

**AMERICA LATINA FRENTE AL SIGLO XXI:
LA REESTRUCTURACION DEL
ENCUADRE MUNDIAL Y REGIONAL**

**LAS RELACIONES INTERAMERICANAS
FRENTE AL SIGLO XXI**

Jorge Nef
Ximena Núñez

**AMERICA LATINA FRENTE AL SIGLO XXI:
LA REESTRUCTURACION DEL
ENCUADRE MUNDIAL Y REGIONAL**

**LAS RELACIONES INTERAMERICANAS
FRENTE AL SIGLO XXI**

FLACSO - Biblioteca

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

SERIE ESTUDIOS - CIENCIAS POLITICAS

1994

BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: _____

Categoría: _____

Fr. No.: _____

Cod.: _____

Declar.: _____

00020105
919
1994
I y p. 4

REG. 00020105

CUT. 919

BIBLIOTECA - FLACSO

**AMERICA LATINA FRENTE AL SIGLO XXI:
LA REESTRUCTURACION DEL ENCUADRE MUNDIAL Y REGIONAL**

Primera Edición, FLACSO SEDE ECUADOR, 1994

© Jorge Nef y Ximena Núñez

© FLACSO, SEDE ECUADOR

Ulpiano Páez 118 y Av. Patria

Casilla 17-11-06362

Tlfs.: (593-2) 231-806 / 542-714

Fax: (593-2) 566-139

Quito, Ecuador

Derechos reservados conforme a la Ley

ISBN: 9978-67-004-1 (Serie)

ISBN: 9978-67-032-7 (Título)

Serie: Estudios

Edición de 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en el libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el criterio institucional de FLACSO.

Composición: Oswaldo Dávila Borja

Impresión: Impresñal

Diseño de la portada: Antonio Mena

INDICE

	Pg.
Presentación	7
Preámbulo	15
I. Introducción	21
1) El Problema	22
2) Objetivos del Trabajo	24
3) Una Tesis	24
4) Aspectos Metodológicos	25
II. Génesis y Evolución del Sistema Interamericano	29
1) Intervencionismo Activo: Pax Americana (1823-1933)	30
2) La Era del Buen Vecino (1934-1947)	38
3) La Guerra Fría (1947-1989)	41
4) Continentalismo Emergente (1989-)	51
III. El Sistema Hemisférico de Relaciones Norte-Sur	63
1) El Contexto del Sistema Regional	63
A) Las Tendencias Globales	63
B) El Contexto Histórico Regional	65
a) El “Peso de la Noche”	66
b) Las Correlaciones de Fuerzas	67
c) Las Tendencias Regionales	69

2) La Cultura del Sistema	71
A) Doctrinas, Percepciones e Ideología	71
B) La Naturaleza de los Discursos	73
a) Canadá y los Estados Unidos	73
b) Pentagonismo y Trilateralismo	74
c) Latinoamérica y Norteamérica	75
d) Hegemonía y Dominación	76
3) La Estructura del Sistema Interamericano	77
A) El Régimen Formal	77
B) Las Organizaciones Alternativas	78
C) La Consagración del Status Quo	79
D) Una Caracterización Substantiva	80
E) El Régimen Real	81
a) La Seguridad Hemisférica	81
b) El Comercio Regional	82
c) La Cooperación Sur-Sur	83
4) Procesos Decisorios	84
A) El Sector Oficial	85
B) El Sector Económico	87
C) El Sector Militar	90
D) El Sector Clandestino	94
E) Relaciones Intersectoriales	96
5) Efectos del Proceso Decisorio	97
IV. Conclusiones	109
1) ¿Interdependencia o Neo-Dependencia?	109
2) ¿Diálogo o Monólogo?	111
3) ¿Compatibilidad y Consenso?	112
4) ¿Un Nuevo Orden Regional?	113
5) Reflexiones Finales: La Iniciativa de las Américas	114

PRESENTACION

Las dramáticas transformaciones que el contexto político mundial ha experimentado en los últimos años afectan hoy y continuarán afectando en el futuro avisorable -de manera profunda- el lugar que América Latina ocupa en él. El sistema bipolar que dominó el escenario internacional a partir de 1945 se ha desmoronado vertiginosamente. No está claro, aún, qué tipo de instituciones y regímenes internacionales tomarán su lugar.

La fluidez que caracteriza la actual situación del contexto político mundial representa un desafío de reflexión, y de acción, de gran envergadura. Las implicaciones de mediano y largo plazo de los cambios políticos experimentados por el orden mundial, en los últimos años, sobre los Estados Unidos de América como potencia hegemónica en el Hemisferio Occidental, son materia de debate. Sin embargo, y en lo que respecta a las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina, es claro que dichos cambios inciden, hoy, en el lugar que la Región ocupa en la agenda de política exterior de los Estados Unidos, y al mismo tiempo, en las reconfiguraciones y redefiniciones que dichos cambios implican para el trazado de agendas de política exterior en los países de la Región.

Una de las tareas más importantes que enfrentan los especialistas en Relaciones Internacionales en el Continente es contribuir a la com-

prensión de estos cambios, y a discernir los procesos que puedan constituirse en embrión de nuevas posibilidades de inserción para los países latinoamericanos en el nuevo contexto mundial. La identificación y análisis de alternativas que puedan permitir la reconciliación de objetivos que, por momentos, se presentan como contradictorios o mutuamente excluyentes -por ejemplo, en el caso de la simultánea aspiración de integrarse en la economía mundial y a las grandes corrientes de intercambio económico, cultural, político y social que tejen redes cada vez más densas de interdependencia en todo el orbe; y la no menos acuciante aspiración a defender los derechos a la autodeterminación, a la autonomía y a grados de control crecientes sobre el propio destino- se torna en materia obligada de reflexión, con implicaciones para la acción de singular trascendencia.

Al examinar la historia de las relaciones internacionales de los países de la Región se constata que hasta hace tan solo dos décadas, la mayor parte de las ideas y perspectivas que orientaban el diseño de políticas en el ámbito internacional, se basaban con frecuencia en el derecho internacional o en visiones de corte geopolítico caracterizadas por la combinación de enfoques propios del “realismo estratégico” y el determinismo geográfico. Este tipo de análisis exhibía sesgos fuertemente normativos o sustentatorios de aspiraciones propias de distintas gestiones gubernamentales para difundir a lo interno de sus países aspiraciones nacionales de vocación hegemónica, no siempre enmarcadas en las complejas exigencias del proceso de diseño de políticas internacionales de mediano y largo plazo.

Las Relaciones Internacionales, como disciplina, son de reciente data en América Latina. Como disciplina de las ciencias sociales, las Relaciones Internacionales no pretende proporcionar paradigmas únicos. Aloja, por consiguiente, intensas polémicas y debates sobre cuestiones no resueltas -de principio, de teoría, de método y de praxis-. Claramente, la disciplina ha adquirido un espacio propio, al lado de las más antiguas y establecidas áreas del Derecho Internacional y de las Ciencias Políticas. La aparición de las Relaciones Internacionales como esfera de quehacer disciplinar en la Región ha contribuido al

enriquecimiento del debate político, tanto en los ámbitos de decisión, cuanto entre los públicos interesados y atentos. Queremos pensar, así mismo, que las reflexiones propias de las Relaciones Internacionales han contribuido a sentar las bases de una mayor apertura en la conducción misma de las relaciones internacionales de los países de la Región, y a generar una creciente conciencia acerca de la importancia de las relaciones internacionales como tema de interés ciudadano en el contexto de toda agenda democrática.

Los estudios sobre las relaciones internacionales de América Latina, desde América Latina, son muy recientes. Las reflexiones propias de la disciplina, desde la Región, se ven hoy obligadas a asumir temas del contexto regional y mundial en una coyuntura particularmente compleja y dotada de pocos precedentes. Los desafíos de reflexión de la disciplina se tornarán aún más complejos, en la medida en que en el campo de las ciencias sociales latinoamericanas se constata actualmente una fuerte erosión de modelos conceptuales, teorías y escuelas que tuvieron su momento de auge entre las décadas del 50 y el 80. Las ciencias sociales ya no pretenden, hoy, disponer de núcleos “duros” de certezas y convicciones básicas a partir de las cuales iniciar el trabajo de indagación y análisis de los procesos de cambio.

Esta situación de relativa dislocación no remite, sin embargo, al vacío o la pura ausencia de una “tierra firme” teórica. Más bien, refleja una acumulación abigarrada de distintos puntos de vista, de experiencias y de enfoques diversos, que fracasan sólo en tanto se pretendan absolutos, pero que siguen mostrando la capacidad de iluminar dimensiones significativas de los procesos de cambio, en la medida en que se utilicen desde una práctica investigativa pluralista y abierta. Tal vez la llamada “crisis de los paradigmas” no lo es tanto de éstos, como de la implícita pretensión de verdad absoluta de la cual algunos de sus exponentes hicieron gala en el pasado.

Los distintos discursos en las ciencias sociales latinoamericanas que otrora se encerraban en bastiones dogmáticos, pretendían que solo era posible conocer válidamente desde su interior, rechazando como

puro error o negatividad a sus otros. El campo de los estudios internacionales no ha estado ajeno a esta tendencia.

Por un lado, los esfuerzos por entender a los Estados Unidos -desde su propia lógica- y comprender sus intereses en el Continente fueron vistos en el pasado, no pocas veces, como “apología del imperalismo” o como incapacidad de generar un pensamiento propio frente a la tentación de alinearse adoptando acríticamente las creencias y las escuelas provenientes de aquel país. Ciertamente la tendencia ideológicamente antinorteamericana, inhibió por muchos años la posibilidad de pasar de la mera condena amoral, política y jurídica de las prácticas hegemónicas de los Estados Unidos, a una mejor y más sustantiva comprensión de las fuentes y racionalidad de la política de ese país hacia sus vecinos del Sur.

Este tipo de actitudes y enfoques, ampliamente difundidos entre las intelectualidades latinoamericanas, impidió por mucho tiempo entender que la dialéctica de las relaciones entre ambas partes del Hemisferio era mucho más compleja y rica que la mera oposición entre dos actores supuestamente ubicados en una situación de juego “suma cero”. La política que podía surgir de esta manera de ver las cosas solo podía ser “legítima” en tanto fuese parte de una eficaz resistencia, “desenganche” y rechazo a la búsqueda de una coexistencia que, por otro lado, ha resultado inevitable.

Tal es así, que una amplia gama de fenómenos de interdependencia que comenzaban a desplegarse en formas mucho más complejas y variadas que en una supuesta vinculación colonial o neo-colonial, quedaron sin un adecuado análisis. No fueron relevantes desde la “óptica del rechazo”. Solo parecían tener relevancia las visiones provenientes de un agresivo tercermundismo o las de una mera asimilación complaciente al interés hegemónico de la gran potencia. Sin embargo, la realidad de las relaciones inter-americanas, sin que sea necesario negar las connotaciones de dependencia y opresión que puedan atribuirsele, ha demostrado ser mucho más matizada y compleja de lo que el espíritu contestatario, de hondas raíces, hubiese permitido sospechar.

A la inversa, desde otras perspectivas se ha tendido a privilegiar la importancia de la integración y de la asimilación de los países latinoamericanos a modelos políticos-económicos y a prioridades definidas "desde Washington", asignando a estas últimas un valor universal. Esta tendencia que propende a negar la especificidad estructural de la situación de la parte meridional del Hemisferio frente a la superpotencia, ha tenido un resurgimiento muy marcado en los últimos diez años, a medida que el atractivo ideológico del socialismo y el tercermundismo han ido declinando. Si estas alternativas contestatarias se probaron ineficaces, inviables o simplemente demodé se podía fácilmente concluir que todos sus descubrimientos y enfoques eran inútiles, y que después de todo, las relaciones interamericanas debían verse desde la perspectiva de los vencedores de la Guerra Fría. Tal perspectiva conduce al riesgo de olvidar una serie de dinámicas y efectos aún no refutados del poder, de los intereses diferentes, de la dominación internacional y de una larga historia de incomprensiones culturales y prácticas que no autoriza a enterrar las problemáticas que los factores señalados representaban y aún representan. Hoy en día se ha generalizado en algunos sectores el rechazo a las concepciones críticas en ciencia sociales, que atribuye a éstas una noción finalista y teleológica de la historia. Es fácil, sin embargo, olvidar que muchas veces esta impugnación se hace desde la perspectiva de una teleología opuesta y simétrica con la anterior. Si las concepciones críticas proponían la utopía de un mundo pacificado por la aniquilación de las relaciones de dominación de clase, tanto a nivel nacional como mundial, las posturas opuestas tienden, hoy, a hacerlo desde la idea de que el mundo se encamina a una estabilización definitiva de las formas presentes de acumulación y de dominación a nivel mundial. La Utopía no se halla, en este caso, tan clara y explícitamente formulada, pero sin duda se halla presente como extensión lineal e irreversible del presente. De esta forma el statu-quo adquiere visos de ineluctabilidad, dejando a los agentes sociales y políticos tan sólo la mera tarea instrumental de encontrar rápidamente las mejores (y con frecuencia "únicas") formas de adaptarse a "lo inevitable", que es también, presumiblemente, "lo real". Todo análisis que escapa a este nuevo férreo historicismo es visto en tales sectores como

síntoma de una incapacidad de asumir las consecuencias intelectuales del derrumbe del bipolarismo y de las pretensiones teóricas y prácticas de todo pensamiento contestatario.

A pesar de ello, con las ruinas del Muro de Berlín todavía frescas, el nuevo y supuestamente definitivo orden internacional, tiende a exhibir síntomas de senectud aún antes de haberse gestado. Los fenómenos que sugieren esta inviabilidad, se presentan bajo la forma de la desintegración creciente de formas de hacer política y de convivencia que habrían alcanzado a ser vistas como datos irreversibles de la modernidad. Detrás del desvanecido fantasma del comunismo, levantan su cabeza otros espectros multiformes que el desarrollo lineal de la historia parecía haber exorcizado definitivamente. Nacionalismos e infra/nacionalismos agresivos, xenofobia, tribalismo, racismo, fascismo, nacional-socialismo, integrismos varios de raíz religiosa parecen arrastrarnos a nudos arqueológicos de la política, mientras que simultáneamente, la globalización de la opinión, la crisis ambiental, el desprestigio solapado que afecta a los ideales del progreso, del desarrollo y del liberalismo político apuntan a conflictos inéditos y sin precedentes. Estos sólo tienen en común con los primeros que, desde una ribera opuesta, parecen confundir y desafiar al unísono las pretensiones de certeza que los portadores de actitudes triunfalistas querían legitimar sin cuestionamiento alguno, ante la conciencia de la humanidad. Tal vez una mirada fresca y un uso desprejuiciado del pensamiento crítico demostraría que muchos de los diagnósticos y preguntas que emanaban de su seno, pueden todavía orientarnos de manera interesante en este mundo que se rehúsa a hallar su carácter "acabado" en el plano del triunfo de un occidente estrechamente concebido.

Estas reflexiones introductorias tienen por objetivo hacer presente la perspectiva, amplia y plural, en la cual la Sede Ecuador de FLACSO, a través de sus Areas de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, inserta su quehacer de reflexión sobre la actual coyuntura internacional. Esta es una perspectiva que FLACSO no podría abandonar sin olvidar su trayectoria de más de treinta años como institución identificada con el pensamiento crítico en las ciencias sociales

latinoamericanas. Estimamos que la mejor forma de ser fieles a ese legado es contribuyendo a mantener vivo el debate y la actitud crítica frente a cualquier intento de cerrar prematuramente la discusión acerca de cuestiones centrales relativas a la inserción de nuestro Continente en el contexto mundial contemporáneo.

El texto de Jorge Nef y Ximena Nuñez que aquí presentamos forma parte de este esfuerzo, que encierra varios objetivos: contribuir a la apertura de un debate necesario, a profundizar y enriquecer la joven tradición de los estudios internacionales en América Latina; y a la discusión amplia y plural sobre el futuro de las relaciones interamericanas desde una perspectiva latinoamericana.

El presente trabajo contribuye plenamente a estos objetivos y es, sin duda, una expresión de la destacada trayectoria del autor, uno de los más interesantes y profundos analistas de la política internacional del Continente. La lectura de este trabajo permitirá enriquecer nuestra comprensión de la naturaleza de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en los años noventa.

Por ello, la Sede Ecuador de FLACSO se complace en poner a consideración de sus lectores el presente trabajo que, esperamos, suscite reflexiones que contribuyan a profundizar el análisis acerca de los complejos desafíos que las relaciones internacionales contemporáneas de los países de la Región encierran de cara al futuro.

Amparo Menéndez-Carrión
Directora de FLACSO, Sede Ecuador.

PREAMBULO¹

La preparación de los cuadros técnico-administrativos de alto nivel en América Latina adquiere en este momento dimensiones cruciales. Los dramáticos y profundos cambios estructurales en el sistema mundial y continental plantean enormes desafíos para los gobiernos de la región. El fin de la Guerra Fría, los efectos persistentes de la llamada “Década Perdida”, la explosión de nuevas tecnologías y una recién inaugurada administración en Washington, constituyen hitos importantes que requieren un cambio de “visión” para entender la economía política internacional. Un replanteamiento de la problemática del cambio regional y mundial tiene necesariamente que ir más allá de una aceptación de la tesis del “Fin de la Historia”². El quiebre de los esquemas lineares clásicos de Este-Oeste y Norte-Sur -y aun la misma idea de estado-nación- que definían el encuadre mundial, demanda una reformulación de paradigmas capaces de hacer inteligible una realidad cada vez más confusa, fractal y turbulenta³. Sin embargo, estos paradigmas deben proveer mucho más que maneras novedosas de mirar el mundo. Deben ofrecer esquemas de diagnóstico capaces de facilitar la toma de decisiones y la acción. En esto, los procesos de generación y diseminación de conocimientos; de creación de una capacidad científico-tecnológica de análisis y resolución de problemas; y el fomento de modalidades de pensamiento crítico y planificación estratégica son elementos fundamentales para enfrentar los desafíos.

El análisis de la estructura y de la coyuntura internacional de América Latina que presento aquí tiene una intención abiertamente dialógica: permitir la discusión franca de estos grandes temas. Me interesa partir del prisma de una realidad concreta y vigente, derivada de la experiencia. Cuando hablamos de la “reestructuración del encuadre mundial y regional” no estamos haciendo referencia a una abstracción descontextualizada. Por el contrario, la teorización del sistema internacional es simplemente un instrumento —un “mapa” heurístico— para hacer inteligible una realidad compleja y concreta. Precisamente, el contexto real es el que da relevancia y significación al trabajo interpretativo.

Las experiencias que han nutrido mi búsqueda de una conceptualización alternativa se originaron en mis actividades de cooperación técnica internacional. En 1982-83 trabajé en un programa cooperativo entre la ENAP de Québec y el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) en San José, Costa Rica. Entre 1984 y 1988 fui consultor en varios proyectos de desarrollo administrativo auspiciados por la Oficina Panamericana de la Salud (OPS). En 1989 viví tres experiencias valiosísimas. Una fue la institucionalización de un sistema de entrenamiento para los cuadros superiores de la administración pública del naciente estado de Papúa-Nueva Guinea. A mi retorno tuve el privilegio de ser representante canadiense ante la Comisión Sur en Ginebra. También en 1989, con el apoyo de CERLAC y la codirección de la Dra. Liisa North de York establecimos el Convenio FLACSO-CERLAC, financiado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CADA/ACTA) y orientado a la formación de analistas y gestores del cambio social. Este último proyecto ha contribuido, creo, en buena medida a la consolidación de un excelente programa de post-gradó en Ciencias Sociales.

La investigación, la docencia y la asesoría en Administración para el Desarrollo y Desarrollo Internacional me llevaron inevitablemente a incursionar en la intersección entre dos campos del conocimiento —la relación entre Ética y Tecnología⁴ y el rol del proceso educativo en el desarrollo global⁵— desde la perspectiva de la Políti-

ca y las Relaciones Internacionales. Esto no se debió a “iluminación” o a mera curiosidad académica. Más bien, fue en gran medida el resultado de mi insatisfacción con los materiales docentes y teóricos altamente etnocéntricos para estudiar el “sistema internacional” en que los procesos de desarrollo latinoamericano se ubicaban. En particular la división tajante entre lo “doméstico” y lo “internacional”; entre la política pública y la política exterior y el énfasis en una pretendida teleología de “modernidad” siempre me pareció algo artificial y arbitrario, para no decir ideológicamente sesgado. Estas preocupaciones han configurado mi perspectiva para estudiar el proceso de transformaciones de las comunidades, los estados y el sistema global. A través de toda esta práctica de construcción institucional he quedado convencido que la prosperidad y la seguridad humanas van más allá de ecuaciones financieras e ingenieriles de “tecnologías duras” y de la aplicación acrítica de recetas económicas y esquemas políticos⁶ “de moda”. El desarrollo real no es siempre sinónimo de “modernización. Substantivamente, él implica una expansión sostenible y auto-sustentada de la “seguridad humana”⁷, que se asienta en la generación de “tecnologías sociales” apropiadas⁸. Esto significa primordialmente una expansión del conocimiento; lo que Freire y Varela denominan alternativamente “conscientización” y “auto-poiesis.” Dicho proceso educativo se traduce operacionalmente en la formación continua de recursos humanos orientados a la investigación, la planificación, la organización, la gestión, la evaluación y la difusión del ensamble socio-cultural en el cual las tecnologías “duras” se insertan, funcionan y reproducen⁹. En una era de creciente turbulencia e incertidumbre, la capacidad de situarse críticamente en un contexto cambiante es mucho más importante que cualquiera técnica “objetiva”. Esta es la esencia de la llamada “planificación estratégica” en el buen sentido del término. No hay “soluciones” sin entendimiento de los problemas -y del medio concreto- a los cuales las soluciones se aplican. No hay prescripción efectiva sin diagnóstico válido. No hay teoría significativa sin práctica reflexiva y viceversa. No hay respuesta sin pregunta, ni herramienta sin operador.

El documento que presento a continuación es el resultado de varias ponencias y artículos preparados desde comienzos de los años 80¹⁰. De más está decirlo, mis ideas están aún en proceso de elaboración y presentan inconsistencias de forma y contenido. Además esta decir, este texto expresa opiniones, puntos de vista y reflexiones personales que en manera alguna representan mi Universidad, el Centro al que estoy afiliado, el programa cooperativo en el que participo, la organización que me acoge o la institución o personas que me invitan.

J. Nef

Vancouver, 16 de junio de 1993

NOTAS

- 1 El presente trabajo fue presentado por Jorge Nef, Profesor Visitante de FLACSO-Ecuador, en conferencia dictada en agosto de 1993 para los alumnos de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, bajo el auspicio de la Sede Ecuador de FLACSO. La presencia del Profesor Nef en el Ecuador contó con el respaldo del Center for Research on Latin America and the Caribbean, CERLAC-Universidad de York, en el marco del proyecto FLACSO-Ecuador/CERLAC-York University, financiado por la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).
- 2 Véase Francis Fukuyama, "The End of History?", *The National Interest*, No. 16 (Verano de 1988), pp. 3-18.
- 3 Hemos elaborado sobre este tema en nuestro artículo (con H. Wiseman), "The Second World: A New Periphery?", *Worldscape, North/East/South Relationships: The Beginning of History*, Vol. 4, No. 1, (Fall 1990), pp. 1-4. Nuestra tesis es que la división entre naciones-estados "ricos y pobres" y entre aquellos de "planificación central" y de "economías de mercado" ha sido reemplazada en el hecho por "centros" y "periferias" con crecientes grados de polaridad al nivel sub-nacional, regional y mundial. Grupos sociales de élite (clases, fracciones, etnias, etc.) se enfrentan a sectores subordinados en arenas sub y transnacionales. En una charla ante la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en Agosto de 1991 usé los términos "mundo" y "sub-mundo" para referirme a las nuevas polaridades que desplazan los viejos cánones de "Primer", "Segundo" y "Tercer Mundo".
- 4 Véase J. Nef, H. Wiseman and J. Vanderkop, (Eds.), *Ethics and Technology*, (Toronto: Wall & Thompson, 1989), pasimm. y, por los mismos editores, *Critical Choices!*, (Toronto: Wall & Thompson, 1990), pasimm. Ambos volúmenes surgieron en el contexto de la Conferencia sobre Ethics in an Age of Pervasive Technology organizada en la Universidad de Guelph en Octubre de 1989. Un tratamiento comprensivo de nuestras ideas en torno a las relaciones entre tecnología, educación y desarrollo en un artículo con la colaboración de O.P. Dwivedi y J. Vanderkop, "Science, Technology and Underdevelopment: A Conceptual Approach", *Canadian Journal of Development Studies*, Vol XI, No. 2, (Diciembre 1990), pp. 223-240.
- 5 Véase nuestro, "Concepts from Political Studies: Politics, Development and Extension", en Donal Blackburn (Ed.), *Foundation and Changing Practices in Extension*, (Guelph: School of Extension Studies-Canadian Society of Extension, 1988), pp. 54-65.
- 6 Véase nuestro trabajo con Gilberto Flores, "Nuevos enfoques en Administración Pública: Elementos para la discusión", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No. 5, Año II, (Julio-Diciembre, 1983), pp.55-70.

- 7 Véase nuestro artículo, *Governability, Governance and Human Security: A Conceptual Framework for critical Analysis of Structural Adjustment Policies in Latin America*, *Research in Progress Series*, No. 2, Vancouver, SLAS, (spring 1993), pp. 123-140.
- 8 Véase nuestro artículo co O.P.Dwivedi, "Training for Development Management: Reflections on Social 'Know-How' as a Scientific and Technological System", *Public Administration and Development*, Vol. 5, No. 4, (198), pp. 1-17.
- 9 Véase nuestro artículo, "Development Processes: Contradictions Between Theory and Practice", *Worldscape*, No. 4, (Spring, 1989), pp. 8-10 y en especial la Introducción, "Technology is About People: Some Basic Concepts and Definitions" en Nef, Wiseman y Vanderkop, op. cit., pp.3-12.
- 10 Este trabajo constituye una elaboración, actualización y profundización de dos trabajos, uno actualmente en prensa, "The Political Economy of Interamerican Relations: A Structural and historical Overview", que aparecerá en Richard Stubbs and Goffrey Underhill (Eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, (Toronto: McClelland and Stewart, 1994), y otro, nuestro artículo con Ximena Núñez, "¿Diálogo, monólogo o enfrentamiento? Los Estados Unidos y la América Latina en el eje de relaciones Norte-Sur", sometido a *Política* en Agosto de 1991.

CAPITULO I

INTRODUCCION

1) EL PROBLEMA

El campo de las relaciones hemisféricas es uno de los relativamente menos entendidos y elaborados entre los estudios políticos latinoamericanos¹. Esto se refiere tanto al número como a la orientación metodológica y problemática de los mismos. Aunque lo que se denomina estudios internacionales ha experimentado un auge cuantitativo y cualitativo desde los años 70², la dependencia intelectual de tradiciones exógenas -especialmente de la Ciencia Política norteamericana- ha enmarcado el tratamiento de estos temas en dos perspectivas predominantes del país del Norte. Una es la perspectiva “realista”³ conservadora o “pentagonista”⁴, concentrada fundamentalmente en los problemas “estratégicos” de los estados-potencias en un contexto de Guerra Fría. Sus mutaciones locales se reflejan en posturas geopolíticas⁵ y de seguridad nacional⁶ altamente derivativas. La otra es la más reciente concepción “trilateralista”⁷ o neo-liberal de “interdependencia compleja”⁸. Esta se centra en el análisis neofuncional de regímenes de interacción económica, especialmente “mercados”, relativamente cooperativos entre diversos actores, en particular actores noestadales.

Estas dos perspectivas reflejan concepciones de la política, del poder y de la hegemonía representativas de períodos diversos de subordinación internacional del “Sur” por el “Norte”. También representan, en mayor o menor medida, ideologías justificatorias de los dirigentes en los EE.UU. y en el mundo occidental, producidas por los diversos cuadros de intelectuales institucionales. Estas ideologías se han difundido internacionalmente en discursos que enmarcan las agendas del ejercicio académico y político en los países periféricos. Constituyen el **“software”** cultural que afecta la formación de los estamentos docentes, de investigación y formulación de políticas, ya sea en el ámbito universitario o en los centros de investigación independientes derivados de la crisis de la educación superior⁹.

