

ENSAYO

AMERICA LATINA: ¿COOPERACIÓN O CONFLICTO?*

Emilio Meneses**

Los estudios sobre Latinoamérica, en especial aquellos centrados en sus aspectos políticos, han fallado consistentemente en entregarnos una visión comprehensiva y realista de la región. La incapacidad de los países latinoamericanos para resolver sus problemas políticos externos e internos, en forma separada o en conjunto, sólo parece comparable a la de sus estudiosos para explicar las causas y consecuencias de esos fenómenos.

Los estudios latinoamericanos se han caracterizado por ser asistemáticos, no acumulativos, muchas veces carentes de método, más aún, divididos en escuelas de pensamiento irreconciliables e inspiradas por la contingencia política. Estas escuelas se dividen en dos grandes grupos: las dedicadas a los estudios de la cooperación (integración, dependencia, política comparada, etc.) y las dedicadas a los estudios del conflicto (geopolítica, seguridad nacional, estudios estratégicos, etc.).

Este trabajo propone que la realidad política de las relaciones internacionales latinoamericanas, es la de un conjunto de sociedades en diferentes estados de desarrollo y en procesos divergentes de evolución, en donde el conflicto y la cooperación se dan simultáneamente. Cooperación o conflicto pueden dominar la región, pero no excluirse mutuamente. Se plantea un esquema de diversas tendencias de probable desarrollo en la región. Se descartan los modelos idealizados en esquemas de cooperación o de lucha permanente por dominación geopolítica, tan usuales en la literatura del pasado.

* Este trabajo fue presentado el día 28 de diciembre de 1983 en el Seminario "Coyuntura Latinoamericana: Enfoques Políticos y Económicos" organizado por el CEP. Dicho Seminario fue dirigido por el Sr. Emilio Meneses.

** Diplomado en Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Chile. Master en Ciencia Política, Universidad de Georgetown. Profesor Instituto Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.

I Introducción

América latina constituye para muchos la extraña paradoja de ser un conjunto de países que se debaten permanentemente entre la cooperación y el conflicto internacional. Esta visión ambivalente ha sido confirmada por los acontecimientos ocurridos en los últimos años en la región. Hemos presenciado cómo la fuerte tendencia hacia la integración económica y a la coordinación de políticas perdió ímpetu a mediados de los años setenta. Al mismo tiempo, reaparecieron rivalidades que se consideraban propias de otro siglo, generando agudas controversias geopolíticas en la dimensión intelectual y carreras armamentistas en el terreno militar. El proceso pareció precipitarse durante la guerra del Atlántico Sur, a raíz de cuyo resultado, muchos predijeron que los latinoamericanos volverían a reencontrarse en el camino de la cooperación. Al entusiasmo inicial, le siguió una atmósfera de cansancio y escepticismo. Aparentemente se había terminado un ciclo, para recomenzar otro, que no ofrecería mayores expectativas.

Al universo de intelectuales que se han preocupado de los asuntos latinoamericanos los podemos dividir en dos "mundos". El primero, y ciertamente el más grande y conocido, es aquel denominado de los "latinoamericanistas". Esta "cultura" —que la llamaremos "de la cooperación"— de los estudios de la región abarca una amplia gama de académicos y no-académicos, que va desde los dependentistas a los integracionistas, pasando por un sinnúmero de variantes, como los dedicados a los estudios transnacionales, los estudios comparados, aquellos con enfoque en el fenómeno cultural, o del desarrollo, etc. El otro "mundo", mucho más pequeño y menos popular, es el constituido por las comunidades dedicadas a los estudios geopolíticos, estratégicos y de la seguridad nacional. Ubicados en otra dimensión de la realidad, han realizado un trabajo paralelo al de los otros intelectuales, con un bagaje de virtudes y defectos similar al de aquéllos. Uno de los objetivos de este trabajo es tratar de poner en evidencia que los sesgos propios de cada uno de los dos grupos y la falta de colaboración entre ellos constituyen una de las causas relevantes de la carencia de una visión coherente e integrada de Latinoamérica.

