

## APROXIMACIONES A LA POLITICA EXTERIOR LATINOAMERICANA

Gerhard Drekonja Kornat

El proceso de aprendizaje de la América Latina dentro del sistema internacional empieza a arrojar resultados, tanto conceptuales como prácticos. Sin embargo, los países latinoamericanos no se deciden a emplear su ya rico instrumento de política exterior y no aprovechan plenamente su poder de negociación y retroceden entre decisiones audaces.

Si la América Latina quiere consolidar su (relativa) capacidad de maniobra —lograda en las pasadas dos décadas—, debe entregarse a la urgente tarea de elaborar la teoría de la política exterior latinoamericana.

Como consecuencia de circunstancias geopolíticas, América Latina no trata de apoyarse en los conceptos de estados pequeños y medianos, sino que tiende a aceptar el papel de clase media dentro del sistema internacional.

**C**on ocasión del décimo aniversario de la revista **Estudios Internacionales**, Claudio Véliz<sup>1</sup> hizo un intento por evaluar la nueva política exterior latinoamericana y llegó a una desilusionadora conclusión: tan solo dos países, a saber, Brasil y Cuba, lograron tener una actuación autónoma en el sistema internacional. Y, dicho sea de paso, en ambos casos a través de iniciativas emprendidas en África. Este severo juicio emitido por Véliz es el resultado de una definición estricta de la política exterior, que exige de quienes tienen el poder de tomar las decisiones algo más que una simple participación en el diálogo Norte-Sur, más que el mero equilibrio entre el Tercer Mundo y el Primero, más que las escaramuzas en las filas de los "77" o en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo (UNCTAD). Es obvio que a ese nivel todos los países de América Latina y del Caribe, sin considerar la cooperación o la confrontación intracontinental, sí participan en el sistema internacional.

La mera secuencia de los hechos de la política internacional no constituye todavía una política exterior sistemática. Es por esta razón que resulta poco satisfactoria la lectura del resumen redactado por varios analistas estadounidenses sobre la política exterior latinoamericana<sup>2</sup>.

Por otra parte, el hecho de que existan dos estados au-

tónomos en materia de política exterior, debe interpretarse como un paso hacia adelante en relación con situaciones pasadas, en las cuales los latinoamericanos habían sido calificados de pasivos por observadores reconocidos como, por ejemplo, Norman Bailey<sup>3</sup>. En su texto, uno de los análisis más autorizados de la década de los sesenta, el continente aparece en el escalón más bajo —el de los estados clientelistas— clasificado en cuatro categorías posibles de comportamiento en materia de política exterior. Ni siquiera un analista latinoamericano de la actualidad, el mejicano González Aguayo<sup>4</sup>, quien intentó presentar un modelo jerárquico derivado de estratificaciones sociales, ve por ahora posibilidad alguna de que uno de los estados del hemisferio sur pueda aspirar a pertenecer a la "clase alta".

**E**n el siglo XIX y a principios del XX, época en que los estados del Cono Sur se contaban entre los países desarrollados del mundo y producían cancilleres activos, América Latina se perfilaba al menos periódicamente. Sin embargo, pasada la Segunda Guerra Mundial, a duras penas se logró un comportamiento clientelista subordinado. ¿Puede acaso deducirse de esto que en 1945 habría tenido lugar una estructuración del sistema internacional que limitara la libertad de acción de Latinoamérica? O, por el contrario, ¿hubo estados latinoamericanos que lograron liberarse y salir a flote

en los últimos quince años? A la luz de estas dos preguntas, que ambas debieran contestarse afirmativamente, se desarrollarán a continuación las siguientes observaciones:

En la discusión en torno al Nuevo Orden Económico Internacional resulta útil remitirse a los años comprendidos entre 1944 y 1948, durante los cuales efectivamente surgió un nuevo orden, y que es precisamente aquel que se trata de corregir hoy. Sobre los escombros que dejó la Segunda Guerra Mundial se establecieron dos superpotencias: los Estados Unidos y la Unión Soviética, cuya acumulación de poder rompió las barreras del clásico Estado-nación al crear un sistema hegemónico global que les asignaba un papel de tercera importancia a los demás actores de la escena internacional.

Según el modelo original, el mundo debía ser administrado conjuntamente por las dos superpotencias a través de la Organización de las Naciones Unidas, entonces recientemente creada. Pero el antagonismo ideológico que iba surgiendo entre Moscú y Washington fue la causa de que se formaran dos bloques paralelos de pactos y alianzas de carácter imperial. Latinoamérica participó en esta "creación"<sup>5</sup> mediante aportes al debate, pero, por supuesto, no pudo influir en las decisiones importantes. Si bien es cierto que a través de la Conferencia de Chapultepec, celebrada en 1945, el continente intentó salvar las prioridades regionales frente al universalismo de Dumbarton Oaks, conferencia en que se hicieron los preparativos para la fundación de las Naciones Unidas y de la cual Latinoamérica quedará excluida; los Estados Unidos lograron enseguida imponer una perspectiva global en todos los puntos, ceñida a sus propios intereses, e institucionalizarla<sup>6</sup> en los pactos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuya fundación venía aplazándose deliberadamente hasta los años 1947-1948. En un principio, América Latina cifró sus esperanzas en su propio desarrollo y buscó aliados internacionales para llevarlo a cabo. Sin embargo, la Carta de La Habana no propició el desarrollo de un sistema equilibrado de comercio internacional —International Trade Organization (ITO)—<sup>7</sup> y solo tuvo por resultado algunos

fragmentos como el Acuerdo general sobre tarifas y transporte (GATT), con los cuales Estados Unidos pudo apretar aún más las mallas de aquella red institucional que había arrojado sobre América Latina junto con el nuevo ordenamiento de su mundo.