Ambos discursos, sin embargo, presentan un cierto grado de continuidad y congruencia más allá de sus incompatibilidades aparentes. En primer lugar, constituyen visiones desde la perspectiva etnocéntrica del “centro” a problemas de orden regional y global. Por lo general el punto de vista¹⁰ del “Sur” está ausente, asimilándosele ya sea a los intereses de la potencia dominante (y de sus clientelas de seguridad locales) o a la lógica acumulativa de una élite económica y financiera altamente transnacionalizada. En otras palabras, aún desde una pretendida postura de “interés nacional”, como es el caso del “realismo”, el interés nacional real de los países latinoamericanos no está presente.

En segundo lugar, ambos enfoques perciben a América Latina como un área-problema para la preservación y consolidación de un sistema de relaciones internacionales definido como una teleología deseable. Este sistema es postulado como un orden en el cual los países periféricos —y sus sistemas de división del trabajo e inserción en el esquema de poder mundial— se ubican en un rol claramente subordinado. La insurgencia, la penetración por parte de fuerzas extra-continetales, la inestabilidad interna, el nacionalismo, el comunismo, el populismo y el narcotráfico, se presentan como amenazas a los intereses del Hemisferio. Sin embargo, estos problemas del llamado “Mundo Occidental” no son necesaria y objetivamente aquellos más urgentes para la región y sus poblaciones.

En tercer lugar, los discursos predominantes sirven para racionalizar y justificar políticas intervencionistas y antinacionalistas, dándoles una pátina de legitimidad académica y racionalidad inmanente. También justifican un grado creciente de transnacionalización y parasitismo de grupos de poder locales (la “élite compradora”, la tecnocracia y las cúpulas militares) funcionales a la mantención del sistema de dominación internacional inserto en las que se denominan relaciones interamericanas.

En cuarto lugar, y desde un punto de vista conceptual y metodológico, las concepciones “ortodoxas” tienden a separar en forma tajante el ámbito de la política “doméstica” —y de las políticas públicas— de lo “internacional”, incluyendo en esto las llamadas “políticas exteriores”. En consecuencia, los procesos de resolución de conflicto entre élites y masas, y entre capacidades y aspiraciones, aparecen como separados de aquellos relativos a las contradicciones entre soberanía y dependencia¹¹. Sin embargo, la política es una sola; ya sea dentro de, o entre los estados. Las políticas exteriores **son** políticas públicas. Ellas forman el nexo fundamental entre el ámbito de lo internacional —el sistema político global, las relaciones hemisféricas y las relaciones bilaterales entre estados— por una parte y el proceso político interno, por la otra¹².

Un tema central de los discursos convencionales, en especial desde la perspectiva neo-funcionalista es aquel referido al “diálogo” Norte-Sur¹³, como eje central de las configuraciones de poder hemisféricas. Este pretendido diálogo se define a partir de una concepción interdependentista de las relaciones internacionales, como un proceso negociador caracterizado por compatibilidad, consenso y “mutualidad” de intereses. Desde esta perspectiva, dicho proceso implica mucho más que el entrelazamiento de una trama de políticas exteriores multi y bilaterales específicas y puntuales. Esencialmente, se le presenta como una tendencia a estructurar y reestructurar aun los padrones de relación, reglas de juego, agendas y sistemas de manejo de conflicto y cooperación entre los actores. En otras palabras, la idea de diálogo apunta teleológicamente a la creación y consolidación de re-

gimenes de interdependencia compleja¹⁴ en los cuales las élites del Norte y del Sur se integrarían y transnacionalizarían.

2) OBJETIVOS DEL TRABAJO

El presente trabajo tiene dos objetivos principales. En primer lugar, cuestiona la validez del pretendido diálogo como caracterización del sistema de relaciones regionales entre los países latinoamericanos y el “centro” norteamericano. En segundo lugar, pretende elaborar una conceptualización alternativa para entender dichas relaciones desde un punto de vista a la vez histórico -o de plazo largo- y sistémico¹⁵. De más está decir, estos objetivos están mutuamente relacionados. No es posible hacer un análisis crítico de las relaciones hemisféricas (o de problemas específicos en dichas relaciones, como la deuda externa, el narcotráfico, la redemocratización o la Iniciativa para las Américas) dentro de los paradigmas predominantes¹⁶. Es más, dichos paradigmas incluyen y excluyen preguntas sobre el mundo de los hechos empíricos que pueden alterar las cadenas de significación e interpretación, y aún la aprehensión misma de estos hechos. De allí la importancia crucial de modelos conceptuales situados desde una perspectiva diferente a la del “Norte”.

3) UNA TESIS

Nuestra tesis central es que el pretendido “diálogo” interamericano es simplemente un construcción retórica que se basa en un conjunto de supuestos falsos. a) El primero es asumir que las interacciones hemisféricas se dan en una situación de interdependencia compleja y mutualidad de intereses. b) El segundo supuesto es que realmente existe un diálogo y que éste es la modalidad primordial de interacción. c) El tercer supuesto es que se da un grado significativo de

consenso entre los varios interlocutores -tanto del “Sur” como del “Norte”. Al mismo tiempo supone que hay un grado igualmente significativo de compatibilidad¹⁷ entre las partes. Esto apunta a la noción tanto de un régimen de gestión legítimo, como de una “comunidad de seguridad” emergente en el hemisferio. d) Por último, la aceptación de la tesis del diálogo implica la existencia de un mecanismo más o menos expedito y representativo de retroalimentación y negociación conducente a llevar a cabo reformas efectivas -aunque incrementales- del sistema vigente. Estos procesos de ajuste estarían encaminados a producir un “nuevo orden” (o régimen) regional consensual, legítimo y efectivo.

4) ASPECTOS METODOLOGICOS: PROPOSICIONES Y FORMATO DE PRESENTACION

Este ensayo es eminentemente exploratorio e interpretativo¹⁸. Se orienta primordialmente a cuestionar los supuestos enumerados más arriba. En otras palabras, tratará estos supuestos no como aseveraciones presuntivas sino que como **hipótesis de trabajo**, contrastándolos con el conjunto de datos y evidencias históricas sobre la naturaleza de las relaciones de poder en la región. Esto se hará fundamentalmente desde una **perspectiva sistémica y de plazo largo**. En esta se analizarán las hipótesis de trabajo a la luz de cinco elementos inter-relacionados: a) el **contexto** estructural e histórico del sistema interamericano; b) las **culturas** y orientaciones ideológicas que lo configuran; c) las **estructuras** a través de las cuales el sistema se expresa y organiza; d) sus **procesos** decisorios (acciones e inacciones) y de instrumentalización y; e) los efectos principales de las acciones e inacciones sobre los actores¹⁹.

La presentación de este ensayo estará dividida en dos secciones. La primera sección será un bosquejo cronológico y más bien descriptivo de la génesis y evolución del sistema interamericano, desde una perspectiva de **largo plazo**²⁰. La segunda sección será un análisis del

sistema interamericano desde una perspectiva actual, con especial referencia a las vinculaciones entre su contexto, cultura, estructura, procesos y efectos. El análisis histórico y estructural será sintetizado en una conclusión general donde nuestras hipótesis de trabajo serán re-examinadas y evaluadas.

NOTAS

- 1 Esto se refiere en general a tales estudios en Norteamérica, Europa y en especial América Latina. Para una apreciación de este último caso, véase J. Nef y F. Rojas “**Dependencia Compleja y Transnacionalización del Estado en América Latina**”, *Relaciones Internacionales*, Nos. 8 y 9, (1984), pp. 101-102.
- 2 Esto se ve claramente examinando un conjunto de indicadores para la región: a) la producción académica (artículos), b) el número de cursos ofrecidos en programas universitarios de pregrado, c) programa académicos de postgrado (de Maestría y Doctorado), c) el número y calidad de publicaciones especializadas (revistas) y d) la naturaleza de institutos universitarios y centros de investigación independientes en el área de relaciones internacionales, política internacional y otros cuya preocupación intelectual central son los problemas internacionales. Un ejemplo a nivel continental ha sido el establecimiento de dichos programas y grupos de investigación en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Argentina, Ecuador, Costa Rica y México y en los programas patrocinados por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). En el caso chileno, el Instituto de Estudios Internacionales ha existido desde mediados de los años 60, con un grado de proliferación muy significativo hacia otros centros universitarios. En México, ha habido núcleos importantes de quehacer académico en relaciones internacionales en la UNAM y especialmente en el Colegio de México. El Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) llevó a cabo estudios pioneros sobre relaciones entre Latinoamérica y los Estados Unidos, que han servido de base para muchos desarrollos posteriores.
- 3 Nos referimos al estudio de las relaciones internacionales centrado en el estudio del llamado “balance de poder” entre actores estatales en conflicto, buscando maximizar su “interés nacional”, derivado de los trabajos de Hans Morgenthau, *Politics. Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Sexta Edición, (New York: Knopf, 1985), pp. 185-240.

- 4 El término fue acuñado por el ex presidente de la República Dominicana, Juan Bosch, para referirse al establishment de seguridad nacional en Washington. Véase, Juan Bosch, Pentagonism: A Substitute for Imperialism, (New York Grove Press, 1968), pp. 20-22, 92-96, 100-102, 120-122. Aunque Morgenthau en su posición política contingente no fue un "pentagonista", habiéndose en el hecho opuesto a la guerra de Vietnam, Las posiciones militaristas, conservadoras y de Guerra Fría, se asientan sobre una conceptualización distorsionada del "realismo". En este sentido, frente a una concepción "realista" multipolar, como postulaba Morgenthau, los "pentagonistas" analizaban las relaciones globales desde un prisma de rígido bipolarismo: una "balanza de terror" asentada sobre una división irreconciliable de dos campos ideológicos - "comunismo" vs. "democracia"- reforzada por arsenales nucleares de letalidad absoluta.
- 5 Nos referimos aquí a las escuelas de pensamiento desarrolladas por Gustav Kjøllén y Karl Haushofer en torno a la idea de "la nación como organismo" y que se popularizaron en Alemania en el período entre las dos guerras mundiales. Estas doctrinas influyeron la formación de oficiales de Estado Mayor en numerosos países latinoamericanos, ya sea por influencia directa de instructores europeos o indirectamente por medio de cooperación horizontal entre los países de la región. La geopolítica ha sido una de las vertientes de la Doctrina de la Seguridad Nacional, tanto en su versión brasileña como en su mutación estadounidense.
- 6 Véase Arturo Siat y Gregorio Iriarte "De la Seguridad Nacional al Trilateralismo", Cuadernos de Cristianismo y Sociedad, (Buenos Aires, Mayo, 1978), pp. 23-38.
- 7 Una discusión extensa del trilateralismo, desde una perspectiva crítica puede verse en Holly Sklar, "Trilateralismo: Managing Dependence and Democracy -An Overview", en Sklar (Ed.), Trilateralism: The Trilateral Commission and Elite Planning for World Management, (Montréal: Black Rose Books, 1980), pp. 1-55. Todo el volumen es una colección de ensayos sobre el tema.
- 8 Ver Robert Keohane y Joseph Nye, Power and Interdependence: World Politics in Transition, (Boston: Little, Brown and Co., 1977), p. ix.
- 9 Para un análisis de las circunstancias de la crisis intelectual de la región, véase, James Petras, "The Metamorphosis of Latin American's Intellectuals", Latin American Perspectives, Vol. 17, No. 2, (Primavera 1990), pp. 102-112.
- 10 La noción de "perspectiva de punto de vista" ha sido desarrollada por la fenomenología dialéctica derivada de los trabajos de A. Schutz y P. Freire. Para una elaboración de esta epistemología y sus implicaciones metodológicas (en un contexto diferente del de las Relaciones Internacionales, pero ampliamente aplicable a él), véase Dorothy Smith, The Everyday World as Problematic. A Feminist Sociology, (Toronto University of Toronto Press, 1987), p. 1. La fenomenología de Alfred Schutz está desarrollada en su Phenomenology and Social Reality, (The Hague: Martin Nijhoff, 1962). Las ideas de Paulo Freire están planteadas en su clásica obra, Pedagogy of the Oppressed, (New York: Continuum Publishing Corporation, 1983), *passim*.

- 11 Hemos elaborado un análisis político integrado en “**Statemate and Repression in the Southern Cone: An Interpretative Synopsis**”, New Scholar, No. 8 (1983), pp. 371-385.
- 12 Esta noción de la unidad de lo político y del análisis político la hemos planteado en “**Política, administración y políticas públicas: un análisis sistémico**”, Política, No. 28, (Diciembre 1991), pp. 55-184.
- 13 La noción de “Diálogo Norte-Sur” está elaborada en Willy Brandt, North-South A Program for Survival. A Report of the Independent Commission on International Development under the Chairmanship of Willy Brandt, (Cambridge: The M.I.T. Press, 1980), pp. 36-37.
- 14 Keohane y Nye, loc. cit.
- 15 Para una caracterización de la perspectiva sistémica, véase David Easton, “**An Approach to the Analysis of Political Systems**”, World Politics, Vol. 9, No. 3, (Abril 1957).
- 16 El término “paradigma” se usa aquí en el sentido dado por Thomas Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, Segunda Edición, (Chicago: The University of Chicago Press, 1970), pp. 15-17, como “un cuerpo implícito de creencias teóricas y metodológicas que permiten seleccionar, evaluar y criticar”.
- 17 Véase Wolfram Hanrieder, “**Compatibility and Consensus: A proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy**”, en Hanrieder, (Ed.), Comparative Foreign Policy. Theoretical Essays, (New York: David McKay Co., Inc., 1971), pp. 242-264.
- 18 El término “ensayo interpretativo” está usado en el sentido de la sociología histórica planteada por Max Weber en The Theory of Social and Economic Organizations, traducido por A.M. Henderson y Talcott Parsons, (Glencoe: The Free Press, 1974), pp. 90-92.
- 19 Hemos utilizado este tipo de enfoque sistémico en “**Violence and Ideology in Latin American Politics: An Overview**”, en Marcel Daneau (Ed), Violence et conflits en Amérique Latine, (Quebec: centre quebécois des relations internationales, Université Laval, 1985), pp. 5-34.
- 20 Entendido en el sentido de período histórico usado por Ferdinand Braudel, véase; Braudel “**History and the Social Sciences: the Longue Durée**”, en Braudel, On History, (Chicago: University of Chicago Press, 1980), pp. 25-54; también, en relación con el ciclo económico de período largo, véase N.D. Kondratieff, “**The Long Waves in Economic Life**”, en Review of Economic Studies, Vol. 17, No. 6 (1935).

CAPITULO II

GENESIS Y EVOLUCION DEL SISTEMA INTERAMERICANO ¹

Para efectos del análisis histórico, hemos dividido el período largo en ciclos o “eras” en que se dan niveles manifiestos de continuidad, puntuados por discontinuidades igualmente manifiestas. Aunque la totalidad de las llamadas relaciones hemisféricas comprenden el conjunto de las relaciones multi y bilaterales entre los estados latinoamericanos, de éstos con otros actores del sistema global y entre actores latinoamericanos y estadounidenses, es este último padrón de relación el que determina la esencia del sistema interamericano. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los estados latinoamericanos han carecido de la suficiente soberanía para ejercer un grado significativo de iniciativa en política exterior. En consecuencia, sus acciones han sido generalmente reactivas -quizás con la sola y muy calificada excepción de Cuba²- frente a políticas estadounidenses. Por lo tanto, las decisiones y acciones de Estados Unidos definen de hecho las diversas eras, sub-eras y ciclos más específicos. Tales períodos están caracterizados por variaciones tanto de estilo, como de substancia en las políticas que condicionan los padrones de interacción entre los actores. Esta periodización comprende cuatro etapas básicas: intervencionismo activo (1823-1934), la era del “Buen Vecino” (1934-1947), la Guerra Fría (1947-1987) y el “continentalismo” emergente (1989 al presente).

1) INTERVENCIONISMO ACTIVO: PAX AMERICANA (1823-1933)³

En los primeros años de independencia los líderes políticos estadounidenses no tenían muchas razones para estrechar relaciones con sus vecinos del sur. Siendo en el hecho la primera y única república en el continente, surgida además de una revolución liberal, la élite de “Padres Fundadores” percibía a los pueblos iberoamericanos como una realidad aparte. Las posesiones de España y Portugal presentaban una experiencia colonial muy distinta a la de las trece ex-colonias británicas, con una cultura y hábitos vistos a través de un prisma hispanofóbico (la llamada “Leyenda Negra”) derivado de su tradición puritana y reformista. Por lo demás, sus intereses primarios, al menos hasta la Guerra de 1812⁴, se enfocaban preferentemente a legitimarse como la primera “nación nueva” frente al mundo europeo.

El estímulo que tuvo Estados Unidos para formular una política exterior “asertiva” hacia lo que sería Latinoamérica fue el peligro para su seguridad de parte de los dominios españoles, a lo largo de su frontera sur⁵. La primera crisis, entre Estados Unidos y España, ocurrió durante la época del movimiento “juntista” hispanoamericano. Ella fue producto de la revolución de 1811 en Florida Oeste, actualmente Alabama del Sur y Florida, en la que un pequeño núcleo de sublevados pidió su anexión a Estados Unidos. El Congreso de la Unión aprobó entonces una resolución de “no transferencia”, en virtud de la cual se autorizaba al presidente James Madison para tomar posesión temporal de los territorios españoles, con el fin de impedir que éstos pasasen a poder de potencias extranjeras. Esto se puede calificar como la primera resolución de política exterior “activa” de parte de Estados Unidos hacia una zona que era entonces territorio español.

En 1823, esta política exterior se hizo explícita en la **Doctrina Monroe**, que desde entonces ha sido la base de las relaciones exteriores interamericanas⁶. Es importante destacar dos cardinales hechos históricos que afectaron la formulación de dicha doctrina. Uno fue la consolidación de la independencia de las repúblicas hispano-america-

nas, selladas por la batalla de Ayacucho; el otro fue el apogeo de la Santa Alianza y su cruzada anti-revolucionaria cristalizada en el Congreso de Viena. En virtud de la doctrina antes mencionada, la Unión se declaraba protectora oficial de la región, y por tanto, advertía a Europa que toda amenaza a las nuevas repúblicas, sería considerada como una amenaza directa a su territorio. Esta política fue apoyada ampliamente por todos los sectores políticos estadounidenses. Aunque los Estados Unidos no era entonces una potencia militar, desde la Administración de John Quincy Adams (1825-1829), comenzó a desarrollarse un sentimiento nacionalista y una nueva visión mesiánica del rol internacional de la república. Esto se expresaría en un ethos nacional de Destino Manifiesto⁷.

La reacción fue muy distinta en el Viejo Mundo y Latinoamérica. Las potencias europeas consideraron un atrevimiento y arrogancia el que una nación reconocida como tal sólo cuarenta años antes y cuyas fronteras colindaban con posesiones de la Corona Británica por el norte y con los ex-territorios españoles por el sur, hubiese hecho tal declaración unilateralmente. Por su parte, los gobiernos de las emergentes repúblicas latinoamericanas veían con desconfianza las intenciones de su vecino del norte, detrás de las cuales advertían un intento por lograr un dominio cuasi-colonial sobre ellos. Con la declaración de la Doctrina Monroe, los EE.UU., pese a sus limitaciones materiales, hacía expresa su intención de ser reconocido como una potencia mundial al nivel de sus contrapartidas europeas.

Las que fueran en un comienzo meras intenciones se expresaron concretamente en una definición del interés nacional que iba mucho más allá de la defensa de la integridad territorial estadounidense. Así, lo que se racionalizara como una postura defensiva se expresó en una práctica expansiva que extendería la influencia y control territorial de Washington sobre áreas adyacentes. Esto se hizo palpable con los sucesos de 1845 a 1848: la independencia de Texas, la guerra con México y el subsecuente tratado de paz (1848) por el cual este último país perdió casi la mitad de su territorio. A cambio, los EE.UU. pagó aproximadamente quince millones de dólares en moneda de entonces.

Igualmente, en la década de 1850 “bucaneros” americanos como Cornelius Vanderbilt o su adversario William Walker extendieron sus pretensiones y rivalidades a la región del Istmo Centroamericano. Walker, antes de ser derrotado por una fuerza costarricense en 1856, llegó a establecer temporalmente un “gobierno” en Nicaragua que buscaba una eventual anexión.

Esta tendencia expansionista se vio interrumpida durante la Guerra Civil entre los estados del Norte y el Sur de la Unión y en los primeros años de la subsecuente postguerra. Este período se caracterizó por un resurgimiento del intervencionismo europeo, con episodios como la invasión de México por parte de Francia y la fuerza expedicionaria española contra los países de la costa de Sudamérica. Estas acciones, sumadas a la experiencia del reciente expansionismo estadounidense, llevaron a un buen número de países centro y sudamericanos a estrechar vínculos con el Imperio Británico. Esto permitía a Londres actuar de contrapeso a los intereses territoriales norteamericanos y de moderador de otras ambiciones europeas.

Pasadas las convulsiones de la post-Guerra Civil, las administraciones de Abraham Lincoln (1861-1865), Andrew Johnson (1865-1869) y Ulyses Grant (1869-1877) orientaron una vez más sus políticas hacia un acelerado crecimiento económico, expansión interna hacia el Oeste e industrialización sostenidas. Al mismo tiempo la élite política retornó a su visión de Destino Manifiesto en el hemisferio. En 1867 el gobierno de los EE.UU. obligó a los franceses a retirarse de México, aunque se vio imposibilitado de extender sus fronteras una vez más. Las dos décadas siguientes se caracterizaron por un acelerado esfuerzo de colonización y expansión internas, subyugando la tenaz resistencia de los pueblos amerindios que se encontraron al paso del “progreso”. Hacia 1880, los Estados Unidos emergería como una gran y pujante nación, con un poderío comparable al de las potencias europeas.

Es en este contexto que en 1889, bajo el patrocinio estadounidense⁸, se dieron los primeros pasos hacia el establecimiento de un mecanismo multilateral, orientado a dar legitimidad al rol protector re-

ferido anteriormente. Se reunió en Washington la primera Conferencia Panamericana y, al mismo tiempo, a iniciativa del gobierno anfitrión se estableció la Oficina de las Repúblicas Americanas (**Washington Bureau of the American Republics**). Pero esta iniciativa no dejó de enfrentar fuertes resistencias. Por un lado, la Conferencia se llevó a cabo durante el apogeo de la Pax Británica, cuando el gobierno de Su Majestad Imperial, por medio de complejas alianzas con las élites sudamericanas, servía de protector externo y “balanceador” frente a las pretensiones de la emergente potencia del Norte⁹. Por otro lado, y en el contexto antes mencionado, tanto la iniciativa, como las materias incluidas en la agenda fueron recibidas con escepticismo por parte de las repúblicas iberoamericanas, especialmente por los gobiernos de los países más desarrollados de América del Sur: Argentina, Brasil y Chile. Las prioridades regionales de estos últimos eran crear salvaguardas para prevenir intervenciones, facilitar arbitrajes y construir un sistema de Derecho Internacional para la mantención de la paz¹⁰. Más aún, la propia creación de la organización panamericana se veía con sospecha, como un mero apéndice del Departamento de Estado norteamericano.

Estas sospechas de un designio imperialista no eran infundadas. En 1895, durante la segunda administración demócrata de Grover Cleveland (1884-1889; 1892-1896), el Secretario de Estado Richard Olney extendió aún más la aplicación de la Doctrina Monroe. A raíz de una disputa territorial entre Venezuela y Gran Bretaña sobre la frontera de la Guayana Inglesa, Olney invocó el derecho de su país para actuar como protector de la región: “Hoy día, los EE.UU. es prácticamente soberano en este continente y sus decisiones son ley sobre aquellos a quienes aplica su interposición”¹¹. Esta nueva extensión de la doctrina se expresó durante la administración de William McKinley (1896-1900) en la Guerra Hispano-Norteamericana de 1898.

A un nivel global, la Guerra de 1898 implicó la caída de los últimos vestigios del Imperio Español en el Oriente (las Filipinas y Hawái) y en las Américas. En el Nuevo Mundo, con la conquista de Cuba y Puerto Rico, el dominio estadounidense de la cuenca del Caribe

y de toda la América Central se hizo militarmente incontestable. La llamada "Tercera Frontera" constituiría una zona de influencia directa por parte de Washington. Sudamérica, por la mayor parte permaneció exenta de esta experiencia semi-colonial. En este mismo orden de cosas se dieron las maniobras por obtener el control del Istmo de Panamá que ya habían comenzado con la administración Polk (1845-1849), culminando en 1903 con creación de la Zona del Canal y la secesión de la República de Panamá del territorio de Colombia.

Al inaugurarse el siglo XX, las políticas intervencionistas de los Estados Unidos hacia sus vecinos del sur, expresadas en la llamada "diplomacia de las cañoneras" ("**gunboat diplomacy**") estaban en pleno apogeo. La percepción que predominaba entre los dirigentes políticos norteamericanos en relación con esta agresiva política exterior era que los EE.UU. debía extender su presencia en el hemisferio, especialmente en el Caribe. Esto fue exacerbado aún más por la precaria situación política y económica de los países de esa área.

Con la administración de Theodore Roosevelt (1901-1909) y su política del "Gran Garrote", la Doctrina Monroe adquirió una nueva fisonomía. En virtud de ésta, el liderazgo de los EE.UU. se auto-definió como el de guardián y garante del orden financiero, político y moral de la región. Como "nación civilizada", la misión de los EE.UU. era eliminar la "maldad crónica" o el "aflojamiento general de los vínculos de la sociedad civilizada, donde quiera que se presente"¹².

Este nuevo rol moralizador de "poder de policía internacional"¹³, le imprimió un estilo aún más agresivo a la política exterior estadounidense hacia América Latina. Se intervino constantemente en las naciones del Caribe, cuyos procesos políticos y financieros se percibían como confusos. Esta tendencia se profundizó y reestructuró con la administración del Presidente William Taft (1909-1913), período que fue conocido como la "diplomacia del dólar" ("**dollar diplomacy**"). El principal objetivo de su gobierno en relación con zonas de influencia norteamericanas fue la promoción de los intereses financieros y económicos de ese país. Para esto, la anterior diplomacia de las

cañoneras constituía un mecanismo efectivo. La percepción estereotipada sobre América Latina desarrollada durante la administración anterior (Roosevelt), también adquirió un carácter más orgánico y permanente bajo Taft. Se concebía a los países del sur como entidades política, social y financieramente inestables, gobernados por líderes corruptos en su mayoría, habitado por poblaciones "de color", excitables de temperamento, con pocas proclividades al trabajo, a la higiene y a la honestidad¹⁴. Allí, los intereses norteamericanos no estaban debidamente asegurados, a no mediar una intervención directa y continua en sus asuntos internos.

Las numerosas invasiones de Nicaragua y Haití fueron una demostración de la transividad entre los corolarios del gran garrote y la diplomacia del dólar, derivados de la interpretación de la Doctrina Monroe en un contexto de imperialismo global. En 1909, en gran medida como respuesta al creciente intervencionismo estadounidense, se constituyó el llamado Tratado del ABC, entre las entonces "potencias" sudamericanas, Argentina, Brasil y Chile. Sin embargo, con el ocaso paulatino del Imperio Británico, que servía de aval de hecho a dicho tratado y la recesión de la Primera postguerra que afectó duramente a las economías sudamericanas, este potencial contrapeso se fue debilitando.

Bajo la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), la percepción que se tenía de Latinoamérica estuvo fuertemente ligada a su estilo idealista de liderazgo y su compromiso con la democracia liberal. Wilson veía en el Derecho Internacional y en los organismos internacionales, fundados sobre principios de elecciones libres, predominio de la norma sobre la fuerza y antiimperialismo, los mecanismos esenciales de un orden internacional civilizado y pacífico. Esto sin embargo, se tradujo en la continuación del intervencionismo en el continente, esta vez racionalizado sobre bases relativamente diferentes de los corolarios abiertamente "imperialistas" de Roosevelt y Taft. Ya no se intervenía sólo para evitar intervenciones de otros o para salvaguardar intereses financieros domésticos, sino que para preservar y extender un "mundo seguro para la democracia".

Wilson asignó a los EE.UU. la misión paternalista de asegurar que los regímenes constitucionales se estableciesen y fuesen resguardados en América Latina. Por lo tanto, siguió una política de negar el reconocimiento a los gobiernos "revolucionarios" (cuyo origen fuese extra-constitucional y extraelectoral) y que no se hubiesen constituido de acuerdo con principios democráticos. En función de estos principios, se llevaron a cabo una serie de intervenciones militares, tales como el envío de tropas a Haití, la República Dominicana, Nicaragua y Cuba.