Un segundo objetivo, y el central, consiste en ofrecer una perspectiva comprehensiva del grupo de países latinoamericanos que, sin pretensiones futuristas, nos permita explicarnos mejor la realidad de la región, en especial con referencia a los acontecimientos contemporáneos. El enfoque que presentamos se apoya en el concepto de Región Internacional de Spiegel y Cantori.¹ En este sentido entendemos que América latina constituye una región del mundo que es-

i Cantori, Louis y Spiegel, Steven. 1971, *The International Politics of Regions: A comparative approach*. Prentice-Hall. New Jersey. Especialmente caps. 1 y 9.

tá compuesta por países geográficamente próximos, y que en lo referente a asuntos internacionales, constituye una unidad de interrelación o interacción preferente.² Esta concepción acepta la idea de que existen otras regiones en el sistema internacional; así como la de una pluralidad de actores nacionales susceptible de sistematizar en una jerarquía. La manera de cómo los países latinoamericanos y la región se insertan en el sistema internacional se complementa con el concepto de modelo de mundo bipolar flexible enunciado por Kaplan.³ De la misma forma, aunque sin carácter excluyente, la evolución del sistema internacional en las últimas décadas se visualiza de acuerdo con la perspectiva histórica entregada por Robert Gilpin.⁴ Esta perspectiva sostiene que la política mundial se caracteriza por la lucha por poder, prestigio y riqueza, en condiciones (relativas) de anarquía global. En este sentido, el problema fundamental de las relaciones internacionales —América latina incluida—, en el mundo contemporáneo, es el asunto del ajuste pacífico ante las consecuencias del crecimiento desigual del poder entre los Estados, de la misma manera como ocurrió en el pasado.⁵

La hipótesis de este trabajo sostiene que América latina constituye una región internacional con esquemas de cooperación y conflicto que no son excluyentes y que como tales son funcionales al concepto de región y a la idea de un sistema internacional basado en el Estado-nación cuyo patrón de conducta lo determina principalmente la noción de interés nacional.

II Estudios Latinoamericanos: Ideas en Busca de una Región

"Preferí(r) la relevancia de los temas a la perfección de su tratamiento científico", es una frase⁶ que refleja en gran medida lo que ha ocurrido con los estudios latinoamericanos. Destacando las excepciones del caso, que no son muchas, tanto los estudiosos de la cooperación como los del conflicto en Latinoamérica se han volcado en forma entusiasta a realizar incontables ejercicios intelectuales cuyo resultado, en general, ha sido magro. Las debilidades y contradicciones de los estudios regionales aplicados de esta forma han llevado a quienes cultivan el tema a extremos de júbilo y depresión según sea el caso.

Aunque los latinoamericanistas de la cooperación y el conflicto tienen bastantes puntos en común, serán vistos por separado para

2 Ibid., pp. 13-17.

3 Kaplan, M., 1957. *System and Process in International Politics*. John Wiley and Son! Nueva York.

4 Gilpin, Robert, 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge U. Press. Nueva York.

5 Ibid., p. 230.

6 Extraída de: *Estudios Internacionales* N° 40. "Diez Años de Estudios Internacionales", p. 4, 1977.

facilitar el análisis. Los primeros, los de la cooperación, constituyen el grupo más numeroso. Comprenden los estudiosos de la integración —cuyo subgrupo es el más grande—, los dedicados a la teoría de la dependencia; aquellos enfocados a los estudios transnacionales; otros centrados en la política comparada, las variables culturales, la sociología del desarrollo, y otros de difícil clasificación. Todos estos estudiosos, en mayor o menor medida enfrentan el problema desde la perspectiva que América latina se encuentra en una situación de desventaja o subordinación, la cual es esencialmente injusta, y deberían buscarse los medios para superarla. Incluimos en este gran conjunto de intelectuales a una porción muy importante de los "latinoamericanistas" de otras latitudes, particularmente Estados Unidos y Europa Occidental. No se pretende realizar un estudio exhaustivo de las tendencias y subtendencias de académicos y no-académicos que componen esta gran "élite", ni tampoco evaluar profundamente el estado de sus respectivos avances intelectuales. Intentaremos, en todo caso, describir en forma general sus rasgos más relevantes:

- a A todos los grupos les anima en mayor o menor medida el objetivo de lograr un mínimo de unidad política y/o económica en Latinoamérica;
- b La realidad y condiciones objetivas que dificultan esa futura unidad son superables —a juicio de ellos— por la voluntad política que "debería" hacerse presente;
- c Contra esa unidad latinoamericana "conspiran" diversos actores intra e internacionales;
- d Existe disparidad de opiniones en lo referente al "para qué" debería unirse o coordinarse América latina;
- e En general, son más importantes los temas en sí que la rigurosidad científica con que se tratan, y
- f Al igual que otras comunidades académicas, se ven afectados por "temas de moda".