**D**ebido a la homogenización ideológica de los pactos, que fue posible gracias al anticomunismo de la guerra fría, tan candente en esa época, Latinoamérica no encontró alternativa alguna para proceder autónomamente. Un intento que hizo la Argentina peronista por tomar otro camino, no pudo sostenerse en el aislamiento. En vista de las presiones ejercidas desde Washington, en donde se denunciaba, falseando la historia deliberadamente, a ese Estado sudamericano de "carácter típicamente nazi-fascista" y donde se le amenazaba con impedirle el ingreso a las Naciones Unidas<sup>8</sup>, esta "tercera posición" de Perón se desmoronó, volviéndose un callejón sin salida, que solo pudo abrirse mediante una adaptación de su política exterior.

Otros estados latinoamericanos, incapaces de captar el repentino cambio cualitativo ocurrido en el orden mundial de 1945 y todavía aferrados al concepto clásico de la soberanía, empezaron a maquinare vueltas locales contra el poderío central de los Estados Unidos, pero en cada uno de los casos fracasaron deplorable o trágicamente.

Estaban llamados a fallar porque los determinismos del sistema imperial estadounidense, de ideología muy severa, resultaban tan rígidos en la competencia con la Unión Soviética que no quedaba otra posibilidad. Es en este sistema de seguridad, orientado en forma bipolar, en el cual América Latina perdió su relación especial con Washington (aunque de palabra seguía aferrada a ella) y se rebajó a constituir uno de los eslabones de una cadena de pactos, era obvio que todo intento por lograr una autonomía en la política exterior apareciese como un triunfo potencial de la contraparte y, por ende, como una sublevación. En el acto sobrevinía el castigo, ya fuera en forma directa o indirecta. Cole Blasier<sup>9</sup> calificó las reacciones provocadas por tales insubordinaciones latinoamericanas contra el imperio como una forma de mecanismo automático de parte de Washington.

**S**i América Latina se hubiese percatado de ello mediante un análisis propio, se habría podido tomar medidas preventivas contra algunos desarrollos trágicos, semejantes, entre otros, al sucedido en 1973, en el Chile de Allende, que practicaba provocantemente un estilo revolucionario, para luego asombrarse por el veto impuesto por Washington. Para fines didácticos, el mecanismo automático de reacciones norteamericanas se puede ilustrar más claramente aún, comparando los comportamientos de los dos subsistemas dependientes, Latinoa-

mérica y Europa oriental, en su relación con la potencia central respectiva<sup>10</sup>. Si se transpone el caso de Guatemala (1954) o de Santo Domingo (1965) tenemos los de Hungría (1955) o Checoslovaquia (1968); Cuba fue una Albania, la doctrina Monroe corresponde a la doctrina de Brezhnev, etc.<sup>11</sup>. El meollo de la comparación radica en comprender la idea de que las élites de un sistema imperial, ya sea "socialista" o "capitalista", intervienen siempre que creen estar perdiendo una ficha en el dominio de su propio sistema. Por esta razón, a partir de 1945, ambos sistemas hegemónicos vienen aplicando sanciones contra los disidentes, reales o supuestos, entre los cuales, los casos de Guatemala (1954), República Dominicana (1965) y Chile (1973) fueron los que en América Latina tuvieron el desenlace más trágico.

Cabe anotar a estas alturas los intentos de interpretación hechos a raíz de las catástrofes. Después de la guatemalteca de 1954, Juan José Arévalo<sup>12</sup> escribió su fábula, hoy olvidada, del tiburón y las sardinas, redactada sin mayor capacidad analítica, simplemente como una perorata apasionada y resentida contra los Estados Unidos: un texto clave sobre la impotencia latinoamericana ante la rigidez del sistema americano.

**D**espués de 1965, Juan Bosch<sup>13</sup> plantea su tesis del "pentagonismo", que nada tiene que envidiarle en su

enojo a la fábula de Arévalo, pero que debido a sus incursiones en la ciencia política resultó más acertada. Para resumir la experiencia chilena de 1970 a 1973, J. A. Silva Michelena<sup>14</sup> elaboró para la editorial mejicana Siglo XXI un ambicioso texto que comienza en forma optimista, incluso en tiempo de Allende, aplicando la teoría de la dependencia sobre la política exterior latinoamericana, pero que concluye en 1977 con un sentimiento de resignación: ni en la década de los setenta ni en la de los ochenta se lograría imponer cambios trascendentales en el sistema americano.

Es sólo al final de los años setenta que un latinoamericano, Helio Jaguaribe<sup>15</sup>, emprende un extenso análisis de la política exterior, de los determinismos que encadenan al continente como conjunto clientelista, al bloque hegemónico norteamericano y advierte la posibilidad de avanzar para pasar de esa impotente marginalidad a una "autonomía periférica".

Un realismo de esta índole, que desenmascara las ilusiones del Estado nacional soberano, a la larga sería probablemente más ventajoso que los castillos en el aire que construyen los geopolíticos latinoamericanos<sup>16</sup>. Este comportamiento que por una parte, se obstina en mantener la ficción de la autonomía en materia de política internacional, pero, que, por otra, contribuye a atizar los conflictos fronterizos entre los países latinoamericanos, debilita así aún más el ya mermando poder negociador del continente.

**D**ejando a un lado el ejemplo atípico de Cuba (como "accidente" del sistema interamericano), se llega a la conclusión de que los políticos, como los analíticos latinoamericanos, se demoraron treinta años en comprender los determinismos del sistema imperial estadounidense. Sin embargo, aunque Washington por lo pronto sólo tolere la "autonomía periférica", no hay motivo, ni necesidad de tirar la toalla. Con la perspectiva que ofrecen tres décadas de experiencias con la Unión Soviética, podemos darnos cuenta de los campos de acción de algunos de los estados clientelistas de la Europa oriental: tanto Rumania como Hungría pudieron conquistar un máximo de autonomía local, a pasos pequeños y bien meditados, aprovechando las constelaciones históricas. ¿Existe acaso un caso comparable en América Latina? Indudablemente que sí y

lo comprobaremos a continuación:

Para el efecto, nos parece conveniente hablar de un proceso de aprendizaje de política exterior escalonado por generaciones, por el cual han pasado los estados latinoamericanos y durante el cual la lógica del sistema americano, diagnosticando y elaborando, dando saltos de calidad, va siendo habilitada para la práctica política<sup>17</sup>.

