universidades Latinoamericanas.

contrario, se pretenden insertar en un mundo que cada día se presenta con mayores características de interdependencia, con un poder de diálogo y de negociación mejorado. Tal como señala Juan XXIII en Mater y Magistra: "las comunidades políticas, unas respecto a las otras, son sujetos de derecho y deberes, y por eso también sus acciones han de ser reguladas por la verdad, la justicia, la solidaridad generosa y la libertad. Porque la misma ley moral que regula las relaciones entre los seres humanos es necesario que regule las relaciones entre las respectivas comunidades políticas".

2. Se señala con razón a la Comunidad Económica Europea como una especie de modelo-tipo en materia de esquemas y procesos de integración. En torno a la observación empírica de dicha Comunidad se ha ido hilvanando toda una Teoría Contemporánea de la Integración Económica. El profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Director del Instituto de Europa de la Universidad de Sarbrücken, Leontin Constantinesco, describe el elemento más característico de la Comunidad Europea, cual es el de la supranacionalidad, en razón de la autonomía que ésta presenta frente a los Estados miembros¹. Es así como perfila el equívoco concepto de la "supranacionalidad" distinguiendo los siguientes elementos:

- autonomía de los fines de la Comunidad;
- autonomía en la adopción de decisiones de sus órganos;
- inmediatez de algunas disposiciones normativas adoptadas por aquellos órganos, en el sentido que penetran directamente en los ordenamientos jurídicos nacionales;
- autonomía financiera;
- autonomía diplomática.

A medida que es más sólida cada una de aquellas "autonomías", o el conjunto de las mismas, se presenta mayor dosis de "supranacionalidad".

En el fenómeno integracionista, la comunidad de intereses que se estructura es multifacética y juegan tanto factores políticos, económicos, jurídicos e institucionales.

Hoy día la inquietud integracionista de Europa Occidental la vemos reflejada en la "mutación cualitativa" que implica el Informe presentado al Consejo Europeo por Leo Tindemans. El planteamiento

¹ *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, Tomo IV, págs. 49-70.

to de Tindemans supone para la Comunidad su consolidación y su profundización; para los Estados miembros, la asunción de compromisos suplementarios en lo que se refiere a los objetivos que se han de alcanzar, a los progresos que se han de realizar en lo inmediato y al robustecimiento de las Instituciones garantes de la progresión continua hacia la meta definida en común. Tal conjunto de compromisos constituye la mutación que caracteriza a la Unión Europea y la distingue de la fase actual de unificación de Europa².

No olvidemos que la Comunidad Económica Europea empezó su vertiginoso camino hacia la unidad, a partir de una unión aduanera. También tengamos presente que la unión aduanera, como forma previa de integración, encierra un gran dinamismo, como se expresa con claridad en un estudio hecho por la Sociedad de las Naciones y reeditado en 1947 por las Naciones Unidas. En dicho estudio se razona de la siguiente forma:

"Para que haya unión aduanera, es preciso permitir la libre circulación de las mercancías en el seno de la unión. Para que la unión aduanera llegue a ser una realidad, hay que permitir la libre circulación de las personas. Para que la unión aduanera permanezca estable, es necesario mantener el intercambio de las monedas y hacer que los tipos de cambio sean estables dentro de la unión. Esto requiere la libre circulación de los capitales. Cuando en una región cualquiera hay libre circulación de mercancías, de personas y de capitales, no puede existir diversidad de políticas económicas en vistas a mantener la actividad económica. Para asegurar la uniformidad de esas políticas hace falta un mecanismo político. Cuanto más interviene el Estado en la vida económica, más ha de intensificarse la integración política en el seno de la unión aduanera".

En buena medida ocurre con el esquema europeo occidental de integración el mismo fenómeno de la necesidad de transferencia de poder de los Estados miembros a la unión central que se observa a propósito del federalismo.

No es ésta la ocasión de adentrarnos en el estudio de la llamada supranacionalidad y en sus reiteradas manifestaciones y proyecciones. Con respecto a la Comunidad Económica Europea quisiéramos señalar dos hechos sucesivos de distinta naturaleza que sirven para magnificar su dimensión. Uno, que contribuirá a robustecer su ca-

² *Comunidad Europea*, Febrero 1976, Año XII, número 125.

lidad de primera potencia comercial mundial. Otro, que consolidará su profunda "legitimidad política" en un futuro cercano.

El primero lo representa la entrada en vigor de la Convención de Lomé, suscrita en Febrero de 1975 entre la Comunidad Económica Europea y 46 países asociados de origen negro, del Africa, el Pacífico y el Caribe. La Convención aludida establece la supresión de derechos de aduana y de restricciones cuantitativas a la mayor parte de los productos originarios de esos países asociados. La eliminación de derechos alcanza al 99,2% de las importaciones originarias de éstos.

Se crea, asimismo, un mecanismo para garantizar la estabilidad de los precios de las materias primas y de sus ingresos de exportación.

¿Ha pensado América Latina en los efectos de aquella Convención?

La Comunidad mantiene "Acuerdos de Asociación" con Grecia (noviembre, 1962); Turquía (diciembre, 1964); Malta (abril, 1971); Chipre (junio, 1973); Marruecos (septiembre, 1969); Túnez (septiembre, 1969), y numerosos "Acuerdos Comerciales" con países europeos del Cercano y Medio Oriente, de Asia, América Latina³.

El otro hecho político sobresaliente atañe a la auténtica legitimidad política que le otorgará a la integración europea la elección del Parlamento Europeo que tendrá lugar, a más tardar, el primer domingo del mes de mayo de 1978, por sufragio universal directo. Sufragarán en aquella oportunidad 150 millones de electores. La "ciudadanía europea" dará nacimiento al "pueblo europeo" el que intervendrá por vez primera, orgánicamente, en las cuestiones más vitales que vaya planteando la integración. Como afirmara el actual Presidente del Parlamento Europeo:

"La Europa de los Ciudadanos deberá llegar a un arreglo con la Europa de los Estados, que siguen siendo pilares indispensables de la casa común, debiendo instaurar una cooperación leal y voluntarista con los parlamentos nacionales, a la vez que buscar equilibrios razonables con las demás instituciones comunitarias"⁴.

³ *Information Commission des Communautés Européennes*. 703/X/75-F.

⁴ *Comunidad Europea*, Marzo de 1976. Año XII, número 126.

La Comunidad Económica Europea se presenta, entonces, con nuevas y trascendentales tareas desde 1977 adelante, a pesar de los débiles pasos que desde 1969 viene dando para estructurar una Unión Económica y Monetaria y de los tres tomos, 700 páginas y 5 años de esfuerzos que ha desplegado en torno a la elaboración de un texto sobre la sociedad anónima europea.

Hasta el año 1974, el 47% de las importaciones y el 50,7% de las exportaciones de los países miembros de la Comunidad eran intercomunitarias. La Europa de los 9 presenta una superficie de un millón 528 mil kilómetros cuadrados, frente a más de 22 millones de la URSS y a los nueve millones 363 de los Estados Unidos de Norteamérica. En cuanto a población significa 257.835 millones (1974), previéndose 268.962 millones para 1985 frente a los 252.064 millones de habitantes de la URSS y a los 211 millones 909 mil habitantes de los Estados Unidos. Para estos últimos países se prevé una población, en 1985, de 286.882 millones y 244.000 millones, respectivamente.

La atracción que ha ejercido el modelo de la Comunidad Europea en el nacimiento y en la utilización de algunos de sus instrumentos por parte de otros esquemas regionales de vertebración económica, es un hecho indiscutible. Han sido básicamente la construcción institucional de la Comunidad, la adecuación de sus propósitos con la elección de los instrumentos destinados a materializarlos y su indiscutible éxito, las causas más decisivas del evidente efecto de demostración que ha ejercido en otras latitudes de trayectoria histórica, vocación integracionista y evolución política diferentes. Quisiéramos terminar esta brevísima incursión a la Comunidad Económica Europea con las palabras de Carl J. Friedrich:

“En cualquier caso, en este mundo en el que están surgiendo uniones federales culturales y doctrinales de dimensiones continentales, Europa está llamada a seguir adelante hacia su unificación, pues dicha unificación es la condición ineluctable para su supervivencia como potencia y como factor fundamental en el mundo que nace...”⁵.

3. Los países socialistas, por su parte, anunciaron en Enero de 1949 la creación del Consejo de Ayuda Mutua Económica con la finalidad de “organizar una más amplia cooperación económica entre los países con una democracia popular y la URSS”.

⁵ Carl. J. Friedrich. *Europa: El Surgimiento de una nación*. Alianza Editorial. 1969. Pág. 143.

Este esquema más propio de la "cooperación económica" que de una integración propiamente tal, ha padecido constantemente profundos altibajos.

El Estatuto del Consejo entró en vigor recién en 1960 y ha sido objeto de importantes modificaciones en 1962 y 1974. Los objetivos del COMECON se insertan, obviamente, en los "principios fundamentales de la división internacional socialista del trabajo" y se expresan, primordialmente, en una coordinación de los planes nacionales y sectoriales en materia de promoción e inversiones.

Integran el COMECON: la URSS, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Bulgaria, Mongolia, Cuba desde 1972. Yugoslavia colabora con el Consejo en aspectos específicos y Finlandia firmó con éste un pacto de cooperación de duración ilimitada.

Con la aprobación en 1971 del documento conocido como "Programa completo para la ulterior profundización y perfeccionamiento de la colaboración y para el desarrollo de la integración económica socialista entre los países miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica", se perfila la posibilidad de darle al proceso de vertebración de las economías socialistas mayor relieve y envergadura.

Al analizar la evolución del COMECON y tratar de explicarnos la debilidad del vínculo integracionista generado, podemos formular ciertas observaciones elementales:

a) los países exhiben profundas desigualdades en el grado de su desarrollo económico y estructuras productivas;

b) los países arrastran una tradición de autarquía especialmente clara en la época de Stalin;

c) los países ofrecen una constante trayectoria de bilateralismo en el intercambio comercial y en los mecanismos de pagos, fenómeno que se ha visto agravado con la utilización sistemática de cambios múltiples, sobrevaluados y determinados arbitrariamente;

d) los países carecen de criterios objetivos y solidarios para "repartirse" producciones y sentar, sobre bases realistas, el principio aquel de la división internacional del trabajo, particularmente cuando coexisten países industrializados (URSS, Alemania, Checoslovaquia) con otros predominantemente agrícolas, como Rumania.

e) tradicionalmente la URSS ha sido el principal socio comercial de cada uno de los países socialistas y ha enfocado las relaciones económicas internacionales con espíritu de hegemonía y supremacía.

Es imposible observar la evolución y el espíritu del COMECON, sin considerar los rasgos esenciales de las estructuras y del sistema colectivista propio del marxismo-leninismo. El monopolio del comer-

cio exterior; los peculiares sistemas de precios y cambios; el interés político determinante, tienen un sentido y juegan un papel muy propio en dichos países. Z. K. Brzezinski en su obra "Ideología y poder en la política soviética", alude al planteamiento soviético frente a la Comunidad Económica Europea en los siguientes términos:

"En público, la reacción soviética ante el efecto económico del Mercado Común fue denunciada como una conspiración política y económica. La reacción fundamental, iniciada en 1960, fue acelerar los esfuerzos para desarrollar el COMECON. Bajo sus auspicios se ha introducido cierta especialización económica en varias ramas de la industria pesada de las naciones miembros; se han dado pasos preliminares para establecer amplias líneas rectoras del planeamiento económico nacional en un período de veinte años; y después de prolongada espera han comenzado a aparecer instituciones económicas multilaterales"⁶.

Al amparo de la estructura del COMECON, los países miembros que así lo deseen coordinan sus esfuerzos y proyectan empresas conjuntas en reuniones periódicas de ciertas Comisiones Permanentes. Al efecto, podemos mencionar las siguientes:

- | | |
|--------------------------------|------------------------------|
| — industria química | — carbón |
| — industria de la construcción | — energía eléctrica |
| — siderurgia | — radiotécnica y electrónica |
| — metales no ferrosos | — construcciones mecánicas |
| — petróleo y gas | — industria alimenticia. |

Por su parte existen dos Comités: uno para la "cooperación en la planificación", otro para la "cooperación científica y técnica".

El Banco Internacional para las Inversiones cumple la función principal de conceder créditos en el mediano y en el largo plazo, para la realización de los proyectos de interés común para los países miembros, como también para proyectos que se preocupan del desarrollo de las economías nacionales.

Como señala Giuseppe Schiavore: "Efectivamente, si la integración socialista está destinada a concretarse en la internacionalización de la planificación sería prácticamente inevitable —según la opinión de muchos— el pasaje de la soberanía nacional a la supranacionalidad en la esfera económica, con todas las consecuencias del caso"⁷.

⁶ K. Brzezinski: "Ideología y poder en la política soviética". 1970. Editorial Paidós, Buenos Aires. Pág. 98.

⁷ Ver tomo 20 *Revista Derecho de la Integración*. INTAL — BID. Págs. 105-140.

En la actualidad, 4/5 de las exportaciones e importaciones se efectúan entre los países del COMECON; la URSS recibe el 40% de sus exportaciones totales y suministran aproximadamente la misma proporción de sus importaciones totales.

4. La Comunidad Económica Europea y el Consejo de Ayuda Mutua Económica no son, por cierto, los únicos modelos de integración y vertebración económica que ha visto surgir el mundo contemporáneo. Nos hemos limitado a esos casos por la trascendencia cualitativa y cuantitativa que encierran, antes de entrar concretamente al análisis de ALALC y del Pacto Andino que constituyen nuestro tema específico.

II. DOS MODELOS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACION: ALALC Y PACTO ANDINO

BREVE PANORAMA GENERAL

Entre los analistas del tema de la integración debemos considerar los planteamientos de Ernst B. Haas, en un trabajo que editó recientemente el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de California, Berkely, 1975, denominado "The Obsolescence of Regional Economic Integration Theory". Al observar los esquemas latinoamericanos de integración y un perceptible retorno al bilateralismo comercial, particularmente entre los países del Cono Sur, el autor mencionado formula las siguientes hipótesis:

- a) la improbabilidad de que los procesos de integración y de cooperación en América Latina conduzcan a los "resultados institucionales" que se previeron en un principio dentro del marco estructural de convenios celebrados con un alcance global.
- b) la pérdida de vigencia de los modelos según los cuales los avances en el proceso de integración económica regional tendrían lugar a través de acciones incrementalistas que permitieran adelantar gradualmente hacia la consecución de objetivos preestablecidos y a las que se tendía a atribuir un carácter irreversible dentro del marco de los tratados anteriormente mencionados, y
- c) una pérdida de claridad en cuanto a la delimitación espacial de los procesos de integración, originalmente enfocados en ámbitos regionales o subregionales geográficamente bien definidos, debido tanto a la interacción entre programas globales y acciones bi o multilaterales de alcance parcial como a la mayor importancia

adquirida por las vinculaciones externas de los países participantes en los procesos de integración.