Además de estos factores en común, a los estudiosos de Latinoamérica les podemos conferir otras propiedades, aunque menos sistemáticamente. Con el correr del tiempo, una proporción mayoritaria de ellos ha pasado a constituirse en una élite transnacional consciente de sí misma, con un gran "momentum" intelectual y económico propios. El desarrollo de este grupo —compuesto por varios subgrupos— presenta peculiares características en cuanto al desarrollo de visiones particularmente aterritoriales, "instantáneas" y que fomentan la concentración de los recursos y las iniciativas. Otra característica asignable a muchos latinoamericanistas (incluidos los de USA y Europa) es la de poseer una mentalidad y metodología propias del "social worker" como lo ha mencionado un cien-

7 Parte de estos conceptos corresponden al académico geógrafo argentino Dr. Patricio H. Randle, Asociación para Estudios del Territorio.

tista político norteamericano no sin cierta ironía. Finalmente, otra característica que les une a casi todos ellos es la no disimulada hostilidad⁸ (o desdén en algunos casos) que tienen hacia aquellos estudiosos de la geopolítica y la seguridad nacional, fenómeno que es correspondido, y que parcialmente obedece al desconocimiento mutuo.

Un breve repaso de los temas que abordan estos latinoamericanistas nos permite visualizar el estado de avance relativo en que se encuentran. El primer grupo, el de los integracionistas, es el mayor y más diverso. Descontamos entre ellos a ciertos no-académicos —especialmente políticos profesionales— que presentan sus planes y perspectivas frente a la "necesaria" unidad latinoamericana en distintas conferencias y reuniones.

Los estudios de integración,⁹ a contar de la década del sesenta, por la vastedad del tema, exigieron una especialización creciente. Campos preferentes pasaron a ser:

- a Los de la integración económica —con las variantes político-económica y económica propiamente tal—;
- b Los de integración política, y
- c Los de aquellos fenómenos sociales y culturales relacionados con la integración.

La integración ha sido el tema más popular entre los latinoamericanistas. Después de experimentar un "boom" a fines de los sesenta y hasta mediados de los setenta, ha sufrido una permanente declinación desde entonces. Muchos de sus cultores han dejado de publicar sobre el tema y desde un tiempo a esta parte, algunos se encuentran incursionando en otras áreas. Con todo, la integración sigue siendo un tema recurrente. Una variante interesante de los últimos años ha sido la conexión de estos estudios con los del Nuevo Orden Económico Internacional¹⁰ y, en general, con los del Tercer Mundo. Esta temática ha permitido a los integracionistas mantener una constante y fluida comunicación con las otras vertientes latino-

8 Los latinoamericanistas de la cooperación han culpado incluso de la Guerra de las Falkland/Malvinas (no sin cierta razón) a los estudios geopolíticos y de seguridad nacional; ver por ejemplo: Tomassini, Luciano. 1982. "Hacia un sistema latinoamericano de seguridad regional", *Estudios Internacionales*, v. XV: 533-541.

9 Existe un gran número de publicaciones periódicas dedicadas a este tema entre las que destacan: *Integración latinoamericana* (Argentina), *Estudios Internacionales* (Chile), *Foro Internacional* (México), *Latin American Research Review* (EE. UU.) y *Journal of Common Markets* (Reino Unido).

10 Se puede observar que muchos autores sobre temas de integración económica latinoamericana han publicado aspectos del Nuevo Orden Económico Internacional.

americanistas, como el caso de los teóricos de la dependencia, que también tienen inserción propia en los estudios del Tercer Mundo.

El agotamiento de los estudios de la integración tiene una explicación simple: No ha habido tal proceso en América latina, al menos en la forma e intensidad esperada por estos especialistas. La "porfiada" realidad ha seguido un curso de acción que terminó por agotar o dejar obsoletos a los planteamientos conceptuales integracionistas. Al júbilo y entusiasmo del pasado les han seguido el desencanto y escepticismo. Si bien no hay datos confiables disponibles, se advierte una general disminución de recursos por parte de las universidades, gobiernos y entidades privadas, que tradicionalmente se dedicaban a financiar la investigación en este campo. A pesar de esta tendencia, es razonable suponer que los estudios de la integración continuarán desarrollándose en algunos centros de la región y fuera de ella por el tiempo previsible.