Entre 1889 y 1933 se realizaron seis Conferencias Panamericanas. Sin embargo, el gobierno de Washington siempre rehusó discutir las propuestas provenientes de sus vecinos del Sur. Desde sus orígenes, el sistema interamericano formalizado en dichas Conferencias reflejó mucho más los intereses del Departamento de Estado norteamericano que los intereses de los gobiernos latinoamericanos. Pese a cambios cosméticos en normas y prácticas, por más de treinta años todo el poder del organismo regional estuvo depositado en el Presidente Permanente de la Conferencia, que era el Secretario de Estado estadounidense. Además, administrado estatutoriamente por un Director General igualmente norteamericano y con sus oficinas ubicadas al frente del Departamento de Estado, el **Bureau** se erigió en un símbolo de "imperialismo".

Con la erosión del Pacto ABC, la pérdida de hegemonía británica y la emergencia de los EE.UU. como potencia de orden global al término de la Primera Guerra Mundial, los gobiernos latinoamericanos buscaron canalizar sus frustraciones a través de la recientemente creada Liga de las Naciones. Sin embargo el organismo mundial, conforme a su *modus operandi*, adoptó por lo general una política de no participación en las cuestiones del Hemisferio Occidental. Por lo tanto, la iniciativa en relación con la reforma del sistema interamericano quedó unilateral y casi exclusivamente en manos del gobierno estadounidense¹⁵.

Durante las administraciones republicanas de Warren Harding (1921-1923), Calvin Coolidge (1923-1927) y Herbert Hoover

(1929-1933), hubo un cambio en las manifestaciones del intervencionismo. Por un lado, la creciente hostilidad percibida entre los países de la región significaba un alto costo para el prestigio internacional estadounidense. Por otro lado, el liderazgo político de Washington estimaba que sus políticas intervencionistas, en general, ya habían tenido éxito. En los países de América Central y el Caribe -referidos en forma despectiva como “**banana republics**”- los intereses económicos norteamericanos estaban salvaguardados. Se había entrenado policías locales (Guardias Nacionales) con estrechos vínculos con el país del Norte. Lo mismo había sido el caso con líderes políticos en los países intervenidos. Esto aseguraba un “adecuado” resguardo a los “intereses nacionales” de la élite política y económica estadounidense. En consecuencia, ya no se veía una intervención directa en la región como una necesidad para mantener el orden regional y doméstico.

Cualquiera fuese la justificación “moral” del intervencionismo, las prácticas de ejercer un rol mesiánico, haciendo y deshaciendo “gobiernos corruptos”, tuvieron el efecto de generar una “Profecía autosustentada”. Esto es, la búsqueda de un orden moral superior definido externamente redundó casi sin excepción precisamente en la creación de sistemas políticos con líderes corruptos, antinacionalistas, con baja legitimidad interna y, en consecuencia, débiles. En otras palabras, el intervencionismo generó simultáneamente sentimientos antiestadounidenses e inestabilidad. También configuró una situación de extrema dependencia política y subdesarrollo. El estímulo primordial en la formación de la política exterior estadounidense hacia América Latina en este período fue la búsqueda de soluciones a los crecientes problemas comerciales y de refinanciamiento de la deuda externa. EE.UU. se había convertido ya en el principal socio comercial de la región, lo que lo llevó a asumir un rol rector en los asuntos económicos dentro de los países al sur de sus fronteras. Sin embargo, la crisis económica mundial de 1929, que se extendió por casi una década, acentuó aún más las tendencias depresivas de las economías hemisféricas. Uno de sus efectos fue que también redujo la fuerza de los vínculos Norte-Sur. Esto, aparejado al surgimiento del fascismo

europeo y al emergente imperialismo japonés, creó condiciones muy particulares para una redefinición de la Doctrina Monroe y de las relaciones hemisféricas.

2) LA ERA DEL BUEN VECINO (1934-1947)¹⁶

Con la asunción de la administración demócrata de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), la política exterior estadounidense hacia Latinoamérica comenzó a reflejar un nuevo enfoque de las relaciones hemisféricas. La intimidación y la intervención fueron reemplazadas por la cooperación y por una mayor aceptación del Derecho Internacional. La política del Buen Vecino trataba de compatibilizar la idea de Destino Manifiesto inserta en la Doctrina Monroe con el resguardo del principio de no intervención presente en las doctrinas y prácticas del Derecho Internacional latinoamericano¹⁷. Con F.D. Roosevelt, se substituyó una estrategia de ocupación y de amenaza militar por una de apoyo comercial y financiero a las naciones del Sur.

Las principales razones para este cambio de giro fueron a la vez económicas y estratégicas. Aunque el proyecto buscaba establecer la ascendencia norteamericana sobre todo el continente, esto se hizo más a través de la construcción de consensos que por medio de imposiciones justificadas por alguna forma de empresarialismo moral. Esto dio a dicha política un carácter hegemónico. Washington extendía de este modo su influencia también hacia Sudamérica. En lo económico, se buscaba revivir el comercio hemisférico, la deprimida economía estadounidense y las mucho más vapuleadas economías latinoamericanas mediante reducciones de tarifas arancelarias.

En su operacionalización el proyecto de Roosevelt tuvo un sesgo claramente estatista y keynesiano. Un ejemplo de estas iniciativas fue la creación del **Export-Import Bank**, en 1934, para otorgar empréstitos a los países latinoamericanos con la condición de que los fondos fuesen usados para adquirir exportaciones norteamericanas. Con estos

recursos se realizaron diversos proyectos de modernización en el continente lo que permitió a los EE.UU. asumir un rol de liderazgo "legítimo" indisputable en los asuntos económicos de todo el hemisferio. También se crearon las bases de un mecanismo de desarrollo internacional sustentado en los principios de difusión y transferencia de capital y tecnología. En esto, las políticas del Buen Vecino contenían embríonicamente las ideas del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa de los años 40, el Punto Cuarto de los años 50 y la Alianza para el Progreso, ya insertada en la Primera Década del Desarrollo de las Naciones Unidas de los años 60.

En lo relativo a estrategia global, la Política del Buen Vecino buscó abrir mercados y crear aliados estratégicos en un eventual conflicto que ya comenzaba a delinearse con las potencias que más tarde se denominarían el Eje Roma-Berlín-Tokio. En esto se pretendía, no sólo estrechar los vínculos de cooperación existentes, sino que forjar nexos de cooperación política y militar recíprocos. Por esta razón, los EE.UU. trató de convencer a los gobiernos latinoamericanos en la Conferencia Panamericana de 1938, que las potencias fascistas eran una amenaza para todo el continente. La propuesta norteamericana se orientó a crear una fuerza hemisférica, para lo cual proponía una acción unificada. Este llamado a la acción conjunta no tuvo el éxito esperado, en especial con los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile), ya que estos tenían fuertes vínculos con los países que Washington definía como "enemigos".

La inicial neutralidad latinoamericana estimuló aún más a los Estados Unidos a persistir en su búsqueda de mayores vínculos estratégicos formalizados en el ámbito militar y económico. El objetivo inmediato de Washington era contrarrestar la influencia relativa -especialmente en lo militar- de los países del Eje, los que por años habían sido la principal fuente de instrucción y aprovisionamiento de los ejércitos sudamericanos. Para lograr esta neutralización, Estados Unidos envió decenas de asesores militares, incrementó la venta de armamentos y negoció tratados para establecer bases en Latinoamérica. Esto implicó un importante traspaso de recursos financieros en equipa-

miento, entrenamiento, infraestructura y otros. También significó el inicio de una relación de codependencia entre los aparatos militares del Norte y del Sur que se afianzaría en los cincuenta años siguientes.

Al final de la guerra, la administración norteamericana percibía a los países latinoamericanos como aliados cercanos, con los cuales había participado en la defensa del continente. Esta percepción era recíproca. Por medio de esta nueva fórmula, el país del Norte buscaba borrar su imagen de estado agresor heredada de la época intervencionista. Al mismo tiempo pretendía materializar el “espíritu de panamericanismo” de la nueva política. Esto se expresó en un aumento de las relaciones comerciales, técnicas y militares y especialmente en el financiamiento de proyectos de infraestructura, tales como la Carretera Panamericana, construcción de aeropuertos y otros.

En retrospectiva, éste puede calificarse como el período más fructífero en la cooperación internacional hemisférica, especialmente en el ámbito diplomático y militar. Sin embargo, la Política del Buen Vecino simbólica y materialmente benefició mucho más a los EE.UU. que a Latinoamérica. Por ejemplo, a pesar de las intenciones comerciales declaradas, los subsidios agrícolas, las barreras arancelarias y noarancelarias y otras formas de proteccionismo de hecho frente a las exportaciones latinoamericanas se mantuvieron. En cambio, los gobiernos de América Latina se comprometieron a mantener congelados los precios de materias primas “estratégicas” que vendían a los Estados Unidos, lo que se cumplió incondicionalmente.

Ya en la postguerra, el gobierno de Harry Truman (1945-1953); se desplazó desde la “relación especial” con Latinoamérica, descrita anteriormente, hacia un globalismo propio del nuevo rol estadounidense como líder del mundo occidental. El diálogo iniciado por la administración de F.D. Roosevelt, fue quedando cada vez más rezagado. Es más, las cuestiones económicas y en particular los problemas del subdesarrollo del Sur no aparecían en forma significativa en la agenda regional de la superpotencia. Por el contrario, en 1947, el Tratado de Río (TIAR-Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) creó un

mecanismo de defensa colectiva, enfatizando mucho más los intereses estratégico-militares globales de Washington que las necesidades de sus aliados del Sur. En particular el Tratado articulaba los discursos e intereses de una burocracia militar emergente y expansiva, la que no había tenido hasta entonces una fisonomía autónoma dentro del estado norteamericano.

Cuando la Unión Panamericana fue rebautizada como la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, ésta retuvo su función de administradora de la hegemonía estadounidense en el continente¹⁸. En el hecho, como muchos de sus críticos lo expresarían, la OEA fue en un comienzo poco más que una envoltura de relaciones públicas del TIAR. Por lo demás, la creciente polarización Este-Oeste daba una justificación de imperativo a la realización de los intereses norteamericanos en la región. Débiles esfuerzos de parte de algunos gobiernos de usar las Naciones Unidas como un foro para tratar problemas regionales fueron generalmente infructuosos, como había ocurrido en el pasado con la Liga de las Naciones. Este había sido ya el caso en 1945 con las tentativas fallidas de participar en una eventual Organización de Comercio Internacional (ITO) para estabilizar los precios de materias primas. Enfrentada a la oposición de Washington, esta organización nunca fue creada. En su lugar se establecería en 1947, una entidad "temporal" para regularizar el comercio mundial fuertemente sesgada a favor de los países industrializados: el Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio (GATT)¹⁹.

3) LA GUERRA FRIA (1947-1989)²⁰

Dos percepciones definieron las políticas de las administraciones de Harry Truman (1944-1952) y de Dwight Eisenhower (1953-1960) hacia Latinoamérica. Por un lado la élite política estadounidense veía con preocupación el surgimiento en el área de sectores sociales que anteriormente no eran actores relevantes. Más importante aún, fue la percepción de que tales sectores habían comenzado a organizarse po-

líticamente y a ejercer presión sobre los gobiernos para impulsar cambios reivindicativos: redistribución del ingreso, leyes laborales, reformas agrarias y otras reformas fundamentales. Los decisores norteamericanos consideraban esta “transición social, política y económica” en un contexto de Guerra Fría como altamente peligrosa y susceptible de vincularse con el otro hecho preocupante: la “amenaza comunista” ²¹.

La imagen estadounidense de la Guerra Fría implicó una definición de intenciones soviéticas de expandir su influencia en las naciones menos desarrolladas, y, por ende en Latinoamérica. Esta definición también se enmarcaba en un cambio radical de la política doméstica condicionada por el anticomunismo histórico del McCartismo. La prescripción derivada de este diagnóstico fue asumir un rol de contención frente a la intromisión comunista y de apoyo a los gobiernos que intentaban aplastar a los movimientos insurgentes locales. En otras palabras, los procesos político-sociales internos se descontextualizaron de su entorno estructural e histórico inmediato, proyectándose, en cambio, en la pantalla del conflicto bipolar Este-Oeste. La expresión más concreta de este McCartismo global fue la política exterior del Secretario de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles. Las implicaciones regionales del paroxismo político de Dulles²², fueron incalculables en impacto y persistencia. Se impuso de nuevo un estilo agresivo y altamente ideológico en la política exterior estadounidense hacia América Latina²³. Debe recordarse, sin embargo que esta política se estructuraba sobre un marco cultural y una práctica de políticas exteriores que precedían a la Guerra Fría por más de un siglo. El anticomunismo sólo dio una justificación altamente persuasiva a una práctica de intervencionismo paternalista con profundas raíces históricas y culturales. Las élites latinoamericanas más conservadoras fueron indudablemente las beneficiarias directas de las políticas de Guerra Fría: los EE.UU. se convertían, de hecho, en una fuerza contrarrevolucionaria y en el garante externo de su sobrevivencia.

El caso más palpable de confusión intencional de Guerra Fría con movimientos reivindicacionistas locales se dio con la intervención de la CIA en Guatemala en 1954 ²⁴. El antecedente más inmediato de es-

ta operación clandestina fue la campaña encubierta que, un año antes destruyese el gobierno nacionalista del Premier Mossadegh y reinstalase a Mohamed Reza Pahlevi como monarca absoluto de Irán. La acción en Guatemala se orientó a derrocar el gobierno moderadamente nacionalista de Jacobo Arbenz e instalar en su lugar a la represiva e incompetente dictadura del Coronel Carlos Castillo Armas. Este hecho revistió particular importancia: inauguró una estrategia de subversión y acciones clandestinas que latinoamericanizaría las intervenciones abiertas de otrora²⁵.

Pese a eso, las presiones por cambio social no cesaron. Por el contrario, se agudizaron y radicalizaron en contenido y expresión, llevando a un alineamiento de hecho entre movimientos progresistas y apoyos externos del bloque soviético. Vale decir, el anticomunismo militante creó inevitablemente una profecía autosustentada: un nacionalismo populista igualmente militante y visceralmente antinorteamericano. Este fermento reivindicacionista, nacionalista, TercerMundista y popular constituyó la fuerza que años más tarde se expresaría en la Revolución Cubana (1959). La respuesta norteamericana al desafío planteado por la Revolución fué reformista: la Alianza para el Progreso²⁶ del Presidente John Kennedy (1960-1963), lanzada en 1961 durante la reunión de cancilleres de la OEA en Punta del Este²⁷.

El objetivo central de la Alianza fue prevenir una explosión insurgente. Esto se lograría a través de dos vías principales. Una era creando las condiciones sociales y económicas necesarias para enfrentar los problemas del subdesarrollo en la región; vale decir, el desarrollo sería el antídoto de la insurgencia. La otra era incorporando a los sectores más desposeídos que se percibían como los más vulnerables a ser atraídos por los movimientos revolucionarios.

Si bien es cierto que el “desarrollo” y el uso masivo de los medios de comunicación eran los instrumentos principales de la Alianza, el “escudo protector” de la política latinoamericana de la administración Kennedy contenía un elemento altamente agresivo. Este era una política militar orientada a la creación de Fuerzas Especiales

destinadas a combatir la insurgencia guerrillera. Pese a su ingeniosa combinación de desarrollo con antiinsurgencia, los resultados concretos de esta política fueron precarios y limitados. La amenaza soviética aparecía más fuerte que nunca. Había una Cuba consolidada y desafiante que se transformó, a partir del fiasco de Bahía Cochinos (1961) y de la Crisis de los Cohetes (1963), no sólo en un triunfo ideológico de la URSS frente al Tercer Mundo, sino que en la segunda fuerza militar del continente.

A partir de la Revolución Cubana, la asistencia técnica militar varió no sólo en términos de equipamiento, sino que también experimentó un cambio radical en orientación y doctrina. El Tratado de Río había sido originariamente entendido como una declaración de defensa colectiva de las naciones del hemisferio frente al percibido peligro militar representado por la URSS. Con la Revolución Cubana, la visión del “peligro” varió hacia otra suerte de maniqueísmo: el “enemigo” fue ahora interno. Este fue caracterizado como la exportación de focos revolucionarios desde Cuba. La doctrina defensiva dejó de ser la guerra frontal para repeler una (poco creíble) invasión soviética, sino que la llamada doctrina de contrainsurgencia y “Acción Cívica”²⁸. En un comienzo las estrategias diseñadas para contrarrestar la acción de guerrillas locales fueron complementarias al uso de los programas de desarrollo de la Alianza para el Progreso como primer baluarte contrainsurgente. Sin embargo, en la medida que la Alianza fue frenándose y sus logros se hicieron más limitados, los mecanismos represivos tendieron a predominar.

Con la administración del demócrata Lyndon Johnson (1963-1969), después del asesinato de Kennedy, la estrategia de contención se desprendió paulatinamente de sus elementos desarrollistas y fue revertiéndose hacia el elemento militar de la misma²⁹. Esta vuelta al intervencionismo tradicional³⁰ debe ponerse en el contexto de una guerra de Vietnam que desangraba tanto el erario como la propia voluntad norteamericana de combatir. Paradojalmente, la cúpula militar en Washington fue adquiriendo una preeminencia y hegemonía “técnicas” para sacar al país de su **impasse** global. Lo que fue “escudo”

se hizo elemento central de la ecuación política hacia América Latina y el Tercer Mundo³¹.

El primer "ensayo" en gran escala de esta nueva política fue en Brasil con el golpe militar "institucional" del General Humberto Castelo Branco contra el gobierno constitucional y nacionalista de João Goulart en 1964; golpe que fue plena y abiertamente apoyado por Washington. El segundo fue la intervención directa de los EE.UU. en la República Dominicana en 1965 para prevenir una insurrección popular y nacionalista contra un régimen de facto. En América Latina, por su parte, tendencias continentalistas, integracionistas y de nacionalismo económico, inspiradas por la Doctrina de la CEPAL se manifestaban ya a mediados de los años 60. En parte esas tendencias respondían a un mayor grado de cuestionamiento por parte de los gobiernos reformistas y democráticos de la región del endurecimiento de la posición norteamericana, ejemplificada por las ya referidas intervenciones: una más encubierta en Brasil y otra abierta en la República Dominicana. Estas tendencias se expresaron en el fuerte acuerdo de los gobiernos para fortalecer el Pacto Andino entre Colombia, Venezuela, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia y, en especial en el llamado "consenso de Viña del Mar"³². En este último documento, los ministros de Economía y Relaciones Exteriores de la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas articularon el malestar de sus gobiernos frente a la política exterior estadounidense, especialmente en lo relativo al mito de la "ayuda exterior" y al trato discriminatorio en materia económica.

Que el llamado sector "pentagonal" había adquirido un creciente grado de "autonomía relativa" en la política estadounidense -especialmente en el ámbito latinoamericano- comenzó a delinearse en forma creciente desde los golpes en Honduras en 1963, Brasil en 1964 y la invasión a la República Dominicana (1965). Sin embargo, la influencia "pentagonal" en la política sólo se hizo manifiesta en 1969 durante el régimen de Richard Nixon (1969-1974). Con la inauguración de la administración republicana del ex-Vicepresidente de Eisenhower, esta tendencia intervencionista, militarista y marcada-

mente antidemocrática se oficializó en el Informe Rockefeller de 1969³³. Dicho Informe había sido preparado por la Corporación Rand, esta última vinculada con los aparatos militares estadounidenses. El “endurecimiento” de la administración Nixon fue, en gran medida, la “respuesta” de Washington a la “insolencia” contenida en el Consenso de Viña del Mar y al latinoamericanismo económico del Pacto Andino. La percepción en la clase política del país del norte era que “las fuerzas de cambio en las...naciones Latinas eran tan poderosas que se encontraban más allá de manipulación externa”³⁴.

Substrayendo la retórica común en documentos de esta clase, el informe alentaba la formación de regímenes de Seguridad Nacional, bajo el control de lo que en él se denominaban “militares nuevos”. El rol de estos regímenes era ostensiblemente detener el avance insurgente, nacionalista y populista, a la vez que modernizar las sociedades latinoamericanas. Un ejemplo notable de esta política “dura” fue la planificación, financiamiento y gestión de un proceso de desestabilización en Chile, iniciado en 1969. Este llegó a su clímax con el golpe militar de 1973³⁵, proyectándose en apoyo al régimen de facto durante la administración interina de Gerald Ford (1974-1976). Con esto, lo que fuese contrainsurgencia y acción cívica se transformó en una ideología totalitaria y mucho más persuasiva: la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional³⁶. Los efectos de esta doctrina en el continente fueron devastadores en términos de desarrollo económico, social y político. Hacia 1975, la mayoría de los países de la región -incluyendo aquellos de mayor raigambre democrática- habían sucumbido a regímenes de capitalismo autoritario de corte muy similar. En sólo siete años, 15 de las veintiuna repúblicas latinoamericanas se hallaban bajo el control de dictaduras militares³⁷.

Dichos regímenes, que Marcio Moreira Alves llamó “estados terroristas”³⁸, no sólo se caracterizaron por violaciones masivas, persistentes y extremas de Derechos Humanos, sino que fueron, quizás con una calificada excepción, también desastrosos en su gestión económica al largo plazo. En lo internacional, más allá de obscurecer la reputación de América Latina, los regímenes de seguridad nacional dañan

ron gravemente los procesos de integración, debilitando la solidaridad latinoamericana. Es más, llevaron lo que hasta entonces había sido una crisis de legitimidad generalizada al borde de una crisis de dominación: la inhabilidad de parte de los propios regímenes de fuerza de controlar sus sociedades aún por medios extremos³⁹. La revolución en Nicaragua y la rebelión en El Salvador apuntaban, una vez más, hacia un escenario insurgente como alternativa a la represión.

Esta expansión militarista en América Latina se relacionó claramente con la militarización interna de los EE.UU. resultante de la guerra del Sudeste Asiático. La cúpula militar en Washington, con el apoyo de una administración propicia y obsesionada con el desorden interno, expresó su influencia transnacional a través de clientelas externas formadas en sus propias escuelas de contrainsurgencia. Estos regímenes de seguridad nacional (que Jaguaribe y Chomsky han llamado alternativamente "protofascistas" y de "fascismo colonial"⁴⁰) eran ideológica y materialmente dependientes de sus fuentes de apoyo externas. Esto llevó a la configuración de un tipo de estado de seguridad nacional "duro" pero políticamente débil y altamente vulnerable a factores exógenos a pesar de su nacionalismo retórico. Los regímenes de seguridad nacional, con las solas excepciones del Perú bajo el General Juan Velasco Alvarado y de Panamá bajo el General Omar Torrijos, propiciaban posturas monetaristas y aperturistas en lo internacional y contrarios por lo general a políticas económicas proteccionistas, integracionistas, populistas y nacionalistas. El aumento de la pretendida "autonomía relativa" de los regímenes de seguridad nacional frente a la llamada "sociedad civil", se logró inevitablemente a costa de una erosión profunda de la soberanía relativa de los estados. En otras palabras, el estado se transnacionalizó frente a clientelas externas, especialmente en lo que decía relación con su seguridad interna, el manejo de la economía y sus relaciones internacionales.

A la larga, la "pentagonización" de la política presentó una amenaza a la hegemonía tanto de la élite dirigente civil de los Estados Unidos como a los poderosos y altamente transnacionalizados sectores económicos del Noreste estadounidense. Fueron estos sectores los

que, galvanizados por el escándalo de Watergate (quizá un intento fallido de autogolpe de estado), contribuyeron en gran medida al desmoronamiento del régimen de Nixon. Con esto comenzaría a configurarse un nuevo factor de poder en Washington: la corriente “trilateralista”, representativa de la fracción más internacionalizada del capitalismo postindustrial. A partir de entonces, con la consolidación de esta nueva corriente, el sector pentagonista comenzó a experimentar sucesivos fracasos globales y domésticos.

La administración demócrata de James Carter (1976-1980) significó el triunfo político de los trilateralistas. Aunque Carter, fue derrotado por los ultranacionalistas “duros” en 1980, que llevarían al poder al republicano Ronald Reagan (1980-1988), el sector trilateral sería ya una parte constitutiva del bloque en el poder. Es más, se entronizaría como fracción hegemónica en la dirección de la política norteamericana. Esta influencia se hizo notar fuertemente con la caída del Secretario de Estado, el General Alexander Haig en 1982 y su reemplazo por el trilateralista George Schultz, durante la administración Reagan. Este cambio de equipo no sólo implicó la salida del controvertido Secretario de Estado sino que, el desmembramiento de su entourage ultranacionalista formado por la Asesora de Política Exterior, Jeanne Kirkpatrick, su representante ante las Naciones Unidas, Vernon Walters, y del Senador Jesse Helms.

A pesar de que la administración Reagan practicó una suerte de pentagonismo simbólico y a veces teatral⁴¹, apoyando lo que sus asesores pentagonistas llamaban “regímenes autoritarios amistosos”⁴², la base de su política exterior, especialmente hacia América Latina fue progresivamente inclinándose hacia las formulas trilateralistas recomendadas por el Informe Linowitz de 1975⁴³. En este contexto, la política de hecho fue una búsqueda de salidas de transición, para encarar la crisis de dominación enfrentada por los regímenes de seguridad nacional que Washington ayudará a crear a partir del Informe Rockefeller de 1969.

Sin apoyo externo y habiendo cumplido su doble misión de contención y de reversión del proceso integracionista, los regímenes de seguridad nacional desaparecieron con la misma celeridad con que surgieron en la década precedente. En su lugar aparecerían “democracias restringidas”, sostenedoras del orden socioeconómico creado por los mismos regímenes de seguridad nacional y producto de pactos entre élites. La “democratización” de América Latina también correspondió a un conjunto de circunstancias nuevas en la crisis económica, política y social de la región.

Una de estas fue la crisis de la deuda externa, que hizo imposible que los países pudiesen cubrir sus préstamos externos a partir de sus exportaciones. El endeudamiento acelerado latinoamericano fue, por una parte, una resultante directa de las políticas de desarrollo insustentable y reinserción forzosa contenidas en las agendas neoliberales de los “regímenes de excepción” en Argentina, Chile, Uruguay, y en cierta medida, Brasil. Por otra parte, la crisis de la deuda latinoamericana se originó en las tentativas infructuosas de revivir el modelo de sustitución de importaciones por vía de una expansión de exportaciones y créditos externos.

Deuda Externa⁴⁴

PAISES	(1000 millones de Dólares)			% de variación	
	1970	1982	1985	15 años	anual
Argentina	1.9	15.8	50.8	2674	178.3
Brasil	3.2	47.6	107.3	3353	223.5
Chile	2.1	5.2	21.0	1000	66.7
México	3.2	50.4	99.0	3094	206.3
Venezuela	0.7	12.1	33.6	4800	320.0

Este fue primordialmente el caso con los países exportadores de petróleo (México y Venezuela) y que invirtieron préstamos externos

para desarrollar su infraestructura exportadora; aunque Brasil -un consumidor neto de petróleo- se encontró en una situación parecida. El incentivo para este endeudamiento fue la disponibilidad de créditos fáciles en la banca privada internacional, derivados del reciclaje de petrodólares y con bajas aunque flotantes tasas de interés. A mediados de los años de la década del 80, América Latina se encontraba en un agudo y generalizado estado de bancarrota. Una breve comparación de las cifras ayudaría a presentar la magnitud del problema.⁴⁵

El endeudamiento de América Latina en 1987				
	Deuda total (millions)	Deuda per cápita	Deuda/Ingreso per cápita	Variación anual
Argentina	54500.	1750.	75.1	5.8
Bolivia	4450.	705.	130.6	4.3
Brasil	116900.	795.	46.2	5.3
Chile	20510.	1648.	96.9	-0.1
Colombia	15700.	512.	36.8	6.4
Costa Rica	3800.	1351.	113.5	1.6
Rep.Dominicana	3700.	532.	54.8	1.5
Ecuador	9600.	964.	83.8	11.0
El Salvador	2250.	485.	68.3	2.3
Guatemala	2720.	315.	27.2	3.0
Haití	74.	120.	37.5	5.7
Honduras	3145.	652.	93.1	7.3
Méjico	105600.	1290.	63.2	4.0
Nicaragua	620.	1868.	217.1	7.4
Panamá	4900.	2154.	109.0	2.0
Paraguay	2000.	470.	37.9	8.6
Perú	15300.	738.	73.8	5.8
Uruguay	5600.	1889.	95.4	7.8
Venezuela	32200.	1770.	51.9	-0.1

La cifra total de endeudamiento para 1988 sobrepasó los 400 mil millones de dólares, siendo los deudores principales Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela y Perú⁴⁶. De hecho, doce de entre los 17 países más endeudados en todo el mundo se encontraban (y aún se encuentran) en América Latina.⁴⁷ El interés anual promedio pagado por la región en el servicio de su deuda externa era en 1986-87 de 33 por ciento de todas sus exportaciones.