Por otra parte, también mediante la observación empírica del fenómeno integracionista latinoamericano, los autores Bela Balassa y Ardy Stoutjesdijk distinguen entre "la integración económica a través de la liberalización del comercio" y "un enfoque por proyectos de la integración económica" en un estudio publicado en el *Journal of Common Market Studies*, Septiembre, 1975.

Pero para poder adentrarnos en el complejo tema de la integración latinoamericana es menester recordar, aunque sea someramente, los propósitos e instrumentos que se tuvieron en vista para estructurar ALALC y el Pacto Andino.

Antes de ello, tengamos presente que desde octubre de 1975 cuentan los países latinoamericanos con un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y de promoción de proyectos y acciones conjuntas conocido como el Sistema Económico Latinoamericano: (SELA). No corresponde analizar en esta oportunidad la dimensión de este nuevo mecanismo regional ni sus incipientes realizaciones.

Corresponderá al SELA coadyuvar a que los esquemas de integración se desarrollen y cumplan sus metas y detectar, particularmente en el ámbito de los "Comités de Acción", que estipula su Convenio Constitutivo, empresas conjuntas en los sectores que los países estimen estratégicos para el gradual desarrollo socio-económico de la región.

El Convenio Constitutivo de SELA debía entrar en vigor cuando lo ratificarán 13 países. A la fecha, lo han hecho 16 estados: Panamá, Venezuela, México, Cuba, Guyana, Ecuador, Perú, Brasil, Jamaica, República Dominicana, Barbados, Trinidad y Tobago, Bolivia, Honduras y El Salvador.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ALALC

En estos momentos de definición que está viviendo ALALC parece interesante y conveniente reflexionar, aunque sea brevemente, sobre sus propósitos, sus mecanismos y sus perspectivas.

Más de quince años de vigencia del Tratado de Montevideo nos proporcionan elementos de juicio que no nos permiten obviamente calificar este esquema de dinámico y promisorio. Por el contrario, muchas esperanzas quedaron defraudadas, y si bien es cierto que ALALC no ha contribuido al desarrollo económico latinoamericano en la

forma primitivamente prevista, sigue constituyendo el esquema negociador interlatinoamericano cuantitativamente más importante de la región.

Con sus indiscutidas debilidades y su virtual estancamiento, ALALC ha entrado en una etapa en que las once Partes Contratantes deben empeñarse seriamente en darle su fisonomía definitiva mediante la consecución de las "negociaciones colectivas" del caso.

Estamos conscientes que ALALC requiere más que nunca de una renovada imaginación creadora capaz de superar el reiterado desprestigio que le ha acarreado su inacción.

Al desprestigio de ALALC han contribuido quienes en forma consciente o no, comparan este esquema con el modelo de integración que desarrollan los países de la Comunidad Económica Europea, olvidando que tanto la experiencia, los propósitos y los mecanismos de uno y otro modelo son categóricamente diferentes, en grados y en naturaleza.

Ciertamente que los mayores defraudados con la "lenta marcha de ALALC" son aquellos que vieron en el Tratado de Montevideo un esfuerzo orgánico y sistemático capaz de ir acelerando gradualmente y en forma "programada" un desarrollo integrado y "armónico" entre los países miembros.

Para otros, ALALC fue concebida inicialmente sólo como un primer esfuerzo regional destinado a *Multilateralizar* el intercambio entre los países latinoamericanos, el cual, durante la década anterior a 1960, se expresaba mayoritariamente a través de convenios bilaterales de pagos y de comercio, que al ser restrictivos y discriminatorios se volvieron incompatibles con la política y los compromisos que se derivaban tanto del Fondo Monetario Internacional como del GATT.

Los convenios bilaterales mencionados fueron en la época aludida la expresión preferida de intercambio entre los países del Cono Sur, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. Es así como hacia el año 1956, había 16 convenios de esta naturaleza que representaban más del 80% del intercambio recíproco de estos países.

Los elementos determinantes de aquellos convenios bilaterales consistían en la eliminación de restricciones, en el establecimiento de modalidades cambiarias preferentes y, por consiguiente, discriminatorias. Los niveles arancelarios jugaban un papel totalmente secundario. A la época, no encontramos un intercambio regional sistemático y el proceso de sustitución de importaciones es concebido en términos estrictamente nacionales.

Los convenios bilaterales así concebidos se oponían a las tenden-

cias liberalizadoras de los organismos económicos internacionales de post-guerra que postulaban enérgicamente todo lo contrario. El esquema multilateral de ALALC perfectamente adecuado a la ortodoxia del GATT y a su famosa cláusula de la nación más favorecida, vino a salvar en 1960 una situación insostenible. Por ejemplo, el total de las importaciones de la región no era en 1958 mucho mayor en cantidad que en 1928, si se excluye a Venezuela; en la Argentina y Chile, el volumen de las importaciones disminuyó en esos tres decenios, y en el Brasil el aumento fue apenas moderado.

El poder de compra de las exportaciones, a partir de la década de los cincuenta, también se fue reduciendo. En la Argentina se redujo en 1958 a sólo la mitad de lo que había sido 30 años antes. En Chile, las exportaciones no recuperaron jamás el nivel anterior a la depresión en aquella fecha.

ALALC fue concebida, entonces, para superar el "impasse" y como instrumento pretendidamente apto para elevar el intercambio regional a los más altos niveles posibles.

De la posterior voluntad política de los estados participantes en el esquema, iba a depender que ALALC también se proyectara como instrumento adecuado para la complementación y especialización industrial y la gradual coordinación de políticas entre los socios. Es en esta perspectiva que debemos evaluar su existencia.

O sea, la opinión que se tenga de ALALC va a depender sustancialmente de los propósitos que se le atribuyan:

- es un simple esquema de liberalización comercial de carácter regional, instrumentalmente apto para sustituir importaciones;
- es un esquema más ambicioso de coordinación de ciertas políticas, particularmente aquellas vinculadas a un proceso de integración económica, como son las políticas cambiarias, monetarias, fiscales, de inversiones extranjeras, de transferencia tecnológica, etc.
- es un esquema de complementariedad industrial y de especialización productiva entre los países miembros;
- es un intento de constituir un foro regional capaz de proyectarse frente al resto del mundo con una política comercial conjunta o con nuevos mecanismos paralelos de solidaridad económica.

No cabe duda que los avances obtenidos en los puntos segundo, tercero y cuarto son ínfimos debido a que no se ha concentrado en ellos la voluntad política de los países miembros, pese a ciertos esfuerzos esporádicos.

Con todo, debe reconocerse, desde un punto de vista estrictamente

mercantilista, que el comercio entre los países latinoamericanos ha aumentado notablemente desde 1960, mientras en ese mismo lapso ha disminuido ostensiblemente la participación de América Latina en las exportaciones mundiales. El año 1974, casi el 15% de las exportaciones de los países latinoamericanos eran ventas hechas en la propia región, mientras la participación a nivel mundial sólo superaba en muy poco un 6%.

Asimismo, el componente manufacturero dentro de las exportaciones totales de carácter regional ascendía a un 43%, frente a sólo un 12% en la destinada al resto del mundo.

Las exportaciones de Brasil, por ejemplo a América Latina, crecieron 1,9% anual en 1950-1960; casi 14% en 1960-1970 y en 27% en 1970-1974. En Argentina creció un 8% anual en la década de los sesenta y 1% la anterior, a 34% anual en los últimos cinco años.

En el caso de Chile, el 23,4% de sus exportaciones y el 26,8% de sus importaciones se canalizaron en los países de ALALC durante 1975.

Como señala CEPAL: "mirando en un largo plazo, desde 1950, las únicas exportaciones totales que han aumentado más que el producto en América Latina, persistentemente, han sido las realizadas dentro de la región. La tasa de expansión del coeficiente de importaciones intralatinoamericanas se acelera a lo largo de todo el período. Aun en 1970-1974 esta tasa es doble que en el decenio anterior, y en este mismo se duplica la tasa con que creció en 1950-1960".

Por otra parte, los analistas del tema de la integración se preguntan cómo pueden integrarse estos países de América Latina que tienen una fuerte conexión con el resto del mundo de fuera de la región, ya que cerca del 90% de las relaciones comerciales; prácticamente el 100% de las relaciones financieras y de las tecnológicas son relaciones con el resto del mundo y no con la región.

No va a ser una tarea fácil, en el supuesto que constituya un propósito de los gobiernos comprometidos, darle prestigio al proceso de integración de América Latina.

La opinión pública desconoce o subvalora los instrumentos integracionistas actuales; hay, asimismo, una evidente crisis de realizaciones y una falta de proyectos promisorios y originales.

Lo que sí parece claro es que América Latina, más que en otras etapas, se proyecta sólidamente como una "comunidad de necesidades" no traducida en una "comunidad de intereses" ni menos en una "comunidad de esfuerzos".

El artículo 61 del Tratado de Montevideo señala que expirado el plazo de doce años, a contar desde la fecha de entrada en vigor de

aquel convenio, las Partes Contratantes procederán a examinar los resultados obtenidos en virtud de su aplicación y a iniciar "las negociaciones colectivas necesarias para la mejor consecución de los objetivos del Tratado y, si fuere oportuno, para adaptarlo a una nueva etapa de integración económica".

Como se ha dado el presupuesto mencionado en el precepto, ALALC se encuentra precisamente en aquella compleja tarea. El Protocolo de Caracas señala en su artículo 2º que el Comité Ejecutivo Permanente realizará antes del 31 de diciembre de 1973 los estudios previstos en el artículo 54 del Tratado, que se refieren a los esfuerzos tendientes a la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano. A la luz de las conclusiones obtenidas de esos estudios y del examen de los resultados de la aplicación del Tratado, las Partes Contratantes iniciaron en 1974 las negociaciones colectivas. Sucesivas Resoluciones de la Conferencia de ALALC han determinado los temas y las modalidades que tendrán las reuniones que constituyen aquellas negociaciones. En cumplimiento de la Resolución 328 (XIII) se celebraron a partir de 1974 tres reuniones de negociaciones y de algunos grupos de trabajo complementarios. Estas no provocaron acuerdos sustantivos. En cumplimiento de la Resolución 339 (XIV) las deliberaciones de los países miembros se centraron, básicamente, en los siguientes puntos: programa de liberación, tratamientos diferenciales, apertura de mercados en favor de los países de menor desarrollo económico relativo y acuerdos de cooperación económica por pares y grupos de países.

En la Agenda del Decimoquinto Período de Sesiones Ordinarias de la Conferencia, se examinaron los resultados de las actuaciones hechas a la luz de las Resoluciones anteriores, sin llegar a acuerdos sustantivos ni tampoco obtener consenso respecto a la oportunidad procesal de proseguir las negociaciones. Dado el carácter global de éstas, todos los acuerdos parciales que se logren tendrán carácter preliminar y no compromisorio, quedando sujetos a aprobación definitiva al término de las negociaciones.

En el Programa anual de trabajo del Comité para 1977 continúan pendientes los temas más vitales de las negociaciones colectivas como lo señala la reciente Resolución 360 (XVI).

En el marco de las negociaciones colectivas señaladas, las Partes Contratantes del Trabajo de Montevideo deberán definir la suerte de los siguientes instrumentos de ALALC:

— Programa de liberación, tanto en lo concerniente a la lista común como a las listas nacionales;

- Posibilidad de establecer un 'margen de preferencia zonal', que podría regir con carácter experimental durante el periodo de transición (31 de Diciembre de 1980), para el mayor número posible de productos. La amplitud de dicho margen debe considerar los diferentes grados de desarrollo económico que exhiben los países miembros;
- Eliminación de restricciones no arancelarias; vale decir, las modalidades tendientes a suprimir aquellas medidas de carácter administrativo, financiero y cambiario, o de cualquier naturaleza que obstaculicen el intercambio recíproco;
- Reglamentación del principio de reciprocidad, contenido en los artículos II, I2 del Tratado, en términos de otorgarle una efectiva aplicación;
- Posibilidad de concertar "convenios de cooperación económica por pares y grupos de países".
Dichos convenios no deben alterar la multilateralidad básica que es el rasgo distintivo de ALALC, y el atributo que le confiere su individualidad. Debiera, consecuencialmente, posibilitarse la concertación de convenios básicamente transitorios y convergentes a la liberación global;
- Definir el 'status' de los países de mercado insuficiente y la situación de los de menor desarrollo económico relativo, ya que las profundas diferencias que exhiben las estructuras productivas de los países de ALALC han sido una variable constante negativa para su perfeccionamiento equilibrado y solidario;
- Redefinir los esquemas de 'integración y desarrollo industrial', principalmente los Acuerdos de Complementación.
Estos últimos debieran incluir todas las modalidades posibles, ya sean meramente comercialistas o de programación en la producción. Los acuerdos 'intersectoriales' pueden llegar a tener significativa importancia;
- Precisar mediante una reglamentación flexible el contenido y alcance de los convenios de comercio agrícola y de los acuerdos por productos o grupos de productos agropecuarios.
El artículo 29 del Tratado de Montevideo puede ser el germen de un verdadero ordenamiento, promoción y defensa del comercio agrícola en la región. Lamentablemente dicha posibilidad ha permanecido inexplorada. Tanto los 'convenios' como los 'acuerdos' de naturaleza agropecuaria pueden celebrarse entre los países interesados y no revestir, necesariamente, carácter multilate-

- ral. Debieran orientarse básicamente a solucionar problemas de abastecimiento y comercialización;
- Facilitar el desplazamiento del capital procedente de los países del área otorgándoles tratamiento preferente e incentivarlos en la realización de programas y proyectos de interés regional incluidos en Acuerdos de Complementación, convenios agropecuarios u otros instrumentos integracionistas. Los países han manifestado reiterado interés en el establecimiento de un sistema jurídico que propicie el desarrollo de empresas binacionales y plurinacionales latinoamericanas, sean públicas o privadas, admitiéndose inversionistas de fuera de la región en una proporción determinada;
 - En materia de 'coordinación de políticas' y de 'armonización de legislación, o de determinados planes de desarrollo, no se puede ser optimista en el ámbito de ALALC. Deben promoverse, eso sí, reuniones periódicas de los Consejos de Política, particularmente de los competentes en materias agrarias, transporte y comunicaciones; monetario, cambiario y fiscal. Los países deben hacerse representar en esos foros al más alto nivel de decisión nacional según las materias de que se trate.

Por el momento, ni en la realización de sus tareas pendientes ni en la discusión de proyectos de envergadura integracionista, cabe el menor optimismo en el marco de ALALC.