El primer logro, ya histórico, corresponde a una generación de economistas latinoamericanos que, dirigidos por el argentino Raúl Prebisch, formularon un importante diagnóstico en la sede de la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), en Santiago de Chile.

En 1980, es verdad, el cepalismo más bien parece un lugar común en la política del desarrollo. Por esta razón cabe remitirse a la situación reinante durante la posguerra, cuando contrariamente a la ortodoxia librecambista establecida por los economistas internacionales, algunos latinoamericanos vislumbraron la posición asimétrica que estaba asumiendo el continente en el mundo y elaboraron, para corregir dicha deformación, una serie de conceptos político-económicos en torno al comercio exterior, la integra-

ción, la planeación, la intervención del Estado, la "dimensión social" del desarrollo, etc.<sup>18</sup>.

**A**mérica Latina tuvo que contraponer la CEPAL a la resistencia ofrecida por los Estados Unidos, una vez que vio claramente que las aspiraciones formuladas originalmente en Chapultepec no podrían convertirse en realidad dentro de la ONU o de la OEA dominadas por Washington. En el cuartel de la CEPAL —abierto en forma provisional en Santiago en el año 1948, pero establecido definitivamente en 1951— a una distancia segura de Washington, Raúl Prebisch desarrolló, con ayuda de los economistas más audaces del continente, aquella labor intelectual que haría posible crear la política latinoamericana del desarrollo. Es precisamente porque los más destacados científicos internacionales se mofaban de su diagnóstico o le acusaban de hereje, que queremos establecer una comparación entre el argentino y el autodidacto alemán Friedrich List, quien, antes de 1846, calificó de infranqueable la brecha que existía entre la "subdesarrollada" Alemania y la Gran Bretaña, a menos de que se tomara todo ese paquete de medidas proteccionistas e intervencionistas que formaban el núcleo de su "teoría de escalas"<sup>19</sup>, para así ir reduciendo esas lagunas.

El genio del joven Prebisch fue más allá del diagnóstico en sí, puesto que com-

prendió la posibilidad que América Latina tenía de aliarse, cuando el orden mundial bipolar se abrió en abanico debido a los estados nuevos del África y de Asia que aún no estaban claramente comprometidos. Al sentido de táctica de Prebisch, Latinoamérica debe la apertura, a principios de la década de los sesenta, hacia foros de escala mundial, siendo ejemplo notorio el de la primera conferencia de la UNCTAD, celebrada en 1964, que globalizara en cierta forma el "cepalismo". Cabe recalcar esta apertura de América Latina, pues gracias a ella se inicia una fase de aprendizaje cuyos resultados constituyen durante mucho tiempo la base de las iniciativas tomadas en el campo de la política exterior. La actividad preparatoria de Prebisch en relación con la UNCTAD, señaló el rumbo de la marcha y, merced a ella, los debates locales latinoamericanos cobraron calibre internacional.

**E**n un orden mundial, inflado por los nuevos estados africanos y asiáticos y mermando en su bipolaridad, los representantes del hemisferio austral empezaron a buscar adeptos, sondeando, con cierto recelo en un principio, el Tercer Mundo, tanto geográfica como conceptualmente. A raíz de la pregunta: ¿Pertenece América Latina al Tercer Mundo?<sup>20</sup>, se desencadenó una apasionada controversia, cuyo movimiento de vaivén entre "tercermundistas" y "occidentalistas" persiste to-

avía a principios de los años ochenta. Sin embargo, los críticos más acerbos del tercermundismo aguzaron la vista para apreciar escalas más amplias, mejores posibilidades de coalición y de negociación.

Fue justamente Méjico, un país muy reservado en materia de política exterior, el que entonces comprendió la necesidad de evaluar en forma analítica las nuevas experiencias. Mientras el presidente Alfonso López Mateos (1958-1964) sentaba como precedente los primeros viajes al exterior, en 1959, en el Colegio de Méjico, se inauguraba el Departamento de Estudios Internacionales y aparecía, a mediados de 1960, el primer número de la revista *Foro Internacional* bajo la dirección del visionario Daniel Cosío Villegas.

Obrando en representación de América Latina, Méjico comenzó así a sustituir a

los autores norteamericanos importados y traducidos al español sin adaptación alguna (entre ellos, Hans J. Morgenthau, la figura más destacada de los "realistas"), por análisis propios, más acordes con las necesidades del continente latinoamericano<sup>21</sup>.

En cambio, Brasil se lanzó de una vez a la práctica, convirtiéndose en el primer Estado latinoamericano activo en el movimiento de los no-alineados, haciéndolo precisamente en un momento en que los Estados Unidos reaccionaban ante el "accidente de Cuba", modernizando el sistema de pactos de 1945-1948, por medio del instrumental de la Alianza para el Progreso (con la cual se consagró el buen uso del vocabulario reformista, que en 1954 se tildaba de escandaloso en Guatemala). Por supuesto, Brasil no tuvo oportunidad de ir muy lejos en su acercamiento al Tercer Mundo, ya que el primero de abril de 1964 la "revolución conservadora" de los militares modificó la política exterior que había sido abierta en abanico por el Itamaraty, simpatizando cada vez más con múltiples opciones.