Las políticas de ajuste estructural recomendadas por la banca mundial para enfrentar la crisis requerían de un “trueque” estabilizador entre democracia política para los sectores medios y austeridad económica para todos.

La otra circunstancia conducente a la “transición democrática” fue la búsqueda por parte de la potencia dominante de un modo de manejar la encrucijada centroamericana formada por la insurgencia salvadoreña y el gobierno sandinista en Nicaragua. El desarrollo del conflicto centroamericano (1979-1991) tuvo sin embargo, consecuencias inesperadas en Latinoamérica, especialmente en lo relativo a la búsqueda de soluciones al **impasse**, expresadas en “iniciativas de paz”. El Grupo de Contadora, su respectivo grupo de apoyo, Esquipulas I y II y más tarde el llamado Grupo de los Ocho, implicaron el surgimiento de una cierta modalidad de relación política directa entre los principales países del área, operando al margen del esquema de relaciones bilaterales con los EE.UU. y también al margen del pseudo-multilateralismo de la OEA⁴⁸. Concretamente, dichas concertaciones significaban al mismo tiempo una respuesta latinoamericana y un elemento de persuasión para la búsqueda de la paz, la democratización, el desarrollo económico y los Derechos Humanos⁴⁹.

4) CONTINENTALISMO EMERGENTE (1989-) ⁵⁰

Con la administración del Presidente George Bush (1988-1992), la agenda norteamericana para América Latina incluyó fundamentalmente tres elementos. Uno fue el refuerzo al proceso de retorno a la

democracia formal por medio de fórmulas pactadas. El segundo estaba constituido por un paquete de medidas económicas tendientes a liberalizar y abrir las economías a los capitales e importaciones norteamericanas, como un modo de manejar la deuda externa. El tercer elemento ha sido el llamado “problema de la droga”. Este tercer componente es una mutación de la ya obsoleta doctrina de la seguridad nacional, pero con connotaciones mucho más estrechas, definidas por la noción de “conflicto de baja intensidad” (CBI)⁵¹.

En la medida que los procesos de democratización restringida avanzaron desde una muy precaria “transición” hacia una pretendida “consolidación” democrática a lo largo y ancho del continente, la amenaza de una crisis de dominación se fue aparentemente alejando. Sin embargo, el problema de la deuda gravitaba fuertemente contra las posibilidades mismas de consolidación, y, a la larga, de estabilidad. En este sentido, la deuda ofrecía a Washington tanto un problema de potencial inestabilidad, como una oportunidad de reforzar su ya fuerte posición en el continente. Fue por vía de las condicionalidades adosadas al manejo de la deuda que el país del norte, a través de los organismos reguladores del sistema financiero y de comercio mundial, impuso una agenda de transformación macroeconómica, conocida como “ajuste estructural”⁵².

En el campo de la seguridad hemisférica, la distensión global entre Oriente y Occidente resultante del fin de la Guerra Fría significó una atenuación de la percepción de “peligro de penetración comunista”. Aunque insurgencias internas continuaron en una vasta gama de regiones (Guatemala, El Salvador, Colombia, Perú), estos conflictos se veían como “contenibles” y esencialmente nacionales. Las principales amenazas a los intereses de seguridad norteamericanos en la región emanaban del narcotráfico, lo que en ningún caso era comparable a un tipo de conflicto regional como el de Centroamérica. La masiva invasión de Panamá en 1989, ostensiblemente para deponer y capturar a un “exaliado”, el Jefe de la Guardia Nacional panameña y “hombre fuerte”, el General Manuel Noriega, fue justificada por la administración Bush en términos de la pretendida “guerra anti-dro-

gas” y no en los términos ideológicos de la Guerra Fría. En todo caso, esta cruenta acción reiteró al continente la voluntad de Washington de intervenir en el área por cualquier motivo que el gobierno norteamericano definiese en su esfera de intereses.

En el orden mundial, hasta 1990 las únicas amenazas reales para los EE.UU. eran fundamentalmente aquellas de carácter económico, derivadas de una consolidación de bloques económicos fuertes dentro del Primer Mundo. Una era el surgimiento de un superpoder productivo-financiero en Japón y el otro, una Comunidad Europea poderosísima perfilándose a partir de 1992. Se agregaba a esto último la posibilidad de expansión de Europa hacia lo que hasta 1989 había sido el bloque oriental, ejemplificada por la dramática caída del Muro de Berlín y la reunificación de las dos Alemanias. Es en este contexto que las políticas de libre comercio a escala continental (con Canadá y México),⁵³ y, en última instancia, la propia Iniciativa para las Américas se ubican ⁵⁴.

La invasión de Kuwait por Irak ofreció a Washington un pretexto para demostrar su poderío militar, y de paso recuperar su rol de potencia global dominante, y también hegemónica, dentro del Primer Mundo. La Guerra del Golfo Pérsico señaló a Europa y Japón de que los EE.UU. se imponía en su principal y quizás única área de “ventaja comparativa” global: lo militar. También implicó un mensaje inequívoco a Japón y Europa que los EE.UU. era capaz de controlar militarmente el acceso a las principales fuentes energéticas del Medio Oriente, de las cuales dependía el crecimiento de las economías de Europa y Japón⁵⁵. A partir de 1991, una nueva síntesis hegemónica entre “realismo” geopolítico e “interdependentismo” geo-económico, con predominio de este último discurso, comenzó a tomar forma en Washington.

Sin embargo, esta nueva hegemonía -y su correspondiente correlación de fuerzas- no es necesariamente estable, ni definitiva. Con el golpe militar que derrocó al Presidente constitucional de Haití; Jean-Bertrand Aristide, en septiembre de 1991, la que parecía una tendencia sostenida a la desmilitarización sufrió un revés significativo.

Pese a la fuerte unanimidad entre los miembros de la OEA -encabezados por el Canadá- en el sentido de restaurar el gobierno civil haitiano por la fuerza si fuese necesario, la respuesta de Washington fue sumamente ambigua. En dramático contraste con su padrón histórico, reiterado con su reciente posición beligerante en Panamá y Kuwait, la administración Bush decidió no utilizar una fuerza multilateral en contra del nuevo régimen militar del General Raoul Cedras. En su lugar, un inocuo embargo fue establecido⁵⁶. En contexto, esta profesión de “no intervencionismo” significó una señal a otras burocracias de seguridad nacional en el continente. Por un lado indicaba que el sector pentagonal en Washington gozaba aún de un grado importante de poder en el ámbito de las relaciones hemisféricas. Por el otro lado, apuntaba a que la administración en Washington no estaba dispuesta a desestabilizar a un cliente “leal”, mientras esa lealtad fuese refrendada por una fuerte vinculación con su propia burocracia militar. El leve revivalismo militarista en Venezuela, Colombia, Perú, Guatemala y, en menor escala, Chile en 1992-93 ha sido en parte acicateado por esta percibida ambigüedad.

NOTAS

- 1 Para una perspectiva de síntesis histórica véase Luis Maira, “**Introducción: una mirada histórica a los márgenes de hegemonía internacional de los Estados Unidos**”, en Maira (Comp.), El Sistema Internacional y América Latina. ¿Una Nueva Hegemonía Norteamericana?, (Buenos Aires: RIAL, 1986), pp. 15-32.
- 2 Dejando de lado la dependencia económica de lo que fuera el “bloque oriental, fueron las acciones del liderazgo cubano -la Revolución misma, la victoria de Playa Girón, el convencer al Premier Kruschev para que instalara cohetes soviéticos de alcance medio en la isla- las que motivaron reacciones estadounidenses.
- 3 Referencias específicas sobre esta era pueden ser encontradas en Federico Gil, Latin American-United States Relations, (New York: Harcourt, Brace Jovanovich, Inc., 1971), pp. 64-76, 86-140, 183-184, 148, 153; también en Jerome Slater, “**United States Policy in Latin America**”, en Jan Black, (Ed.), Latin America: Its Problems and its Promise, (Boulder: Westview Press, 1984), pp. 222-223; y en James Lee Ray, “International Relations in Latin America”, en Black, op. cit., pp. 210-212.
- 4 La Guerra de 1812 marca tanto la consolidación de la república Americana (los EE.UU.), resultante de la revolución de 1776 como el surgimiento político del Dominio del Canadá, cuya fundación jurídica no ocurriría hasta la Confederación de 1867. La ideología canadiense se forjó a partir de una contra-revolución realista frente a la independencia estadounidense, la que había resultado en el exilio forzoso de más de un tercio de la población de las Trece Colonias hacia los territorios de Upper y Lower, Canadá en las regiones Atlánticas de New Brunswick, Nova Scotia, Terranova y las Islas de Prince Edward. La derrota de las fuerzas de la Unión en 1812 definió la frontera entre los dos países.
- 5 Véase Julius W. Pratt, A History of United States Foreign Policy, Third Edition, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 53-55, 71-74.
- 6 Pratt, op. cit., pp. 76-88.
- 7 La expresión fue usada por primera vez en un editorial sobre la cuestión de Texas que apareció en la Democratic Review, de Julio-Agosto de 1845, firmado por John L. O’Sullivan. Sus orígenes se remontan a la posición del Secretario de Estado en 1819 (y luego Presidente, 1825-29) John Quincy Adams, casi tres décadas antes, durante la negociación del Tratado de Florida, en relación con el derecho natural de expansión estadounidense en territorios coloniales europeos. Un breve pero sugerente análisis de los fundamentos históricos y filosóficos del racismo mesiánico presente en la doctrina Anglo-Americana del “Destino Manifiesto” se puede encontrar en Hugh Tinker, Race, Conflict and International Order. From Empire to United Nations, (Londres: The Macmillan Press Ltd. 1977), pp. 6-8, 17, 32-33.

- 8 Esta iniciativa contó tanto con el apoyo de las administraciones del demócrata Grover Cleveland (1885-1889), bajo cuyo gobierno se gestó la iniciativa, como de su sucesor republicano Benjamin Harrison (1889-1893).
- 9 Gil, op. cit., p. 44.
- 10 Sudamérica venía saliendo de dos cruentas guerras multi-nacionales en la década de 1870 a 1880. Una fue la Guerra de la Triple Alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay (1864-1870), que culminó en un virtual genocidio en este último país. La otra fue la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia (1879-1883), lo que produjo considerables pérdidas a los países derrotados y afianzó los intereses británicos en el área.
- 11 Gil, op. cit., p. 67.
- 12 Estas expresiones corresponden al discurso del Presidente Theodore Roosevelt ante el Congreso de su país el 6 de Diciembre de 1904. Véase, Edmund Gaspar, La Diplomacia y Política Norteamericana en América Latina, (México Ediciones Guernica, 1878), p. 42.
- 13 Esta expresión literal se encuentra en el Mensaje Anual al Congreso del 6 de Diciembre de 1904.
- 14 Esta visión corresponde al racismo inmanente de las doctrinas imperialistas del Siglo XIX, derivadas del mal llamado “Darwinismo Social” del sociólogo británico Herbert Spencer y en especial del historiador francés Joseph-Arthur de Gobineau (1816-82) y del pensador inglés (naturalizado alemán) Huston Stewart Chamberlain (1855-1926). En las obras de estos últimos -Essai Sur L'inégalité des races humaines (1853- 55, en cuatro volúmenes) y The Foundations of the Nineteenth Century (1899)- la noción de “raza” (en el caso aquí discutido, la “raza Anglosajona”) se hace sinónimo con la idea de “civilización”. Esta visiones imperialistas caracterizaban a los pueblos menos “blancos” -para usar el vocablo en boga entonces- en términos de “razas inferiores sin ley” (“**lesser breeds without the law**”). Véase Tinker, op. cit., p. 7.
- 15 Debe destacarse, que a pesar de que Woodrow Wilson fuese el principal impulsor de la Liga de las Naciones, paradójicamente, el Congreso de la Unión rehusó ratificar la firma de la convención de la Liga, por lo que los EE.UU. no se hizo miembro. Esto significó una vuelta al nacionalismo malamente llamado “aislacionista” en lo que se refiere al Hemisferio.
- 16 Para un análisis de este período en general, véase, Gil, op. cit., pp. 155-194.

- 17 Hubo algunas excepciones, sin embargo. Una fue la intervención “diplomática” en Cuba, para moderar la rebelión popular de 1934 que derribó al dictador Gerardo Machado. Otra fue la disputa con México a fines de la década del 30 a raíz de la nacionalización petrolera (y subsecuente creación de la empresa estatal PEMEX) por el gobierno populista de Lázaro Cárdenas (1934-1940), en la que al final se llegaría a un acuerdo mutuamente satisfactorio. Otro fue el manejo de la guerra entre Perú y Ecuador en 1941 en la que el último fué forzado a ceder territorio para la mantención de la “paz hemisférica”.
- 18 Véase Jerome Slater, “**United States Policy in Latin America**” en Black, *op.cit.*, pp. 224-226.
- 19 Véase Willy Brandt, North-South: A Program for Survival, The Report of the Independent Commission on International Development under the Chairmanship of Willy Brandt, (Cambridge: The M.I.T. Press, 1980), pp. 36-37.
- 20 Véase Richard Immerman, The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention, (Austin: University of Texas Press, 1982), pp. 4-19.
- 21 Véase Steel, *op. cit.*, 180-228.
- 22 Un análisis profundo y muy sugerente de la ideología de J. F. Dulles y el efecto de sus valores personales en las “imágenes del enemigo” en la política exterior estadounidense es el de Ole Holsti, The Belief System and National Images: John Foster Dulles and the Soviet Union, (Ph.D. Thesis: Stanford University, 1962), en microfilm, pp. 1-45.
- 23 Este estilo dogmático y agresivo hacia la región surgió nuevamente con los períodos de los Secretarios de Estado Henry Kissinger, bajo la administración de Nixon y en especial de Alexander Haig, bajo Ronald Reagan.
- 24 Immerman, *op. cit.*, *passim*.
- 25 Véase E. Bradford Burns, Latin America: A Concise Interpretative History, Cuarta Edición, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1986), pp. 271-279.
- 26 La idea de la Alianza fue originalmente propuesta a mediados de los años 50 al gobierno del Presidente Eisenhower por el Presidente brasileño Juscelino Kubitschek, bajo el nombre de **Operação Panamericana**. En su mayor parte la propuesta fue ignorada por el gobierno de Washington.
- 27 Un análisis de la Alianza está contenido en Jerome Levinson y Juan de Onís, The Alliance that Lost its Way: A Critical Report of the Alliance for Progress, (Chicago: Quadrangle Books, 1970), *passim*.

- 28 Véase William Barber y Neale Ronning, Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America, (Columbus: Ohio State University Press, 1966), pp. 217-245. Una conceptualización y crítica de las políticas de contención se puede ver en John Lovell, “**Military-dominated Regimes and Political Development: A Critique of Some Prominent Views**”, in Monte Palmer and Larry Stern (Eds.), Political Development in Changing Societies: An Analysis of Modernization, (Lexington: Heath Lexington Books: 1971), pp. 159-179. Una visión más directa y aplicada de la “deontología desarrollista” de la contra insurgencia, se encuentra en el texto del U.S. Army Special Warfare School, Counterinsurgency Planning Guide, Special Text No. 31-176 (NC: May 1964).
- 29 Véase, por ejemplo, Walter LaFeber, America, Russia and the Cold War, 1945-1971, (New York: John Willey and Sons, 1972), pp. 253-258. Una visión comprensiva del cambio fundamental en el paradigma de desarrollo estadounidense desde una teleología de “democracia” con “desarrollo” hacia una de “orden”, se puede encontrar en Donal Cruise O’Brien, “**Modernization, Order and the Erosion of a Democratic Ideal: American Political Science 1960-1970**”, Journal of Development Studies, (Julio, 1972), pp. 351-378.
- 30 Slater, op. cit., pp. 228-232.
- 31 Edmund Gaspar, en su trabajo para el American Enterprise Institute (AEI), de orientación conservadora, ha cuestionado la hipótesis de la influencia estadounidense en las fuerzas armadas de la región sobre la base que esto es meramente “propaganda izquierdista”. El postula que “la gratitud es rara en la política... Los militares latinoamericanos son un grupo orgulloso de individuos sin inclinaciones a la servidumbre”. Véase Gaspar, United States-Latin America: A Special Relationship?, (Washington: American Enterprise Institute, 1978), pp. 55-56. En esto el autor citado contradice la opinión oficial del entonces Secretario de Defensa del gobierno del Presidente Kennedy, Robert McNamara, quien expresase ante una comisión parlamentaria el 16 de Marzo de 1961: “Probablemente el rédito mayor de nuestra inversión en asistencia militar proviene del entrenamiento de oficiales seleccionados y especialistas claves en nuestras escuelas y centros de entrenamiento militares en los Estados Unidos y en ultramar... Para nosotros no es posible poner un precio a los lazos de amistad con estos hombres”. U.S. Congress, **House Committee on Appropriations**, Hearings, Vol.1, (16 de Marzo de 1961), p.359.
- 32 Levinson y de Onís, op. cit., pp. 183-184.
- 33 La llamada “Doctrina Nixon”, fue articulada en el Rockefeller Report of a United States Fact-Finding Mission to the Western Hemisphere, (Chicago Quadrangle Books, 1969), passim.
- 34 Véase Victor Marchetti y John D. Marks, The CIA and the Cult of Intelligence, (New York: Dell Publishing Co., 1974), p. 40. Censurado en el texto original. Esta frase se refiere a un trabajo hecho por el **Board of National Estimates** de la CIA en 1968.

- 35 Algunas de las mejores fuentes directas son el U.S. Senate Special Committee on Intelligence Activities, Report of the Committee. Covert Action in Chile, presidido por el Senador por Idaho, Frank Church, 1976 y los ITT Papers, publicados en español bajo el título Los Documentos Secretos de la ITT, (Santiago: Quimantú, 1971), *passim*. Una visión “desde adentro” es la contenida en el testimonio del ex Embajador Edward Korry de Marzo 27, 1973 ante el Sub Comité sobre Corporaciones Multinacionales, Comité de Relaciones Exteriores del Senado, también presidido por el Senador Frank Church, Multinational Corporations and United States Foreign Policy: The International Telephone and Telegraph Company in Chile, 1970-71, Primera Parte, pp. 277-318. Una versión más larga apareció en Penthouse, (Mayo 1977). Véase también Victor Marchetti y John Marks, The CIA and the Cult of Intelligence, (New York: A. Dell, 1974), pp. 38-43, 330-331, Anthony Sampson, The Sovereign State of ITT, (Greenwich: Fawcett, 1974), Donald Freed con Fred Landis, Death in Washington. The Murder of Orlando Letelier, (Westport- Lawrence, Hill & Co., 1980) y Armando Uribe, The Black Book of American Intervention in Chile, (Boston: Beacon Press, 1975), *passim*. y el ya mencionado libro de Marchetti y Marks, The CIA and the Cult of Intelligence, pp. 38-43.
- 36 Una caracterización de la Doctrina de la Seguridad Nacional, con especial aplicación al caso brasileño (pero con implicaciones para toda América Latina), se puede encontrar en Jean-Louis Weil, Joseph Comblin Judge Senese, “**The Repressive State: The Brazilian National Security Doctrine and Latin America**”, LARU Studies, Doc. No.3 (Toronto: LARU, c.1979), pp. 36-73. La naturaleza totalitaria de la doctrina -que algunos, tendenciosamente han caracterizado bajo el suave y equívoco rótulo de “autoritaria”- se expresa en: a) su vocación monista y excluyente, b) su alto contenido ideológico, c) su diferenciación tajante y maniquea entre “amigos” y “enemigos”, d) su predilección corporatista, antipolítica y declaradamente contraria al liberalismo democrático y especialmente al socialismo, e) su visión orgánica de la sociedad f) su definición de la función del estado como una proyección de una “guerra total” entre ideologías. En última instancia, la Seguridad Nacional pretende cambiar la “mentalidad” de la nación para impedir el avance del “comunismo” y perseguir un modelo alternativo de desarrollo modernizante y contrarrevolucionario que refuerce la estructura social existente.
- 37 Una crítica de la Doctrina se encuentra explícitamente articulada en el llamado Informe Linowitz. Véase Commission on United States-Latin American Relations (bajo la dirección de Sol Linowitz), The Americas in a Changing World, (New York Quadrangle Books, 1973), pp. 1-9. Una crítica similar se hizo más tarde por parte del Juez Tom Farer, quien fuese nombrado representante de los EE.UU. ante la Corte Interamericana de Justicia. Véase Tom Farer en Dialogue, No. 19, (Fall 1978), p.14.
- 38 Para una conceptualización del “estado terrorista”, aplicado al caso específico de Brazil, véase, Marcio Moreira Alves, “**Urban Guerrillas and the Terrorist State**”, en Jon Rosebaum y Willian Tyler, Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development (New York: Praeger, 1972), p.51.

- 39 Hemos presentado este argumento en “**Political Trends in Latin America: A Structural and Historical Analysis**” en Black, *op. cit.*, pp. 191-203.
- 40 Véase Noam Chomsky y Edward Herman, The Washington Connection and Third World Fascism, (Montreal: Black Rose, 1979), pp. 6-7; también Helio Jaguaribe, Economic and Political Development. A Theoretical Approach and a Brazilian Case Study, (Cambridge: Harvard University Press, 1968), pp. 181-182, 190-191 y 193.
- 41 No obstante este “simbolismo”, se dieron instancias de intervencionismo directo como en los casos de la desestabilización del gobierno del Primer Ministro Maurice Bishop y de la subsecuente invasión de Grenada en 1983, el financiamiento masivo de la guerra de los contra en Nicaragua y el apoyo a los militares salvadoreños y a algunos de sus congéneres en el Cono Sur. Otra forma de intervencionismo se dio en relación con la presión sobre el régimen militar en Chile para abandonar el poder, especialmente a partir de 1986.
- 42 El término fue acuñado por Henry Kissinger -habiendo tomado la idea, a su vez de la caracterización de Juan Linz sobre el facismo español. La opinión verbal de Kissinger fue citada en Dialogue, una publicación de la Comisión Trilateral, del otoño de 1979, p. 3. Jeanne Kirkpatrick lo usó en “**Human Rights and American Foreign Policy: A Symposium**”, en Commentary, Vol. 72, No. 5 (Noviembre de 1981), pp. 42- 45. El reduccionismo teórico de este discurso pretende claramente desvirtuar la relación concreta entre la política exterior norteamericana y la promoción de regímenes totalitarios de derecha. En este sentido términos como “fascismo” son purgados del vocabulario de la ciencia política, mientras que “totalitarismo” es reservado exclusivamente para regímenes de extrema izquierda que, de acuerdo con Kissinger y Kirkpatrick son “irreversiblemente antidemocráticos”.
- 43 Véase Commission on United States-Latin American Relations (presidida por Sol Linowitz), The Americas in a Changing World, (New York, Quadrangle Books, 1975), *passim*.
- 44 Véase Louis Lefebvre, “**The Problem of Debt**”, International Viewpoints, suplemento del York Gazette, (York University, Marzo 2, 1987), p. 2. El término “crisis de la deuda” se creó para indicar una vulnerabilidad y un grado de falta de cobertura por parte de los bancos privados de los países occidentales. Cf. IDRC, The Global Cash Crunch..., p. 3: “En 1988 el economista Reginald Herbold Green notó que el término “crisis de la deuda” en los países del Norte se empleó para referirse a amenazas para la solvencia de la banca comercial y para la estabilidad del sistema monetario internacional” y que el Banco Mundial usó el término “hasta 1989 para referirse a un número de países de ingreso medio con deudas suficientemente grandes **para constituir una amenaza para el sistema bancario comercial y para la estabilidad financiera mundial**”.(Énfasis mío).

- 45 Figures were calculated on the basis of data contained in The International Bank of Reconstruction and Development /The World Bank, World Development Report 1989 and World Development Report 1992. Development and the Environment, (New York: Oxford University Press, 1989 and 1992). Tables used include Table 1 Basic Indicators, table 21, Total external Debt, Table 24, Total External Debt Ratios, Table 26 Population Growth and Projections and Table 28 Health and Nutrition. The 1990 GNP figure for Nicaragua was estimated on the basis of the 1987 figure and an average decline of 2.5 % per year.
- 46 Cuatro años antes, en 1984, las cifras en miles de millones de dolares para los países más afectados eran: Brasil con 103; México con 96; Argentina con 48; Venezuela con 34; Chile con 20; Perú con 24; Colombia con 12.5 y Ecuador con 7.5. En términos per cápita (PGB) las cifras eran dramáticas: alrededor de \$1,000 en deuda per cápita, versus un ingreso promedio de menos de \$800 por habitante. Fuentes: Le Monde Diplomatique (Octubre 16, 1985); también el Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1982. Para 1987, a pesar de que la tasa de crecimiento de la deuda había disminuido considerablemente, el nivel general de endeudamiento había crecido: Brasil, \$117 mil millones; México, \$105 mil millones; Argentina, \$54 mil millones; Colombia, 15 mil millones; Ecuador, 10 mil millones. Chile, Perú y Venezuela habían reducido su deuda. Véase World Bank, World Debt Tables. External Debt of Developing Countries, Edición 1987-88, Vol. II, "Country Tables", (Washington: The World Bank, 1988), **passim**.
- 47 World, Bank, op. cit., Volume I, (1992) Analysis and Summary Tables.
- 48 Véase Rodrigo Juberth Rojas, Plan de Oscar Arias. Intervencionismo o Nuevo Tipo de Negociación Regional?, (México: PECA-CIDE-CICAH, 1987) **passim**; también The Toronto Star, "Latin leaders pledge economic unity to reduce huge foreign debt" (30 de Noviembre de 1987), p. A 10.
- 49 Una expresión específica de estos esfuerzos fue el Plan de Paz para Centroamérica, Esquipulas II de Julio de 1986. El grupo de Ocho -incluyendo a Mexico, Venezuela, Brasil, Colombia, Perú, Uruguay, Argentina y Ecuador- fue un resultado de las reuniones del Grupo de Contadora. Su agenda explícita incluía la reorganización del sistema interamericano, la que fue articulada en el Cometido de Aca pulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia de 1987.
- 50 Para una visión de las relaciones entre América Latina y los EE.UU. en la década del 80 desde perspectivas contrapuestas, véase los diversos documentos contenidos en un volumen editado por Kevin Middlebrook y Carlos Rico, The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis, (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1986), **passim**.
- 51 Véase Raúl Benítez Manaut "Narcotráfico y terrorismo en las relaciones internacionales" en Augusto Varas (Ed.), Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990), pp. 325-352.

- 52 Para un análisis de los diversos modelos de ajuste estructural y sus posibles implicaciones, véase, Carlos Massad, “**External Events, Domestic Policies and Structural Adjustment**”, en CEPAL Review, No. 43, (Abril 1991), pp. 11-22.
- 53 Los tres países del norte conformarían un bloque comercial con una población conjunta de aproximadamente 360 millones de habitantes y con Producto Nacional Bruto de 5.9 billones de dólares (\$ 16,389 per cápita). Esto contrasta con la Comunidad Europea, con 326 millones de habitantes y un PNB de 4,4 billones (\$13,495 por habitante). Cifras citadas por Jeremy Main, “**Latin America Opens its Doors**”, Fortune, Vol. 123, No. 7.
- 54 Una visión de la Iniciativa, desde un punto de vista latinoamericano se encuentra en Roberto Bouzas, “**La ‘Iniciativa para las Américas’: elementos para el diseño de una respuesta latinoamericana**”, América Latina/Internacional, Vol. 7, No. 25, (Julio-Septiembre, 1990), pp. 263-268. Una perspectiva muy bien argumentada desde el punto de vista de México, en relación con la negociación de NAFTA es la del Embajador de México ante la Casa Rosada, Jesús Puente Leyva, “**México: desafíos de la Integración Económica (oportunidades al Norte/compromisos al Sur)**”, loc. cit., pp. 368-372.
- 55 Véase nuestra “**Guerra, ética y tecnología: algunas reflexiones necesarias**”, en Guido Pincheira, (Ed.), Ética y Tecnología, (Santiago: PWPA, 1991), pp. 119-130.
- 56 Más significativo aún ha sido el gran esfuerzo desplegado por el gobierno estadounidense para interceptar a los exilados haitianos que escapan del régimen del General Cedras en embarcaciones ligeras. Esta interceptación no es nueva; ha existido desde los años 70. Sin embargo, lo novedoso es que ha sido intensificada a partir del “bloqueo” de la OEA, en completo contraste con la política de hecho hacia los refugiados cubanos.