Los que consideramos válido el esquema y necesaria su reorientación e impulso, vemos con dolor cómo cunde y se fomenta la sensación de frustración y desesperanza generada por ALALC.

En la reforma institucional que necesariamente se habrá de plantear, parece urgente estructurar mecanismos que incorporen en forma orgánica y sistemática al sector privado en las deliberaciones y en la gestación de proposiciones concernientes a la revitalización de ALALC.

Presumiblemente, una de las causas del estancamiento de ALALC es la débil participación de los organismos representativos del sector privado de los distintos países en la búsqueda de soluciones adecuadas y realistas.

Debiera estudiarse, actualmente, la posibilidad de estructurar un Consejo Económico Social donde aquellas comunidades empresariales y laborales tengan expresión adecuada, mediante reuniones periódicas, consultas obligatorias y atribuciones de proposición.

Por 'sectores industriales específicos', las reuniones empresariales han servido de activo motor para la proposición de acuerdos de com-

plementación o de entendimientos industriales. Aquellas experiencias deben "globalizarse" haciéndolas extensivas a los organismos 'de cúpula' y para abordar las definiciones generales que vaya planteando el proceso.

ORIGINALIDAD ESPECIFICA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

Considerando la experiencia integracionista latinoamericana, no es posible encontrar en fechas anteriores al Acuerdo de Cartagena (mayo 1969) un esquema multilateral de vertebración económica que ofrezca las características del Pacto Andino. La afirmación anterior es válida tanto en lo que dice relación a los propósitos, como a los instrumentos e instituciones que configuran la Subregión y se demuestran al observar los siguientes elementos:

- *un programa de liberación* que comprende el universo arancelario; que por regla se desarrolla en forma automática y no selectiva; que elimina en una fecha fija todas las restricciones al intercambio; que combina la mera desgravación arancelaria con la utilización de importantes instrumentos de programación industrial y que establece herramientas auxiliares y complementarias del mismo;
- *instrumentos de programación conjunta*, cuyos propósitos y modalidades se señalan desde ya claramente como en el caso de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (artículos 32 a 35); o bien se insinúan debiendo estructurarse posteriormente como es el caso de los Programas de Racionalización de Industrias ya existentes (artículos 36 y 37); de los Programas Conjuntos de Desarrollo Agropecuario (artículo 70); de los Proyectos Multilaterales de Integración Física (artículos 86 a 88);
- *normas sobre arancel externo común*, contenidas en el Capítulo VI, con plazos fijos para su adopción y su desarrollo en dos etapas claramente diferenciadas y que proyectan la Subregión como un esquema con márgenes de preferencia claros y estables;
- *obligación de adoptar textos legales comunes* en fechas determinadas, relativos a materias de tanta trascendencia político-económica como ser las pertinentes a un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y marcas, patentes, licencias y regalías y a un régimen uniforme al que deberán sujetarse las empresas multinacionales de interés andino (artículos 27 y 28);
- *obligación de aprobar, directivas de armonización*, en fechas determinadas, en lo que respecta a las legislaciones sobre fomento

industrial, artículo 28, inciso 2º y un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del comercio exterior (artículo 30);

- la iniciación inmediata de un *proceso de coordinación de planes de desarrollo* en sectores específicos y de armonización de sus políticas económicas y sociales con la mira de llegar a un régimen de planificación conjunta para el desarrollo integrado del área (artículo 26);
- la adopción de los siguientes *mecanismos conducentes a la formación del mercado subregional*:
 - a) régimen de programación industrial;
 - b) régimen especial para el sector agropecuario;
 - c) planificación de la infraestructura física y social;
 - d) armonización de las políticas cambiarias, monetaria, financiera y fiscal;
 - e) una política comercial común frente a terceros países, y
 - f) la armonización de métodos y técnicas de planificación (artículo 26);

Para materializar los instrumentos del artículo 26, se fija un plazo para crear los procedimientos y mecanismos permanentes del caso:

- la adopción de *una estrategia para el desarrollo* de la Subregión, la cual deberá ceñirse a ciertas metas fundamentales mencionadas taxativamente en el artículo 25 del Acuerdo.
- el compromiso adquirido por el órgano máximo del Acuerdo, de promover la *acción concertada de los países de la Subregión* frente a los problemas derivados del comercio internacional que afectan a cualquiera de ellos y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico, de conformidad al artículo 8º, en consonancia con lo dispuesto en el literal c. del artículo 25 sobre la meta de mejorar la posición de los países miembro y de la Subregión en su conjunto desde el punto de vista del comercio exterior y del balance de pagos. Asimismo, el literal e. del artículo 26 señala, como ya vimos, el mecanismo de la política comercial común frente a terceros países como elemento formador del mercado subregional y el literal b. del artículo 8º señala la necesidad de financiar el comercio entre los países miembros y con los de fuera de la Subregión; el mismo artículo en su literal f. postula la creación de un “fondo común de reserva”.
- el compromiso del órgano máximo del Acuerdo de *gestionar la colaboración técnica y financiera* que estime conveniente para

los efectos de los artículos 40 y 106 del Acuerdo de Cartagena, y 3 y 4 del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito el 6 de febrero de 1968*.

Desde el punto de vista *institucional*, y particularmente en la modalidad elegida para generar la voluntad colectiva de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, es novedoso en la experiencia latinoamericana introducir un elemento "comunitario", ajeno a la voluntad de los gobiernos, en el sistema de adopción de decisiones. Como se sabe, es la Comisión como órgano máximo del Acuerdo, de carácter intergubernamental, quien aprueba, rechaza o enmienda las proposiciones de la Junta. A su vez la Junta es un órgano técnico, integrada por tres miembros, que: "actuará únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto".

Se coloca el órgano decisorio, intergubernamental, en condiciones de tener que pronunciarse sobre una proposición de la Junta con un sistema de votación determinado que no es el de los dos tercios de los países miembros siempre que no haya voto negativo y que tampoco es el de la unanimidad, salvo ciertos aspectos del proceso. (Ver artículo II, del Acuerdo y Anexo I).

Debe tenerse presente que la Junta del Acuerdo de Cartagena tiene numerosas facultades de diversa naturaleza, las que no se insertan siempre en su nivel institucional de órgano técnico, "de proposición", y en cuyo análisis es necesario detenerse si se quiere asimilar con exactitud el panorama institucional que ofrece el Pacto Andino.

En un intento por sistematizar aquellas funciones, podemos apreciar las siguientes:

- ciertas funciones de *control* y de *verificación* emanadas básicamente de su facultad genérica de "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión". Dentro de las funciones de esta naturaleza pueden agruparse todas aquellas que tienen por objeto: verificar, comprobar, autorizar, determinar, evaluar algunas situaciones;
- ciertas funciones de *coordinación* y de relación con otros órganos del Acuerdo o de vinculación con entidades ajenas a éste;
- funciones propias de *proposición* al órgano superior del Acuerdo;
- funciones que implican el ejercicio *directo* de algunas competencias que le son exclusivas;

* En el desarrollo de *cada uno* de estos instrumentos debe considerarse especialmente la situación del Ecuador y de Bolivia.

- funciones que atañen al hecho de ser *Secretariado* Permanente del Acuerdo;
- ejercicio de algunas competencias *delegadas* o cumplimiento de determinados *mandatos*.

Aparte de la fisonomía comunitaria que reviste el diálogo Junta-Comisión, el Acuerdo de Cartagena no presenta mayores innovaciones institucionales.

Para llevar a cabo los propósitos de coordinación y de armonización de que trata el artículo 26, se han ido creando como *mecanismos de armonización de políticas* diversos *Consejos* que tienen como funciones básicas: formular recomendaciones para facilitar la armonización; colaborar con la Junta cuando ésta lo solicita en la elaboración de las propuestas; cooperar en la adecuada aplicación de las Decisiones de armonización de políticas y de coordinación de planes de desarrollo. Dichos *Consejos* están constituidos por representantes gubernamentales de alto nivel de las instituciones nacionales encargadas de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes de cada país miembro*.

Se estructuró, asimismo, el *Comité Asesor Económico y Social* (CAES).

Este Comité está integrado, en forma paritaria, por tres representantes de los trabajadores y por tres representantes de los empresarios de cada uno de los países miembros, los que deberán actuar en función de los intereses de los sectores que representan y de la Subregión. Son elegidos en forma directa por las organizaciones que representan, buscando una máxima representatividad y autenticidad.

Le corresponde asesorar a la Comisión y a la Junta en las materias en que estos órganos principales requieran su pronunciamiento. También pueden pronunciarse de propia iniciativa, mediante recomendaciones ante los órganos ya mencionados y analizar las bases de propuestas o las propuestas de la Junta, antes de su consideración por la Comisión, en aquellas materias que ésta estime conveniente.

*A la fecha existen los siguientes *Consejos*:

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| — de Planificación; | — Monetario y Cambiario; |
| — de Financiamiento; | — de Política Fiscal; |
| — de Comercio Exterior; | — de Asuntos Sociales; |
| — de Salud; | — de Integración Física. |

Tal como señala la propia Junta del Acuerdo de Cartagena, el funcionamiento de este Comité "ha venido mejorando notablemente por una mejor institucionalización de sus reuniones y su Secretaría, y podría tener una mayor participación aún, en la medida en que se sometan a su consideración todos los temas fundamentales en discusión en el Acuerdo y se creen organismos de bases nacionales, que amplían así la participación de los empresarios y las fuerzas laborales". (Jun/di 195: *Evaluación de la marcha del proceso de integración*).

No es ésta la oportunidad para intentar una evaluación completa del proceso generado por el Acuerdo de Cartagena. Sobre el particular, la Junta presentó a la Comisión reunida en su decimosexto período de sesiones extraordinarias, el documento Jun/di 195, que contiene precisamente dicha 'evaluación'. (Dicho documento aparece publicado en 'El Informe ALALC', editado por la Cámara de Comercio de Santiago, en sucesivos ejemplares que van desde el número 689 adelante).

En todo caso, en cualquier análisis que se pretenda realizar en torno a la marcha del proceso de integración subregional, debe plantearse algunas consideraciones:

a) la falta de experiencia de parte de los países miembros en el manejo de tan complejo sistema de interrelaciones;

b) las 'precipitaciones legislativas', que suelen producirse en procesos tan ambiciosos de integración, particularmente en sus etapas iniciales que se pueden caracterizar como el período de 'efervescencia comunitaria';

c) la necesaria manifestación de los intereses nacionales contrapuestos y difíciles de conciliar cuando se trata de aprobar programas específicos concernientes al destino de determinadas actividades industriales;

d) el escaso nivel de 'autosostenimiento' que puede tener un proceso de sólo seis años de vigencia, y que no ha creado una red de intereses sólidos que lo promuevan y sostengan a nivel nacional, aparte de la pura voluntad política gubernamental;

e) los continuos cambios de orientación política en el seno de los diferentes países, los que en el contexto andino suelen ser radicales;

f) el reconocimiento de que tras los objetivos y mecanismos del Pacto hay una determinada doctrina o posición político-económica.

Este hecho aparece explícito en el siguiente párrafo del documento evaluatorio de la Junta ya mencionado:

“El Grupo 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. Se consideró que deberían manejarse conjuntamente tanto los conceptos de eficiencia como de seguridad y desarrollo armónico, y que ello suponía necesariamente la existencia de la programación económica conjunta como eje fundamental, y un organismo comunitario con influencia, como mecanismo institucional básico”.

g) el distinto nivel de cumplimiento de los compromisos contraídos por los países miembros y la falta de un mecanismo jurisdiccional que vale por el acatamiento cabal y oportuno de la norma común e intérprete uniformemente del derecho;

h) el distinto interés que tiene para los países el mercado subregional, manifestado por una mayor o menor dependencia del mismo para los intercambios y el desarrollo industrial;

i) el surgimiento en el contexto andino de una potencia financiera que altera la composición del equilibrio inicial, como es el caso de Venezuela;

j) el panorama económico mundial, que debiera provocar más eficaces solidaridades regionales especialmente en los países del Tercer Mundo.

Dos hechos fundamentales de distinta naturaleza han ocurrido estos últimos meses en relación al proceso de integración subregional:

Por declaración conjunta suscrita por Chile con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (30 de octubre de 1976) y por Decisión 102 de la Comisión, se constata la falta de acuerdo en el marco de la Comisión Especial negociadora estructurada en el artículo primero del Protocolo Adicional suscrito el 5 de octubre.

Chile deja de ser país miembro del Pacto Andino y permanece vinculado a sus ex socios mediante algunos instrumentos muy precisos, cuales son:

Decisión 40: Convenio para evitar la doble tributación entre los países miembros, y Convenio-tipo para la celebración de acuerdos sobre doble tributación entre los países miembros y otros ajenos a la Subregión;

Decisión 46: régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento de tratamiento aplicable al capital subregional;

Decisión 56: transporte internacional por carretera;

Decisión 94: sistema troncal andino de carretera.

Se estructura una Comisión Mixta, integrada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por una parte, y por un Representante Plenipotenciario del Gobierno de Chile, por la otra.

La Comisión Mixta tendrá tres funciones básicas que cumplir. Ellas son: velar por la aplicación de las mencionadas Decisiones 40, 46, 56 y 94; promover la concertación de programas de cooperación en materia productiva, comercial, financiera y tecnológica, así como en otras áreas; establecer el régimen de su funcionamiento.

Otro hecho importante, y que afecta a los actuales países miembros del Acuerdo de Cartagena, es la suscripción del Protocolo de Lima Adicional al Acuerdo de Cartagena. Este último instrumento revela una tendencia a flexibilizar los compromisos. Básicamente, prorroga por tres años las fechas destinadas a perfeccionar la liberación y los compromisos del arancel externo común. Es así como, Colombia, Perú y Venezuela deberán perfeccionar la liberación total y la plena vigencia del arancel externo común a más tardar el año 1983. Bolivia y el Ecuador cumplirán sendos compromisos el año 1988.

Asimismo, los plazos previstos primitivamente por el Acuerdo de Cartagena para la reserva de productos que posibilitan elaborar Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, también son prorrogados por tres años.

Posteriormente, se han aprobado Decisiones que también revelan la misma tendencia en relación a la Decisión 24 sobre tratamiento común al capital extranjero.

En todo caso, parece prematuro pronunciarse sobre la repercusión de estos últimos hechos en el futuro del proceso subregional.

Febrero, 1977.

12. LA RESPUESTA CHILENA A BOLIVIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL

*Rodrigo Díaz Albónico **

El Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, con ocasión de un evento universitario, entregó al conocimiento de la opinión pública una serie de documentos intercambiados entre Chile y Bolivia, como igualmente la comunicación de nuestro país al Perú¹. Los primeros dicen relación al propósito de "satisfacer las aspiraciones de Bolivia de tener un acceso soberano al Océano Pacífico". El segundo significa el cabal cumplimiento de ciertas obligaciones convencionales que pesan sobre el Estado de Chile.