**L**as primeras experiencias colectivas con impacto son aquellas realizadas entre 1964 y 1970 por los demócratacristianos de Chile y el estado petrolero de Venezuela que se esfuerza en llevar a cabo la primera organización de productores de materia prima, es decir, la Organización

de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Una segunda generación adaptó al ambiente latinoamericano las experiencias de la UNCTAD, del neutralismo e incluso del gaulismo<sup>22</sup>, y aprendió a afrontar mayores riesgos.

Por una parte, se comprendía perfectamente la propia posición en el seno del sistema americano (al cual no se oponía en principio, a diferencia de Cuba); por la otra, se proponía, al igual que Francia dentro del subsistema europeooccidental, ampliar la propia capacidad de maniobra. Aleccionados de esta forma, ni Chile ni Venezuela cuestionaron los principios del sistema americano sino más bien sondearon la posibilidad de asociarse con otros estados clientelistas y así fortalecer el propio poder negociador<sup>23</sup>.

En el año de 1959 Venezuela, gobernada después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez por Acción Democrática, rechazó los avances cubanos a favor de una estrategia común de confrontación contra los Estados Unidos y en su lugar optó por colaborar con otros exportadores de petróleo. Esta decisión implicó una marcha larga y dispendiosa: la fundación de la OPEP en el año de 1960, que entonces no suscitaba sino sonrisas entre los países industrializados pero que a mediano plazo resultó realista y exitosa tal como nos consta desde el otoño de 1973.

En cambio, los demócra-

tacristianos en Chile optaron por la colaboración en el interior de la América Latina. Vale destacar en ese contexto al mentor de una segunda generación de la política exterior latinoamericana, el ministro de Relaciones Gabriel Valdés, a quien apoyaba conceptualmente Claudio Véliz, cuyo Instituto de Estudios Internacionales, fundado en 1967 en la Universidad de Chile y editor de la revista *Estudios Internacionales*, atrajo colaboradores de gran talento de toda la América Latina.

Mientras evaluaban las experiencias del tercermundismo, del neutralismo, de las comunidades europeas y del Pacífico, pudieron desarrollar allí las primeras opciones de política exterior, colocando sus análisis a la altura de la discusión académica internacional.

La Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA)<sup>24</sup> brindó a la generación de Valdés la oportunidad de experimentar directamente en la práctica. La CECLA había sido engendrada en 1964 como instrumento coordinador de los estados latinoamericanos que asistirían a la UNCTAD, dicho sea de paso, sin la participación de los Estados Unidos (un hito en la historia de las relaciones interamericanas). Sin embargo, fueron los colaboradores de Valdés quienes luego pusieron esta oficina al servicio de la política exterior: en mayo de 1969, en forma de Con-

senso de Viña del Mar, un memorial colectivo de agravios de los latinoamericanos frente a la recién posesionada administración de Nixon; en junio de 1970, como Carta de Buenos Aires, dirigida a las comunidades europeas con miras a establecer una "relación especial" con Bruselas. Mientras el Consenso de Viña del Mar no surtió resultado alguno y sólo tomó forma dentro de la Organización de los Estados Americanos como foro de discusión, la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), la Carta sí tuvo cierto éxito.

En Bruselas, el año de 1971 se convirtió en el **año latinoamericano**<sup>25</sup>, con la institucionalización del llamado mecanismo de diálogo, con el viaje a Latinoamérica del entonces ministro de Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea, Ralf Dahrendorf; con la preparación de los acuerdos comerciales no preferenciales con algunos países del continente, así como con las tentativas de contacto con el joven Pacto Andino, cuyo "nacionalismo económico" creó preocupación en el sistema americano. Muy activa en su disentimiento con Washington frente al "desafío americano", Bruselas mostró entonces su interés en impulsar el diálogo latinoamericano a través de una relación especial con el Pacto Andino, estructurado en forma paralela en lo que a integracionismo se refiere, reflejando así su herencia gaullista y su deseo de establecer contactos horizontales dentro del bloque hege-

mónico estadounidense, para mermar así la rigidez del mismo.

En Bruselas, el entusiasmo por Latinoamérica decreció rápidamente después de 1973. Sin embargo, el continente avanzó otro buen trecho gracias a la pujanza que la generación de Valdés confirió a su política exterior. El hecho de que entre 1968 y 1973 se hubiera logrado tanto, en el sentido de una desviación de la norma trazada por el sistema americano, sin duda algo tiene que ver con el compromiso militar de Washington en el sureste asiático, que distraía todas sus fuerzas disponibles, de modo que para América Latina no restara más que un "benign neglect".

Ahora bien, esto es precisamente lo que la generación de Gabriel Valdés había aprendido: esperar el momento histórico más propicio para imponer decisiones que, aunque impliquen un riesgo, amplíen la propia libertad de acción<sup>26</sup>.

En 1972-1973, los estados latinoamericanos alcanzaron su punto más alto en su apertura hacia la política internacional. Por una parte, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por Méjico ante la Conferencia de la UNCTAD en Santiago de Chile, alcanzó el zenit oratorio del tercermundismo latinoamericano: a pesar de toda su retórica, este documento también puso de manifiesto un fenómeno nuevo del "nacionalismo econó-

mico", a saber: la contención de la ya avanzada "transnacionalización" a favor de estados-naciones cooperantes. La Carta de Derechos y Deberes Económicos, al exigir para el Estado (clientelista) el control exclusivo sobre la selección del modelo de desarrollo, las materias primas, el capital extranjero y el arbitraje en casos de nacionalización, hace hincapié —en contraposición a la tendencia existente en el Derecho Internacional— en la soberanía del Estado-nación, creando con ello las bases para una contratendencia a la transnacionalización aparentemente incontenible<sup>27</sup>. Por otra parte, al hacer una perfecta fusión de la fórmula de la "tercera posición" del justicialismo de 1945 con el tercermundismo, la Argentina peronistaizquierdista de 1973 fortaleció el eje de los estados latinoamericanos que se encontraban en el límite de la tolerancia política del sistema americano.