CAPITULO III

EL SISTEMA HEMISFERICO DE RELACIONES NORTE-SUR

1) EL CONTEXTO DEL SISTEMA REGIONAL

Para propósitos analíticos, podemos definir el contexto del sistema de relaciones interamericanas como el conjunto de circunstancias históricas, estructurales y coyunturales que lo enmarcan y afectan en su totalidad. Dicho sistema está constituido por un lado por las percepciones, las estructuras y los procesos de interacción entre los diversos actores (nacionales, subnacionales y transnacionales) y, por otro, los efectos de dichas interacciones. Las circunstancias antes mencionadas implican factores económicos y políticos propios de la región -y de los procesos internos en los países- al mismo tiempo que factores político-económicos derivados del encuadre mundial. Bosquejaremos éstos brevemente.

A) Las Tendencias Globales

Cinco tendencias globales son especialmente relevantes en el momento actual. a) Una es el fin de la Guerra Fría. En su lugar se inicia un período de hegemonía de bloques de países capitalistas industrializados.

zados, liderados por los EE.UU. b) La otra tendencia es el colapso de los “socialismos reales” de Europa del Este, seguido por una creciente inestabilidad en esa región. c) La tercera tendencia es la crisis, disolución y creciente periferalización de países subdesarrollados y “noalineados” de lo que diera en llamarse Tercer Mundo. d) La cuarta tendencia es el surgimiento de los llamados nuevos países industrializados, principalmente en el Pacífico Asiático y referidos por el término “NICs” (**New Industrializing Countries**). e) La quinta tendencia es la más general de todas: la globalización de los procesos económicos acompañada de un debilitamiento relativo de los estados-naciones como actores centrales del sistema mundial.

Aunque el contexto mundial influye en la naturaleza del sistema regional interamericano, esta influencia no es constante ni determinante. Tampoco es unidireccional ni directa. Más bien, la configuración de poder mundial a menudo se expresa indirectamente en percepciones entre los grupos de poder, especialmente de la potencia dominante que definen situaciones -y racionalizan respuestas- específicas en términos de ideologías y paradigmas más generales. En otras palabras, las tendencias y situaciones del sistema global están mediatizadas por las percepciones e “imágenes” de las élites políticas. Estas imágenes reflejan condicionamientos ideológicos de clase, formación profesional, contexto burocrático y de grupos de referencia externos.

Por lo general en Latinoamérica -y dejando de lado la contribución de la CEPAL- los análisis prospectivos globales han sido escasos e intermitentes. Dichos estudios han estado profundamente sesgados por la tradición altamente formalista, deductiva y apriorística (y reacia a la investigación empírica) del derecho internacional tradicional impartido en las escuelas de derecho y academias diplomáticas. Además tales análisis, cuando se hacen, están normalmente tamizados por “modas intelectuales” acríicas y de origen externo¹, como el ya mencionado “realismo” conservador de los pentagonistas y la “interdependencia compleja” de los trilateralistas y su marco ideológico neoliberal.

Esto hace que las visiones de tendencias sean normalmente imitativas, parroquiales y poco innovadoras. Hay una suerte de apriorismo formalista que privilegia deontologías y soluciones prescriptivas de recetario sobre la definición de los problemas reales y el diagnóstico de situaciones concretas en Latinoamérica. Con honrosas y contadísimas excepciones (como el caso de Itamaratí en Brasil o de México; o de las Academias Diplomáticas “Andrés Bello” en Chile o “Antonio Quevedo” en Ecuador), una carencia de inteligencia organizacional **autónoma** de los gobiernos o por parte de **think tanks**, limita severamente la capacidad de anticipar cambios a escala global y aún menos la de relacionar transformaciones globales con oportunidades para los países del área². Una orientación estratégica en la formación de los cuadros burocráticos superiores sólo ha comenzado a delinearse recientemente y en forma esporádica.

B) El Contexto Histórico Regional

El bagaje de experiencias y prácticas de interacción a través del tiempo constituyen el contexto histórico o “tradición” del sistema interamericano a la que hacíamos referencia en la sección anterior. Bástenos recordar que en este contexto histórico hay factores relativamente constantes y otros relativamente variables. Los primeros están dados por la percepción -o ideología- de Destino Manifiesto por parte de la potencia hegemónica, por la persistencia de una relación de desarrollos económicos y tecnológicos asimétricos de acelerada disparidad y por una tendencia creciente hacia la unipolaridad. Esto se traduce en un vínculo de **dependencia compleja**³ que condiciona los parámetros fundamentales de la relación Norte-Sur. Los factores con variabilidad histórica están constituidos por la sucesión de gobiernos y cambios de regímenes, y más específicamente por los cambios en las constelaciones de poder internas y redes de vinculación internacionales.

a) El “Peso de la Noche”

Tanto en lo militar como en lo político, la desaparición del poderío británico a comienzos de siglo, la crisis oligárquica de los años 30, el desmoronamiento de las tentativas nacionalistas autárquicas y populistas en América Latina y la disolución de los “socialismos reales” en el presente han consolidado un orden regional unipolar incontestable, justificado por la ya mencionada ideología mesiánica del Destino Manifiesto. Esto no quiere decir que no haya actores extracontinentales ni que la importancia relativa de todos los actores subordinados sea igual. Ha habido, por un lado una creciente estratificación y homogeneización de los gobiernos Latinoamericanos vis a vis los EE.UU. Por otro lado, a partir de los años 60, a pesar de la continuidad de una relación entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada, se ha dado una tendencia en lo económico, cultural y tecnológico hacia un policentrismo emergente.

Han surgido interlocutores extra-continetales con la incorporación de actores de la Comunidad Europea, del Japón y de los nuevos países industrializados del Asia y, muy especialmente, de una gran gama de actores noestadales con algún grado de ingerencia en el sistema regional. Estos últimos incluyen corporaciones transnacionales, movimientos políticos internacionales (como la socialdemocracia, la democracia cristiana y otros), organismos de cooperación técnica, asociaciones profesionales y académicas, grupos religiosos, ambientalistas y de Derechos Humanos, y en general aquellos denominados ONGs (organizaciones no gubernamentales). Esto no ha cambiado substancialmente, sin embargo, la relación asimétrica entre las economías “pobres” de América Latina y la avanzada economía norteamericana⁴. Sólo ha alterado y complejizado en alguna medida la naturaleza de la dependencia de un solo mercado y la monotonía de la relación.

No obstante, aún este débil policentrismo emergente ha sido contrarrestado con la “Iniciativa para las Américas”⁵: la tentativa por parte de Washington de crear una economía continental de bloque, con clara e inequívoca pretensión hegemónica. Igualmente, debe recordar

que, a pesar de una disminución relativa del monopolio comercial norteamericano, los EE.UU continúan siendo el mercado más importante de todos y cada uno de los países del área,⁶ especialmente en sectores claves de exportación, tecnología y finanzas.

b) Las Correlaciones de Fuerzas

Los cambios en las correlaciones de fuerzas internas han afectado al centro y a la periferia. Ejemplos notables en este sentido han sido el advenimiento en los EE.UU. de las administraciones de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), John F. Kennedy (1960-1963), Richard M. Nixon (1969-1974) y James Carter (1976- 1980). Mas recientemente, la importancia de dichos cambios se hizo patente en los doce años del binomio conservador de Ronald Reagan y George Bush (1980-1992) y, especialmente en el presente, con la recuperación liberal representada por la elección de William Clinton en 1992. En particular, a partir de 1969 el régimen estadounidense ha experimentado una marcada tendencia a la estructuración de alianzas entre fracciones trilateralistas y pentagonistas, con diferentes proyectos históricos al igual que redes de vinculación hemisféricas y globales. Sin duda, las implicaciones de dichos cambios en la estructura y dinámica de orden en el centro ha afectado la naturaleza de las políticas exteriores de la superpotencia, y, también en cierta medida la organización y funcionamiento del sistema regional. No obstante, es esencial destacar que, a pesar de los cambios en la correlación de fuerzas domésticas y en la orientación coyuntural de la política exterior de Washington, estos cambios han estado siempre enmarcados en el "programa" histórico de la Doctrina Monroe y sus varios corolarios.

En América Latina, a diferencia de los Estados Unidos, los cambios en las correlaciones de fuerzas internas han adquirido importancia fundamentalmente en situaciones de crisis catastróficas. La caída de las economías de exportación "clásicas" en 1930, llevó a los proyectos de "substitución de exportaciones". También llevó en algunos países (Cono Sur y México) a los nacionalismos populistas de los

años 40 y 50 y en otros (América Central y el Caribe) al fenómeno del “Dictador de los 30”. La Revolución Cubana no sólo definió un modelo insurreccional de desarrollo sino que motivó los reformismos del período de la Alianza para el Progreso. El fracaso del reformismo trajo como secuela las militocracias de “Seguridad Nacional” de los años 70. La crisis de la deuda externa de los años 80, enraizada precisamente en dichos regímenes de seguridad nacional, creó las condiciones para los procesos de “transición democrática” con ajuste estructural de la presente década.

Un factor importante que debemos considerar aquí es lo que podemos llamar la “constante de centrifugalidad” latinoamericana. Con ello queremos decir que las características inestables, antidemocráticas y penetradas de los procesos políticos internos, combinadas con fuertes antagonismos entre los países, han llevado a la imposibilidad de crear un frente común exitoso. El caso de la negociación de la deuda externa es altamente ilustrativo de esta situación. Siempre se dan gobiernos dispuestos a “romper filas” y aliarse con actores externos, a veces por ventajas pequeñas y cortoplacistas. De otro lado, la búsqueda maniquea de “modelos” (cubano, brasileño, chileno) sustentados generalmente por intereses ajenos a la región ha exacerbado el centrifugalismo y antagonismo regionales.

Hay también una diferencia substancial en la naturaleza de las constelaciones de poder en América Latina y los Estados Unidos. En el primer caso se da una **transnacionalización hacia adentro** con alta penetrabilidad: la estructura de alianzas internas está en gran medida afectada por las configuraciones de alianzas en el centro. Importantes grupos de vinculación externos -militares, económicos, tecnocráticos e ideológicos- están orgánicamente integrados en la correlación de fuerzas internas, con capacidad de negociación y veto. En el segundo caso hay una **transnacionalización hacia afuera** con baja penetrabilidad. Salvo la instancia de “lobbies”⁷ como el de cubanos anticastristas (la **Cuban-American Foundation**), de la “contra” nicaragüense o de las clientelas militares (todos de dudosa autonomía del

gobierno norteamericano), la política de alianzas interna está exenta de una presencia latinoamericana de significación.

c) Las Tendencias Regionales

Cinco aspectos tendenciales caracterizan el momento presente en la región: a) El primero es un proceso de **democratización formal** (liberalización) hacia “democracias restringidas”, pactadas entre grupos de élite. Este proceso **consociacional** se ha dado al margen de movimientos de reivindicación social más amplios, participatorios y genuinos. En la mayoría de los casos tal “democratización” ha servido como vehículo consolidador de las transformaciones estructurales regresivas llevadas a cabo por los regímenes antidemocráticos que los precedieron. Las transiciones a la democracia han sido también, en su mayor parte inducidas, como ya se indicase, por las políticas hemisféricas del centro⁸. b) La segunda tendencia es una **crisis social y económica generalizada**. Esta tendencia ha sido consecuencia no sólo de la llamada “crisis de la deuda” externa, sino de las políticas internas y de las condicionalidades externas impuestas para el manejo de la misma. c) La tercera tendencia es un desplazamiento de las políticas económicas nacionalistas, proteccionistas de corte keynesiano y su reemplazo por una política de **transformación y ajuste estructural de corte neoliberal**⁹ que privilegia la desnacionalización, la privatización y el rol fundamental del mercado. d) La cuarta es la crisis del populismo y el desmantelamiento de las fórmulas distributivas y redistributivas asociadas con el llamado “Estado Providencia” y las políticas de “gasto social”. e) La quinta tendencia es una **crisis generalizada del estado**¹⁰. Ella se expresa en una creciente pérdida de confianza en las instituciones y formas de vida republicanas, corrupción, apatía y cinismo ciudadanos, en una trivialización del rol gubernamental y en una pérdida apreciable de soberanía nacional. El estado altamente transnacionalizado se instituye por lo general en el síndico de quiebras de su propia bancarrota.

De otro lado, la distancia en la brecha del desarrollo económico-social entre el Norte y el Sur, no sólo se ha mantenido; se ha incrementado, especialmente en la “década perdida” de 1980. En lo político las diferencias de poder entre el Norte y el Sur en el sistema regional permanecen abismales. Es más, se han acentuado a partir de la crisis de la deuda, la intervención en Panamá y la Guerra del Medio Oriente. Aunque las cifras más recientes relativas al endeudamiento externo y la crisis económico-social apuntan a una estabilización y recuperación relativas de la catástrofe de la década pasada, el legado disfuncional de los 80 gravita fuertemente sobre la región.

América Latina: Deuda Externa en 1990¹¹

	Total en millones	Per Capita	Deuda/PGB per cap.	Variación anual	Pag. como % de Export.
Argentina	61144	1893	79.9	2.7	34.1
Bolivia	4276	594	94.3	6.2	39.8
Brasil	116173	772	28.8	-1.0	20.8
Chile	19114	1450	74.7	-4.6	25.9
Colombia	17241	534	42.4	1.4	38.9
Costa Rica	3772	1347	70.9	-0.1	24.5
Dominican Rep.	4400	620	74.7	5.5	10.3
Ecuador	12105	1175	119.9	7.3	33.2
El Salvador	2133	410	36.9	-6.1	17.1
Guatemala	2777	302	33.6	-1.4	13.3
Haiti	874	135	37.0	4.2	9.5
Honduras	3480	682	116.3	1.5	40.0
Mexico	96810	1134	44.5	-4.6	27.8
Nicaragua	10497	2693	199.4	14.7	4.1
Panamá	6676	2782	152.0	9.7	4.3
Paraguay	2131	496	44.7	1.8	11.0
Perú	21105	973	83.9	10.6	11.0
Uruguay	3707	1196	46.7	-19.3	41.8
Venezuela	33305	1691	66.1	-1.6	20.7

2) LA CULTURA DEL SISTEMA: SUS LOGICAS Y DISCURSOS

Las “relaciones Norte-Sur” en el hemisferio están regidas por una doble y a veces contradictoria racionalidad-económica y militar-estratégica. Esta lógica, especialmente en lo que dice relación con su dimensión geopolítica está imbuida de percepciones distorsionadas, mitos e imágenes estereotípicas¹² fuertemente enraizadas en la cultura y tradición americanas. Tales doctrinas, “dogmas” y pronunciamientos expresan en forma unilateral, incuestionable y a menudo maniquea, una visión totalizadora del “interés nacional” y “el Destino Manifiesto” de una civilización construida sobre un nacionalismo mesiánico y agresivo¹³ El motivo antinómico -“civilización-barbarie”, “desarrollo-subdesarrollo” o “democracia-autoritarismo”- ha sido y es un elemento central del discurso modernizador¹⁴ norteamericano.

A) Doctrinas, Percepciones e Ideología.¹⁵

Como ya dijésemos, la postulación central y primaria del “interés nacional” estadounidense frente a sus vecinos del Sur se encuentra articulada desde principios del siglo XIX. La percepción norteamericana de América Latina como una región problemática, ajena, en constante crisis y en consecuencia, amenazadora para -y en contraste con el puritanismo, “limpieza”, eficiencia y “orden” del mundo anglosajón constituye un potente estereotipo en que se enmarca la “cultura” de las relaciones interamericanas. Tales percepciones no han dejado de ser definidas por un prisma ahistórico de conotaciones xenofóbicas y altamente racistas. Generalmente se hayan expresadas en un discurso de tono puritano y fundamentalmente moralista disfrazado en una retórica y estilo “pragmáticos”. América Latina es “la otra” América; una región subdesarrollada que no sólo tiene problemas, sino que es el problema. En este contexto, el mito del “bandido” latino deconstruye

una compleja gama de situaciones diversas y reconstruye una síntesis estereotipada y unidimensional: lo ajeno o “alien”.

Por otro lado, la percepción “Latina” del “Coloso del Norte” ha sido ambigua y contradictoria, oscilando entre la sospecha, el temor, la admiración, y la envidia. El discurso hegemónico de la modernización, del desarrollo y de la “democracia” postula que el centro no sólo tiene la solución, sino que es la “solución”¹⁶. En este sentido implica una simultánea devaluación del Sur y la elevación del mito de la “superioridad” del Norte como premisa de esa misma construcción de realidad¹⁷. Pese a esto, es importante recalcar que las “percepciones” aquí aludidas varían de acuerdo con el tiempo, las circunstancias y el grupo social de que se trate y no son ni homogéneas ni monolíticas. Por ejemplo, ha habido repetidas instancias -especialmente en circunstancias de crisis- en que la intelectualidad y aun sectores de la élite política del centro han cuestionado severamente los supuestos del paradigma de desarrollo existente, como fue en los años de la Depresión y en el período de la post Guerra de Vietnam.

La presencia de percepciones, mitos y símbolos comunes tiene una gran importancia práctica. Estos viabilizan la formulación y la implementación de políticas exteriores y hacen aceptables sus efectos sociales. Son instrumentos de gobernabilidad. En general, se da un alto grado de substitutibilidad simbólica entre políticas exteriores y domésticas. Las primeras pueden utilizarse a menudo como distracción de medidas domésticas fallidas. Esto es posible ya que las políticas exteriores poseen un alto contenido emocional de orden “nacional” y de “alta política”, reflejando el manido y abstracto “interés nacional”, el que muchas veces tiene poco que ver con el interés concreto de los sectores que constituyen mayoritariamente la nación. En los Estados Unidos, la percepción de “peligro inminente” y del “enemigo” son vitales en la creación sintética de una “**Kulturation**” por medio de una socialización intensa y constante. En América Latina, el “nacionalismo de bandera” ha servido a las élites locales para definir su territorialidad y para justificarse. Sin embargo este “nacionalismo” superficial y antilatinoamericano ha impedido la creación de vínculos solidarios y de estrategias comunes.

Las percepciones analíticamente más relevantes para el estudio de las relaciones hemisféricas son aquellas de las élites políticas y sociales. Esto no quiere decir que las percepciones “de masas” no tengan importancia¹⁸. En el caso de movimientos revolucionarios nacional-populares, con alta movilización e inserción masiva en la política exterior -como en México (1917), Cuba (1961-63) o Nicaragua (1979-87)- las percepciones populares han jugado un rol de cierta importancia.

En todo caso, la participación popular en la política exterior ha ocurrido en circunstancias excepcionales, relativamente breves e intensas. Por lo común, las políticas exteriores son las más elitistas de todas las políticas públicas. Este elitismo ocurre tanto en los países en el que dirigencia político-social ha sido capaz de ejercer una hegemonía sobre el “interés nacional” (como los EE.UU, Canadá y las otras democracias formales en las Américas) cuanto en los países donde las élites gozan de poca legitimidad y en consecuencia sus políticas generan ya sea apatía o rechazo generalizados.

B) La Naturaleza de los Discursos

Visto desde una perspectiva general, y dejando de lado la retórica panamericanista, el sistema interamericano se caracteriza por un alto grado de fragmentación ideológica. No sólo hay una falta de consenso real entre los actores del “Norte” y los del “Sur”, sino que se dan profundas discrepancias tanto entre los países latinoamericanos como dentro del centro. El discurso “oficial” dominante, aunque no hegemónico, es por cierto aquel de la superpotencia. Pero dicho discurso es, a su vez una amalgama -y aun una abstracción- de posiciones ideológicas no siempre congruentes.

a) Canadá y los Estados Unidos¹⁹

Si examinásemos cuidadosamente los dos actores nacionales del norte, los EE.UU. y el Canadá²⁰, sus posiciones no son, y, en especial,

no han sido siempre coincidentes en materias hemisféricas. Bástenos mencionar la “Tercera Opción” avanzada por el gobierno Liberal del entonces Primer Ministro Pierre Trudeau en los años 70, el largo período en que el gobierno federal rehusó participar en la OEA, y particularmente las relaciones especiales entre Canadá y Cuba²¹. Un estudio cuidadoso de las ideologías nacionales de ambos países indicaría que, a pesar de la presente y poco espontánea congruencia del gobierno Conservador del Primer Ministro Brian Mulroney con sus correligionarios de la derecha estadounidense (Reagan y Bush), las “culturas políticas” de ambos países son notablemente diferentes.

Estas culturas conforman no sólo actitudes de los gobernados, sino que también de los dirigentes. La ausencia de un nacionalismo xenofóbico y agresivo en el ethos político canadiense, su multiculturalismo, la irrelevancia de su pequeño sector militar, el parlamentarismo de su forma de gobierno y su tradición multilateralista en política exterior (el legado político del ex Primer Ministro Lester B. Pearson), diferencian notablemente a los dos países industrializados de Norteamérica. Estas diferencias se hacen particularmente notables en relación con América Latina en las áreas de seguridad hemisférica, iniciativas de paz, Derechos Humanos y en algunos aspectos de cooperación técnica. Sin embargo, en lo relativo a inversiones, comercio, finanzas, la deuda externa y otras materias centrales a los intereses trilateralistas de las élites económicas, las posiciones canadienses y estadounidenses se han hecho marcadamente similares. En la medida que el Canadá pierde rápidamente su soberanía y su economía se “tercermundiza”, bajo un programa ideológico neoliberal, una satelización política al estilo latinoamericano es un escenario probable.

b) Pentagonismo y Trilateralismo

A un nivel subnacional, las sub-culturas de élite estadounidenses muestran también profundas diferencias. Contrariamente a la visión estereotipada de un “imperialismo monolítico”, postulada por la izquierda tradicional -y de una planeada y coherente política exterior ha-

cia América Latina- un examen profundo de los actores políticos estadounidenses indicará un conglomerado complejo de intereses zigzagueantes. Estos variados intereses constituyen diversas “subculturas” a veces en pugna, otras en alianzas de solidez y permanencia variables.

Como ya se señalara, pueden distinguirse dos orientaciones ideológicas estadounidenses hacia el sistema internacional y, por cierto, regional. Una es la que el ex-Presidente de la República Dominicana, Juan Bosch llamase “Pentagonista”; la otra es la que ha dado en denominarse “Trilateralista”²². La primera es fundamentalmente una orientación, nacionalista, proteccionista, militarista y agresiva. La segunda es una orientación nacionalista derivada del capitalismo neoliberal y su proyecto “renovador” a escala global.

Estas orientaciones van más allá de simples “maneras de mirar el mundo”; ellas representan proyectos históricos e intereses de actores sociales concretos. El Pentagonismo representa una percepción mutada del interés nacional articulada en un proyecto populista de corte keynesiano, liderado por la cúpula militar y orientado a satisfacer el proteccionismo agresivo de sectores industriales (y aún laborales) de baja competitividad internacional. Su interpelación central es el patriotismo visceral y cuasi religioso (“capitalismo dentro de un país”). El Trilateralismo, a su vez, articula una visión de mundo transnacionalizado y elitista en la que el capitalismo global tiene preeminencia sobre el nacionalismo. Sus principales bases sociales la constituyen las empresas transnacionales y en general los sectores más “incorporados” del capitalismo y la tecnocracia “moderna”. Su **appeal** a los sectores populares está dado por el consumismo masivo y el individualismo posesivo del mercado global (“capitalismo expansivo sin fronteras”).

c) Latinoamérica y Norteamérica

Ambas orientaciones tienen sus correlatos ideológicos en discursos de élite presentes en Latinoamérica: la Seguridad Nacional y el neoliberalismo²³. De hecho, las alianzas políticas en el seno del estado latinoamericano a las que hacíamos referencia incluyen constitu-

yentes externos afiliados a uno u otro de estos campos por medio de redes y circuitos de vinculación. La pugna por el poder en el seno del estado del centro -y en las “democracias restringidas” de la periferia- es un conflicto de élites relativamente institucionalizado en que la discrepancia fundamental es el logro de la hegemonía (o liderazgo) dentro de una alianza socio-política, la que también incluye de hecho al grupo alternativo como un componente legítimo del llamado bloque en el poder. Esto es, Pentagonistas y Trilateralistas comparten un mismo espacio social y político. También poseen intereses comunes centrados en la mantención del sistema y en la prevención de amenazas al orden vigente por parte de actores contestatarios.

d) Hegemonía y Dominación²⁴

Las modalidades de “atomización” de posibles oposiciones a los intereses del bloque en el poder difieren en el centro y en la periferia. En el primer caso, la cooptación de élites alternativas, la resolución preventiva de problemas, la desarticulación de agentes polémicos alternativos, la trivialización del discurso opositor, la propaganda o el control marginal sobre los medios de información son los mecanismos más usuales en norteamérica. Estos mecanismos “blandos” sirven efectivamente para mantener una fachada de consenso, disminuir la disidencia o mantener una disidencia simbólica, “deconstruída” y altamente inefectiva.

En la periferia latinoamericana, los mecanismos tienden a ser bastante más crudos y directos, privilegiándose los instrumentos de fuerza y coacción, aunque la cooptación de élites alternativas (como en el caso del PRI en México) también juega un papel importante. Esta se realiza por un doble canal. Uno es la cooptación directa por parte de la élite política local. El otro canal es la cooptación indirecta de disidencia potencial a través de múltiples formas de cooperación técnica, intercambio cultural, desarrollo institucional y asistencia militar de la potencia dominante.

Un resultado directo de las diversas formas de cooperación entre élites de poder locales y del centro es la creación y mantención de lo que Douglas Chalmers denomina “grupos de vinculación”²⁵. Tales grupos o nexos entre el sistema “interno” y el “externo” se entrelazan y estructuran en redes de intereses transnacionalizados. Es a través de estos que se vehiculiza la ya mencionada “dependencia compleja”. Esta neodependencia va más allá de la relación relativamente simple y mecánica de las formas “clásicas” de satelización económica a lo Frank²⁶. Es posible hipotetizar que la subordinación supraestructural -tecnológica, ideológica y cultural, en otras palabras, de lo que denominásemos “**software**”- reviste hoy en día una importancia fundacional para generar y mantener la estructura material de la dependencia.

3) LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERAMERICANO

Para efectos de este análisis, el sistema interamericano está constituido por el conjunto de normas, agentes, instituciones, arenas y agendas en que las interacciones Norte-Sur se llevan a cabo. El conjunto de mecanismos de regulación y gobierno de dicho sistema es lo que denominamos “el régimen” interamericano. En general, el régimen comprende tanto factores relativamente formales (u “oficiales”) como constelaciones de agentes y actores de carácter más informal.

A) El Régimen Formal

El régimen formal incluye, a nivel supranacional, a los gobiernos y organismos internacionales (la OEA, el Banco Interamericano, la Junta Interamericana de Defensa, la Oficina Panamericana de la Salud o el Instituto Interamericano para la Cooperación en la Agricultura). El régimen informal está dado por las alianzas y oposiciones entre actores sub y transnacionales que actúan tanto dentro de los organismos formales, cuanto fuera y al margen de ellos. Se dan también instancias

semiformales de “concertaciones”²⁷ entre actores nacionales y otras fuerzas, incluidas algunas de naturaleza extra-regional, que si bien es cierto son partes del sistema interamericano, no siempre son parte constitutiva de su régimen de gobierno.

Teóricamente, el sistema regional -y su régimen de gobierno- está formado por los estados miembros, o más propiamente, sus gobiernos, soberanos e iguales, representados en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)²⁸. La OEA incluye hoy en día, además de los EE.UU. y los países latinoamericanos, a las ex-colonias británicas de la cuenca del Caribe²⁹. En la práctica, la Asamblea General actúa como un foro de legitimación, multilateralización y “consensualización” de resoluciones e iniciativas con un bajo nivel de pluralismo real. Estas resoluciones definen las agendas y los lineamientos políticos básicos del sistema y tienen comúnmente un carácter declaratorio. Los organismos regionales, como el Banco Interamericano (BID), la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), el Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura (IICA), y en menor escala la Junta Interamericana de Defensa, son instituciones autónomas, formalmente independientes de la OEA, aunque forman parte del sistema interamericano. La “autonomía” efectiva de estas organizaciones es mucho mayor -y también diferente- de aquella definida en las normas. La influencia de la potencia dominante es sumamente fuerte en el Banco Interamericano y aún más en la Junta Interamericana de Defensa. Es a través de estos últimos organismos que el régimen regional se vehiculiza.