El objetivo de estas líneas es estudiar o analizar según el Derecho Internacional Público la respuesta de Chile a la "Ayuda Memoria de Bolivia"². Prescindiremos, por lo tanto, de toda consideración de política internacional contingente en la materia.

Pero sería injusto de nuestra parte si no valoramos en toda su intensidad la importancia que constituye para todo Estado cualquier cuestión territorial; no en vano el internacionalista francés George Scelle intituló un famoso artículo suyo como "La obsesión del territorio, ensayo de un estudio realista de derecho internacional"³. El territorio juega un papel fundamental en la teoría general del Estado en derecho internacional; más aún, el profesor Rousseau ha estimado que el Estado es "esencialmente una formación cuya base es territorial"⁴.

* Abogado. Profesor de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile. Doctor en Derecho Público. Université des Sciences Juridiques et Sociales de Strasbourg, Francia.

¹ Inauguración del segundo curso de verano de la Academia Diplomática "Andrés Bello", Viña del Mar, 6 de Enero de 1976.

² Ver la respuesta de Chile, fechada el 19 de diciembre de 1975. El texto corresponde a aquél publicado por el Diario *El Mercurio* en su edición del miércoles 7 de Enero de 1976.

³ Cf. Scelle (G.), *Obsession du territoire*, in *Sumbolae Verzijls*, La Haya, 1958, págs. 347-361.

⁴ Véase Rousseau (Ch.), *Les Transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques*, Paris, *Les Cours de Droit*, 1964-1965, 302 págs., p. 18.

Las mutaciones territoriales presentan una gran diversidad e importancia, afectando a uno de los elementos constitutivos del Estado. En particular, las mutaciones territoriales parciales, entre las cuales encontramos las cesiones, dan origen a una serie de problemas internacionales que han sido conocidos de manera tradicional como cuestiones de sucesión de Estados. Estas últimas han dado lugar a un cierto número de teorías, desde la doctrina clásica, que asimilaba la sucesión de Estados a una verdadera sucesión de derecho privado, a la teoría dominante, que interpreta las mutaciones territoriales como una simple sustitución de soberanías, ya que un Estado no puede transmitir a otro su soberanía que le pertenece por derecho propio, y que ejerce con toda independencia. No hay sucesión, sino, por el contrario, solución de continuidad completa entre el Estado cedente y el Estado que recibe la cesión.

Es por ello que podrían definirse las mutaciones territoriales siguiendo las enseñanzas del profesor O'Connell, como un "proceso de transferencia o de repartición de competencias estatales en el tiempo"⁵. En general, las mutaciones territoriales a través de una cesión implican la adquisición por parte de un Estado de un derecho cual es el de ejercer legítimamente sus competencias territoriales en un espacio geográfico determinado.

La cesión y su fundamento, el acuerdo internacional en virtud del cual un Estado cede a otro un determinado territorio, es un modo de adquisición del mismo, el cual según una clasificación clásica, puede denominarse "derivado" en este caso de un título jurídico, para diferenciarlo de otros que se desprenden de una situación de hecho⁶. Sabemos, sin embargo, que el título jurídico no transfiere

A este propósito es interesante recordar también algunas ideas del profesor De Visscher: "La fundamental importancia que el territorio ofrece en la organización del Estado y su significación altamente simbólica explican que tantos los autores como en la práctica internacional exista una clara propensión, si no a identificar el territorio con el Estado, a considerar cuando menos su determinación espacial como inseparable de la delimitación de la soberanía", cf. *Teorías y Realidades en derecho internacional público*, Barcelona. Bosch. 1962. (Traducción), 447, págs. p. 215.

⁵ Cf. O'Connell (D. P.), *The law of State succession*, Cambridge, At the University Press, 1956, 408 págs., según ciertos autores el profesor O'Connell habría recibido algunas influencias de la obra de Cidel (G.), *Des effets de l'annexion sur les concessions*", tesis, París, 1904.

⁶ Véanse las ideas que desarrolla a este respecto el profesor Reuter (P.), *Droit international public*, París, Thémis, P. U. F., 1963, 383 págs., p. 107 y siguientes.

re automáticamente la soberanía, sino más bien crea derechos y obligaciones que conducirán al establecimiento de una nueva soberanía territorial, pues esta última debe realizarse siempre en los hechos (una aplicación más de principio de la efectividad). Ello por lo que respecta al telón de fondo jurídico de la respuesta de Chile. En lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la misma surgen también interesantes problemas.

Por largo tiempo, la necesidad de una clasificación de los actos jurídicos no se hacía imperiosa en derecho internacional⁷. Los autores limitaban sus investigaciones a las convenciones internacionales sin otorgarle una importancia particular a los actos unilaterales de los Estados. Así, por ejemplo, sucedía y sucede aún con las promesas unilaterales. Parte de la doctrina, el profesor Quadri, especialmente, estima que la promesa unilateral no ocupa ningún lugar en el derecho internacional, justificando esta afirmación bajo dos puntos de vista: primero, no existirían casos de promesas unilaterales en la práctica internacional; segundo, aun si existieran, ellas estarían desprovistas de toda fuerza obligatoria.

El profesor Quadri piensa que si se efectúa un análisis detallado de algunos casos de promesas, éste demostraría que aquéllas no son sino aceptaciones de ofertas anteriores⁸. En el caso que nos interesa, Bolivia habría efectuado una oferta (negociación para dar solución al problema de mediterraneidad), Chile, por su parte, habría aceptado la oferta boliviana mediante su respuesta de 19 de diciembre de 1975. El intercambio de notas se situaría, siguiendo la opinión doctrinaria del autor, al interior de un marco convencional y de ninguna manera la respuesta de Chile podría ser analizada como una promesa unilateral.

Un grupo importante de autores difieren de este criterio (Suy, Jacques y Balladore-Pallieri)⁹. La práctica internacional nos entrega una serie de casos de promesas unilaterales y, más aún, demuestra

⁷Sobre el particular se puede consultar el excelente trabajo de Jacqué (J. P.), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public*, Paris, L. G. D. J., *Bibliothèque de droit international*, Tome LXIX, 1972, 511 págs.

⁸Cf. Quadri (R.), *Cours général de droit international public*, R. C. D. I., 1964, III, p. 237-438, p. 364.

⁹Véase Balladore-Pallieri (G.), *Diritto internazionale pubblico*, Milán, Giuffrè, 1962, 682 págs. p. 325; igualmente Suy (E.), *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, L. G. D. J., *Bibliothèque de droit international*, tome XXIII, 1962, 290 págs., p. 111; y por último Jacqué (J. P.), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique... op. cit.*, p. 250 y siguientes.

el carácter obligatorio de las mismas. Quizás el caso más célebre sería la declaración del Sr. Ihlen, Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega en los años 1919. Existiendo un diferendo entre Dinamarca y Noruega a propósito de la soberanía de Groenlandia y exigiendo Dinamarca a través de su embajador un pronunciamiento al respecto, el Ministro Ihlen se habría comprometido a no entorpecer la solución de este asunto. Sin embargo, el 10 de julio de 1931, el Gobierno de Noruega comunicaba que había ocupado ciertos territorios de Groenlandia Oriental. Dinamarca rehusó ante la Corte Permanente la validez de las medidas ejercidas por Noruega¹⁰.

El tribunal tuvo que examinar, si bien de manera subsidiaria, la declaración del Ministro Ihlen, concluyendo que ella era una promesa obligatoria para Noruega. Es cierto que la Corte no se pronunció por su carácter convencional o unilateral, pero parece hoy indiscutible que su naturaleza era esencialmente unilateral, ya que cualquiera aceptación posterior por parte de Dinamarca tenía como único efecto impedir que Noruega se desdijese de su promesa¹¹.

Estos antecedentes jurídicos y otros, como el tenor literario, nos llevan a precisar que la respuesta de Chile, fechada el 19 de diciembre, sería una promesa unilateral, es decir, el Estado de Chile se habría obligado a comportarse de una manera determinada, más precisamente, a negociar con Bolivia una solución a su problema de mediterraneidad. Es conveniente reafirmar esto último: la promesa que pesaría sobre el Estado de Chile se limita a una *negociación*. Esta afirmación brota de innumerables párrafos de la "Ayuda Memoria" de Bolivia, como también de la respuesta de Chile. Esta última, por ejemplo, utiliza expresiones tales como: "referente al marco de negociación que permitiría alcanzar una solución adecuada. . .", o "desea responder a los lineamientos para una negociación destinada a alcanzar una solución", etc.

En todo caso, la promesa crea en lo que respecta a su autor,

¹⁰ Cf. *Estatuto jurídico de Groenlandia oriental*, C. P. J. I., fallo del 5 de Abril de 1933, serie A/B, N° 53, págs. 68-69.

¹¹ Véase Jacqués (J. P.), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique... op. cit.*, p. 255. Este autor nos entrega, sin embargo, otros ejemplos de promesas unilaterales. Tales serían por ejemplo las promesas efectuadas por Alemania en cuanto a la inviolabilidad de Austria y cuyas violaciones fueron castigadas como crímenes contra la paz por el Tribunal Internacional de Nuremberg. Lo mismo ocurriría con la declaración de neutralidad de Austria, analizada como una promesa unilateral, al estar establecida en una ley constitucional y comunicada a los países con los cuales aquel Estado mantenía relaciones diplomáticas.

obligación de comportarse conforme a los términos de la promesa. El destinatario tiene el derecho de exigir del autor que respete su promesa.

Hechas estas declaraciones previas y, por lo demás necesarias, nos correspondería observar más de cerca la comunicación chilena.

Dos puntos parecen significativos: el primero, los elementos del Acuerdo propuesto por Chile, es decir, qué problemas se presentan a nivel de su composición, y segundo, qué elementos pueden nacer a nivel de su contenido.

I. ELEMENTOS DEL ACUERDO PROPUESTO

Es un hecho que la respuesta de Chile no es más que la "base del acuerdo para una negociación" entre los dos países, pero no es menos cierto también que esta negociación deberá desembocar, si todas las condiciones se cumplen, en un acuerdo internacional. Este último es, según el instrumento chileno, autónomo, es decir, tiende a dar una solución a un problema actual, sin que ello signifique el promover antecedentes históricos.

A.— *Un acuerdo internacional*

Decíamos en la introducción que los modos de adquisición del territorio pueden ser derivados u originarios, y que los primeros admiten una clasificación entre aquellos que se desprenden de una situación de hecho o de un título jurídico. La adquisición en este último caso puede fundarse en diferentes títulos: acuerdos internacionales, actos jurisdiccionales, decisiones de organizaciones internacionales, etc.

Generalmente en los casos de cesiones recíprocas se utiliza un procedimiento clásico, es decir, un acuerdo internacional. Dicha forma pareciera haber sido elegida por los redactores de la nota chilena de 19 de diciembre de 1975. Sin lugar a dudas el acuerdo propuesto sería bilateral y podría caer en aquella distinción tradicional de Triepel, como un tratado-contrato, ya que estaríamos frente a un reencuentro de dos voluntades que persiguen cada una ventajas diferentes¹².

¹² Sobre esta clasificación tradicional véase en particular Bourquin (M.), *Regles générales du droit de la paix*, R. C. A. D. I., 1931, I. págs. 1-232, págs. 56-61. Si bien esta distinción es aceptable en el plano teórico, ella tiene poco interés práctico. Algunos autores, como Oppenheim, le han negado el carácter de

Pero este acuerdo internacional (o tratado) no sería puro y simple en cuanto a su celebración. En efecto, la respuesta chilena sujeta su conclusión a dos grandes condiciones: la primera, a cesiones recíprocas, la segunda, al acuerdo previo del Perú.

“La cesión a Bolivia —dispone—, la respuesta de Chile estaría condicionada a un canje simultáneo de territorios... Chile recibirá contemporáneamente a cambio de lo que entrega una superficie compensatoria equivalente...”. No basta, pues, el ofrecimiento de Bolivia de cesión de una parte de su territorio; es necesario que Chile acepte el ofrecimiento boliviano, contemporáneo en el tiempo, como equivalente a la cesión descrita en el acápite d) N° 4 del documento chileno. Esta aceptación crítica y soberana del Estado de Chile es previa a cualquiera actividad de la Comisión Mixta de Límites, dotada por lo demás de una facultad meramente recomendativa. La cesión que deberá ofrecer Bolivia en contrapartida de la propuesta por Chile, debe reunir dos requisitos: contemporaneidad y equivalencia.

La segunda condición, acuerdo previo del Perú, dice relación a una obligación convencional que pesa sobre el Estado de Chile. El artículo I del protocolo complementario al Tratado de Lima, 2 de junio de 1929, obliga al Estado de Chile a recabar el Acuerdo del Perú para ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, “en conformidad al Tratado de esa misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías...”¹³. Chile, por nota 19 de

fuerza de derecho internacional, aduciendo que esta categoría de tratados no podría crear reglas generales. Sin embargo, esta concepción no es compartida por Srensen, quien escribe: “...Dans le domaine du droit international, il est d'autant plus évident que la différence entre la norme spéciale et la norme générale est purement quantitative...”, *Citado por Jacqué (J. P.), Eléments pour une théorie de l'acte juridique...* op. cit., p. 426.

¹³ El artículo 1 del protocolo estipula textualmente lo que sigue: “Los Gobiernos de Chile y del Perú no podrán, sin previo acuerdo entre ellos, ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que, en conformidad al Tratado de esta misma fecha, quedan bajo sus respectivas soberanías, ni podrán, sin ese requisito, construir, a través de ellos, nuevas líneas férreas internacionales”. Por su parte, el artículo 2 del Tratado Chileno-Peruano (Lima, 3 de junio de 1929) consigna: “El territorio de Tacna y Arica será dividido en dos partes, Tacna para el Perú y Arica para Chile. La línea divisoria entre dichas dos partes, y, en consecuencia, la frontera entre los territorios de Chile y el Perú, partirá de un punto de la costa que se denominará “Concordia”, distante diez kilómetros al norte del puente del río Lluta, para seguir hacia el oriente paralela

diciembre de 1975, ha comunicado al Perú que "estaría dispuesto a negociar con el de Bolivia"... "una solución a la situación de mediterraneidad de ese país...", pero previamente desea conocer si el Gobierno del Perú está de acuerdo con la cesión solicitada por Bolivia"...