Si embargo, entre 1973 y 1975, el clima político del continente dio un vuelco radical. Tecnocracias militares anticomunistas desalojaron a los partidarios del "nacionalismo económico", quienes habían buscado aliados procedentes del resto del Tercer Mundo. Volvieron a hacer su aparición los patrones de comportamiento "occidental", con lo cual América Latina se subordinó de nuevo al sistema americano.

Se abandonó el experimento de los representantes

de la generación de Valdés —ahora dispersados a los cuatro vientos— que consistía en negociar con el mundo exterior desde una (relativa) posición de fuerza. Obviamente, los Estados Unidos no pudieron aprovechar plenamente el vuelco político acaecido en el continente americano ya que precisamente en ese momento estalló la sorpresiva alza del petróleo, impuesta por una asociación de estados-naciones, sin que los consorcios transnacionales, que ya se tenían por invulnerables, pudieran, a la hora de la verdad, oponerles ninguna resistencia. Fue a raíz del éxito de una organización exportadora de materia prima que se derrumbó la homogeneidad del sistema internacional, cuyos centros de decisión se vieron obligados entonces a manejar simultáneamente una multitud de posibilidades a los más diversos niveles, con opciones de coalición que se multiplicaban entre sí.

Con esto se les llegó la hora, tanto analítica como táctica, a los creadores de la idea de la "interdependencia"<sup>28</sup>: en un sistema hegemónico, en el cual los estados clientelistas podrían reconquistar algunos elementos de poder a través de estrategias asociadas de conflicto, resulta conveniente para Washington pasar del control vertical a una participación, supuestamente cooperativa, con la consecuente distribución de pérdidas y ganancias.

**D**e tal interdependencia se fue formando una de

las columnas del trilateralismo<sup>29</sup>, que constituye el intento más reciente del sistema americano —aunque esta vez desde la defensiva— de adaptarse a constelaciones alteradas. Vistas con la perspectiva trilateral de Washington, las tecnocracias militares, cuya doctrina de la seguridad nacional promete mantener el continente firmemente en las filas occidentales, no son objeto de ninguna prioridad. Washington sólo presta atención a problemas de tensión inmediata, para cuya solución le parece más adecuada la desactivación del conflicto en ciernes que la confrontación.

Como prueba patente del caso está Panamá, quien pudo negociar exitosamente los tratados del Canal entre 1977 y 1979. Es así como esta América Latina, cuyo impulso en la política exterior se fue perdiendo después de 1973, se vio obligada de nuevo a acomodarse en la periferia del sistema americano; a renunciar en parte a su poder de negociación, que ya había incrementado notablemente. Sin embargo, este receso forzoso fue aprovechado conceptualmente. Una tercera gene-

ración de política exterior, heredera directa de Raúl Prebisch y Gabriel Valdés, aprovecha el tiempo, a partir de 1973, para dedicarse a una intensa labor intelectual. De las discusiones relacionadas con la UNCTAD, del diálogo Norte-Sur, de los esfuerzos hechos por lograr un eje Sur-Sur y de los debates en torno al nuevo orden económico internacional, emanaron nuevos estímulos para continuar con el desarrollo del instrumento ya forjado. Uno de los centros de gravedad de la tercera generación de la política exterior fue establecido por Luciano Tomassini<sup>30</sup>, en un comienzo, a través del Foro Latinoamericano, club de personajes latinoamericanos que se reunían periódicamente para analizar los sucesos de actualidad, ofreciendo apoyo para la toma de decisiones en materia de política exterior y política comercial externa. Y luego, a partir de 1977, por medio del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL) como agrupación de los más importantes centros de investigación de política exterior del continente, con el fin de que, a través de un intercambio de experiencias, se formulara la teoría de la política exterior latinoamericana, que estaba en mora de definirse.

**D**e ahí surgen numerosos nexos con el instrumento coordinador más eficaz de la emancipación latinoamericana, a saber: el Sistema Económico Latinoamericano (SE-

LA), fundado en 1975, con sede en Caracas.

El SELA debe reconocerse como sucesor directo de la Comisión especial de coordinación latinoamericana (CECLA), con la diferencia de que incluye a Cuba. En la Secretaría General del SELA, donde se busca en forma pragmática y realista un camino entre el Tercer Mundo y el Primero, se aspira a llevar paulatinamente a la práctica lo que parezca aprovechable en las discusiones teóricas: la elaboración de posiciones globales latinoamericanas para el diálogo Norte-Sur; el perfeccionamiento de las tácticas para celebrar acuerdos de materias primas; la reanimación del diálogo con las comunidades europeas; la fundación de empresas latinoamericanas multinacionales de producción y comercialización como una defensa delantera contra las compañías transnacionales; la intensificación de la integración regional, el ensayo de la "autogestión" ("collective self reliance") a favor de estilos auténticos de desarrollo que economicen recursos y energía. A través del SELA, América Latina alcanzó un alto grado de multilateralización en algunos de sus instrumentos de política exterior. Y, como consecuencia, no demoraron en aparecer observadores para concederle al "continente emergente" un valor más alto dentro del sistema internacional<sup>31</sup>.