B) Las Organizaciones Alternativas

La incapacidad de la OEA de articular posiciones netamente latinoamericanas ha llevado a numerosas iniciativas en lo económico y en lo político como el Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC/ALADI), el Pacto Andino, el ambicioso Sistema Económico Latino Americano (SELA) o las varias ya mencionadas concertaciones que emergieron en torno al conflicto en centroamérica (el “Grupo de Contadora”, los “Grupos

de Apoyo” el “Grupo de Ocho”, etc.)³⁰. El rol de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina (CEPAL) como generadora de una “visión” alternativa para interpretar la realidad del continente ha sido aquí de trascendental importancia

La propia creación de la CEPAL en 1948 fue originalmente cuestionada por Washington cuyos representantes ante el organismo mundial sostuvieron la tesis de que los estudios económicos y sociales de la región debiesen corresponder a un departamento técnico de la OEA³¹. Por muchos años, los trabajos de la Comisión sirvieron no sólo para bosquejar numerosas iniciativas integracionistas y programas de desarrollo (como los de sustitución de importaciones), sino que dieron origen a la llamada “Doctrina de la CEPAL”, que interpretaba el subdesarrollo latinoamericano en términos críticos y discontinuos con la ortodoxia del Norte. En este sentido, el pensamiento cepalino representaba una contra-hegemonía al pensamiento de la teoría de la modernización norteamericana³². Temas como “deterioro de los términos de intercambio”, el llamado “enfoque estructuralista”³³ y aun las varias tesis de la dependencia, se originaron en trabajos de este organismo internacional.

No obstante, en época mucho más reciente, este liderazgo intelectual ha ido casi imperceptiblemente desplazándose hacia una posición menos crítica³⁴. De ser un articulador del pensamiento del nacionalismo económico latinoamericano, la Comisión ha derivado a una suerte de alineamiento conceptual con organismos del Norte como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), todos ellos operando desde una perspectiva neoliberal y monetarista³⁵.

C) La Consagración del Status Quo.

Pese a los esfuerzos desplegados por gobiernos y organizaciones internacionales, las iniciativas económicas y concertaciones políticas, junto con las propuestas de reforma del régimen interamericano, se han visto continuamente enfrentadas con la hostilidad estadounidense

y han sido generalmente experiencias a la larga fallidas. La insistencia de Washington de usar el vehículo OEA ha sido un irritante persistente entre el Sur y el Norte, sólo comparable a la imposibilidad real de utilizar otro mecanismo regional. Esto ha llevado a una situación de coexistencia entre un consenso superficial y un inmovilismo profundo del sistema. Pareciera que tanto los líderes como la burocracia estadounidense no estuviesen psicológicamente predispuestos a tratar a los gobiernos latinoamericanos, individualmente o en su conjunto, como interlocutores legítimos, con los que habría que relacionarse “de igual a igual”³⁶. Finalmente, la resistencia por parte de Latinoamérica y Canadá a aceptar el rol central y monopólico del sistema OEA, como Washington buscase desde la creación de la Unión Panamericana, fue vencida en 1990. Dos hechos significativos inclinaron la balanza. Uno fue la eliminación de la “Tercera Opción” canadiense, derivada de un franco giro a la derecha de su política internacional y doméstica que puso al Dominio inequívocamente en el campo trilateral³⁷. En 1990, Canadá se incorporó formalmente a la OEA. El segundo hecho afectó a Latinoamérica en su conjunto. El fracaso de articular una posición consolidada y coherente frente a la deuda externa (un “club de deudores”) combinada con un dramático deterioro socioeconómico consagró el bilateralismo monológico de la relación de EE.UU. con cada uno de los países del hemisferio.

D) Una Caracterización Sustantiva.

En términos reales, el sistema interamericano y su régimen de gobierno dependen de las correlaciones de fuerzas dentro de los Estados Unidos entre fracciones y subfracciones trilateralistas y pentagonistas y de sus respectivas redes de vinculación en los países de la región. De hecho, como lo sugiriese Sunkel, se ha dado una creciente integración transnacional de las élites dentro del sistema, acompañada de una igualmente creciente marginalización y desintegración nacionales en los países latinoamericanos³⁸. Este proceso ha afectado igualmente al

Canadá, el que estructuralmente es probablemente el más rico y moderno de los países dependientes³⁹. La integración de los subsistemas comerciales, productivos, financieros, de comunicación, tecnológico-culturales y de seguridad (tanto militar como alimentaria) forman las bases de un régimen unipolar, piramidal y estratificado. Los procesos de apertura al mercado mundial, privatización y de ajuste estructural han dado al sistema interamericano actual una mayor inserción, concretización y permanencia. Es en estos procesos de “integración satelizante” que las pretendidas “democratizaciones” y modernizaciones de los estados y las economías latinoamericanas y del Caribe están claramente enmarcados⁴⁰.

E) El Régimen Real

Visto desde una perspectiva muy general e inclusiva, la trama de relaciones Norte-Sur en el Hemisferio es compleja, discontinua y estratificada. Se caracteriza además por asimetría extrema y dominación por parte de uno de sus subsistemas. Para efectos analíticos, podemos ver este sistema como una yuxtaposición de tres estratos o “niveles”⁴¹ intermitentemente conectados.

a) La Seguridad Hemisférica: Pax Americana y Balanza de Poder

El nivel más manifiesto y unipolar es el de la **seguridad hemisférica**. En este nivel, el sistema interamericano está claramente dominado por los Estados Unidos, quien define el contenido mismo de tal “seguridad”. Este estrato de las relaciones regionales es incuestionablemente el que en gran medida determina el funcionamiento de otros niveles. Su padrón de interacción -expresado en vínculos militares de hecho y diplomáticos formales- es **monológico**. El “encuadre cultural” (o “**software**”) del sistema es una persistente versión del “Destino Manifiesto” en sus versiones de **Guerra Fría** y de **guerra antidrogas**⁴². Su lógica y discurso son eminentemente **militares**. Sus instrumentos orgánicos están dados por la Asamblea General de la OEA, la Junta Intera-

mericana de Defensa, el TIAR y otros mecanismos regionales, sustentados últimamente por el poderío estadounidense y el de las fuerzas armadas locales. “Enemigos” de los EE.UU., como Cuba y hasta hace poco, Nicaragua, han sido excluidos del ámbito de la “asociación”, constituyéndose como “amenaza” o “problema” que, a su vez, justifica la existencia del vínculo de seguridad. Este vínculo también es racionalizado por la existencia de “enemigos internos”: el “terrorismo”, el “bandidaje”, la insurgencia o el “narcotráfico”. Una consecuencia de este unipolarismo extremo ha sido la transformación de hecho de un sistema de dominación y defensa colectiva en uno de seguridad colectiva por defecto, en el que la potencia central ejerce el control de los instrumentos de coerción y persuasión forzosa.

Hay también un aspecto latente y que pocas veces se menciona: desde el siglo pasado ha existido en la región un régimen **latinoamericano** efectivo, relativamente multipolar y operante para el manejo de la seguridad **entre naciones**. Sus regulaciones y prescripciones están codificadas en normas de Derecho Internacional, en doctrinas jurídicas y en el principio de “nointervención”. Existen igualmente prácticas y mecanismos de manejo de conflicto tanto diplomáticos y de arbitraje de disputas, como de contrapesos basados en la noción clásica de balance de poder. Este sistema ha sido, con escasas excepciones, funcional para la mantención de la paz. Comparada con otras regiones del globo, América Latina ha tenido poquísimas guerras. Pese a esto, en la medida que la agenda de seguridad hemisférica ha sido definida por Washington, este sistema tradicional de seguridad colectiva ha ido perdiendo vigencia.

b) El Comercio Regional

El segundo nivel del sistema es un **diálogo económico emergente**. Este es aún muy limitado, asimétrico y estratificado; pero diálogo al fin. Los interlocutores incluyen a América Latina y el Caribe (Cuba incluida), por una parte y los Estados Unidos y Canadá (y en menor escala otras naciones industrializadas: Europa, Japón y los NICs del Asia), por la otra. Aunque el sistema está claramente subordinado a los intereses comerciales del Norte y a sus circuitos de capital, es relativamente más fluido, multipolar y menos institucionalizado que el

sistema interamericano tradicional. Existe aquí una **multipolaridad sesgada**. Esta se expresa simultáneamente en canales formalmente multilaterales en el sistema de la OEA y de Naciones Unidas, coexistiendo con arreglos bilaterales entre países de la región y de éstos con los Estados Unidos. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y corporaciones transnacionales son miembros activos en este nivel. En este sentido, también la OEA ha comenzado a experimentar un cambio significativo. De ser un timbre de aprobación de los intereses de seguridad estadounidenses, el organismo ha adoptado embrionariamente un rol activo en las negociaciones comerciales Norte-Sur.

A diferencia del nivel de seguridad, en el comercio regional se dan instancias asociativas no oficiales, que actúan como grupos de vinculación y apoyo “privados”. Entre ellos se destacan un número de foros que pretenden establecer puentes entre el mundo de los negocios, la política y las instituciones académicas, como el **Council of the Americas** (por un largo tiempo el foro de los intereses del grupo Rockefeller), el **Interamerican Dialogue**, el Foro Interamericano y sus diversas contrapartidas nacionales y regionales. La problemática central de la interacción son las cuestiones relativas al **libre comercio** regida por las reglas del GATT. La “cultura” del sistema es eminentemente trilateralista⁴³. Pese al sesgo estructural referido anteriormente, el sistema comercial posee -a no mediar las interferencias del “estrato de seguridad”- la potencialidad de construir consensos, al menos entre élites. En este sentido, podría, en el largo plazo facilitar en desarrollo de condiciones “interdependencia compleja” a la Keohane⁴⁴ y aún de “reversión de dependencia”⁴⁵.

c) La Cooperación Sur-Sur y la Búsqueda de Integración en el Hemisferio

Finalmente y en forma mucho menos estructurada, hay un sistema débil e inestable de relaciones Sur-Sur en Latinoamérica y el Caribe. Sus raíces históricas se remontan al manejo de la seguridad latinoamericana mencionado más arriba. Sin embargo, este policentrismo potencial permanece latente y subdesarrollado en la trama de relaciones regionales. Sus expresiones de mayor significación han sido

los múltiples e infructuosos esfuerzos para la integración regional y subregional de América Latina y el Caribe (MCCA, ALALC, Pacto Andino, CARICOM, SELA, MERCOSUR), algunas tentativas de crear canales de productores de materias primas, las "concertaciones" (como Contadora, Esquipulas el Grupo de Ocho, la Reunión de Acapulco)⁴⁶. Organismos del sistema como la CEPAL, la Corte Interamericana de Justicia y su Instituto de Derechos Humanos, para mencionar sólo algunos, se adscriben a este tercer nivel. Países "parias" del sistema de seguridad han sido partícipes de esta relación. El vínculo asociativo es comprensivo: abarca cuestiones relativas a la paz, el comercio intraregional, el desarrollo, los Derechos Humanos y la Democracia. Fundamentalmente, el elemento aglutinador es la reforma del sistema vigente, lo que implica, en última instancia, la búsqueda de una "comunidad de seguridad" latinoamericana y del Caribe. Estructuralmente el sistema es simétrico, pero con poca organicidad y bajísima institucionalización. Ha gozado de legitimidad interna -y en consecuencia ha generado hostilidad estadounidense. También ha carecido de un liderazgo claro, a no ser por la hegemonía intelectual que, hasta hace poco daba la CEPAL. En esto, la "cultura" del sistema -o más propiamente "contracultura"- ha sido definida por las posiciones del Grupo de los 77⁴⁷.

4) PROCESOS DECISORIOS⁴⁸

Como ya se dijo, el sistema interamericano es extremadamente asimétrico y dominado por las correlaciones de fuerzas que se producen dentro de uno de los actores nacionales, los EE.UU. Por lo tanto, un análisis de las relaciones hemisféricas deberá enfatizar necesariamente la dinámica decisional⁴⁹ de ese país. Para efectos de simplificación, hemos usado un bosquejo formulado por Jorge Graciarena⁵⁰ a comienzos de los años 60. Graciarena distinguía varias áreas, o "arenas" de política exterior, a veces en colusión, a veces en conflicto, pero en continua coexistencia e interacción. Para los efectos de nuestro trabajo nos referiremos a cuatro arenas de juego: la oficial, la económica, la militar y la clandestina.

A) El Sector Oficial

Institucionalmente, el foco decisional de la política exterior estadounidense se encuentra situado en el Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso, y en particular los comités de Relaciones Exteriores y de Apropriaciones de la Cámara de Representantes y el Senado juegan un papel importante como partícipes y contralores del proceso de políticas exteriores⁵¹. Históricamente, pero en especial desde el inicio de la Guerra Fría, la política exterior norteamericana ha sido bipartidista. Esto es, ha operado sobre una base consensual, en la que ambos partidos oficiales comparten una visión común, matizada sólo por las variaciones limitadas de una oposición "leal"⁵² y las idiosincrasias propias de personalidades establecidas⁵³.

Dentro del Ejecutivo, El Presidente y sus asesores más inmediatos juegan el rol principal, con el Asesor de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad Nacional (NSC), el Departamento de Estado y otros Departamentos (como el del Comercio y del Tesoro) participando en materias de su competencia. Otras agencias ejecutivas como la AID (Agencia para el Desarrollo Internacional) y la USIA (la Agencia de Información de los Estados Unidos), participan ocasionalmente en el proceso.

El vínculo formal externo de la política oficial entre Estados Unidos y los países de América Latina está dado por el Servicio Exterior, específicamente por los agentes diplomáticos y consulares, agregados culturales y otros representantes en la región. El Servicio Exterior es una vasta burocracia⁵⁴ con su propia "inteligencia", redes de información, capacidad de análisis, y "contactos"⁵⁵ con los diversos gobiernos latinoamericanos y con otras agencias en Washington. También posee un ethos profesional, cultura y tradición institucional distintivos, expresados en protocolos, lenguajes y rutinas. De otro lado, a través de los servicios exteriores de los países latinoamericanos se formalizan los contactos con el propio gobierno estadounidense, en especial con el Departamento de Estado, el Secretario de Estado, sus Secretarios Adjuntos, el Asesor de Seguridad Nacional y el pro-

pio Jefe Ejecutivo. Este sector es el que articula en términos generales el discurso del “interés nacional” manifiesto de los actores. A pesar de su centralidad aparente, el sector oficial de la política exterior norteamericana, a menudo solamente institucionaliza en expresiones simbólicas las políticas exteriores “de hecho”. Su incidencia principal se da en su capacidad de arbitraje o de adjudicación de conflictos intersectoriales e interinstitucionales. En esto, el sector oficial da un sello de legitimidad a la política exterior insertándola dentro de los parámetros de la doctrina existente.

Existen similitudes formales entre los sectores oficiales de los EE.UU. y Latinoamérica derivadas del esquema presidencialista de división de poderes. Sin embargo las diferencias de contenido son sustanciales. Un aspecto central es la debilidad real de los gobiernos latinoamericanos para afectar cambios significativos en la dirección de la política pública, en particular la política exterior. Esta debilidad se da frente a tres sectores. Uno lo constituyen las élites económicas y sociales que controlan la sociedad civil. Otro sector son las instituciones del estado que gozan de “extraterritorialidad” -las fuerzas armadas y otros organismos autónomos del mismo estado. Un tercer sector es el transnacional. Este último está formado por “el gobierno de los Estados Unidos, la banca internacional y los organismos financieros sobre los cuales ese país tiene influencia”⁵⁶. La situación aquí descrita da origen tanto a “políticas exteriores; paralelas”, tímidas y contradictorias como a una ausencia de posiciones unificadas frente a Washington.

Otro aspecto relacionado es la inestabilidad institucional y el carácter autoritario de la política latinoamericana. Aunque formalmente el Ejecutivo aparece como autoridad suprema, la práctica política es fragmentaria, intermitente y retórica, reflejando bajos niveles de gobernabilidad. Ejemplos de esta creciente debilidad ejecutiva se han hecho manifiestos en 1993 con los casos de las destituciones constitucionales de los presidentes Fernando Collor en Brasil, Carlos Andrés Pérez en Venezuela (acusados de corrupción) y de Jorge Serrano en Guatemala, como consecuencia de su fallido autogolpe. Con pocas excepciones, la burocracia del servicio exterior tiende a ser tradi-

cional, patrimonialista y adscriptiva; mientras que el Legislativo tiene un rol limitadísimo. Es más, la debilidad intrínseca de los gobiernos a la que hacíamos mención más arriba se presenta en relación con la instrumentalización de la soberanía. Existe una suerte de coexistencia de dos áreas de política exterior en la región. Una comprende las relaciones soberanas y multipolares con los demás países de la "periferia" latinoamericana y caribeña y con el resto de los países extrahemisféricos. La otra, involucra las relaciones subordinadas con la potencia dominante. En otras palabras, la soberanía de los estados está condicionada por limitantes internos y externos derivado de su naturaleza penetrada y dependiente.

B) El Sector Económico

El foco decisivo del sector económico está dado por la intersección entre inversionistas, acreedores, grupos financieros, industriales y comerciales de significación que tienen intereses en América Latina, por un lado y agentes políticos estadounidenses, por el otro. Foros e instituciones con características de "think-tanks", como el **Council of Foreign Relations**, el **Council of the Americas**, el **Aspen Institute** o el Foro Interamericano, sirven de generadores de estudios, discursos e iniciativas relativos a la política exterior norteamericana y actúan como generadores de opinión. Dichas organizaciones son extraoficiales y gozan de un grado significativo de autonomía relativa de los agentes económicos propiamente dichos. Sin embargo, en ellos los grandes intereses económicos estadounidenses están claramente representados, sirviendo de vínculo con sectores políticos e intelectuales, dentro y fuera de los EE.UU.. A su vez, las perspectivas derivadas de los intelectuales institucionales informan el molde cultural que condiciona el reportaje "objetivo" de los medios de comunicación de masa. Estos últimos incluyen los servicios del cable, las cadenas de periódicos, radio y televisión, todos éstos en la órbita gravitacional de los grupos económicos oligopólicos del "centro".

Institucionalmente, estos grupos se articulan, a través de diversos **lobbies**, con organismos de gobierno ya sea en el Congreso o en el Ejecutivo. Estos organismos comprenden Departamentos Ministeriales (tales como el de Estado, el Ministerio de Comercio, el de Agricultura y del Tesoro) y los ya mencionados Comités parlamentarios de Apropiaciones, Relaciones Exteriores, Agricultura y Comercio, entre otros. La influencia de los **lobbies** económicos en relación con la política exterior hacia América Latina es generalmente bipartidista, o mejor dicho transpartidista. Esto es, está presente con fuerza en ambos partidos, Republicanos y Demócratas; sin embargo, es mucho más pronunciada entre los primeros⁵⁷. Es importante destacar que existe un alto grado de transitividad entre el mundo de las finanzas y los negocios con otras tres esferas de la élite del poder. Una es la “alta academia”, que actúa de asesora y estructuradora de discursos justificatorios. La otra esfera es aquella de las funciones político-institucionales (especialmente en el Ejecutivo) a las que hemos hecho referencia anteriormente. La tercera esfera es aquella de la llamada **intelligence community**, en particular, el dominio de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)⁵⁸. Ambas, a su vez, nutren informaciones y “desinformaciones” a los medios masivos de comunicación social.

El sector económico estadounidense está también ampliamente representado en los mecanismos decisorios de importantes organismos del sistema de las Naciones Unidas que manejan y definen las reglas del juego del régimen monetario, crediticio y de comercio mundial. Estos organismos incluyen agencias como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Acuerdo Generalizado Sobre Aranceles y Comercio (GATT). Tales organismos son teórica y aparentemente multilaterales aunque en el hecho crean una ilusión multilateralizadora en relación con políticas que son, de hecho, bilaterales. Ellos representan los intereses de los conglomerados económicos dominantes y de las bancas centrales dentro del llamado Grupo de los Siete en sus diversas “áreas de influencia” geográfica: Asia para el Japón, Africa y el Medio Oriente para Europa y América Latina y el Caribe para los EE.UU. Las redes de vinculación políti-

co-económicas, intelectuales e informativas mencionadas anteriormente han tendido a institucionalizarse y a adquirir permanencia. El acceso a recursos económicos y políticos nacionales, internacionales y transnacionales da a estas redes una alta influencia y dinamismo. También las convierten en uno de los dos focos substantivos de la política exterior norteamericana.

A partir de los años 70, y en gran medida en respuesta a las crisis resultantes de la derrota de Vietnam, la vulnerabilidad energética de 1973 y el escándalo Watergate, el sector económico más “moderno” y transnacionalizado de los Estados Unidos experimentó un proceso de reorganización política y transformación ideológica. El resultado de esto fue el surgimiento de la Comisión Trilateral⁵⁹ configurada sobre la base del Consejo de Relaciones Exteriores mencionado anteriormente. A diferencia del “proyecto” del Consejo -que era distintivamente nacionalista- el discurso trilateralista fue más transnacional, pragmático e inclusivo, incorporando además los intereses de los sectores más avanzados del capitalismo europeo y japonés. También hizo hincapié en forjar alianzas estratégicas con las élites de los países del Tercer Mundo en torno a un proyecto neoliberal en lo económico y de “democracia limitada” en lo político. A diferencia del discurso “imperialista” y belicoso del pasado, forjado en la lógica del “realismo” militar y geoestratégico, el trilateralismo enfatizó los aspectos económicos “neofuncionales”, derivados de la experiencia de la Comunidad Europea. La doctrina trilateral constituye hoy día el marco cultural-ideológico predominante en el mundo de los negocios, la academia, los medios informativos y de una vasta mayoría de los servicios de inteligencia civil norteamericanos. Ha sido la fuente de inspiración de los proyectos de transición democrática y de ajuste estructural que se han ido desplegando en la América Latina contemporánea⁶⁰ y en el que fuera el “Segundo Mundo” de los llamados “socialismos reales”.

El sector privado latinoamericano, pese a su importancia en la gestación de las políticas públicas dentro de los estados, es, con muy pocas excepciones, muchísimo más limitado en su accionar internacional. De una parte es difícil hablar de un sector privado fuerte y, más importante aún, no subordinado al capital transnacional. Los sectores más dinámicos y modernos, son precisamente también los más

penetrados y los de más alta transnacionalización. Los casos más elocuentes de internacionalización y dinamismo los constituyen México (especialmente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos -NAFTA), Brasil, en relación con el MERCOSUR y, en menor escala, Chile. Casi sin excepción, los procesos de reforma agraria, inducidos por la Alianza para el Progreso minaron las bases económicas de una oligarquía terrateniente, que constituía, desde los orígenes de las repúblicas la clase capitalista local. Igualmente, los actuales procesos de desnacionalización, privatización y aperturismo, condicionalizados por los paquetes de ajuste estructural han socavado las bases del capitalismo industrial “neo-bismarkiano”⁶¹ en la región, el que se sustentaba en el soporte proteccionismo estatal. En suma, el capitalismo nacional -reconociendo su enorme heterogeneidad entre sectores y países- constituye un elemento relativamente débil en el sistema interamericano. Irónicamente, su equivalente funcional, aunque más fuerte y dinámico ha sido en algunos países el emergente sector vinculado con el narcotráfico. En este sentido, la consolidación del capital latinoamericano está condicionada por su capacidad de transnacionalizarse en circuitos regionales y globales en asociación con el capital foráneo.

C) El Sector Militar⁶²

El otro foco substantivo de la política exterior norteamericana hacia América Latina lo configuran los intereses geoestratégicos. A partir de la especialización funcional resultante del desarrollo del llamado “complejo militar e industrial” y de la Guerra Fría, los intereses de un **defense establishment** institucionalizado y profesionalizado adquirieron importancia crucial en la política exterior de los EE.UU. Si bien es cierto, esta área de política tuvo mayores ingerencias en la definición de la política global frente a Europa Oriental, y en especial la URSS, su presencia se hizo sentir paulatina pero fuertemente en la región al sur del Río Grande. Su forma de articulación

se insertó en el antes mencionado Tratado de Río (TIAR) de 1947 y se fue constituyendo a través de las numerosas reformulaciones del concepto de defensa hemisférica. La expresión más significativa de las influencias de la política "pentagonal" fue por medio del entrenamiento, equipamiento, asistencia técnica y adoctrinamiento de las fuerzas armadas de la región, expresadas en programas bilaterales y "paquetes" de ayuda militar.

El sector militar, como los sectores oficial y económico, posee su propia definición del "interés nacional", sus propios sistemas de inteligencia y sus propias redes de vinculación en los países de la región. Este clientelismo se justifica a menudo en la potencia dominante en términos de una "póliza de seguros" para salvaguardar los intereses estadounidenses. El ámbito de lo militar en los EE.UU. es mucho más extenso y complejo que la cúpula de burócratas y oficiales "de uniforme" que comandan y operan el sistema defensivo-ofensivo del país del Norte. Por un lado, el pentagonismo es una alianza económica, social y política entre el **establishment** militar y sectores económicos e industriales más tradicionales y menos competitivos (incluyendo el complejo militar-industrial). Por el otro, el pentagonismo es un proyecto económico keynesiano con una fuerte interpelación popular. Tal proyecto posee características nacionalistas, proteccionistas, con rasgos socioimperialistas y populistas. Este tipo de alianza y proyecto tiene su correlato en los sectores llamados "geopolíticos" o "duros" del militarismo latinoamericano, aunque el nacionalismo real de estos últimos sea difícil de articular más allá de un chauvinismo de bandera, de anticivilismo, antipopulismo, anticomunismo, antilatinoamericanismo, o simple racismo. La relación entre los sectores castrenses del centro y la periferia es simbiótica y altamente funcional a ambos. En el centro, la vinculación justifica la expansión continua del gasto institucional y transnacionaliza el poder del Pentágono frente a sus rivales presupuestarios e ideológicos internos. En la periferia, incrementa el grado de extraterritorialidad y poder interno de los "clientes" frente a otros actores sociales. De allí que en el campo de la asistencia militar sea difícil determinar "quien ayuda a quien"⁶³.

El sector militar latinoamericano, especialmente a partir de los años 60 se ha transformado en un actor institucionalmente muy significativo en la formulación de políticas. También ha ganado un alto grado de autonomía relativa frente al estado y a sectores importantes de la sociedad civil⁶⁴. Es, en este sentido, un sector “moderno” y a veces más desarrollado organizacionalmente que otros grupos e instituciones de la sociedad, lo que genera desequilibrios institucionales endémicos. Es también un “grupo de vinculación” altamente transnacionalizado y dependiente en su instrumentalización, entrenamiento, profesionalismo e ideología⁶⁵. Todo esto ha redundado -retórica aparte- en una alta politización, intervencionismo y decreciente legitimidad interna. En algunas situaciones extremas ha sido percibido como una verdadera fuerza de ocupación de sus propias sociedades; en otras, ha gozado de baja integración social. En raras instancias presentes se ha dado una identificación entre fuerzas armadas y sociedad, especialmente en lo que se refiere al ámbito popular. En cualquier caso, casi sin excepciones, el efecto neto de la participación militar en la política latinoamericana ha sido un debilitamiento del estado⁶⁶. Este debilitamiento no ido acompañado por inestabilidad crónica y pérdida objetiva de soberanía, cualesquiera hayan sido las circunstancias, o intencionalidades, previas a la intervención⁶⁷. Con el fin de la Guerra Fría, estos sectores han sido privados de un discurso justificatorio, tanto en el Sur como en el Norte⁶⁸. También las élites del centro perciben en ellos no sólo una obsolescencia “técnica” para manejar los problemas propios de la gobernabilidad, sino que una potencial amenaza de desestabilización interna. La administración Bush comenzó a negociar, vía ajuste estructural del sector público o vía pactos de concertación, una política sutil de demilitarización y desarme, cuyos efectos se hicieron sentir en Panamá, Argentina y se están manifestando en El Salvador, Uruguay y Brasil. Esto abarcó tanto programas de alta tecnología como el Proyecto Cóndor de la Argentina, o el programa nuclear brasileño como la sobrevivencia presupuestaria y material de las instituciones militares, como ha ocurrido con los cortes presupuestarios en Uruguay o el caso más extremo de Panamá, donde la Constitución de 1991, virtualmente eliminó la Guardia Nacional del escenario político⁶⁹. Las políticas de des-

mantelamiento del aparato militar de la Guerra Fría de la Administración Clinton probablemente acelerarán aún más esta deflación institucional. Dramáticos cortes presupuestarios y de personal en los Estados Unidos y una redefinición del rol de sus fuerzas armadas como "fuerzas de paz" en una era postcomunista, han de tener profundas consecuencias en la ecuación militar latinoamericana.