Es interesante preguntarse si la obligación a que se refiere el art. 1 del protocolo complementario es de comportamiento o de resultado. Es cierto que toda norma implica un efecto obligatorio, pero es necesario admitir que en derecho internacional ciertas obligaciones poseen un carácter atenuado en cuanto a su obligatoriedad¹⁴. Así, por ejemplo, uno de los casos de atenuación de una obligación internacional puede provenir de su objeto. La obligatoriedad se disminuye ya sea porque el objeto es de difícil determinación, requiriendo de un desarrollo jurisprudencial, ya sea porque su obligatoriedad exige apreciaciones delicadas, como aquellas que se refieren a obligaciones de comportamiento o de resultado. Así obligarse a negociar un acuerdo no significa obligarse a concluirlo, sino más bien comportarse de tal manera que la negociación tenga algún sentido: vigilar un territorio para que a partir de éste no se cometan actos contra terceros Estados no significa la inexistencia de tales actos, sino más bien la obligación de observar un grado de vigilancia mínimo.

No parece fácil determinar a la luz de las explicaciones anteriores si la obligación consignada en el art. 1 del protocolo es de comportamiento o de resultado. Es cierto que Chile y Perú se compro-

a la vía de la Sección chilena del ferrocarril de Arica a La Paz y distante diez kilómetros de ella, con las inflexiones necesarias para utilizar, en la demarcación los accidentes geográficos cercanos que permitan dejar en territorio chileno las azufreras del Tacora y sus dependencias, pasando luego por el centro de la Laguna Blanca, en forma que una de sus partes quede en Chile y la otra en el Perú. Chile cede a perpetuidad a favor del Perú todos sus derechos sobre los canales del Uchusuma y del Mauri, llamado también Azucarero, sin perjuicio de la soberanía que le corresponderá ejercer sobre la parte de dichos acueductos que queden en territorio chileno después de trazada la línea divisoria a que se refiere el presente artículo. Respecto de ambos canales, Chile constituye en la parte que atraviesan su territorio el más amplio derecho de servidumbre a perpetuidad en favor del Perú. Tal servidumbre comprende el derecho de ampliar los canales actuales, modificar el curso de ellos y recoger todas las aguas captables en su trayecto por territorio chileno, salvo las aguas que actualmente caen al río Lluta y las que sirven a las azufreras del Tacora.

¹⁴Cf. Reuter (P.), *Droit international public...*, *op. cit.*, p. 11.

metieron a negociar (“...previo acuerdo entre ellos...”), pero es igualmente exacto que ninguno de los Estados puede ceder, sin el acuerdo del otro, a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios a que se refiere el art. I del tratado de 1929. Quizás estamos frente a una obligación mixta; de comportamiento y de resultado a la vez.

Pero no es el único problema. A nuestro juicio, el gobierno del Perú, consultado por Chile y ejerciendo este último la plena soberanía sobre el territorio a ceder (término empleado además por el propio art. I del protocolo), debe responder de manera afirmativa o negativa, y sin lugar a dudas en forma global. Es decir, sólo a Chile le compete calificar, determinar y considerar la cesión, manifestación por lo demás del pleno ejercicio de sus competencias territoriales (plenitud y exclusividad); al Perú sólo le compete consentir o rechazar la cesión que Chile ofrece a Bolivia. Cualquiera otra interpretación iría en contra de los términos del art. I que habla expresamente “*bajo sus respectivas soberanías*”; de lo contrario no vemos el efecto útil de dicha disposición. Esta interpretación está además fundamentada en toda una larga y constante jurisprudencia internacional, en especial en la sentencia rendida por el árbitro Max Huber en el conflicto entre Estados Unidos y Holanda a propósito de la soberanía territorial sobre la isla Palmas (4 de abril de 1928), en donde el jurista suizo escribe que “el desarrollo de la organización nacional de Estados... ha establecido el principio de la competencia exclusiva del Estado en lo que se refiere a su propio territorio...”¹⁵.

Respecto a la aquiescencia del Perú, ella está limitada por su objeto y por el espacio. Limitada por su objeto, ya que ella se requiere sólo frente a una cesión territorial, algo concreto y específico; limitada en el espacio geográfico, ya que ella será únicamente necesaria cuando la cesión territorial abarque algún punto de la provincia de Arica. Ambas limitaciones emanan del tenor literal del art. I del protocolo complementario.

¹⁵ Cf. Dinh (N. Q.), *Cours de Droit international public*, Paris, *Les Cours de Droit*, tome IV, 1971-1972, p. 578. En lengua española se puede consultar la obra de Benadava (S.), *Derecho internacional público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1976, 448 págs., págs. 228-232. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en materia territorial, véase Bastid (S.), *Les problèmes territoriaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice*, R. C. A. D. I., 1962, 107, págs. 365-494.

Chile propone a Bolivia, una vez agotada la negociación, la conclusión de un acuerdo internacional de cesiones recíprocas. Pero este acuerdo, según la respuesta chilena, debe ser autónomo y definitivo.

B. *Un acuerdo autónomo y definitivo*

El acuerdo propuesto por Chile a Bolivia es autónomo respecto de toda una práctica convencional entre ambos países¹⁶. La propia respuesta de Chile hace mención a que esta negociación y en consecuencia el acuerdo final propuesto, tenderían a dar una solución a un "problema actual" y no contendría "innovación alguna a las estipulaciones del Tratado de Paz, Amistad y Comercio suscrito entre Chile y Bolivia el 20 de octubre de 1904". Es importante recalcar este aspecto, pues el derecho internacional consuetudinario y convencional contienen una serie de normas en relación a la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia y, sobre todo, en lo que se refiere a interpretación de tratados¹⁷.

¹⁶ Véanse especialmente los siguientes acuerdos internacionales entre Chile y Bolivia: Pacto de Tregua de 4 de Abril de 1884; Tratado de Paz, Amistad y Comercio, 20 de octubre de 1904; Protocolo complementario al Tratado de Paz, Amistad y Comercio, 20 de Octubre de 1904; Acta Protocolizada que precisa el alcance del Artículo II del Tratado de Paz, 24 de Diciembre de 1904, y por último el Acta Aclaratoria del Tratado de Paz y Amistad, 15 de Noviembre de 1904. El texto de estos acuerdos se encuentra en la obra de Bonnefoy (C.) y Lagos (G.). *Relaciones Internacionales. Repertorio de Instrumentos Internacionales*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1966, 525 págs. págs. 451-460.

¹⁷ A este respecto es necesario recordar el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disposición que estipula:

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
 - a) Todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
 - b) Todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.
3. Justamente con el contexto habrá de tenerse en cuenta:
 - a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
 - b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por

El acuerdo propuesto por Chile no estaría subordinado a tratados anteriores ni constituiría, bajo ningún aspecto, un medio de interpretación de aquéllos.

La autonomía es completa; el acuerdo propuesto considera la realidad actual y no promueve antecedentes históricos, inamovibles frente al peso del principio *Pacta Sunt Servenda*, indispensable en la seguridad de las relaciones jurídicas internacionales.

Pero el acuerdo propuesto no es solamente autónomo, él es también definitivo. Es decir tiende a solucionar definitivamente una aspiración del pueblo boliviano y obliga perfectamente, una vez suscrito, al Estado de Bolivia.

“Producido el acuerdo final —dispone la respuesta chilena— se dejará testimonio solemne de que la cesión territorial... representa la solución plena y definitiva a la situación de mediterraneidad de Bolivia”. El acuerdo propuesto por nuestro país constituye entonces una solución total y decisiva al problema geográfico de la República de Bolivia y demuestra, además, que él contribuye a la amistad y al desarrollo de ambas naciones.

Sin embargo, es importante recalcar el segundo punto en relación a su carácter definitivo. Los efectos del acto jurídico internacional se refieren primeramente a sus autores; ello es la base, por lo demás, de todo compromiso convencional¹⁸. No obstante, una serie de problemas pueden surgir a nivel de la imputación del acto jurídico.

La voluntad de un sujeto de derecho internacional se forma y se manifiesta por intermedio de un órgano interno de dicho sujeto. El derecho interno del sujeto puede determinar el órgano competente para desprender esta voluntad y manifestarla. Pero el derecho de gentes está llamado igualmente a fijar en qué condiciones la voluntad así expresada puede ser imputada a un sujeto de derecho.

Si la determinación del órgano competente para la realización de actos jurídicos en nombre de un sujeto de derecho está regida por

la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) Toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

¹⁸ Cf. el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

el derecho internacional y el derecho interno a la vez, sería necesario precisar en qué medida el derecho internacional tiene en cuenta ciertas reglas de derecho interno en la materia.

Dicho en otros términos, ¿puede cualquier Gobierno, capaz de asegurar las funciones externas e internas del Estado, suscribir un acuerdo internacional pero en violación de normas del derecho interno? ¿El derecho internacional continúa prisionero en lo que respecta a conclusión de tratados, del principio de efectividad?

Desde hace mucho tiempo la doctrina se ha opuesto a considerar las normas de derecho interno que rigen la conclusión de tratados. Anzilotti, por no citar sino a uno de ellos, es quizás el más conocido e influyente sostenedor de que el derecho internacional no debe tener en cuenta las reglas de derecho interno¹⁹. Lord McNair insinúa que sólo habría que considerar las restricciones notorias²⁰. Basdepant en cambio, estima que ciertas violaciones manifiestas del derecho interno pueden invalidar un tratado.

Frente a tan variadas opiniones, todas las cuales recurren de un modo u otro a la práctica internacional, la Comisión de derecho internacional de Naciones Unidas optó por una posición intermedia, la cual fue aceptada definitivamente en el seno de la Conferencia de Viena sobre Derecho de los Tratados. En efecto, el artículo 46 de esa convención codificadora dispone que "... la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegada por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afec-

¹⁹ Es interesante transcribir algunas opiniones generales de Anzilotti en la materia: "Si el Derecho internacional y el Derecho interno aprecian un mismo hecho para atribuirle efectos jurídicos, la circunstancia de que los efectos que le atribuyen las normas internas estén en contradicción con los deberes internacionales del Estado (es lo que se llama derecho interno contrario al Derecho internacional), no tiene influencia ninguna sobre la apreciación del hecho mismo...", *Cf. Curso de Derecho Internacional*, Madrid, Editorial Reus S. A., 1935 (Traducción), tomo I, 480 págs., p. 54. Se comprende perfectamente la opinión de Anzilotti por su adhesión al dualismo.

²⁰ Cf. Lord McNair, *The law of treaties*, Oxford, At the Clarendon Press, 1961, 789 págs., p. 77. Este autor escribe: "It suffices that the organ concluding the treaty should be competent to make treaties or that kind of treaty and that the treaty purports to comply with any relevant constitutional requirements; unless it is notorious that some irregularity has or may have occurred it is not necessary for the other contracting party to concern itself with the questions whether the organ was in fact authorized to conclude the particular treaty in question or whether the relevant constitutional requirements have in fact been satisfied upon this occasion".

te a una norma de importancia fundamental de su derecho interno..."²¹.

Es por ello, que en lo que se refiere a los actos de los Estados, en especial a la conclusión de acuerdos internacionales, las reglas importantes previstas por el derecho público interno son tomadas en consideración por el orden internacional siempre que ellas hayan sido violadas de una manera manifiesta. La imputación de los actos jurídicos, escribe el profesor Jacqué, está regida a título principal por el derecho internacional y a título residual por el derecho interno²². La propia Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados reafirma este principio al disponer en otro de sus artículos que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"²³.

Lo mismo ocurre si el incumplimiento posterior de un tratado internacional está fundamentado en la presunta ilegalidad constitucional del Gobierno que suscribió el acuerdo. Los cambios que sobrevengan en lo que respecta a la forma de Gobierno no tienen por regla general ninguna influencia en relación a la situación internacional del Estado. Aquéllos dejan al Estado idéntico a sí mismo, sin que sea necesario considerar las transformaciones que puedan afectar su estructura constitucional. El principio fundamental que se aplica en estas materias es aquél de la *continuidad o identidad del Estado*: el Estado permanece a sí mismo cualquiera sean los cambios, tengan o no un origen revolucionario, que intervengan en la organización interior de un país determinado. El profesor Rousseau, remitiéndose a un excelente estudio de Kravstvána Marek, precisa que el problema de la identidad del Estado se confunde con aquél de su propia existencia. Pero se trata de una identidad jurídica —no física o mate-

²¹ El párrafo segundo de este artículo nos entrega una definición de "violación manifiesta". "Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".

²² Jacqué (J. P.). *Eléments pour une théorie de l'acte juridique...* *op. cit.*, pág. 95.

²³ Cf. el artículo 27. Sobre el particular se puede consultar el estudio de Vargas (R.), *Las relaciones del Derecho interno con el Derecho de los tratados*. (Examen de los artículos 27 y 46 de la Convención sobre Derecho de los tratados), *Anuario Chileno de las relaciones internacionales*, 1969, págs. 49-75; igualmente en lengua francesa Hastert (J.), *Droit international et droit interne dans la convention de Vienne sur le Droit des Traités de 23 Mai 1969*, A. F. D. I., 1969, págs. 92-121.

rial— que equivale a la suma total de derechos y de obligaciones del Estado tal cual resultan del derecho convencional o consuetudinario²⁴.

El principio de la continuidad del Estado ha sido confirmado invariablemente por la práctica internacional y por la jurisprudencia de tribunales internacionales como internos. El pueblo de Atenas se siente obligado por el empréstito contratado por los Treinta Tiranos en favor de Lacedonia, una vez que aquellos fueron depuestos. Luis XVIII respeta los compromisos internacionales suscritos bajo la Francia revolucionaria o Imperial.

La jurisprudencia internacional hará lo mismo. La Comisión de reclamaciones constituida entre los Estados Unidos y Venezuela, en su decisión de 5 de diciembre de 1885, recaída en el asunto Day, reafirma con nitidez el principio en cuestión; lo mismo sucederá en el asunto del Gobierno Piérola, sentencia dicha de Lausanne, 5 de julio de 1901; y en el arbitraje rendido por el ex presidente de los Estados Unidos, Taft, en el asunto de las reclamaciones británicas contra el Gobierno del General Tinoco, de Costa Rica²⁵. Todas estas sentencias afirman que es un principio general de derecho internacional muy bien establecido que un cambio de Gobierno no tiene consecuencias respecto de las obligaciones internacionales de un Estado.

La jurisprudencia de los tribunales internos no ha demostrado menor vigor en resaltar el principio de la continuidad del Estado, en especial frente a la posición sostenida por los dirigentes soviéticos a partir de 1917²⁶. La Corte Suprema de los Estados Unidos en el

²⁴ Cf. Rousseau (Ch.), *Les Transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques...* *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Sobre este último diferendo véase Aguilar-Amary and Royal Bank of Canada, R. S. A. O. N. U., vol. 1, págs. 370-399 (Tinoco Case); en cuanto a estudios doctrinales sobre la materia se puede consultar J. L. B., *Arbitration between Great Britain and Costa Rica*, B. Y. B. I. L., 1925, págs. 199-204; igualmente nuestra tesis doctoral, "*Contribution a l'étude du fait illicite en droit international: le particularisme latino-américain*", Université des Sciences Juridiques, Politiques et Sociales de Strasbourg, 1974, 393 págs. p. 67 y siguientes, y por último Charpentier (J.), *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Editions Pédone, 1956, 357 págs., págs. 50-51.