### En conclusión

La evolución de la política exterior latinoamericana es un hecho. El proceso de aprendizaje de América Latina dentro del sistema internacional empieza a arrojar resultados, tanto conceptuales como prácticos. Sin embargo, Latinoamérica vacila en emplear su ya rico instrumental de política exterior y no aprovecha plenamente su poder de negociación y retrocede ante decisiones audaces<sup>32</sup>. De esta manera resulta contradictoria la observación de que el ideario de una política exterior multilateral, elaborado colectivamente para el subcontinente, solamente se emplea con éxito a nivel nacional. Con la perspectiva de 1977, Claudio Véliz sólo reconocía como protagonistas internacionales a Cuba<sup>33</sup> y a Brasil<sup>34</sup>. A comienzos de la década de los ochenta ya hay que volver a revisar esta evaluación, en vista de que se está cristalizando un "sistema energético social"<sup>35</sup>, que desaloja los factores tradicionales del poder para dar cabida a los recursos energéticos controlados por estados-naciones. Mientras el Brasil retrocedía por su vulnerabilidad en materia de hidrocarburos, Venezuela<sup>36</sup> emergía como potencia cada vez más importante del Caribe; Méjico como Estado-nación estable que, frente a los Estados Unidos, hace uso de sus enormes recursos petrolíferos para enmarcar en ellos la definición de un paquete de problemas bilaterales, que de repente ya no pueden obviar los Estados Unidos, inundados por las migraciones latinoamericanas.

El poder de negociación mejicano se basa, no en el último lugar, en estudios profundos realizados por analistas de política exterior provenientes del Colegio de Méjico, donde se ha aprendido, en una labor preparatoria de veinte años, a reaccionar en forma brillante frente a desafíos de esta índole<sup>37</sup>.

Por otra parte, el éxito obtenido por algunos estados latinoamericanos repercute sobre el conjunto, incluyendo a los "occidentalistas" como Argentina o Chile. Pero aun así, la suma de tales tendencias no constituye todavía material suficiente para una teoría de la política exterior latinoamericana. Esta será una tarea que deberá cumplirse durante los años ochenta, si el continente quiere consolidar su (relativa) capacidad de maniobra, lograda en las pasadas dos décadas. Como consecuencia de las circunstancias geopolíticas, América Latina no está buscando en este contexto apoyarse en el concepto de los estados pequeños y medianos (lo que podría servir de puente hacia el Canadá)<sup>38</sup> sino que tiende a aceptar un papel de clase media<sup>39</sup> en el sistema internacional, con una variedad de posibilidades para constituir alianzas, según si lo que va a predominar son los conflictos o los comportamientos cooperativos entre la "élite", o sea, los países industrializados, y el "proletariado": los estados africanos y asiáticos.



**A**ldo Ferrer<sup>40</sup> tiene razón en afirmar que la dependencia latinoamericana debería abrirse en todo caso en dirección a una "teoría de la independencia". Si esto se lograra, aunque fuera en parte, los pesimistas de oficio tendrían que abandonar por fin su "plus c'est la même chose"<sup>41</sup>.

**S**in embargo, los latinoamericanos capaces de desarrollar una acción en la política exterior —para muestra, el compromiso de Cuba en África— expondrían el equilibrio, de por sí visiblemente trastornado, del orden mundial establecido en 1945. Esto es algo que de ninguna manera teme afrontar el continente latinoamericano, donde la estabilidad del bloque hegemónico americano posterior a la Segunda Guerra Mundial se considera más bien como una carga que como una virtud.

## NOTAS

1. VELIZ, Claudio. *Errores y omisiones: notas sobre la política exterior de los países de América Latina durante los últimos diez años*, en *Estudios Internacionales*. Buenos Aires. X. 1977. 4<sup>to</sup>.
2. HAROLD Augene, Davis and LARMAN C., Wilson. (Eddit.). *Latin American Foreign Policies. An Analysis*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 1975.
3. BAYLEY, Norman A. *Latin America in World Politics*. Nueva York. 1967.
4. GONZALEZ Aguayo, Leopoldo. *Notas sobre el sistema de relaciones internacionales de América Latina*, en *Relaciones Internacionales*. Méjico. V. 1977. 19. En uno de los primeros trabajos de Galtung, América Latina se describe como un sistema feudal subordinado a los Estados Unidos. Véase GALTUNG, Johan et al. *El sistema latinoamericano de naciones: un análisis estructural*, en *América Latina*. Río de Janeiro. IX. 1966. 1.
5. ACHESON, Dean. *Present at the Creation. My years in the State Department*. Nueva York. 1969.
6. Véase BROCK, Lothar. *Entwicklungsnationalismus und Kompradorenpolitik. Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA*, Meisenheim. Anton Hain. 1975. También Gordon Connell-Smith. *The United States & Latin America. A Historical Analysis of Inter-American Relations*. London. 1974.
7. CASANOVA, Manuel. *El sistema económico internacional de la posguerra: la participación de América Latina*, en *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile. Chile. XII. 1979. 46. También véase DIEBOLD Junior, William. *The end of ITO*. Princeton Essays in International Finance. N<sup>ro</sup>. 16. Octubre. 1952.
8. MAY, Ernest R. *Un caso ilustrativo del enfoque de la "política burocrática": las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina en el período 1942-1947*, en J. Cotler-R. Fagen (eds.). *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*. Buenos Aires. 1974. También EGEA Lahore, Pedro E. *Argentina en la conferencia de San Francisco*, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires. II. 1976. 4. Antes de 1945, los Estados Unidos aún se encontraban con barreras a la hegemonía. Véase FRANCIS, Michael J. *The Limits of Hegemony: US Relations with Argentina and Chile during World War II*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.