Los estudios de la dependencia constituyen otro gran conjunto de proposiciones sobre América latina.¹¹ En general, la teoría de la dependencia ha sido un cuerpo conceptual más coherente o al menos esas han sido sus pretensiones. Aunque menos numerosos que el grupo anterior han producido un impacto casi equivalente en el mundo intelectual.

Esto se habría debido a dos razones: La mayor uniformidad y hasta cierto punto coherencia de sus planteamientos, y en segundo lugar la mejor aplicabilidad de esos mismos postulados a otras regiones del denominado Tercer Mundo.

La piedra de toque de los dependentistas la constituye el esquema Centro y Periferia, es decir, la concepción de que el sistema internacional está constituido por un centro consciente de sí mismo y dominante, y en segundo lugar, por una periferia sin conciencia propia, alienada y condicionada respecto del centro. Hasta aquí nada nuevo, incluso algunos "realistas" podrían estar de acuerdo con el planteamiento. La diferencia radica en que esa situación de "dependencia" —argumentan los dependentistas— tiene carácter permanente si no se producen cambios "radicales" en la estructura de poder del mundo. Aparte de la descripción del fenómeno, el mayor énfasis de los dependentistas es analizar las formas de poner fin a esta situación "injusta y desigual" que afecta al Tercer Mundo en general y América latina en particular.

Al igual que los estudios de la integración, la teoría de la dependencia también ha experimentado un cierto agotamiento en los

11 Para una orientación general sobre los estudios latinoamericanos de la dependencia ver: "Simposium" (1982) sobre teoría de la dependencia en *Latin American Research Reviews*, V. 17 (1): 115-171. También: Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo. *Dependency and Development in Latin America* (Berkeley, Cal.: University of California Press, 1979) y Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, *El Subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (México, D. F. Siglo XXI Editores, 1970).

últimos años. Las causas son múltiples, y entre otras podríamos señalar el fracaso conceptual y práctico de los planteamientos del Nuevo Orden Económico Internacional,¹² y la falta de solidaridad demostrada por algunos países "periféricos" que alcanzaron súbitamente alguna posición ventajosa,¹³ a la falta de cooperación del mundo socialista, y a un sinnúmero de otras causas, entre las cuales podríamos incluir la esterilidad misma del concepto en cuanto a su capacidad predictiva. Esta situación ha llevado a algunos de sus cultores a explorar otros campos, como el de los estudios transnacionales; y también a un grupo importante a sofisticar algo más su análisis incorporando otras variables. En todo caso, si bien se aprecia una declinación, ésta no ha tenido los caracteres extremos de los estudios de la integración, en parte debido a que la temática en general ha sido tratada con más rigor académico.

Los estudios comparados es otro campo popular entre los "latinoamericanistas". Curiosamente, esta área ha sido más cultivada por extranjeros que por científicos locales.¹⁴ Goza de cierta reputación académica seria. Esta fama parece ser justificada aunque los resultados de las investigaciones en este sector son variados. No obstante, es tal vez donde se hayan hecho los avances más importantes en la materia en los últimos tiempos. Se han ganado un lugar en las relaciones internacionales y en ciencia política comparada, debido a que se nutre de los avances en otras áreas, así como realiza aportes a la disciplina en general.

La relativa buena reputación de los estudios comparados en Latinoamérica no ha contribuido a que los estudios latinoamericanos en general tengan la presunción de seriedad y nivel que tienen otras áreas de la ciencia política en los Estados Unidos de América y Europa.

Los enfoques sociológicos de la cultura y el desarrollo son viejos en el campo latinoamericano. Podríamos decir que fueron los que dieron origen y encauzaron a los anteriores.¹⁵ A pesar de que en cierto momento —década de los sesenta y principios de los setenta— se hicieron casi indistinguibles con aquellos propios de la cien-

12 Ver Hermán Kahn y Ernest Schneider. 1981. "Globaloney 2000" *Policy Review* v. 16: 129-147. Julián Simón. 1981. "Global Confussion, 1980: A Hard Look at the Global 2000 Report" *The Public Interest* N° 62:3-20.

13 Se trata fundamentalmente de los países exportadores de petróleo. Salvo contadas excepciones, las mayores utilidades no han sido empleadas para ayudar a otros países subdesarrollados.