²⁶ En efecto, el principio de la continuidad del Estado ha sufrido algunos ataques provenientes en especial de la parte del gobierno soviético. Es así como a través de dos decretos (9 de Noviembre de 1917 y 23 de Enero de 1918), el nuevo gobierno ruso denuncia en bloques los tratados secretos y todos los em-

asunto denominado "Sapphire", a raíz del abordaje del navío francés "Euryale", estimó que la acción en responsabilidad intentada por el Gobierno francés de Napoleón III no había caducado por el hecho de la caída del imperio. A partir de esta sentencia existen un sinnúmero de otras, emanadas del Tribunal Mixto de El Cairo, del Tribunal Federal Suizo, de la Corte del Distrito de Amsterdam, y del Tribunal Cantonal de La Haya, todas las cuales aseguran la realidad e identidad del Estado en su carácter de permanente y de continuo, al interior del orden jurídico interno²⁷.

El principio de la continuidad e identidad del Estado, sin considerar los cambios de Gobierno de la naturaleza que ellos sean, es cierto y absolutamente indiscutible. El encuentra su fundamento, según el profesor Rousseau, en una consideración de derecho y en una necesidad de hecho: en lo que respecta a la primera, el Gobierno representa al Estado y las obligaciones que él toma sobre sí deben ser consideradas como obligaciones del Estado en sí mismo y no como obligaciones personales del Gobierno del momento; en relación a la necesidad de hecho, el crédito del Estado se vería disminuido si dependiese del éxito o el fracaso de una "revolución o de un golpe de Estado"²⁸.

La respuesta chilena propone la conclusión de un acuerdo internacional de cesión territorial destinado a solucionar el problema de mediterraneidad que afectaría en la actualidad a la República de Bolivia; pero él posee dos características: autónomo y definitivo.

préstitos exteriores suscritos por el gobierno imperial. Esta actitud fue confirmada a raíz del V Congreso panruso, Diciembre de 1921, y sistematizada en un memorándum entregado por el gobierno soviético el 20 de Abril de 1922 en el seno de la Conferencia de Génova.

²⁷ Cf. Tribunal Mixto de El Cairo, asunto Achikain contra el Banco de Atenas, 11 de Enero de 1923; Tribunal Federal Suizo, asunto Lepeschkin, 2 de Febrero de 1923; Corte del Distrito de Amsterdam, asunto Lowinsky, 7 de julio de 1932; Tribunal Cantonal de La Haya, asunto Paszthy contra Kasulakoff, 9 de Febrero de 1940. A esta jurisprudencia sería necesario agregar aquélla emanada de los tribunales ingleses, tales como Asunto de los hermanos Lazard contra Midland Bank Ltd., del 28 de Noviembre de 1932. La primera sentencia que hemos citado estipula: "Il est universellement reconnu que les changements survenant dans les institutions et la forme du gouvernement d'un peuple n'affectent pas l'identité de l'Etat du point de vue soit de sa souveraineté intene, soit de ses relations internationales."

²⁸ Cf. Rousseau (Ch.), Les Transformations territoriales des Etats et leurs consequences juridiques... *op. cit.*, p. 17.

Sin embargo, pareciera necesario analizar el contenido del acuerdo que propone Chile a Bolivia; a ello consagraremos la segunda parte de este estudio.

II. CONTENIDO DEL ACUERDO PROPUESTO

La nota chilena de 19 de diciembre de 1975, que no es sino una respuesta inicial en el desarrollo de una "negociación destinada a alcanzar una solución mutuamente conveniente", propone la cesión de una costa marítima unida al territorio de Bolivia por una faja territorial. Este acto jurídico, la cesión, tendrá en los hechos una serie de consecuencias territoriales regidas igualmente por el derecho internacional. Conviene entonces analizar el contenido principal del acuerdo propuesto, para detenernos después en el estudio de las incidencias territoriales del acuerdo.

A. Cesión de una costa marítima.

La facultad de un Estado de ceder parte o la totalidad de su territorio no es sino la manifestación más acabada de su calidad de sujeto originario y principal del orden jurídico internacional. A este propósito la doctrina moderna habla de *competencia*. El diccionario de terminología de derecho internacional define dicho concepto como el "poder jurídico conferido o reconocido por el derecho internacional a un Estado, a una institución internacional, a un órgano de ésta, y eventualmente a un individuo, para conocer de un asunto, para tomar una decisión, efectuar un acto o realizar una acción"²⁹.

Esta definición general, que es válida como lo sostiene el profesor Dinh, para todo orden jurídico³⁰, requiere ciertas precisiones complementarias. Las *competencias internacionales* serían aquellas regidas por el derecho internacional y cuyos titulares serían los sujetos del derecho de gentes. Esta última precisión significa que toda competencia reposa sobre una atribución por el derecho, encargándose éste al mismo tiempo de reglamentar el ejercicio y fijar sus límites.

Ahora bien, el derecho internacional no sólo se limita a determinar las competencias estatales (operación estática), sino que toma en cuenta también las adquisiciones o modificaciones de estas compe-

²⁹ Cf. *Dictionnaire de la terminologie du Droit international*, Paris, Sirey, 1960. 755 págs.

³⁰ Véase Dinh (N. Q.), *Cour de droit international public... op. cit.*, p. 569.

tencias (operación dinámica). Respecto a la primera operación, el orden internacional reglamenta y determina las competencias del Estado en el marco de su actividad interna. Al interior de esta última el territorio es un título para el ejercicio de un conjunto de poderes, que se conocen como competencias territoriales³¹.

Las facultades que el derecho internacional le reconoce a un Estado en su territorio son completas en cuanto a su contenido, exclusivas en cuanto a su ejercicio y limitadas en cuanto a su campo espacial y geográfico. Que la competencia territorial sea completa implica la facultad por parte del Estado de realizar actos jurídicos y de ser obedecido por personas naturales o jurídicas.

La soberanía territorial es, desde el punto de vista de los actos, aquel conjunto de poderes jurídicos reconocidos al Estado en virtud del cual éste puede realizar en un espacio dado las funciones estatales³². Pero aún más, el derecho internacional confiere al Estado la facultad de ejecutar actos universales en cuanto a su objeto. La universalidad que caracteriza los actos imputables al Estado se diferencia de la especificidad que caracteriza los actos imputables a organismos administrativos de acción indirecta.

El contenido completo de la competencia territorial permite a un Estado ceder a otro la totalidad o parte de su territorio. Chile propone a Bolivia la cesión "de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana".

Este derecho que poseen los Estados ha sido tomado en consideración para justificar diversas teorías que afirman que sobre el territorio los Estados ejercen un *derecho de propiedad*³³. Esta posición doc-

³¹ Mme. Bastid escribe que "...le territoire constitue un titre de compétence pour les diverses manifestations du pouvoir étatique. Sur son territoire, l'Etat est en droit d'exclure l'action des autres Etats" Cf. Les problèmes territoriaux dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice... op. cit., p. 367.

³² En la sentencia rendida en el asunto de la isla Palmas, el árbitro ha claramente señalado que "...l'exercice continu et pacifique des fonctions étatiques a l'intérieur d'une région donnée est un élément constitutif de la souveraineté territoriale".

³³ El profesor Reuter presenta esta teoría de la siguiente manera: "Le territoire objet de la souveraineté étatique; le pouvoir étatique s'exercerait directement sur le territoire; on rend ainsi bien compte de nombreuses pratiques internationales relatives aux mutations territoriales; mais on met inutilement l'accent sur une analogie entre le droit de propriété et la souveraineté territoriale; même si l'on recourt à la notion de "droit réel de souveraineté", on ne fait que compliquer inutilement une notion simple; le recours à la notion de droit réel en droit

trinal ha tenido a lo largo de la historia dos grandes fundamentos: en la época antigua, ella se basaba sobre la concepción patrimonial del Estado que imperaba en aquel entonces³⁴; contemporáneamente ha conocido nuevos partidarios ante la imposibilidad de encontrar otro fundamento para justificar la cesión territorial³⁵. Esta teoría se encuentra en la actualidad totalmente abandonada, y valga como crítica lo escrito por el profesor Jiménez de Arechaga, en el sentido de que el Estado "tiene con respecto a su territorio... un derecho eminente, que planea por encima de los múltiples derechos de propiedad particulares"³⁶.

La cesión que ofrece Chile a Bolivia debe ser analizada a la luz de la teoría general de las competencias, ya que una cesión territorial no es otra cosa, que un medio de transferir competencias entre Estados. Por medio de la cesión, que es solamente el procedimiento, un Estado se substituye a otro respecto de un determinado territorio y en relación a la población que en él se encuentra. Este fenómeno, como decíamos en la introducción de este trabajo, se conoce con el nombre de *sucesión de Estados*.

Ya hemos analizado la forma material. Es inconcebible otra forma de transferencia de competencias entre Estados, sin que exista un acuerdo internacional. Sin embargo, nos correspondería preguntarnos si los Estados en materia de cesión territorial, y en especial Chi-

privé ne peut être détaché d'un ensemble d'institutions qui font défaut en droit international". Cf. Droit international public. *op. cit.* p. 101.

³⁴ Esta posición doctrinal proviene, según Jiménez de Arechaga, "de la confusión que se produjo durante la época feudal, entre los conceptos de propiedad y de soberanía. En la época feudal, la propiedad de la tierra llevaba consigo los atributos del poder estatal. El dueño de la tierra, el señor feudal, además de propietario era el que dispensaba justicia y ejercía autoridad sobre todas las personas que se hallaban dentro de su dominio". Véase *Curso de derecho internacional público*, Montevideo, Centro Estudiantes de Derecho, 1961, tomo II, p. 371. Ver también los comentarios de Rousseau (Ch.), *Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques...* *op. cit.*, p. 19.

³⁵ A este propósito, véanse las explicaciones de Dinh (N. Q.), *Cours de droit international public...* *op. cit.*, p. 581. Jiménez de Arechaga, en su obra ya señalada, cita entre los nuevos partidarios al jurista italiano Donato Donati, quien afirmaba que era perfectamente conciliable un derecho internacional de dominio con la propiedad simultánea de los particulares, "porque uno y otro se afirman con respecto a sujetos diversos y provienen de distintos ordenamientos jurídicos", Cf. p. 372. Las influencias del dualismo clásico son manifiestas.

³⁶ Cf. *Curso de Derecho internacional público...* *op. cit.*, p. 372.

le, tienen una capacidad ilimitada para actuar. Se ha admitido generalmente que un Estado dispone de una capacidad, plena y total para efectuar actos jurídicos. En los hechos, esta proposición es inexacta. Cuando se habla de capacidad ilimitada se está indicando que el Estado puede asumir todas las obligaciones que él estime conveniente, pero de ninguna manera ello significa que dicho Estado pueda imponer libremente obligaciones sobre terceros³⁷. Entendiendo bien esta afirmación diríamos que un Estado está capacitado para comprometerse ilimitadamente a ejecutar todas las obligaciones que él desee. Se trataría específicamente de la capacidad para concluir tratados³⁸.

Pero recordando quizás la disposición del protocolo complementario al tratado Chileno-Peruano³⁹, en virtud del cual pesaría sobre el Estado de Chile la obligación de requerir el consentimiento del Gobierno de Perú para poder ceder a una tercera potencia la totalidad o parte de los territorios que quedaron bajo sus respectivas soberanías, se podría intelectualmente deducir una cierta incapacidad chilena para concluir el acuerdo de cesión con Bolivia.

Esa imaginaria deducción carece de todo fundamento jurídico. La cuestión, además, está mal planteada, ya que de ninguna manera se refiere a un problema de capacidad, sino más bien a una cuestión de compatibilidad de tratados. Esta solución fue por lo demás, admitida por Sir Gerald Fitzmaurice en el seno de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, con ocasión del estudio realizado por dicho órgano subsidiario de los informes en materia de tratados⁴⁰.

³⁷ La doctrina ha opuesto generalmente la capacidad ilimitada de los Estados con la capacidad limitada de las Organizaciones internacionales. Esta oposición tan radical debe ser matizada. En efecto, la capacidad ilimitada que poseen los Estados se refiere esencialmente a la conclusión de tratados. En materia de actos unilaterales autoritarios no existen diferencias entre ambas categorías de sujetos. Al respecto, véase Jacqué (J. P.), *Eléments pour une théorie de l'acte juridique...* *op. cit.*, págs. 72-91

³⁸ Cf. el artículo 6 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados que dispone: "todo Estado tiene capacidad para celebrar tratados".

³⁹ Véase *supra*, primera parte de este estudio.

⁴⁰ Cf. Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, 1958, tomo II, págs. 32-34. La Convención de Viena resolvió en igual forma este problema. En el artículo 30, dicha Convención reconoce en primer lugar la primacía absoluta del artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas; en segundo lu-

En resumen Chile, sujeto originario y principal del ordenamiento jurídico internacional, está capacitado para ceder a Bolivia una costa marítima soberana. El Estado boliviano extenderá su soberanía territorial, igual cosa hará Chile en relación a los territorios que serán objeto del canje simultáneo. Existirá pues una transferencia de competencias en relación a espacios geográficos determinables.

En efecto, tanto la cesión chilena como la superficie compensatoria equivalente que deberá entregar Bolivia alterarán los límites político-internacionales entre ambos países. En el acuerdo propuesto, Chile estima necesario restablecer a estos fines la Comisión Mixta de límites⁴¹.

Según la nota chilena, de 19 de diciembre de 1975, dicha Comisión estaría dotada de dos grandes facultades: en primer lugar, estudiar la zona fronteriza, y en segundo lugar propone a ambos gobiernos el trazado de límites. Sin embargo, Chile enmarca de alguna manera las actividades de esta Comisión al desear que el trazado de límites evite que las cesiones simultáneas comprendan zonas pobladas.

Sabemos que las mutaciones territoriales tienen una influencia directa sobre la condición de los habitantes, ya que una de sus consecuencias más importantes se refiere a cambios de nacionalidad. El derecho internacional ha previsto al respecto dos instituciones: una colectiva, el plebiscito; la otra individual, el derecho de opción, ambas destinadas a atenuar los inconvenientes que pueden resultar de esta situación⁴².

En cuanto a la primera institución, conocida en la historia diplomática de Chile⁴³, ella se encuentra en franco abandono, salvo en

gar toma en consideración el principio voluntarista de la relatividad de los tratados, y por último considera este asunto como un problema de prioridad de aplicación y no de validez, salvo en el caso de la hipótesis a que se refiere el artículo 53, sobre norma imperativa (*ius cogens*).