Por un lado, el fin de las guerras civiles en El Salvador y Nicaragua, y un deescalamiento de las insurgencias en Colombia y Perú permite bosquejar una leve tendencia hacia la desmovilización. Un examen de los presupuestos militares entre 1985 y 1991, indica una baja

El Balance Militar						
País	Gastos en Defensa como % of PGB/PNB			Personal en la Fuerzas Armadas por 1000		
	1985	1991	% Variación	1985	1991	% Variación
Argentina	2.9	1.7	-39.3	108.0	65.0	-39.8
Bolivia	2.0	2.0	0.0	27.6	31.5	14.1
Brasil	0.8	0.8	0.0	276.0	296.0	7.2
Chile	7.8	3.2	-59.0	101.0	91.8	-9.1
Colombia	0.8	3.0	275.0	66.2	116.9	76.7
Costa Rica	0.7	1.0	42.9	*	*	*
Cuba	9.6	5.0	-47.9	161.5	175.0	8.4
Dominican Rep.	1.1	0.5	-54.5	22.2	22.2	0.0
Ecuador	1.8	2.2	22.2	52.5	57.5	9.5
El Salvador	4.4	2.4	-45.5	41.7	43.7	4.8
Guatemala	1.8	1.2	-33.3	31.7	44.6	40.7
Haiti	1.5	11.1	-26.7	6.9	7.4	7.2
Honduras	2.1	2.0	-4.8	16.6	17.5	5.4
Mexico	0.7	0.5	-28.6	129.1	175.0	35.6
Nicaragua	14.2	9.1	-35.9	62.9	14.7	-76.6
Panamá	2.0	1.4	-30.0	12.0	11.7	-2.5
Paraguay	1.3	n.k	n.k	14.4	16.0	11.1
Perú	4.5	3.8	-15.6	128.0	112.0	-12.5
Uruguay	2.5	2.7	8.0	31.9	24.7	-22.6
Venezuela	1.3	1.6	23.1	49.0	75.0	53.1

del gasto regional promedio en defensa de 24.6 por ciento, o 4.1 por ciento anual. Doce de los veinte países⁷⁰ han reducido sus gastos militares entre un 59 (Chile) y un 4.8 por ciento (Honduras). Pero al mismo tiempo, dos países relativamente grandes, Venezuela y Colombia han aumentado estos gastos en forma dramática 23 y 275 por ciento respectivamente. De otro lado, si observamos los datos relativos al personal se observa una tendencia general a un crecimiento modesto de 4.2 por ciento para el período, o 0.7 por ciento al año. Sin embargo esta cifra promedio es engañosa. Refleja la incidencia de reducciones significativas en países con ejércitos grandes, como la Argentina (-39.8%), Chile (-9.1%), Nicaragua (-76.6%) y Perú (-12.5%). Doce de los veinte países latinoamericanos han ido incrementado el tamaño de sus ejércitos. Colombia encabeza la lista con 76.7 por ciento, seguida por Venezuela (53,1%), Guatemala (40.7%) y México (35,6%). El aparato militar más grande, el del Brasil con cerca de 270,000 hombres, creció en 7 por ciento⁷¹.

D) El Sector Clandestino

El cuarto sector de política exterior estadounidense está dado por el accionar del área de los servicios de inteligencia⁷², en particular de la Agencia Central de Inteligencia (CIA)⁷³. Aunque se ha usado a menudo el término “comunidad de inteligencia” (**intelligence community**) para referirse al mundo crepuscular de espionaje, del soborno, de la desinformación y de las operaciones encubiertas, existe en el hecho una gran heterogeneidad y tensión entre las varias agencias. Por ejemplo, cada rama de las fuerzas armadas posee servicios de inteligencia que responden en general a la política subrosa de los respectivos cuerpos militares que forman el Pentágono. Estas, a su vez se concatenan a través de la Agencia de Inteligencia de la Defensa (**Defense Intelligence Agency-DIA**) en una red de inteligencia militar, con sus propios contactos y vínculos en la región.

También el FBI (**Federal Bureau of Investigations**), la policía federal de investigaciones, pese a ser estatutoriamente una agencia interna, posee sus propios servicios de inteligencia con vinculaciones internacionales en áreas de investigación criminal (especialmente narcotráfico) y política (terrorismo). En lo relativo al narcotráfico, se ha formado a partir de la década de los 70 la llamada DEA (**Drug Enforcement Administration**), con una vasta gama de relaciones y actividades en Latinoamérica y el Caribe. El rol de la DEA en Latinoamérica ha experimentado un crecimiento sostenido. Esto ha ocurrido en la medida que los países del sur se han convertido en la fuente principal de origen de la cocaína que se consume en norteamérica.

Las relaciones interinstitucionales no han sido fáciles en el área de inteligencia, por lo que es poco descriptivo referirse a las varias agencias como una “comunidad”. Históricamente las relaciones entre la CIA y los servicios de inteligencia militar han sido bastante tensas, para no decir francamente hostiles. Particularmente esta tensión ha sido extrema en lo que dice relación con las llamadas estimaciones de inteligencia sobre poderío e intenciones soviéticos, que sirven de fundamento a las apropiaciones presupuestarias del sector defensa. Lejos de ser una aliada constante del Pentágono, la CIA, desde sus orígenes durante la Segunda Guerra Mundial como la OSS (**Office of Special Services**) ha sido una institución *civil* rival, con su propia agenda, contactos y operaciones clandestinas.

En América Latina, ambas poseen redes de vinculación a veces profundamente divergentes. La CIA ha penetrado agencias de gobierno, instituciones policiales, universidades, partidos políticos, grupos de interés diversos (sindicales, religiosos, estudiantiles, profesionales, académicos, empresariales), medios de comunicación, ONGs y grupos extremistas de diferentes denominaciones. Los servicios de inteligencia militar -con o sin la coordinación de otras agencias de inteligencia bajo la DIA- han establecido redes de vinculación con sus contrapartidas castrenses y paramilitares en el área, especialmente con los servicios de inteligencia nacionales, militares, navales y aéreos, y con

las llamadas Fuerzas Especiales los cuales han contribuido a entrenar y financiar, y algunas veces, a crear.

En el area del narcotráfico, han existido tensiones violentas entre la DEA, la CIA y en especial entre estos y los servicios de inteligencia militar locales y estadounidenses. Las políticas en torno al “interés nacional” del país del Norte definido por estas agencias han operado a menudo en forma contradictoria y contraproducente, como se vio en el asunto Irán-contras, o en las campañas contrainsurgentes en Colombia, para mencionar sólo dos casos.

E) Relaciones Intersectoriales

Generalmente se da un grado cambiante de conflicto burocrático entre las numerosas agencias y actores significativos en los cuatro sectores. Ha habido instancias de profundos celos institucionales y rivalidades manifiestas entre las burocracias que participan en el proceso de formulación y ejecución de políticas, tanto dentro del ejecutivo (por ejemplo entre el Asesor de Seguridad Nacional y el Departamento de Estado), dentro del Congreso y entre el Congreso y el Ejecutivo. A menudo arenas de conflicto internacional, como ha sido el caso con América Central desde comienzos de los años 80 se convierten en metáforas de un complejo juego burocrático Ejecutivo-Legislativo, o mejor dicho entre fracciones en estos organismos. Salvo en los lineamientos más básicos, regidos por un consenso bipartidista, la política exterior estadounidense es el resultado de una pugna entre varios sectores por llevar a cabo sus intereses institucionales y de grupo y de transformar estos en política pública.

En la estructuración de estas cuatro arenas de política exterior mencionadas aquí, las grandes alianzas -pentagonistas y trilateralistas- compiten por la hegemonía dentro del sistema. Dicha hegemonía adquiere su sello de legitimidad a partir del control sobre el sector oficial, más específicamente, del Ejecutivo- por parte del liderazgo trila-

teralista o pentagonista que acceda a la cúspide del sistema y así se transforme en fracción hegemónica. La actual correlación de fuerzas en Washington, claramente favorece a los trilateralistas, los que actualmente controlan las arenas económicas, clandestina y oficial. El sector pentagonista, a no mediar un imprevisto resurgimiento de la Guerra Fría, se ubica en una posición subordinada. La “síntesis” entre las agendas de ambas fracciones, como ya lo indicásemos es más propiamente una amalgama con un claro predominio del sector capitalista transnacional. Sin embargo, como el fracasado golpe de 1991 en el Kremlin nos recordase, las condiciones de este equilibrio no son necesariamente estables ni duraderas. Una recirculación de élites y de fracciones hegemónicas es siempre una distinta posibilidad.

En este proceso de negociación y conflicto constante, fracciones trilateralistas y pentagonistas se combinan en una sumatoria de diferentes intereses, decisiones, indecisiones, acciones e inacciones. Solo en retrospectiva podemos denominar a estas altamente incrementales y conservadoras sumatorias de intereses relativamente estrechos y “pragmáticos”, la “política exterior” estadounidense. Sin embargo esta descripción de simple proceso incremental y sin substancia es profundamente equívoca. El “juego” ocurre en un transfondo ideológico-cultural con axiologías, teleologías y deontologías definidas en una práctica establecida. Percepciones, estereotipos e imágenes tienden a ser persistentes, ya que los medios de acción y rutinas internas prevalecen por lo común sobre una definición de problemas y objetivos más concretos.

5) EFECTOS DEL PROCESO DECISORIO

Esta racionalización burocrática a priori de “soluciones” y “respuestas”, sin claro entendimiento de los “problemas” y las “preguntas” resulta en la mantención del padrón existente de relaciones Norte-Sur. Ya que la definición de situaciones -sean o no reales, como el clásico Teorema de Thomas argumentara- tienen efectos reales⁷⁴, la conse-

cuencia última es, a su vez, la generación de nuevos problemas. En este punto, el ciclo incremental, fragmentario y pragmático se reproduce, con tácticas y estilos cambiantes pero con “algoritmos programáticos” reinducentes y autosustentados. La combinación de pragmatismo operacional o deontológico con mesianismo cultural y altamente ideológico en la definición de los contextos y los medios de la política exterior, está en el fondo mismo de la reproducción ampliada de un ciclo de intervencionismo, conflicto y nuevo intervencionismo⁷⁵.

En estas circunstancias, el resultado de la toma de decisiones —o política exterior— es generalmente la expresión de un “juego” de composición de fuerzas específicas en el seno del sistema político en un momento dado. En un país, o en una coyuntura temporal, puede haber colaboración entre varios actores, mientras que en otros ya sea se disputan “territorios” u ofrecen resistencia o simplemente dejan pasar, reconociendo el “derecho a vía” de otros participantes. Este modo relativamente fractal de tomar decisiones, sin embargo, no debe llevar al error de pensar de que los conflictos dentro del estado norteamericano son fundamentales. En relación con los países del Hemisferio hay, por sobre todas las cosas, un pragmatismo decisorio enmarcado en un consenso de base y altamente ideológico: el Destino Manifiesto construido históricamente sobre la Doctrina Monroe.

También es importante tener en mente que en el contexto decisorio, “América Latina” adquiere diferentes connotaciones, dependiendo del o los interlocutores con los cuales los varios actores del centro mantengan redes de vinculación. Estos pueden variar entre gobernantes, autoridades, agentes de mediación, grupos militares, sectores económicos o grupos de la **inteligencia** académica. Quien habla por América Latina, adquiere aquí una importancia crucial, ya que en términos de Washington, estos interlocutores no son siempre ni los mismos, ni solamente los gobiernos. Este no es el caso a la inversa. Los gobiernos latinoamericanos, casi sin excepción tienden a percibir -y a actuar- como si los EE.UU. fuese un monolito, clara e inequívocamente representado por su gobierno de turno. Esta percepción “plana” y simplista de la política norteamericana también afecta no sólo a los

discursos “antimperialistas” de los partidos nacionalistas y de izquierda, sino a los sectores populares de la región que dichas fuerzas pretenden liderar. Sólo en casos calificados, como fue el movimiento de solidaridad con Nicaragua o en las campañas de Derechos Humanos, sectores latinoamericanos, tanto gubernamentales como extra-gubernamentales, reconocieron la importancia de operar con vínculos múltiples. Sin embargo esta práctica no ha sido sostenida.

NOTAS

- 1 Véase James Petras, *op. cit.*, p. 105.
- 2 Véase el comentario de Boris Yopo, “**Pobre pronunciamiento de América Latina**”, *La Época*, 27 de agosto de 1991, p. 9.
- 3 El concepto está desarrollado, entre otros en nuestra “**Crise politique el transnationalisation de l’Etat en Amérique Latine: Une Interprétation Théorique**”, *Etudes Internationales*, vol. XVII, No. 2, (junio 1986), pp. 379- 306.
- 4 Véase Gaspar, *op. cit.*, pp. 46-53.
- 5 Véase Alfredo Morelli, “**La Iniciativa para las Américas y los Intereses Argentinos**”, *América Latina/Internacional*, Vol 8, No. 21 (abril-junio, 1991), pp. 413-419.
- 6 Gaspar, *op. cit.*, p. 46.
- 7 Término genérico para referirse a grupos de interés organizado. Para una caracterización del “lobbying”, Véase Alfredo Rehren, “**Lobbying: las prácticas de los EE.UU. y Chile**”, *Política*, No. 27 (Septiembre 1991), pp. 63-69.
- 8 Hemos discutido esta tendencia en nuestro “**Democratization, Stability and Other Illusions: Militarism, Nationalism and Populism in the Political Evolution of Latin America with Special Reference to the Chilean Case**”, paper presented to the Canada-Latin America Opportunities Conference, Calgary, Alberta, mayo 5-7, 1991, pp. 5-6, 16-17, publicado en Mark O. Dickerson and Stephen J. Randall (Eds.), *Canada and Latin America: Issues to the Year 2000 and Beyond*, (Calgary: The International Centre, University of Calgary, 1991), pp. 73-122; también en “**Governability and the Receiver State in Latin America: Analysis and Prospects**” (con R. Bensabat), en A. Ritter, M. Cameron and D. Pollock (Eds.), *Latin America and the Caribbean to the Year 2000*, (New York: Praeger, 1992), pp 161-176.
- 9 Véase Massad, *loc. cit.*, también Eugenio Tironi y Ricardo Lagos, “**The Social Actors and Structural Adjustment**”, en *CEPAL Review*, No. 44 (agosto 1991), pp. 35- 50.
- 10 Véase nuestro “**Governability and the Receiver State in Latin America: Analysis and Prospects**” (con R. Bensabat), *loc. cit.*
- 11 La cifras fueron calculadas sobre los datos contenidos en el International Bank of Reconstruction and Development/The World Bank, *World Development Report 1992. Development and the Environment*, (New York: Oxford University Press, 1992). Las tablas usadas incluyen Tabla 1 “Basic Indicators”, tabla 21, “Total external Debt”, Tabla 24, “Total External Debt Ratios”, Tabla 26 “Population Growth and Projections” and Tabla 28 “Health and Nutrition”.

- 12 Cuando hablamos de estereotipos, esto no significa necesariamente que tales "visiones del otro" sean completamente erróneas. Todo estereotipo contiene en cierta medida una simplificación y exageración de algo real, combinada con incomprensión, ignorancia e intencionalidad manipulativa. Estos estereotipos son muchas veces construcciones o discursos convencionales que sirven de guía para las decisiones de las élites -o doctrina, en el sentido de Lasswell.
- 13 Dos visiones curiosamente complementarias de las relaciones entre la cultura -o ideología- política norteamericana, definida como un "ensamble cultural" o "consenso ideológico" en torno a un "mito americano" socialmente compartido y reforzado por medio de socialización implícita y explícita son las del conocido sociólogo norteamericano Seymour Martin Lipset y del politólogo soviético de la Academia de Ciencias de la URSS y experto en los EE. UU. Andrei Melville. Véase Lipset, "**Canada and the United States: The Cultural Dimension**", en Charles Doran y John Sigler. (Eds.), Canada and the United States Enduring Friendship, Persistent Stress. (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1985), pp. 109-160, especialmente pp. 113-116 y Melville, Conservatism in U.S. Ideology and Politics, (Moscú Progress Publishers, 1988), *passim*., especialmente pp. 44-49.
- 14 Para un análisis del discurso desarrollista como instrumento de poder, véase Arturo Escobar, "**Discourse and Power in Development: Michel Foucault and the Relevance of his Work to the Third World**", Alternatives, (invierno 1984-85), p. 386.
- 15 Una visión de la perspectiva estadounidense puede obtenerse de Melville, *op. cit.*, *passim*; también en Ronald J. Stupak, American Foreign Policy. Assumptions, Processes and Projections, (New York: Harper and Row, 1976), pp. 4-23, 121-161; Steven Johns y Walter Rosen, The Logic of International Relations, Cuarta Edición, (Boston: Little, Brown and Co., 1982), pp. 43-79; Roger Masters, "**The Lockean Tradition in American Foreign Policy**", en John Farrell y Asa Smith, (Eds.) Theory and Reality in International Relations, (New York: Columbia University Press, 1967), pp. 69-93; William Keylor, The Twentieth Century World. An International History, (New York: Oxford University Press, 1984), pp. 206-228. La conexión de la cultura con las políticas exteriores estadounidenses ha sido discutida específicamente por Martin Goldstein en America's Foreign Policy: Drift or Decision, (Wilmington: Scholarly Resources, 1984), pp. 79- 106 y especialmente su discusión en el Capítulo 4: "**The Influence of the Political Culture**", pp. 109- 144.
- 16 Hemos presentado este argumento en relación con la gestión del desarrollo en el Tercer Mundo. Véase "**Development Theory and Administration: A Fence Around an Empty Lot?**" (con O. P. Dwivedi), The Indian Journal of Public Administration, Vol. XXVII, No. 1, enero-marzo 1981, pp. 42-66; también "Crises and Continuities in Development Theory and Administration: First and Third World Perspectives," (con O. P. Dwivedi) Public Administration and Development (enero-marzo 1982). Vol. 2, No. 1, pp. 59- 77.
- 17 Escobar, *loc. cit.*

- 18 Por lo general, sin embargo, la llamada "opinión pública" en la política exterior, tiende a reflejar el discurso de la élite gobernante, reproducido en los medios de comunicación. En el caso norteamericano, la posición del público tiende a ser pasiva y acritica. Véase, por ejemplo, Alfredo Prieto, "La prensa y la opinión pública norteamericana hacia América Latina", Cuadernos de Nuestra América, Vol. VI, No. 12, (enero-junio, 1989), 116-141.
- 19 Véase, por ejemplo, los siguientes ensayos en el volumen de Doran y Sigler (Eds.) op. cit.: J.L. Granstein, **Cooperation and Conflict: The Course of Canadian-American Relations since 1945**", pp. 45-68; Richard Lipsey, "Canada and the United States: The Economic Dimension", pp. 69-108; Seymour Lipset, "Canada and the United States: The Cultural Dimension", pp. 109-160; Albert Legault, "Canada and the United States: The Defense Dimension", pp. 161-202, y John Sigler y Charles Doran, "Change and Continuity in United States-Canada Relations", pp. 231-249.
- 20 Véase Edgar Dosman, "La toma de decisiones de política exterior en Canadá: La búsqueda de coherencia e innovación", en Manfred Wilhelm (Ed.), La Formación de la Política Exterior: Los Países Desarrollados y América Latina, (Buenos Aires: 1987), pp. 147-179.
- 21 Véase David Murray, "On Diplomatic Unrelations", in J. Nef (Ed.), Canada and the Latin American Challenge, (Guelph: OCPLACS, 1978), pp. 170-175; también John Foster, "Canada and the Latin American People: A Testimony and a Prescription", Ibid., pp. 178-183. Un examen de los testimonios ante la Comisión Especial Conjunta del Senado y de la Cámara sobre Asuntos Latinoamericanos se puede ver en Parliamentary Debates, Nos. 5,6,8 y 9 (Report to Parliament), 22, 23, 34, 42, 45 y 46, pp. 5:61, 5:58; 48:5-48:14, (Ottawa, junio 16-18, 1981).
- 22 Véase Washington Office for Latin America, Latin America Update, Vol. Vo. 5, (septiembre-octubre, 1980), p. 1. Una visión general de la Comisión Trilateral puede verse en Alan Wolfe, "Capitalism Shows its Face", The Nation, noviembre 29, 1975, pp. 557-563.
- 23 Hemos hecho un análisis de esas tendencias en "Political Democracy in Latin America: An Exploration into the Nature of Two Political Projects", en Archibald Ritter y David Pollock (Eds.), Latin American Prospects for the 1980s: Equity, Democratization and Development, (New York: Praeger, 1983), pp. 161-172.
- 24 Para una elaboración de estos conceptos, desde una perspectiva Gramsciana, aplicada a las Relaciones Internacionales, véase, Robert Cox, "Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay on Method", Millennium: Journal of International Studies, Vol. 12, No 2, (1983), pp. 162-175.
- 25 Véase Douglas Chalmers, "Developing on the Periphery: External Factors in Latin American Politics" en Yale Ferguson (Ed.), Contemporary Inter-American Relations: A Reader in Theory and Issues, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 11-34.

- 26 Véase el muy conocido artículo de André Gunder Frank, "**The Development of Underdevelopment**" en Monthly Review, (septiembre 1966), *passim*.
- 27 Para una visión general de dichas concertaciones, véase Alicia Frohman, Puentes sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en los 80, (Santiago: FLACSO, 1990), *passim*.
- 28 Véase, Daniel Holly, "**Organisation des Etats Américains: Forum de Résolution des Conflits?**", en Marcel Daneau, (Ed.), *op. cit.*, pp. 55-82.
- 29 Véase. Organización de Estados Americanos, XXI Asamblea General, Santiago, Chile, 3 al 7 de Junio de 1991, La OEA en Síntesis, pp. 7-39.
- 30 Frohman, *op. cit.*, pp. 19-31.
- 31 Véase James Lee Ray, "**International Relations in Latin America**", en Black, *op. cit.*, pp. 224-226.
- 32 G. Pope Atkins, Latin America in the International Political System, (New York: The Free Press, 1977), p.282.
- 33 Una definición de "estructuralismo" y de su antítesis, "monetarismo" como concepciones antinómicas del desarrollo, de la inflación y de las políticas públicas se encuentra en John Sheahan, Patterns of Development in Latin America. Poverty, Repression and Economic Strategy, (Princeton: Princeton University Press, 1987), pp. 103-110.
- 34 Véase Albert Hirschman, "**¿Es un Desastre para el Tercer Mundo el Fin de la Guerra Fría?**", Pensamiento Latinoamericano, No. 18 (1990), p. 177, en el que el autor hace referencia al reciente trabajo de la CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, de 1990.
- 35 Sheahan, *loc. cit.* Una discusión de las políticas del FMI y su relación con represión se encuentran en la misma obra, pp. 110-129.
- 36 Un punto de fricción entre el Canadá y los EE.UU, ha sido la tendencia persistente de la élite política y económica de este último de percibir al primero como una "anomalía norteamericana" que eventual y fatalmente tendría que ser subsumido por la Unión; o, en el peor de los casos, un aliado incondicional que puede darse por descontado. Este es un aspecto muy resentido por la vasta mayoría de intelectuales, grupos sindicales y público en general del Dominio (y aún por una cantidad significativa de sus líderes políticos y altos funcionarios) los que definen la identidad canadiense **precisamente** por su rechazo a ser estadounidenses.

- 37 Hasta 1986, se daba una posición crítica por parte del gobierno conservador hacia el sistema interamericano dominado por cuestiones de seguridad definida por los EE.UU. Véase Independence and Internationalism, Informe del Comité Especial Conjunto del Senado y de la Cámara sobre las Relaciones Internacionales del Canadá. Presidencia conjunta del Senador Jean-Maurice Simard y Tom Hockin, (Ottawa: Canadian Government Publishing Centre, Junio 1986), pp. 1-158. Esta posición varió radicalmente con el desarrollo de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (NAFTA).
- 38 Véase Osvaldo Sunkel, “**Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina**”, Estudios Internacionales, Vol. 4, No. 16, (1971), pp. 3-61.
- 39 Esta tesis ha sido avanzada por prominentes intelectuales canadienses como Harold Innis y George Grant, en el ala más conservadora y por Kari Levitt, Melvin Watkins y Abraham Rothstein en la izquierda. Todos estos análisis en alguna medida apuntan a la estrecha relación entre subdesarrollo y dependencia. Más allá del Canadá, se dan otros casos de coexistencia de riqueza y modernidad con dependencia y subdesarrollo en Australia y Nueva Zelanda (los que son comparables con Argentina y Brasil) en el ámbito de la cultura occidental, y de Arabia Saudita o Kuwait en el ámbito de la cultura “nooccidental”.
- 40 Para un análisis de las relaciones asimétricas entre los EE. UU. y América Latina, véase, Sheahan, op. cit., p. 328-354.
- 41 Una caracterización del sistema internacional en términos de estratos superpuestos, utilizando una conceptualización similar, se encuentra en Stanley Hoffman, Gulliver's Troubles, or the Setting of American Foreign Policy, (New York: McGraw-Hill, 1968), pp. 87-213.
- 42 Véase Fernando Bustamante, “**La política de Estados Unidos contra el narcotráfico y su impacto en América Latina**”, en Varas, op. cit., pp. 325-352 y 353-379.
- 43 Véase Siat e Iriarte, op. cit., pp. 17-30.
- 44 Keohane y Nye, op. cit., pp. 23-27.
- 45 Véase George Modelski, “**Dependency Reversal in the Modern State System: A Long Cycle Perspective**”, en Charles Doran, George Modelski y Cal Clark, North/South Relations: Studies in Dependency Reversal, (New York: Praeger, 1983), pp. 49-72.
- 46 Véase Frohman, op. cit., pp. 33-96, 143-233.
- 47 Véase Atkins, op. cit., pp. 370-373.

- 48 Para un análisis del contexto de la política exterior estadounidense, con un claro sesgo eurocéntrico a fines de los años 60, véase Hoffman, *loc. cit.* En relación con los procesos decisorios propiamente tales, dos sugerentes análisis se encuentran en Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974), especialmente pp. 11-293 y en Irving L. Janis, *Victims of Groupthink*, (Boston: Houghton-Mifflin, 1972), pp. 2-13 y 184-224.
- 49 Desde la perspectiva de un actor, el proceso decisorio implica una sucesión de elecciones de acciones -e inacciones- en la cual una constelación jerarquizada de actores definen agendas y direcciones en relación con situaciones percibidas y valores. Desde la perspectiva de un sistema de relaciones, la trama decisional se hace más compleja. Las situaciones percibidas implican aquí, además de factores "históricos" (o "genéticos") y de su encuadre institucional y económico-político, una situación internacional con otros actores. En otras palabras, el sistema decisorio es mucho más que la suma de las decisiones de política internacional. Del mismo modo, el sistema internacional abarca muchísimo más que los sistemas decisorios interactuantes.
- 50 Véase Jorge Graciarena, "Desarrollo y política", en Torcuato Di Tella, Gino Germani y Jorge Graciarena, *Argentina, Sociedad de Masas*, (Buenos Aires: EUDEBA, 1965), pp. 249-271.
- 51 Véase James Lee Ray, *Global Politics*, Segunda Edición, (Boston: Houghton-Mifflin, 1983), pp. 87-116; Goldstein, *op. cit.*, pp. 213-260.
- 19 Visto desde cerca el sistema político estadounidense aparece mucho menos "democrático" de lo que generalmente se da por supuesto. El exProcurador General Ramsey Clark lo ha llamado "plutocrático", para diferenciarlo de la caracterización democrática contenida en los libros de texto. La idea de "pluralismo elitista" o de un **establishment** político relativamente permeable y adoptable es una descripción más apropiada. Por ejemplo los procesos electorales se caracterizan por bajísima competitividad. El sistema mayoritario de elecciones ha tendido a generar en el contexto estadounidense un bipartidismo de "etiquetas" con muy escasa diferenciación en el que los dos partidos constituyen opciones cada vez más estrechas y trivializadas, representando meras fracciones de una misma élite en el poder. La "incunvencia" (el conjunto de políticos elegidos), con la excepción de los Jefes Ejecutivos los que están legalmente impedidos de presentarse como candidatos por más de dos períodos, tiene una altísima probabilidad de ser reelegida. Igualmente, se da una proporción semejante de elecciones no competitivas en las cuales los candidatos no enfrentan oposición. En consecuencia, el pluralismo al que hacemos referencia tiene mucho más que ver con la presencia de grupos de interés en el proceso decisorio que con el carácter participatorio, popular o transparente de los mismos.
- 53 Los casos de John F. Dulles, Henry Kissinger, William Fulbright, Patrick Moynahan, Jesse Helms, Jeanne Kirkpatrick o Edward Kennedy son ilustrativos de este "idiosincratismo".