14 Los estudios latinoamericanos comparados constituyen un importante campo de actividades de los "latinoamericanistas" anglosajones. Prácticamente no existe ningún programa de estudios latinoamericanos en los EE. UU. y Gran Bretaña que no contemple la política comparada.

15 La literatura latinoamericana de fines de la década de los años cincuenta y principios de los años sesenta es virtualmente exclusiva de sociología del desarrollo, en lo que a Ciencias Sociales se refiere.

cia política, han continuado manteniendo su personalidad independiente en ciertos ámbitos. La gran productividad y atracción inicial que caracterizaron a estas tendencias de la investigación se perdieron hace bastante tiempo. Lo anterior no significa que hayan sido superados por los acontecimientos, más bien parece que han vuelto al lugar que les corresponde.

Finalmente, otros enfoques más especializados son difíciles de separar del contexto en que se plantean, como los económicos por ejemplo. Entre ellos, resalta uno que ha aparecido recientemente, y se dedica a los estudios transnacionales.¹⁶ Sin negar la sofisticación temática involucrada, se advierte, en este caso, un claro esfuerzo de algunos científicos por superar la esterilidad en que cayeron los enfoques integracionistas y de la dependencia. En todo caso no se advierte un cambio fundamental en el planteamiento del enfoque, y sus cultores lo han abordado con las mismas herramientas empleadas anteriormente. Este antecedente y el contexto global en que se dan los estudios latinoamericanos no permiten visualizar una proyección relevante a estas nuevas tendencias.

El otro gran "mundo", o subcultura si se prefiere, de los estudios latinoamericanos es el que se dedica sistemáticamente a los problemas del conflicto en América latina. Sin ser explícitos en su cometido —sus cultores han sido colonizados mentalmente en este sentido— eufemizan el problema del conflicto a través de los estudios geopolíticos y de seguridad nacional. Curiosamente, el término "estudios estratégicos" ha sido poco usual en la jerga cotidiana de estos grupos.

Bastante menos numerosos, con inferior cantidad de recursos y sin gozar del alto grado de prestigio y de transnacionalización de los latinoamericanistas de la cooperación, estos intelectuales se encuentran concentrados en los países sudamericanos del Cono Sur (incluidos Brasil y Perú).¹⁷ Son poco conocidos en Colombia, Venezuela, Centro América y México. Eso sí, al igual que en la otra "subcultura", también hay representantes en los Estados Unidos¹⁸ y en mucho menor cantidad en Europa. Los rasgos generales de estos "latinoamericanistas del conflicto" son en gran medida los siguientes:

- a El enfoque predominante de sus trabajos es nacional o en algunos casos hemisférico.
- b Todos en mayor o menor medida abogan por el "entendimiento" latinoamericano, pero sobre una fuerte base de nacionalis-

16 El ejemplo más conspicuo es la creación reciente del Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (Ilet). Santiago, México, Caracas.

17 Ver, por ejemplo, John Child. 1981. "Pensamiento Geopolítico y Cuatro Conflictos en Sud América", *Revista de Ciencia Política* (Santiago) N° 1/2. *Latin American Research Reviews* v. 14: 89-111.

18 Entre los que destacan: John Child, Howard Pittman, Lewis Tams, Robert Burr, Margaret Hayes, Alfred Stepan y otros.

- mo. En este sentido serían exponentes de una forma del llamado "Nacionalismo Latinoamericano".
- c Su instrumento principal de análisis lo constituye la geopolítica, a la cual le asignan carácter de "ciencia".
 - d El concepto de Seguridad Nacional les sirve de marco de referencia para explicar o justificar el papel del Estado-nación en Latinoamérica y de los militares en asuntos de política.
 - e La formación académica de sus cultores proviene básicamente de las Fuerzas Armadas (especialmente de los ejércitos) aunque también se pueden encontrar algunos civiles de influencia.
 - f En general muestran poco interés en popularizar los estudios estratégicos —reservados a las FF. AA. según su parecer— y en cambio enfatizan la necesidad de ampliar los conocimientos de la Seguridad Nacional.