⁴¹ Véase el artículo 2 del Pacto de Tregua de 1884 entre Chile y Bolivia y el artículo 2 del Tratado de Paz, Amistad y Comercio entre ambos países de fecha 20 de Octubre de 1904. Sobre el primer instrumento se puede consultar la obra Ríos Gallardo (C.), *Chile y Bolivia definen sus fronteras 1842-1904*, Santiago, Editorial Andrés Bello 1963, 254 págs., p. 134 y siguientes.

⁴² Un estudio detenido de estas instituciones se encuentra en la obra del profesor Rousseau (Ch.), *Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques...* *op. cit.*, págs. 28-121.

⁴³ La interpretación del artículo 3 del tratado de Ancón de 20 de Octubre de 1883 dio origen a un conflicto entre Chile y Perú a propósito de Tacna y Arica. Dicha disposición estipulaba: "El territorio de las Provincias de Tacna y

materia de descolonización⁴⁴. Por lo que respecta a la segunda, el derecho de opción, esta institución ha sido reglamentada con caracteres especiales en el seno de los Estados Americanos⁴⁵; inserta en tratados internacionales suscritos por Chile con otros países de América Latina⁴⁶; e incorporada por último, en la legislación interna de nuestro país⁴⁷.

Arica, que limita por el Norte con el río Sama, desde su nacimiento en las cordilleras limítrofes con Bolivia hasta su desembocadura en el mar; por el Sur con la quebrada y río de Camarones; por el Oriente con la República de Bolivia y por el Poniente con el mar Pacífico, continuará poseído por Chile y sujeto a la legislación y autoridades chilenas durante el término de diez años contados desde que se ratifique el presente Tratado de Paz. Expirado este plazo, un plebiscito decidirá, en votación popular, si el territorio de las provincias referidas queda definitivamente del dominio y soberanía de Chile, o si continúa siendo parte del territorio peruano. Aquel de los dos países a cuyo favor queden anexadas las provincias de Tacna y Arica, pagará al otro diez millones de pesos moneda chilena de plata o soles peruanos de igual ley y peso que aquélla.

“Un Protocolo especial, que se considerará como parte integrante del presente Tratado, establecerá la forma en que el plebiscito deba tener lugar y los términos y plazos en que hayan de pagarse los diez millones por el país que quede dueño de las provincias de Tacna y Arica”. Por un protocolo de fecha 20 de julio de 1922, ambos países decidieron someter la controversia al arbitraje del Presidente de los Estados Unidos, quien dictó sentencia el 4 de Marzo de 1925; Cf. *R. S. A. O. N. U.* Vol. II, págs. 923-928.

⁴⁴ Véanse especialmente las resoluciones 1514 y 1541 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas

⁴⁵ Así el artículo 4 de la Convención sobre Nacionalidad, suscrita en Montevideo el año 1933, preceptúa que en caso de transferencia de una porción de territorio de parte de uno de los Estados signatarios a otro de ellos, los habitantes del territorio transferido no deben considerarse como nacionales del Estado a que se transfiriere, a no ser que opten expresamente por cambiar su nacionalidad originaria.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 10 del Tratado de Lima, que dispuso la entrega de Tacna al Perú, recorriendo el dominio chileno sobre Arica y que estipula: “Los hijos de peruanos nacidos en Arica se considerarán peruanos hasta los veintinueve años, edad en que podrán optar por su nacionalidad definitiva; y los hijos de chilenos nacidos en Tacna tendrán el mismo derecho”. Sobre este tratado y su compatibilidad en el orden jurídico interno se pueden consultar los estudios de Albónico (F.) *Manual de derecho internacional privado*, Santiago Editorial Jurídica de Chile 1950, tomo I, 336 págs. p. 179 y siguientes y Guzmán (D.), *Curso de derecho internacional privado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1973, 958 págs.

⁴⁷ Cf. la ley chilena, de 31 de Octubre de 1884 en relación a los nacidos en el territorio de Tarapacá y su posible opción por conservar la nacionalidad peruana.

El deseo manifestado en la nota chilena, en el sentido de que el trazado de límites evite incluir zonas pobladas en las cesiones recíprocas, no descarta automáticamente la posibilidad de que se produzcan problemas de nacionalidad. De ahí que en el acuerdo definitivo se deberán incluir disposiciones que se refieran a esta materia, consagrando un derecho que ha sido establecido a lo largo de una riquísima práctica internacional⁴⁸, y que ha dado lugar a una importante jurisprudencia judicial y administrativa⁴⁹.

Pero del acuerdo propuesto por Chile a Bolivia se desprenden también una serie de obligaciones que pesarán sobre el Estado cesionario. Ellas pueden ser agrupadas en tres categorías: primero, el territorio que Chile cedería debería ser declarado "zona desmilitarizada"; segundo, Bolivia se comprometería a obtener una garantía de inviolabilidad de la franja territorial cedida de parte de un organismo regional; y tercero, el cesionario se obligaría a no transferir a terceros el territorio materia del acuerdo final.

Estudiaremos por separado este conjunto de posibles obligaciones.

La letra j) del número 4 de la respuesta chilena dispone que: "... el territorio cedido por Chile sería declarado zona desmilitarizada"; esto último significa, de acuerdo a la práctica internacional, que en aquel territorio, Bolivia se debería abstener de mantener tropas, establecimientos militares y fortificaciones⁵⁰. Al no existir ma-

⁴⁸ Véase, por ejemplo, el artículo 2 del Tratado de Francfort, de 10 de Mayo de 1871; igualmente los tratados de paz de 1919-1920. Para una mayor información se puede consultar en lengua española la obra de Guzmán (D.) y Millán (M.), *Curso de Derecho Internacional privado...* op. cit., p. 302; en lengua francesa el trabajo de Rousseau (Ch.), *Les transformations territoriales des Etats et leurs consequences juridiques...* op. cit., págs. 113-120.

⁴⁹ Respecto del Tratado de Francfort, véanse las interpretaciones administrativas francesas efectuadas por medio de una circular de Ministerio de Justicia de 30 de Marzo de 1872 y la jurisprudencia a que ha dado lugar, Cass. Reg. 5 marzo 1877. *Houllier et Dame Stein c/ Stein*, D. 1877. I. 289, en lo que se refiere a las interpretaciones alemanas se puede consultar la obra ya citada de Rousseau (Ch.), *Les transformations territoriales des Etats et leurs consequences juridiques...* op. cit., págs. 114-116; sobre la práctica y jurisprudencia chilena tanto administrativa como judicial, véase Guzmán (D.) y Millán (M.), *Curso de Derecho Internacional privado...* op. cit., págs. 303-307.

⁵⁰ Cf. *Dictionnaire de la terminologie du Droit Internationals...* op. cit., págs. 199-200.

yores antecedentes, pareciera que esta obligación convencional pesaría sobre Bolivia por tiempo indeterminado y sin excepciones de ninguna naturaleza. Esta medida de seguridad internacional, que tuvo sobre todo cierto auge en el siglo XIX⁵¹, ha conocido una nueva expresión jurídica en instrumentos multilaterales, de indudable significación⁵².

La segunda obligación dice relación al compromiso por parte de Bolivia de obtener la "...garantía expresa de la Organización de Estados Americanos, respecto a la inviolabilidad de la franja territorial cedida". Sobre esta obligación cabe una serie de comentarios.

Ninguna Organización Internacional es soberana en el mismo sentido en que lo son los Estados. Por el contrario, estas instituciones han sido establecidas por los Estados con el fin de cumplir ciertas labores específicas, para lo cual cuentan con atribuciones y facultades definidas y limitadas especialmente en el tratado constitutivo⁵³. De ahí que se hable en materia de competencias de una organización internacional de límites funcionales (toda competencia está determinada por su función y por el objetivo a alcanzar). Ciertamente, a partir de la práctica constitucional americana se ha incorporado al derecho internacional la teoría de los poderes implícitos⁵⁴, que en po-

⁵¹ Véase De Visscher (Ch.). *Teorías y realidades en Derecho Internacional Público...* op. cit., p. 224.

⁵² Cf. Tratado Antártico firmado en Washington el 1º de diciembre de 1959, cuyo artículo 1º dispone: "La Antártica se utilizará exclusivamente para fines pacíficos. Se prohíbe, entre otras, toda medida de carácter militar, tal como el establecimiento de bases y fortificaciones militares, la realización de maniobras militares, así como los ensayos de toda clase de armas..."

⁵³ Sobre el particular se puede consultar la obra de Bastid (S.), *Problèmes juridiques posés par les organisations internationales*, Paris, *Les Cours de Droit*, 1971-1972, 545 págs., pp. 86 y siguientes.

⁵⁴ La teoría de los poderes implícitos ha hecho su aparición en el derecho de los Estados Unidos sobre la base de la décima enmienda de la Constitución Federal, a raíz de la cual los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución o no prohibidos por aquélla a los Estados son, respectivamente, reservados a éstos y al pueblo. Esta enmienda, que tenía por finalidad de manera estricta las facultades de la Federación, fue interpretada por la Corte Suprema, y en especial por el juez Marshall a comienzos del siglo XIX, en el sentido de permitir crear por parte de la Federación sociedades, siempre que los fines de éstas sean legítimos, y que ellas actúen en la esfera de la Constitución...

cas palabras pueden definirse como aquellas facultades que pueden ejercer las organizaciones internacionales como consecuencia necesaria de ciertas competencias y objetivos orgánicos⁵⁵.

Sin embargo, ni de la Carta de la OEA ni de la teoría de los poderes implícitos se puede desprender una facultad que permita a dicha organización garantizar la inviolabilidad de un territorio determinado.

La última obligación, es decir la prohibición que pesaría sobre Bolivia para efectuar futuras cesiones del territorio, responde más bien a razones de seguridad internacional que a consideraciones de orden jurídico.

Analizada la cesión propuesta por Chile a la luz del derecho internacional, parece necesario e indispensable estudiar cuáles serían sus posibles incidencias territoriales.

B. *Incidencias territoriales de la cesión.*

En la introducción de este trabajo afirmábamos que toda mutación territorial daba lugar a una sucesión de Estados. El Estado cesionario substituye al predecesor en lo que respecta al orden jurídico y a la nacionalidad. Ambos hechos no son sino una consecuencia de la substitución de soberanía. Pero si examinamos bien esta afirmación estamos obligados a reconocer que más que sucesión existe ruptura. No hay continuidad: es por ello que el término sucesión de Estados es equívoco y su utilización se debe más bien a una cierta comodidad y tradición en el lenguaje.

Sin embargo, la ruptura entre el orden jurídico del predecesor y el que impone el sucesor no puede ser total ni brutal⁵⁶. Así, la soberanía del Estado que se beneficia (por ejemplo) de una cesión, va a ejercerse sobre un territorio y sobre una población que no han cam-

⁵⁵ Esta teoría ha sido recibida por la jurisprudencia internacional. Véanse los casos siguientes: C.P.J.I., dictamen en el asunto de la Organización Internacional del Trabajo, 23 de julio de 1926 (Dictamen N° 13); C.P.J.I., fallo en el asunto entre Polonia y los Estados miembros de la Comisión Internacional del Order, 30 de octubre de 1928; C.I.J., dictamen en el asunto de reparación por el daño sufrido al servicio de Naciones Unidas, 11 de abril de 1949; C.I.J., dictamen sobre Africa Sudoccidental, 11 de julio de 1950; C.I.J., dictamen sobre los efectos de fallos del tribunal administrativo de Naciones Unidas, 13 de julio de 1954.

⁵⁶ Cf. Dinh (N. Q.), Cours de droit international public..., *op. cit.*, tomo V, pág. 721.

biado. Este tendrá interés a no suprimir o modificar absolutamente el orden anteriormente en vigencia con el objeto de no alterar sustancialmente la existencia de la población.

Igualmente Estados terceros pueden ser "afectados" por esta sustitución de soberanías, al estar ligado convencionalmente con el Estado predecesor en referencia al territorio objeto de la cesión.

La nota chilena se refiere a estos problemas, siendo interesante analizarlos bajo dos ángulos: incidencias territoriales entre las partes e incidencias territoriales en relación a terceros Estados.

Dejemos en claro, no obstante, que en estas materias el derecho internacional público no contiene reglas precisas y absolutas. La autonomía de la voluntad es la regla de base. En caso de lagunas interviene la práctica entendida en el sentido de normas consuetudinarias, las cuales varían a su vez según la diversidad de las situaciones concretas, tal cual se desprende de una escasa jurisprudencia internacional⁵⁷.

En relación a los Estados, parte en la cesión, esta última incidirá, como es de suponer, sobre el medio económico. ¿Qué sucede con los bienes del Estado que cede o con los derechos de particulares, nacionales del cedente? En otras palabras, ¿existe siempre sucesión?

La respuesta de Chile, "norma especial" se refiere a ello en las letras g) y h) del N° 4. La primera (letra g), apunta a los derechos patrimoniales del Estado cedente; la segunda (letra h), en cambio señala los derechos privados de particulares. Veamos una y otra hipótesis.

"Las instalaciones o construcciones estatales existentes en los territorios a ceder deberán ser adquiridos por el Estado que recibe el territorio al precio de reposición determinado de común acuerdo..."

Del texto transcrito, podemos inferir claramente que no hay sucesión. Se habla de adquirir... "a un precio de "reposición". La nota chilena se aparta entonces de la jurisprudencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional, en especial en el asunto de la Universidad Peter Pazmany⁵⁸.

Ello no constituye ningún problema, ya que en estas materias la autonomía de la voluntad es la regla, sin perjuicio de que la cesión ofrecida por Chile a Bolivia es absolutamente voluntaria. Además,

⁵⁷ Ver Dinh (N. Q.), Cours de droit international public..., *op. cit.*, tomo V, pág. 723.

⁵⁸ Cf. C.P.J.I., fallo, 15 diciembre de 1933; en donde la Corte afirma que es un "principio de derecho común el de la sucesión de Estado a Estado..."

estamos frente a cesiones recíprocas, lo que disminuye cualquier problema futuro.

Sin embargo, dos problemas pueden surgir. El primero a nivel de la determinación y el segundo a propósito de la evaluación.

¿Cómo se determina el carácter público de un determinado bien? La nota chilena no da mayores luces al hablar de "instalaciones o construcciones estatales". No obstante lo parco del texto, la práctica internacional nos entrega ciertos elementos pertinentes. La determinación se efectúa por referencia al derecho interno del Estado "afectado" por la mutación territorial, ello a raíz de una serie de asuntos, por ejemplo tal cual se desprende de la jurisprudencia recaída en el caso de la anexión de Madagascar por Francia en 1896⁵⁹. En cambio, según esta misma práctica, el Estado sucesor adquiere todos los bienes pertenecientes al Estado predecesor, aun en el caso que esos bienes sean calificados como bienes privados por el derecho interno del Estado cedente⁶⁰. En general los tratados de cesión contienen una lista de bienes públicos objeto de la transferencia⁶¹. La nota chilena emplea este último método sin que su enumeración sea taxativa, al utilizar después de la frase "Aeropuerto de Chacalluta y Ferrocarril de Arica a Visviri", el término etc.