- 54 Goldstein, op. cit., pp. 263-306.
- 55 El Departamento de Estado y su burocracia de servicio exterior abarca aproximadamente 23 mil empleados de diversos niveles y con diversas funciones.
- 56 Véase la caracterización del sector transnacional hecha por James Petras en su análisis de la transición en Chile, "**Chile: democracia y pobreza o pobreza de la democracia**", Punto Final, suplemento especial, (agosto 1991), pp. 1-3.
- 57 Es importante destacar que los partidos políticos norteamericanos son partidos de cúpula, con baja coherencia orgánica y aún menos homogeneidad ideológica y disciplina partidaria. Las categorías europeas multipolares de "izquierda", "centro" y "derecha" generalmente no son descriptivas del sistema bipolar de partidos estadounidense. Más bien, los dos partidos oficiales son "pragmáticos", queriendo significar con esto que comparten una ideología común en relación con el modelo político y económico, aunque representan intereses específicos diferentes. Estrictamente hablando, en términos de ideología ambos partidos son de "derecha" o "centro-derecha", con alas o facciones más, o menos, conservadoras; más, o menos, liberales. El Partido Republicano es relativamente más conservador que el Demócrata (el que presenta, a veces, atisbos populistas), aunque, por lo general, los Demócratas de los Estados del Sur tienden a ser tanto o más conservadores que los Republicanos del Este. Las relaciones políticas son, por lo tanto, clientelísticas. Estas no pasan tanto por los partidos políticos propiamente tales sino que se expresan a través de relaciones transaccionales entre personalidades importantes en el Ejecutivo, en el Congreso y en las diversas agencias de gobierno.
- 58 Esta última se ha insertado históricamente entre intelectuales, políticos, periodistas y los grupos económicos más poderosos de la costa este. La CIA está igualmente vinculada con instituciones académicas, y con los medios de comunicación masiva, especial, aunque no exclusivamente en el este. También está simbióticamente relacionada con el mundo de las grandes empresas transnacionales, como la ITT, Bechtel Corporation, o el cartel petrolero llamado las "Siete Hermanas", entre cuyos grupos ejecutivos se da un grado importante de movilidad horizontal.
- 59 Para una discusión del "trilateralismo" en las Américas, véase Siat e Iriarte, loc. cit. también Washington Office for Latin America, Latin America Update, Vol. 1, No.5, (Octubre 1980), p. 1. Una visión general de la posición trilateral se encuentra en Alan Wolfe, loc. cit., en "**Trilateral Commission: How Influential**", U.S. News and World Report, May 22, 1978, p. 74 y en Sklar, loc. cit.
- 60 Véase nuestro artículo, "**The Trend Towards Democratization and Redemocratization in Latin America: Shadow and Substance**", Latin American Research Review, Vol. 23, No. 3 (Otoño 1988), pp. 131-153.
- 61 Véase, Jaguaribe, op. cit., pp. 4-12.
- 62 Véase Graciarena. loc.cit.

- 63 Para un estudio comparativo de la dominación internacional ejercida por la que fuese la URSS sobre Europa Oriental y de los EE.UU. sobre América Latina en el ámbito militar, véase Condolezza Rice, "**The Military as an Instrument of Influence and Control**", en Jan Triska, (Ed.), Dominant Powers and Subordinate States. The United States in Latin América and the Soviet Union in Eastern Europe, (Durham: Duke University Press, 1986), pp. 239-260.
- 64 Véase Augusto Varas, "**Autonomización castrense y democracia en América Latina**", en Varas (Coordinador), La Autonomía Militar en América Latina, (Caracas: Nueva Sociedad, 1988), pp. 13-29.
- 65 Pese a su aparente cohesión, un análisis más acucioso del sector militar estadounidense y latinoamericano indicaría diversas "fisuras". Las más notorias son las rivalidades entre las varias ramas que compiten por recursos. También hay divergencias "doctrinales" y aun sociales dentro de las ramas y sus distintos niveles, aunque cubiertas por un envoltorio de "verticalidad" y "profesionalismo". La más fundamental de estas diferenciaciones, sin embargo es aquella entre sectores llamados "duros" y "blandos". Esta distinción algo sobresimplificada, es conceptualmente útil y aplicable a los EE.UU. y a Latinoamérica. La diferenciación no significa necesariamente un conflicto entre oficiales "civilistas" y "militaristas" ya que ambos son profesionalmente "militaristas" en un sentido estricto de grupo de poder institucional (y de burocracia armada). La diferencia fundamental entre ambos es en relación con el modelo de política pública a los que ambos sectores se adscriben. Los "duros" y sus equivalentes funcionales (los llamados "nacionalistas" en Brasil, los "rojos" de otrora y los "carapintadas" de ahora en la Argentina, o los "halcones", los **hawks** en los EE.UU.) propician una política estatista, de burocratismo autoritario y corporatista, enfatizando ambos elementos: lo autoritario-represivo y lo corporatista-estatista de la seguridad nacional. Los "blandos", por otro lado -cuyo correlato son los llamados oficiales "liberales" en Brasil, la que fuese la línea "azul" en la Argentina y los "aperturistas" en Chile- generalmente persiguen una política de liberalismo monetarista en lo económico con diversos grados de autoritarismo político, propiciando un cogobierno con sectores civiles-empresariales de corte conservador. Ambos, sin embargo son fundamentalmente anticomunistas, y, en el caso latinoamericano pro Estados Unidos; o más propiamente, favorables a aquella fracción cívico-militar del centro que comparte con ellos un esquema similar de política pública.
- 66 Por ejemplo, en tres estudios de casos, en países con alto desarrollo institucional previo a las intervenciones -Argentina, Uruguay y Chile- la militarización de la política ha redundado en un debilitamiento del estado, tanto en su gobernabilidad interna, como en su soberanía. Véase nuestro "Latin América: The Souther Cone", en V. Subramaniam, (Ed.), Public Administration in the Third World, (New York: Greenwood Press 1990), pp. 353-384.
- 67 Véase Martin Needler, "**Political Development and Military Intervention in Latin América**", American Political Science Review, No. 60, (septiembre 1966). pp. 616-626.

- 68 Véase, por ejemplo el comentario del Teniente Coronel Enzo Cadenazzo a la exposición de Alain Joxe “**Autonomía nacional y desregulación mundial. Hacia una ética realista de la defensa nacional en democracia**”, Fuerzas Armadas y Sociedad, Vol. V, No. 3, (julio-septiembre, 1990), pp. 12-15. En un contexto más amplio, véase “**Redefining war scenarios**”, Latin American Weeckly Report, (29 August, 1991), pp. 4-5. En el caso de Brazil, véase “**Taking a new look at old enemies: Soldiers are listening more closely to Lula and Brizola**” LAWR, (29 April, 1993), p. 182. Según el artículo, “la **Escola Superior de Guerra**, la academia de estado mayor reconocida como generadora del pensamiento militar, ha definido ya a la miseria que afecta a millones de brasileños como el “nuevo” enemigo .
- 69 Este documento fue preparado por el gobierno del Presidente Endara, luego de la invasión norteamericana que depusiera al General Manuel Noriega como Comandante de la Guardia Nacional y contó, probablemente con la asesoría y la aprobación de Washington.
- 70 Estos incluyen Argentina, Chile, Cuba, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú.
- 71 Un estudio del balance militar se puede encontrar en The International Institute of Strategic Studies, The Military Balance para 1987-1988, 1991-1992 y 1992-1993 (Londres: IISS, 1987, 1991 y 1992), pp. 177-178, 214, 221-222 (1987); pp. 185-186, 220-221 (1991); 166 y 215 (1992).
- 72 Véase Goldstein, op. cit., pp. 309-344.
- 73 Véase Victor Marchetti y John Marks, loc. cit.
- 74 Se refiere a la concepción fenomenológica del eminente sociólogo estadounidense William I. Thomas (1863-1947), en relación con su concepto de la llamada “ley de la situación”. Véase reseña biográfica de E. H. Volhart sobre Thomas en David Sills, International Encyclopedia of the Social Sciences, Vol. 16, (New York: Macmillan & The Free Press, 1968), pp. 1-6.75 Entre 1901 y 1989 hubo, sin contar su participación en golpes de estado y el financiamiento de guerras de hostigamiento como en Cuba o Nicaragua, 36 intervenciones militares estadounidenses directas en América Latina. Estas incluyeron desde operaciones breves -y de escaso despliegue de fuerzas- a desembarcos en gran escala como en la República Dominicana (1965), Grenada (1983) o Panamá (1989). La totalidad de estas se han llevado a cabo en América Central y el Caribe, 30 de estas ocurrieron antes de 1934.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES

El análisis histórico y estructural de nuestras hipótesis llevado a cabo en este trabajo nos conduce a un serio cuestionamiento de las interpretaciones de “sentido común” presentes en los discursos interdependentistas convencionales. Estas hipótesis se referían a: 1) la interdependencia compleja, 2) el “diálogo”, 3) la compatibilidad y consenso y 4) la reforma efectiva del sistema interamericano.

1) ¿INTERDEPENDENCIA O NEO-DEPENDENCIA?

En relación con la primera hipótesis, el examen del sistema internacional en el cual las naciones de América Latina (y del Caribe) se insertan indican que este es, por cierto, complejo, pero no interdependiente. Ha sido, y es, primordialmente caracterizado por extrema asimetría y dependencia. El “Norte” no es aquí un conglomerado algo abstracto y multipolar de naciones industriales y de otros poderosos actores transnacionales regidos por una lógica económica neofuncional, sino que la presencia concreta y avasalladora de una super potencia: los Estados Unidos.

En términos muy generales, la combinación de elementos constantes (Destino Manifiesto, percepciones maniqueas, desarrollo desigual, dependencia económico-militar, unipolarismo) y variaciones de estructuras y coyunturas de poder mundial vistas desde la perspectiva de diversas élites estadounidenses han llevado a un mismo resultado: intervencionismo. La consecuencia principal de este intervencionismo estructural ha sido la imposibilidad de desarrollar un mecanismo efectivo de Derecho Internacional. Lo anterior ha dado lugar a un sistema de dependencia compleja, tanto político-ideológica como económica en que la potencia del centro sobredetermina las relaciones internacionales de la región¹.

Para un estudioso de las relaciones internacionales y de la política internacional comparativa, el sistema de relaciones hemisféricas entre América Latina y el Caribe, por una parte y los Estados Unidos por la otra, no presenta las características de una relación “normal” entre estados. Es más bien un sistema patológico y sui-generis que genera y retroalimenta disfunciones autosustentadas. El ciclo vicioso de intervención, debilidad, subdesarrollo, parasitismo, ingobernabilidad e inestabilidad, llevando a nuevas intervenciones para “corregir” tendencias persistentes se instituye no sólo como práctica aceptada, sino que como norma y expectativa de conducta. Con cierto cinismo, se podría argumentar que el sistema interamericano tiene similitudes estructurales con la imagen exagerada que se dio en el clímax de la Guerra Fría y de las relaciones dentro del que era entonces el “bloque soviético”. Sin embargo, las relaciones entre la URSS y los demás estados que constituían el Comecon, a pesar del peso militar e ideológico soviético sobre sus ex-satélites en el Pacto de Varsovia, presentaba una relación comercial más equilibrada². A pesar de su caracterización como “totalitario”, el sistema de dominación soviético fue generalmente ineficiente, como los hechos vinieron a demostrar. Es más, el desprendimiento de los satélites de Moscú se hizo en un período relativamente breve y -salvo el caso de Rumania- con un mínimo grado de violencia.

Con el colapso del que fuera el “bloque socialista” de Europa Oriental en 1989 y la propia desintegración de la URSS en 1991, las

posibilidades de que cualquier actor -Cuba incluida- pueda incrementar su soberanía, jugando la carta del Segundo Mundo es ya imposible. Lo mismo es el caso con la posición “tercermundista” al estilo de Bandung³) sostenida infructuosamente por el exmandatario de Perú, Alan García (1985-1990). Las opciones latinoamericanas son por lo tanto, sumamente estrechas. La vigésimo primera Reunión de la Asamblea General de la OEA en Santiago en junio de 1991 fue reveladora de esta estrechez de maniobra: no fue en manera alguna discontinua con prácticas y agendas pasadas y menos aún señaló el comienzo de una “nueva era”. El entonces Secretario de Estado estadounidense, James Baker estuvo conspicuamente ausente y ningún tema fundamental se llevó a discusión. Lo que si quedó en claro es que América Latina es una región semiperiférica⁴ de poca importancia relativa para los EE.UU. y que hoy, mucho más que ayer, puede darse por descontada⁵. Hasta el momento, la administración Clinton no ha articulado una política distintiva hacia el Hemisferio mas allá de continuidades ajustes a la matriz ya establecida por sus predecesores. Una actitud más favorable al medio ambiente, menor entusiasmo por el Tratado de Libre Comercio y una acción mas decidida de apoyar los procesos de formalización democrática (como en Guatemala y Haití) se yuxtapone a una suerte de neoaislacionismo.

2) ¿DIALOGO O MONOLOGO?

En relación con la segunda hipótesis, dada la profunda asimetría y la ausencia de interlocutores significativos “legítimos” desde el punto de vista del centro, el “diálogo” real no es la forma más común de interacción en el sistema. En el mejor de los casos se ha dado un monólogo, enmarcado en una actitud cultural que en los años 60 el Senador estadounidense William Fulbright caracterizase como “la arrogancia del poder [:] la tendencia de las grandes naciones de hacer sinónimos el poder con la virtud y con las altas responsabilidades [derivadas] de una misión universal”⁶. Esto ha sido válido tanto para el

período de intervencionismo activo hasta comienzos de siglo, como para las épocas de mayor coexistencia como la era de Buen Vecino, la Alianza para el Progreso, las iniciativas del Presidente Carter, o, más recientemente, el continentalismo del Presidente Bush o las iniciativas de la administración Clinton. La Doctrina Monroe y sus múltiples mutaciones y corolarios, conllevan una práctica de unilateralismo de facto. Hoy, el contenido de la doctrina se enmarca y racionaliza específicamente en dos discursos interrelacionados. Uno es la **“guerra al narcotráfico”**; el otro es la **formación de un bloque económico** bajo el control del capital transnacional de origen norteamericano. En la medida que el Congreso y el Ejecutivo estadounidenses se concentra en la urgente agenda doméstica, la misma idea del bloque se ha hecho mas tenue.

3) ¿COMPATIBILIDAD Y CONSENSO?

En relación con la hipótesis de compatibilidad y consenso, ha habido una tendencia histórica persistente hasta hoy por parte de los EE.UU. a definir y racionalizar la dominación y sus intereses contingentes e inmediatos en función de principios justificatorios globales⁷, sean estos la Doctrina misma o un paradigma económico neoliberal. Por lo general, no ocurre lo mismo con los actores subordinados. Dejando de lado el “tercermundismo” revolucionario de Cuba, no hay una “doctrina” latinoamericana frente a la superpotencia del norte o que defina la propia identidad de los países del sur. Por algún tiempo el equivalente funcional de dicha “visión” latinoamericana fue la llamada “Doctrina de la CEPAL”, con sus corolarios estructuralistas de deterioro de términos de intercambio, subdesarrollo estructural, dependencia y sus prescripciones de “crecimiento hacia adentro” y sustitución de importaciones. Hubo incluso algún grado de articulación de una posición “Tercer-Mundista” en el Consenso de Viña del Mar y en la Conferencia de la UNCTAD de 1972, pero esas iniciativas se desmoronaron con la crisis energética de 1973-1978, con la imposi-

ción de los regímenes de seguridad nacional, con la aún más devastadora crisis de la deuda externa y la subsecuente “década perdida”. Hoy, este tercermundismo, mediado por el doble impacto de la represión de los años 70 y la depresión de los años 80, ha sido reemplazado por lo que ha dado en llamarse “realismo periférico”⁸. Sobre este silencio casi forzoso de América Latina, sólo el argumento neoliberal crea una ilusión de acuerdo en una élite tecnocrática, política y económica fuertemente influenciada por las élites intelectuales del Norte. El “Fin de la Historia”⁹ del centro se traduce en la periferia en el comienzo de la historia su propio fin.

4) ¿UN NUEVO ORDEN REGIONAL?

En relación con la cuarta hipótesis -la de transformación- los factores innovativos, o de discontinuidad (o no han sido lo suficientemente discontinuos o innovativos para afectar un cambio estructural del sistema. Las continuidades contextuales, a pesar de dramáticos cambios globales -dos guerras mundiales, la descolonización, la Guerra Fría, la caída de Europa Oriental y el nuevo arreglo Oriente-Occidente- han prevalecido sobre las discontinuidades e iniciativas innovadoras en el sistema interamericano. En el hecho, la Doctrina Monroe y sus diversos corolarios intervencionistas nunca han dejado de constituir el “**software**” axiológico del sistema interamericano.

Aunque el sistema regional ha existido en un estado de crisis casi permanentemente, tales crisis han afectado mucho más profunda y negativamente a los actores periféricos que al centro. Es más, tal sistema ha sido concebido como un mecanismo por el cual Washington “maneja” satisfactoriamente para sí el “problema latinoamericano”. En tal sentido, no ha habido incentivos reales persistentes para modificarlo substancialmente. Desde la Era del Buen Vecino, las tentativas de Kennedy o de Carter de redefinir las relaciones interamericanas no pudieron romper con la inercia del “peso de la noche”. Es más, las disfunciones inherentes al sistema han afectado diferencial e inequita-

tivamente a los distintos sectores sociales latinoamericanos: la inequidad internacional y doméstica han marchado de la mano. Especialmente desde el comienzo de la Guerra Fría, las élites más conservadoras de la región han derivado beneficios directos de este orden hemisférico y han podido incorporarse al carro de la “modernidad”. La intervención ha hecho posible agregar constituyentes externos a correlaciones de fuerzas internas que, de otro modo les serían claramente adversas. Por otro lado, la pobreza se ha hecho “subversiva”.

5) REFLEXIONES FINALES: LA INICIATIVA PARA LAS AMÉRICAS¹⁰ Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

En el momento presente, las percepciones y ámbitos de acción de la mayoría de los actores estatales en la región están condicionados, ya sea por convicción o fuerza, por los discursos y políticas que emanan del centro. Las “doctrinas” de Derecho Internacional como las Doctrinas Calvo, Drago¹¹ o Betancourt, o las múltiples concertaciones de los años 80 (SELA, Contadora, el Grupo de los Ocho, para mencionar algunas) han constituido, a pesar de su enorme potencial, meras acotaciones históricas con poca vigencia real en el presente. Lo mismo podría decirse del “pensamiento cepaliano” de las últimas décadas. Lo fundamental es que el paradigma del centro ha adquirido un creciente grado de hegemonía tanto en los círculos tecnocráticos y de gobierno como entre sectores intelectuales y académicos. En tal sentido, el mismo análisis de la “crisis” de la región y del sistema de relaciones regionales están condicionados por la “cultura” o ideología neoliberal imperante. La Iniciativa es, como tantas otras propuestas del pasado, una declaración unilateral. Ella contiene un señuelo de esperanza en una región atormentada por profundos traumas económicos y dislocamientos sociales: el acceso al mercado norteamericano¹². También incluye rígidas condicionalidades en relación con el manejo macroeconómico

(los llamados “equilibrios macroeconómicos”) que subordinarían aún más la precaria soberanía de los estados del Sur.

En este sentido es una propuesta de integración “atada” que privilegia el panamericanismo continental y unipolar. Un sistema interamericano con liderazgo estadounidense se contrapone a las propuestas integracionistas latinoamericanas, articuladas desde fines de la década de los 50 hasta el presente, como una extensión de las ideas neoliberales planteadas en la Ronda del GATT en Uruguay de 1986, el pivote central de la Iniciativa es la liberación del comercio en torno a las “ventajas comparativas” de los diversos actores¹³. Eventualmente se llegaría a tratados bi y multilaterales de libre comercio, condiciones previas de los cuales serían profundos ajustes estructurales en las economías de los países. Hay en esto una doble condicionalidad: aquella que emana de la negociación de la deuda con organismos formalmente multilaterales controlados por el centro y una condicionalidad bilateral motivada por las promesas de acceso a mercados norteamericanos. En el fondo, regímenes de esta naturaleza tienden a favorecer inequívocamente al actor más fuerte. Dicho actor en este caso, no es sólo económicamente más poderoso; posee además **metapoder**:¹⁴ la capacidad de alterar el resultado del juego económico cambiando las reglas o utilizando presiones extraeconómicas para lograr sus objetivos. Como un observador lo indicase:

nuestras divergencias con los Estados Unidos tienen raíces objetivas que van más allá de la animosidad de los funcionarios de turno... Las contradicciones entre centro y periferia existen en realidad; no son mundos imaginarios surgidos de las mentes fecundas de Raúl Prebisch o Fernando Henrique Cardoso. Los intereses de acreedores y deudores son antagónicos, y se inscriben en una lógica de “suma-cero” que hace muy difícil evitar el conflicto. El neoproteccionismo de las naciones industrializadas no es una invención de los arrebatos ideológicos tercermundistas sino una terca realidad que, paradójicamente, afecta a quienes, en el Norte y en el Sur, gustan llamarse a sí mismos partidarios del “mercado libre”¹⁵.

No parece probable que haya cambios significativos de actitudes, percepciones y de estructuras que lleven a un nuevo régimen regional

con características de “comunidad de seguridad”; al menos en el futuro inmediato. La transición desde la “geopolítica” a la “geoeconomía”¹⁶, fuera de sus expresiones retóricas, implica objetivamente la persistencia del ya mencionado juego de suma-cero para la inmensa mayoría de Latinoamérica. Pero también cada vez más numerosos sectores sociales del Norte se han visto severamente afectados por el nuevo modo de acumulación. Esta profundización del “capitalismo real” significa una mayor inserción de las élites “modernas” en circuitos globales de circulación de capital financiero transnacional. Su corolario es una mayor marginalización, pauperización y desintegración nacionales. La interrupción de este ciclo vicioso de subdesarrollo y creciente vulnerabilidad mutua e “inseguridad humana”¹⁷ constituye una condición esencial de estabilidad, interdependencia y prosperidad reales en el Hemisferio. Cambios de esa naturaleza, sin embargo, no son simples ni mecánicos y requieren no sólo de extraordinarias circunstancias, sino que de liderazgo imaginación y coraje moral. Una **perestroika** y un **glasnost** en el hemisferio están aún muy lejos. Tampoco son fáciles de visualizarse. Como en el caso del colapso de los “socialismos reales” de Europa Oriental —o de la propia independencia latinoamericana— los cambios de sistema regional deberán pasar necesariamente por una transformación radical de estructuras, cultura y actitudes en el centro mismo del sistema.

NOTAS

- 1 Nos referimos a la primera reunión de países “emergentes” del Tercer Mundo (Africa, Asia y el Medio Oriente) reunidos en Bandung, Indonesia en 1955, con la participación de líderes del calibre de Nehru, U-Nu, Sukarno, Nkrumah, Nasser, y con el apoyo del Presidente Tito de Yugoslavia. Esta reunión dio origen al movimiento “no alineado” a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y a la misma idea del “Tercer Mundo” avanzada por Sauvy y Fanon este movimiento y sus agendas reivindicacionistas han sido cuestionadas por los países industriales, mientras que los países socialistas les dieron su apoyo.
- 2 En 1902 el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Luis M. Drago en una nota de protesta dirigida al gobierno de los Estados Unidos (en relación con las políticas de la administración de Theodore Roosevelt), reformuló los planteamientos del eminente jurista argentino Carlos Calvo, articulados en su tratado de Derecho Internacional. Drago argumentaba contra el “derecho” unilateral de un estado para cobrar deudas de otros estados o de inversionistas privados. En este sentido la deuda pública de una nación no podría justificar ni la intervención armada ni la ocupación del territorio de una nación deudora.
- 3 Este acceso ha sido en el hecho particularmente restrictivo, especialmente en lo relativo a la aplicación de medidas proteccionistas no arancelarias para exportaciones de los países de mayor importancia en la región. Las cifras para 1986 eran:

País	Porcentaje de Exportaciones afectadas
Argentina	33.6
Colombia	29.4
Brasil	26.1
Paraguay	19.0
Uruguay	14.5
México	14.5
Venezuela	13.4
Chile	11.8
Perú	7.3
Ecuador	4.9
Bolivia	4.6

La tabla anterior está basada en el cuadro de coeficientes **de las medidas no arancelarias aplicadas por los Estados Unidos a las exportaciones latinoamericanas por países, 1986**, *América Latina/Internacional*, Vol. 8, No. 28, (Abril, Junio, 1991), p. 430.

- 4 Una elaboración de los conceptos de “vulnerabilidad mutua” y de “seguridad (e inseguridad) humana” se encuentra respectivamente en nuestros, “**South-North: A Framework for Analysis**”, documento presentado al proyecto “Sur-Norte” del IDRC, Ottawa, 1989, pp. 1-10 y en el ya mencionado “**Democratization, Stability and Other Illusions: Militarism, Nationalism and Populism in the Political Evolution of Latin America with Special Reference to the Chilean Case**”, pp. 3-6, publicado en Mark O. Dickerson and Stephen J. Randall (Eds.), *loc. cit.*
- 5 Véase Triska, *op. cit.*, pp. 1-23. Otros ensayos comparativos de las relaciones de dominación/subordinación entre los ex-“satélites” de la URSS y Moscú y de EE.UU. con sus “estados clientes” en el mismo volumen son los de David Abernethy, “**Dominant- Subordinate Relationships. How Shall we Define Them? How do we Compare Them?**”, *Ibid.*, pp. 103-123 y el de Terry Lynn Karl con Richard Fagen, “**The Logic of Hegemony: The United States as a Superpower in Central América**”, *Ibid.*, pp. 218-238, y, por cierto el ya mencionado trabajo de Condolezza Rice sobre el sector militar en Latinoamérica y sus relaciones de subordinación con el Pentágono.
- 6 Gaspar, *op. cit.*, pp. 46-48.
- 7 Véase P.N. Agarwala, The New International Economic Order: An Overview, (New York: Pergamon Press, 1983), p. 323.
- 8 Ver Ricardo Israel, “**Chile, la Iniciativa Bush y el Nuevo Orden Internacional**”, Política, No. 26, (Mayo 1991), pp. 25-31.
- 9 Véase J. William Fulbright, The Arrogance of Power, (New York: Random House, 1966), p. 9.
- 10 Véase, por ejemplo, Ronald Steel, Pax Americana. The Cold War Empire and the Politics of Counter Revolution, (New York: The Viking Press, 1970), pp. 3-18.
- 11 Véase Borón, *loc. cit.*
- 12 Una reseña bibliográfica sobre Fukuyama y este tema en general se encuentra en Ernesto Ottone, “**Fin de la Guerra Fría, ¿Fin de la Historia?**”, en Pensamiento Iberoamericano, No. 18, (enero-julio, 1990), pp. 303-306.
- 13 Véase el discurso del Presidente Bush, “**Moves to Bolster Latin American and Caribbean Economies**”, East Room, the White House, June 27, 1990, p.1. en que se sientan las bases para la llamada “Iniciativa para las Américas” o, más propiamente, “Iniciativa para la Empresa de las Américas”, (**Enterprise of the Americas Initiative**). Véase también el ya mencionado artículo de Morelli, como asimismo Richard Feinberg, “**Deuda, comercio e inversión en la Iniciativa para las Américas**”, y Roberto Bouzas, “**La Iniciativa para las Américas: la nave va**”, *loc. cit.*, pp. 419-431.

- 14 Para una visión perspectiva y prospectiva del “proyecto global estadounidense” en la década de los 90 y más allá, véase “**Final Report of the Seventy-fifth American Assembly**”, en Edward Hamilton (Ed.), América’s Global Interests. A New Agenda, (New York: W.W. Norton & Co., 1989), pp 316-332.
- 15 El concepto se refiere al “control relacional” o la capacidad de afectar los resultados de un juego de poder, cambiando los términos de referencia de la interacción. Véase a Baumgarner, Bums y Schuster, “**Metapower and the Structuring of Social Hierarchies**” in Tom Bums y Walter Buckleyy, (Eds.), Power and Control: Social Structures and their Transformation, (Beverly Hills: Sage, 1976), pp. 224-225.
- 16 Atilio Borón, “**Las desventuras del ‘realismo periférico’**”, América Latina/Internacional, Vol. 8, No. 29, (julio-septiembre, 1991), p. 438.
- 17 El término “geo-economía” (en contraposición al de geopolítica) ha sido acuñado por Stanley Hoffman, “**A New World and its Troubles**”, citado en Morelli, op. cit, p. 417.