Los temas que tratan los representantes de esta subcultura se pueden dividir en tres grandes grupos o enfoques. El primero, y lejos el más grande, es el de los estudios geopolíticos asentados sobre una fuerte base nacional: sus cultores se han preocupado históricamente poco de las bases teóricas de la geopolítica —al igual que la gran mayoría de los integracionistas en relación con su tema— prefiriendo centrarse en la geopolítica aplicada a sus casos nacionales. Tal como menciona Child,¹⁹ sólo tres países (Brasil, Argentina y Chile) han alcanzado un nivel importante en los estudios geopolíticos contemporáneos, aunque están presente en la gran mayoría de los países latinoamericanos.²⁰ Gran parte de la "belicoidad" atribuida a estos estudios se origina en la estricta perspectiva nacional con que son planteados, perdiéndose una concepción más general y teórica del problema. Otro factor es la visión "estratégica" de las relaciones internacionales que tiene la mayoría de los estudiosos de la geopolítica, debido a la formación militar de su inmensa mayoría. También el bajo nivel observable en muchos de estos trabajos²¹ —existe un número importante de excepciones— obedece a que casi todo oficial en retiro de las Fuerzas Armadas del Cono Sur se ha sentido un "geopolítico en potencia" por el solo hecho de haber estudiado la asignatura en el curso de Estado Mayor. Las condiciones favorables otorgadas por los regímenes militares de la

19 Op. Cit., Child, 1979.

20 Dentro de los estudiosos brasileños destacan: Backheuser, Travassos y Couto e Silva en el pasado. Algunos autores influyentes del presente son: Meira-Matos y Therezinha de Castro. Entre los geopolíticos argentinos importantes del pasado tenemos a: Atencio, Briano y Storni. Del presente destacan: Fraga, Guglielmelli y Rizzo. La geopolítica chilena del pasado tiene a Cañas e Ihl, y en la actualidad a Von Chrismar y Ghisolfo, por mencionar sólo a algunos.

21 Este fenómeno llegó a ser casi "patológico" en el caso de la geopolítica argentina, aunque en Chile hubo ejemplo como el libro de Osear Buzeta *Chile Geopolítico: Presente y Futuro*, Císec, 1978, Santiago.

región facilitaron aún más las cosas. Con todo, el enfoque geopolítico, a pesar de la notoria falta de desarrollo teórico-conceptual, representó por un largo tiempo el único ejemplo de estudio sistemático sobre el conflicto latinoamericano, aunque hubo siempre una vertiente geopolítica integracionista operando paralelamente.²² En este sentido, los estudios geopolíticos sudamericanos son el único ejemplo de una inclusión de la dimensión espacial en los fenómenos del comportamiento del poder en la región.

Otro conjunto identificable de estudios son aquellos de la Seguridad Nacional. Muchas veces han sido confundidos con los de geopolítica, pero su naturaleza y cultores son claramente distinguibles.²³ Si bien su enfoque enfatiza la necesidad de preservar el Estado nacional (en particular aquel al que pertenece el estudioso), y en ese sentido está conectado con la geopolítica, sus características dicen más relación con la preservación y desarrollo de determinado orden interno. La seguridad nacional ha pretendido englobar en un solo enfoque y paradigma la seguridad externa e interna de los Estados sudamericanos, otorgándoles a las FF. AA. un papel directivo e integrativo en esa materia. A pesar del sentido común que presenta en muchos aspectos esta "doctrina", la forma en que ha sido presentada y el comportamiento de los regímenes militares que actuaron en su nombre, ha producido una notable distancia intelectual, y en muchos casos una abierta hostilidad hacia ella de parte de la "intelligentia" civil. Los cultores e ideólogos más importantes de este enfoque pertenecen principalmente a Brasil, Argentina, Perú y Chile, aunque cuenta con adeptos en diferentes partes de la región. A diferencia de los estudios geopolíticos, los cuales han mantenido su ritmo productivo y poseen seguidores en el medio ambiente civil, los estudios de Seguridad Nacional han ingresado en un período de decadencia, marcado entre otras cosas por el fin de la mayoría de los regímenes militares del área.