El segundo problema, dice relación al problema de evaluación. Aceptada la idea que no habrá sucesión sino adquisición, surge como posible dificultad lo referente a la estimación de los bienes públicos. La respuesta de nuestro país señala dos puntos de orientación: precios de reposición y determinación de común acuerdo.

El precio de reposición debe entenderse como precio de reemplazo

⁵⁹ Cf. Rousseau (Ch.), *Les transformations territoriales des Stats...*, *op. cit.*, págs. 128-129; véase también O'Connell (D. P.), *"The law of State succession..."*, *op. cit.*, págs. 111-112.

⁶⁰ Cf., la opinión de la Corte Permanente de Justicia Internacional al tratar la condición jurídica de los bienes de la monarquía austro-húngara, situados en los territorios transferidos en 1919 a Checoslovaquia. (Fallo de 15 de diciembre de 1933 en el asunto de la Universidad de Peter Pazmany).

⁶¹ Véanse los siguientes casos: Tratado relativo a la venta de Luisiana por Francia a Estados Unidos, 3 de mayo de 1803, art. 2. Tratado relativo a la venta de Alaska por Rusia a los Estados Unidos, 30 de marzo de 1867, art. 2. Tratado entre Estados Unidos y España a propósito de Cuba y Puerto Rico, 10 de diciembre de 1898, art. 8. Tratado de paz con Italia, 10 de febrero de 1947, anexo X, etc.

zo diferente a un precio de compra, este último muy utilizado en materia de evaluación a propósito de nacionalizaciones⁶².

La evaluación precisa corresponde, según la respuesta chilena, a las partes, quienes sin lugar a dudas nombrarán una comisión mixta de evaluación en la cual los expertos jugarán un papel preponderante.

La segunda hipótesis se refiere a los derechos privados: "...Los Gobiernos de Chile y de Bolivia respetarán los derechos privados legalmente adquiridos en los territorios que queden bajo sus respectivas soberanías.."

Decíamos al iniciar el estudio, que uno de los problemas mayores que ocasiona cualquiera mutación territorial se refiere a las dificultades que puedan surgir debido a la coexistencia de dos órdenes jurídicos sucesivos. Producido el cambio de soberanía, el nuevo orden jurídico se aplica en forma inmediata. Sin embargo sería necesario preguntarse si el derecho internacional contiene algunas limitaciones en relación al ejercicio de competencias por parte del Estado cesionario. Es todo el problema de la seguridad jurídica el que está en juego en este caso.

Dicho principio tiende a asegurar la estabilidad al menos relativa de ciertas situaciones jurídicas. El nuevo orden jurídico que se instaura como consecuencia de la mutación territorial y por ende el cambio de soberanías que se produce, no puede comprometer la existencia y el ejercicio de derechos válidamente adquiridos antes de su instauración. De allí el postulado universalmente admitido: que las mutaciones territoriales no pueden afectar los derechos adquiridos⁶³.

Ello no significa que por lo menos en doctrina el concepto de "derechos adquiridos" no haya sido de alguna manera controvertido. No olvidemos, por ejemplo, las críticas de Kelsen, que busca suprimir todo dualismo entre derecho subjetivo y derecho objetivo o aquéllas otras de Duguit, de orden sociológico. A pesar de ello los autores en su mayoría siguen adhiriendo al principio de los derechos adquiridos.

Conviene, sin embargo, expresar que el respeto internacional de

⁶² Véase sobre el particular nuestro artículo: "La place de l'équité et de l'enrichissement sans cause dans le calcul de l'indemnité en cas de nationalisation", in *Revue Egyptienne de droit international*, Vol. 29, 1973, págs. 175-210.

⁶³ Este postulado ha sido reafirmado por la jurisprudencia internacional en dos casos diferentes: C.P.J.I., Asunto Chorzow, fallo N° 7, 25 de mayo de 1926, y por el Tribunal Administrativo de la Sociedad de las Naciones, asunto Lhoest y otros contra el Secretario General, en decisión de fecha 13 de abril de 1932.

los derechos adquiridos no puede ser mayor al que le otorga el orden interno del Estado sucesor. "De —escribe el profesor Rousseau— une protection nécessairement limitée, dont le mécanisme juridique tourne autour de l'idée de novation"⁶⁴.

Resumiendo, el derecho de gentes, protege los derechos adquiridos pero exige el cumplimiento de tres requisitos: primero, el derecho adquirido debe ser un derecho concreto, diferenciándose de simples expectativas⁶⁵; segundo, el derecho adquirido debe existir con anterioridad al cambio de soberanía⁶⁶ y por último, el derecho adquirido se determina por la ley aplicable anterior al cambio de soberanía⁶⁷.

Substituido el Estado predecesor en el ejercicio de competencias externas, el Estado sucesor ¿queda ligado por los tratados anteriores concluido por el primero? Al respecto la doctrina habla de incidencias territoriales en relación a terceros Estados. Este problema promueve afirmaciones y consideraciones contradictorias: por una parte, parecería normal que los intereses de terceros Estados fueran protegidos debidamente por el derecho internacional; por otra parte, el Estado sucesor, y ello es particularmente exacto en caso de cesiones, es absolutamente soberano⁶⁸, carácter que impide el nacimiento de una obligación sin que medie su consentimiento.

Como lo señala el profesor Dinh, no parece posible desprender en estas materias una solución general. "Il faut tenir compte —escribe—, de l'objet, des traités et du lien qu'ils présentent avec le territoire transféré..."⁶⁹.

En la letra m) del N° 4 de la nota chilena se lee que "Bolivia deberá comprometerse a respetar las servidumbres en favor del Perú establecidas en el Tratado Chileno-Peruano de 3 de junio de 1929..."

El diccionario de terminología de derecho internacional da cuatro acepciones al concepto servidumbre (servitude internationa-

⁶⁴ Cf. Les transformations territoriales des Etats..., *op. cit.*, pág. 152.

⁶⁵ Así el Tribunal arbitral en el asunto Jablonsky no aceptó como derecho adquirido la posesión de una clientela por parte de un profesional; cf. decisión de 24 de junio de 1936.

⁶⁶ Cf. Decisión UL., 21 julio 1932.

⁶⁷ Véase asunto Volny, asunto Preissner y asunto Wissmann.

⁶⁸ El profesor Paul Reuter expresa que la teoría de la soberanía exige por parte de un Estado que respete la soberanía de Estados extranjeros; ver *Droit international public...*, *op. cit.*, pág. 97.

⁶⁹ Cf. Dinh (N. G.), *Cours de droit international public...*, *op. cit.*, pág. 726.

le)⁷⁰. Es un hecho que la noción misma de servidumbre recuerda aquella tentativa de asimilar los vínculos existentes entre el Estado y su territorio a un derecho de propiedad⁷¹. Sin embargo, ya la Corte Permanente de Arbitraje en el asunto Pesquerías del Atlántico, 7 de septiembre de 1910, declaraba que el concepto mismo de servidumbre era "poco conforme al principio de la soberanía"⁷².

No obstante los términos tan categóricos de la jurisprudencia citada, es un hecho que el concepto de "servidumbre" ha sido recogido por la literatura jurídico-internacional. Conviene, sin embargo, realizar un esfuerzo en el sentido de abstraer el concepto de las influencias provenientes del derecho privado interno.

Dentro de la perspectiva que le hemos dado a este trabajo, y siguiendo desde cerca al profesor Lauterpach⁷³, diremos que las servidumbres son una modalidad particular de substitución de competencias territoriales con respecto a materias bien determinadas y precisas.

La respuesta chilena utiliza esta expresión refiriéndose concretamente a aquellas servidumbres establecidas en el Tratado de Lima, de 3 de junio de 1929. Como estamos frente a una cesión habrá que estudiar en cada caso si sobre el territorio objeto de la cesión ofrecido a Bolivia pesa algún derecho reconocido por Chile al Perú. Es interesante recalcar que la nota chilena parte del principio de la inamovilidad de los derechos del Perú en la zona, obligando a Bolivia, cesionario, a respetarlos.

Ya hemos dicho que respecto a este punto el derecho de gentes se encuentra entre dos alternativas: primero, proteger los intereses de terceros Estados; segundo, no imponer obligaciones sobre un Estado sin el consentimiento de éste.

Por otra parte, hemos también afirmado que respecto a sucesión de tratados, no existiendo una regla precisa, será necesario tener

⁷⁰ En el diccionario ya citado, leemos: "Terme employé pour designer une notion dont il est contesté qu'elle ait place en droit international et, quand cette notion est admise, en lui donnant un sens plus ou moins large suivant l'opinion de ceux qui emploient ce terme...", *op. cit.*, pág. 561.

⁷¹ Véase también a este propósito las opiniones de Benadava (S.), *Derecho Internacional Público.*, *op. cit.*, págs. 211-212.

⁷² Citado por Dinh (N. G.), *Cours de droit international public.*, *op. cit.*, tomo IV, pág. 621. Véase también la jurisprudencia de la C.P.J.I., serie A, N° 1, pág. 24.

⁷³ Cf. Lauterpacht (H.), *Règles générales du droit de la paix*, R.C.A.D.I., 1937, tomo IV, págs. 99-122; págs. 327-328.

presente en cada ocasión el objeto del tratado y el vínculo que los une con un territorio determinado. Así, por ejemplo, aquellos tratados relativos a un territorio que será objeto de una cesión, como ocurre en parte con el Tratado de Lima entre Chile y el Perú, continúan en relación al sucesor (se suceden), ya que ellos son el producto de necesidades locales objetivas.

La nota chilena se conforma una vez más a la práctica internacional en la materia.

Existe, sin embargo, un aspecto respecto del cual la respuesta de Chile es silenciosa no obstante su interés práctico y sus incidencias jurídicas. En efecto, el 4 de diciembre de 1954, los tres países pertenecientes al sistema del Pacífico Sur, Chile, Ecuador y Perú, suscribieron un convenio sobre "Zona especial fronteriza marítima"⁷⁴, en virtud del cual establecieron el límite marítimo entre ellos⁷⁵.

Ahora bien, como la cesión que Chile ofrece a Bolivia comprende además del territorio terrestre un "territorio marítimo comprendido entre los paralelos de los puntos extremos de la costa...", cabe preguntarse qué sucede con el convenio sobre zona especial fronteriza marítima que liga a Chile con el Perú.

Estimamos que dicho convenio debe aplicársele a Bolivia y las razones que nos mueven a sostener esta posición son las mismas que ya hemos avanzado: existe continuidad en materia de tratados relativos a un territorio a transferir, en especial respecto de aquellos que delimitan o que establecen un régimen fronterizo particular. Tal es bien el caso del Convenio de Lima del año 1954.

La cesión ofrecida por Chile a Bolivia puede incidir de alguna manera en el ejercicio de derechos, cuyos titulares son terceros Estados. La nota chilena ha sabido respetarlos sin apartarse por ello de la práctica internacional en la materia.

⁷⁴ Véase el texto de Orrego, V. (F.), *Chile y el derecho del mar*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1972, 399 págs., págs. 89-90.

⁷⁵ El art. 1º dispone: "Establécese una zona Especial a partir de las 12 millas marinas de la costa de 10 millas marinas de ancho a cada lado del paralelo que constituye el límite marítimo entre los dos países".

CONCLUSION

Con los antecedentes expuestos ensayemos delinear algunas conclusiones básicas.

Chile, por medio de su nota de 19 de diciembre de 1975, comunica su intención de iniciar una negociación con Bolivia a fin de "alcanzar una solución adecuada, total y definitiva" a la mediterraneidad de dicho país. La naturaleza jurídica de la comunicación chilena sería de una promesa unilateral.

Cumplíendose todas las condiciones y exigencias de una negociación de este tipo, los Estados partes, Chile y Bolivia, deberán concluir un acuerdo. Este último será regido por el derecho internacional y en relación a la historia diplomática de las partes, será autónomo y definitivo.

El objetivo principal del acuerdo será la cesión a Bolivia de una costa marítima soberana, unida al territorio boliviano por una faja territorial igualmente soberana". Bolivia a su vez deberá hacer entrega a Chile de una "superficie compensatoria equivalente como mínimo al área de tierra y mar cedida". Ambos Estados se sustituirán recíprocamente; la teoría general de la sucesión de Estados se aplica enteramente.

La sustitución de soberanías que va a ocurrir en los territorios a cederse recíprocamente, tendrá incidencias entre las partes y podrá de alguna manera alterar o más bien perturbar derechos de terceros Estados. La voluntad de las partes y una débil y particular práctica internacional reglamentan estas incidencias.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

Esta obra forma parte de la *Colección Estudios Internacionales*, publicada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

La Colección Estudios Internacionales incluye los siguientes títulos:

- Celso Furtado: *La economía latinoamericana. Una síntesis de la conquista ibérica hasta la revolución cubana*. Editorial Universitaria, 1969.
- John Gittings: *El conflicto chino-soviético*. Ediciones de la Universidad de Chile, 1969.
- Marcos Kaplán: *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Editorial Universitaria, 1969.
- Osvaldo Sunkel (ed.): *Integración política y económica: el proceso europeo y el problema latinoamericano*. Editorial Universitaria, 1970.
- Claudio Véliz (ed.): *El conformismo en América Latina*. Editorial Universitaria, 1970.
- Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Chile: The Balanced View. A compilation of articles about the Allende years and after*. Editorial Gabriela Mistral, 1975.
- Francisco Orrego Vicuña: *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional*. Editorial Andrés Bello, 1976.
- Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica y estratégica*. Editorial Universitaria, 1976.
- Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Preservación del medioambiente marino*. Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976.

- F. V. García-Amador: *América Latina y el Derecho del Mar*. Editorial Universitaria, 1976.
- Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1976.
- Rodrigo Díaz Albónico (ed.): *La Organización de Estados Americanos y el Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1977.
- Walter Sánchez G. (ed.): *Panorama de la política mundial contemporánea*. Editorial Universitaria, 1977.
- Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Formulación de la política oceánica*. Editorial Universitaria, 1977.
- Patricio Arana Espina y Gloria Echeverría Duco (eds.): *Chile y sus Islas Oceánicas*. Editorial Andrés Bello, 1977.
- María Teresa Infante Caffi (ed.): *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial* (en preparación).
- Arturo Alessandri Cohn (ed.): *La Economía de los Océanos* (en preparación).
- Francisco Orrego Vicuña (ed.): *La escasez mundial de alimentos y materias primas* (en preparación).
- Walter Sánchez G. y Teresa Pereira L. (eds.): *150 años de Política Exterior Chilena* (en preparación).