1977. Un caso paralelo a la Argentina rebelde, a saber, la Venezuela democrático-nacionalista de 1945-48, se hundió en la dictadura de Pérez Jiménez con sus lealtades frente a Washington.
9. BLASIER, Cole. **The Hovering Giant. US Responses to Revolutionary Change in Latin America.** University of Pittsburgh Press. 1976.
  10. KAUFMAN, Edy. **The Superpowers and their Sphere of Influence.** Nueva York. 1976, y LAREDO, Iris M. **Problemática de la solución de conflictos intrabloque (casos Guatemala, Hungría, Cuba, República Dominicana, Checoslovaquia.** Buenos Aires. Editorial Depalma. 1970.
  11. FURTAK, Robert K. *Las funciones y las consecuencias de las doctrinas Monroe y Brezhnev: una contribución a la discusión sobre la dependencia,* en **Foro Internacional.** Méjico. XVI. 1976. 3.
  12. AREVALO, Juan José. **Fábula del tiburón y las sardinas.** Redactada en el exilio chileno en 1955-1956; numerosas ediciones. La falta de experiencia diplomática de Guatemala se comenta también en otras partes: "The main lesson learnt by the governments of Latin America from the Guatemalan crisis was that in the face of a major international crisis they were inexperienced and without articulate policies". PARKINSON, F. **Latin America, the Gold War & the World Powers 1945-1973. A Study in Diplomatic History.** London. Sage Publications. 1974. Pág. 46.
  13. BOSCH, Juan. **El pentagonismo, sustituto del imperialismo.** Escrito originalmente como documento para una reunión de politólogos, luego editado por la editorial mejicana Siglo XXI. La sucesión de hechos dominicanos está resumida en GLEIJESES, Piero. **The Dominican Crisis.** Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1978.
  14. SILVA Michelena, José A. **Política y bloques de poder. Crisis en el sistema mundial.** Méjico. Siglo XXI. 1976.
  15. JAGUARIBE, Helio. *Autonomía periférica y hegemonía céntrica,* en **Estudios Internacionales.** Santiago de Chile. Chile. XII. 1979. 46.
  16. La geopolítica, desaparecida en Europa después de 1945, sigue proliferando, sobre todo en la parte austral de América del Sur, donde apasionados geopolíticos clavan sus flechas de conflicto en el mapa latinoamericano. Como inventario de la geopolítica latinoamericana, véase CHILD, John, *Geopolitical Thinking in Latin America,* en **Latin American Research Review.** Chapel Hill. XIV. 1979. 2.
  17. Con ello nos apartamos de la acostumbrada división de la historia latinoamericana de la posguerra en períodos en la cual se suelen destacar ante todo los gobiernos presidiales populistas de finales de la década de los cincuenta (por ejemplo, en Argentina y Brasil). A título de ejemplo, véase la obra colectiva de autores de la RDA, **Lateinamerika im antiimperialistischen Kampf. Probleme eines Kontinents.** Berlín. Akademie-Verlag. 1978.
  18. CARDOSO, Fernando H. *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo,* en **Revista de la CEPAL.** Segundo semestre de 1977, y POLLOCK, David H. *La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL,* en **Revista de la CEPAL.** Segundo semestre de 1978.
  19. Acerca de List como "político del desarrollo", véase KAPP, K. W. *Friedrich List's Contribution to the Theory of Economic Development,* en **The Political Science Review.** India. I. 1962. 1.
  20. GERMANI, Gino. *¿Pertenece América Latina al Tercer Mundo?,* en **Aportes.** París. Octubre. 1968. Véase también GRABENDORFF (Edit.). **Latin American and the Third World. Special Issue. Vierteljahresberichte. Probleme der Entwicklungsländer.** Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung. N.º. 68. Junio. 1977. Bonn.
  21. En relación con este proceso de aprendizaje, véase OJEDA, Mario. **Alcances y límites de la política exterior de Méjico.** El Colegio de Méjico. 1976.
  22. La Francia degaullista, obstinada en la "latinidad", se imaginaba el hemisferio austral como uno de los actores del sistema internacional, cuyas decisiones debían ampliar el campo de acción de París. Pero en lo esencial, todo se quedó en el gesto del viaje de De Gaulle a América Latina en 1964. Véase SCHWARZBECK, Franz. *Frankreich und Lateinamerika in der gaullistischen Ara,* en **Vierteljahresberichte.** Friedrich-Stiftung. Bonn. N.º. 66. 1976.
  23. Véase el artículo programático de AFTALION, Marcelo E. *Poder negociador latinoamericano,* en **Foro Internacional.** Méjico. N.º. 60. Abril-Junio. 1975.
  24. VALDES, Gabriel. *América Latina y la política del Nuevo Mundo: el papel de la Comisión Especial de Coordinación para América Latina "CECLA",* en GODOY, H. H. y URIBE Vargas, D. **Política mundial.** Siglo XXI. Bogotá. 1974. Acerca de G. Valdés en el contexto chileno, véase WILHEMY, Manfred, **Hacia un análisis de la política exterior chilena contemporánea.** Universidad Católica de Valparaíso. 1979.
  25. DREKONJA, Gerhard. **América Latina y las comunidades europeas: ¿Política comercial o política exterior?** N.º. 16. Mayo. 1974.

26. El único que lo había logrado antes era el presidente de Méjico, Lázaro Cárdenas, quien esperó, para llevar a cabo la nacionalización del petróleo (1938), hasta que Gran Bretaña y los E.E. U.U. estuviesen demasiado ocupados en conflictos con Europa y el Japón como para intervenir directamente. Véase: MEYER, Lorenzo. **Méjico and the United States in the Oil Controversy. 1917-1942.** The University of Texas. 1977.
27. La contracorriente a la tendencia hacia la internacionalización que existe en el derecho internacional, se manifiesta particularmente en la discusión latinoamericana del "Derecho del Mar". Véase: GARCÍA Amador, F. V. **América Latina y el Derecho del Mar.** Santiago de Chile. Chile. 1976.
28. KEOHANE, Roberto O. and NEY, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition** Boston. 1977. También: BALDWIN, David A. **Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies,** en *World Politics*. Princeton. Enero. 1979.
29. Informaciones sobre la función de América Latina desde la perspectiva trilateral se encuentran en ASSMAN, Hugo. (Ed.). **Carter y la lógica del imperialismo.** San José. Colección DEI-EDUCA. 1978. Dos tomos.
30. Los esfuerzos hasta ahora realizados están resumidos en HILL, F. y TOMASSINI, L. **América Latina y el nuevo orden económico internacional.** Santiago de Chile. Chile. 1979.
31. FONTAINE, R. W. y THEBERGE, J. D. (Eds.), **Latin America's New Internationalism. The End of Hemispheric Isolation.** Nueva York. Praeger. 1976: HELLMAN, R. G.-ROSENBAUM, H. J. (Eds.). **Latin America: The Search for a New International Role.** Nueva York. Sage-Halsted. 1975. LOWENTHAL, A. F. y FISHLOW, A. **Latin America's Emergence. Toward a U.S. Response.** Nueva York. Foreign Policy Association 1979. MILENKY, Edward S. **Latin America's Multilateral Diplomacy: Integration, Desintegration and Interdependence,** en *International Affairs*. Londres. 53. 1977. 1.
- La forma como la evolución latinoamericana restringe la hegemonía norteamericana, la muestra LOWENTHAL, Abraham F. **The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Pre-emption,** en *Foreign Affairs*. Nueva York. 55. 1976. 1. Un paralelo desde el punto de vista latinoamericano se encuentra en SANCHEZ, Wálter. **Idealismo e imperialismo en la política exterior de Estados Unidos.** Santiago de Chile. Chile. Instituto de Estudios Internacionales. Serie de Publicaciones Especiales. N.º. 41. 1979.
32. Claudio Véliz introduce la "audacia" como elemento constitutivo de una política exterior activa, lo cual corresponde en fórmulas matemáticas del poder (a título de ejemplo, véase CLINE, Ray S. **World Power Assessment: A. Calculus of Strategic Drift.** Boulder. Westview Press. 1975) a factores como la voluntad de obrar estratégica o políticamente.
33. BLASIER, C. y MESA Lago, C. **Cuba in the World.** University of Pittsburgh Press. 1979. LEVESQUE, Jacques. **The Soviet Union and the Cuban Revolution: 1959-77.** Nueva York. Praeger. 1978. (Traducción del francés). DREKONJA, Gerhard. **Cuba: From the Incentive Debate to the African Campaign.** Universidad de los Andes. Ciencia Política. Serie Documentos. 1979. GRABENDORFF, Wolf. **Kubas Politik in Afrika,** en *Europa-Archiv*. Bonn. XXXIV. 1979. 13.
34. El resumen más actualizado de la política exterior brasileña: SELCHER, Wayne E. (Ed.). **Brazil in the International System.** Boulder. Westview Press. 1980. Desde el punto de vista brasileño, la evaluación de Celso Lafer en **Dados.** Río de Janeiro. 1979. 22.
- Hacia finales de la década de los sesenta, el Itamaraty regresa a diseños elaborados a principios de los años sesenta en el Instituto Superior de Estudios Brasileiros (ISEB), que desaparecieron después de 1964 en los archivos. Tales cambios resultaban en parte debido al notoriamente famoso acuerdo atómico de 1975 entre Brasil y la República Federal de Alemania, una colaboración en materia de política energética entre dos estados clientelistas dentro del sistema americano, en el cual se rompió un eje de cooperación preferido. Ver FONTAINE, Roger W. **The End of a Beautiful Relationship,** en *Foreign Policy*. Nueva York. 1977. 28.
35. Véase CLAUSNER, Samuel Z. **The Energy Social System,** en *The annals of the American Academy of Political and Social Science*. Filadelfia. Julio. 1979. Según Clausner, el sistema internacional está sufriendo una metamorfosis, porque en el campo de la energía, la red tradicional de empresas transnacionales está siendo reemplazada en medida creciente por estados-naciones que cooperan entre sí. Las conclusiones para Venezuela las saca QUIROS Corradi, Alberto. **Energy and the Exercise of Power,** en *Foreign Affairs*. Nueva York. 1979.
36. BOND, Robert D. (Ed.). **Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs.** Nueva York. University Press. 1978. También: BOERNES, Demetrio. **Venezuela y el Caribe: Presencia Cambiante.** Caracas. Monte Avila. 1978.
37. Por ejemplo, el número especial de **Foro Internacional.** XIX. 1978. 2, sobre **Méjico y Estados Unidos: ¿Un nuevo tipo de relaciones?** Véanse tam-

- bién los excelentes trabajos en el Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) de Méjico.
38. BARRY Farrell, R. **América Latina y Canadá frente a la política exterior de los Estados Unidos**. Méjico. Fondo de Cultura Económica, 1975.
  39. ORREGO, Francisco. (Ed.). **América Latina: ¿clase media de las naciones?** Santiago de Chile. Instituto de Estudios Internacionales, 1979.
  40. FERRER, Aldo. **Notas para una teoría de la independencia**, en *Comercio Exterior*. Méjico. XXIX. 1979. 8.
  41. FELIX, David. **Latin American Power: ¿takeoff or plus c'est la meme chose?**, en *Studies in Comparative International Development*. XII. 1977. 1. Aún más pesimista: CLINTON, Richard L. **América Latina, la región que nunca se desarrollará**, en *Comercio Exterior*. XXVIII. 1978. 7. Según escenarios tan deterministas, simplemente no hay futuro para América Latina. Por supuesto que no consideran allí los saltos de calidad, tal como resultaron posibles, contra toda lógica ortodoxa de la política exterior, después del nacimiento de la OPEP, por cuyo padre se reconoce al venezolano Pérez Alfonso (+ 1979). A este respecto véanse las reflexiones de PUIG, Juan Carlos. **Justicia y realidad social internacionales. Reflexiones teóricas y repercusiones sobre la autonomía latinoamericana**, en *Mundo Nuevo*. Caracas. I. 1978. 2.