Un tercer grupo, bastante más pequeño y nuevo, lo constituyen los investigadores de estudios estratégicos. Aunque pocos militares retirados se dedican al tema, existe un creciente grupo de civiles que han incursionado últimamente en dicho campo. El exiguo avance de estos estudios se explica, en primer lugar, por el subdesarrollo relativo de la ciencia política en Latinoamérica —a diferencia de Estados Unidos y Europa— y a la escasa popularidad de los estudios del conflicto en general. También se estima que los regímenes militares no han favorecido la investigación en esta área porque algunos la consideran un campo propio de los militares y que de alguna manera su difusión podría afectar la Seguridad Nacional. En el mediano plazo, este tipo de estudios debería gozar de creciente status y difusión en la medida que las sociedades latinoamericanas se

22 En este campo destaca la publicación *Geo Sur* editada en Montevideo.

23 No obstante, existen algunos como el general Edgardo Mercado J. (Perú), que se dedica a ambos temas.

desarrollen y se democraticen más las prácticas políticas y académicas.

En resumen, los estudios estratégicos y la geopolítica, como parte de un conjunto más amplio de estudios del conflicto, parecen tener lugar asegurado en la academia latinoamericana, no así los de la Seguridad Nacional, debido principalmente a la forma y carácter con que se abordaron el estudio y difusión de su contenido.

III La Región Latinoamericana: Entre Dos Mundos

Emplearemos el concepto de "región internacional" para analizar el caso latinoamericano. Los motivos de uso de este "modelo" obedecen a diferentes razones:

- a Se trata de un conjunto de países que ocupan una región definida, que desarrollan un comportamiento internacional mutuamente relevante y se encuentran insertos en una comunidad mayor de Estados;
- b Estos países, en lo referente a relaciones internacionales, han realizado políticas coordinadas, y así ha sido apreciado por terceros actores;
- c No existe una estructura jerárquica al interior de la región, en el sentido de que no hay actores dominantes; si bien algunos son más poderosos e influyentes que otros;
- d Poseen organismos de coordinación de políticas, pero ninguno específico para ordenar la conducta en forma exclusiva por parte de este grupo de países.

Tendremos como punto de referencia para nuestro análisis el planteamiento de Spiegel y Cantori,²⁴ en relación al concepto de región internacional, aunque estimamos relevantes los aportes realizados por Bruce Russett²⁵ y Oran Young.²⁶ También es importante hacer referencia a otros esquemas de regionalización, como es el enfoque geográfico-político de Saul Cohen,²⁷ que emplea el término "región geopolítica", el cual es diferente en su metodología pero llega a conclusiones semejantes.

Entenderemos a América latina como una región internacional por cuanto "contiene un grupo de países geográficamente próximos, y que en términos de relaciones internacionales constituyen una unidad mutuamente interrelacionada".²⁸ Además, como parte

24 Op. Cit. Spiegel y Cantori.

25 Russett, Bruce. 1969. *International Regions and International Systems Power and Community in World Politics*.

26 Young, Oran. 1969. "Political Discontinuities in the International System". *World Politics*. V. 20: 369-392.

27 Cohén, Saul. 1973. *Geography and Politics in a World Divided*. Oxford Press. Londres.

28 Op. Cit. Spiegel y Cantori. Cap. 1.

de un sistema internacional se acepta la idea de que constituye un "sistema subordinado"²⁹ en el sentido de que diversas potencias externas a la región condicionan o intentan condicionar la conducta de estos Estados, ya sea como grupo o individualmente. La presencia y acción de los actores extrarregionales han sido muy importantes en la formación de las regiones internacionales; muchos de estos países se han agrupado debido a un común deseo de confrontar amenazas externas. América latina no es una excepción; es más, como veremos más adelante, los factores externos de orden negativo han colaborado positivamente en la coordinación de políticas dentro de la región.

Un segundo aspecto definitorio de la región internacional lo constituye el hecho de que en su interior se da una compleja interrelación de fenómenos políticos —los más relevantes para nuestro análisis— pero también otros de orden social, económico, cultural, ideológico e histórico. Las relaciones de carácter político son tanto cooperativas como conflictivas, pudiendo ser unas más dominantes que las otras, en forma permanente o eventual. La noción de sistema regional (o sistema subordinado) lleva implícito el concepto de que los actores internacionales, para desarrollar sus objetivos particulares y colectivos, emplean tanto técnicas de cooperación como de conflicto. Una región internacional en donde la cooperación es la única forma de interacción pasa a convertirse con el tiempo en un bloque o alianza. El sistema regional en donde el conflicto ha eliminado toda posibilidad de cooperación está condenado a desintegrarse como unidad de interrelación.

Partiendo desde estos dos extremos (cooperación y conflicto) podemos establecer una graduación del nivel de cohesión existente en las diversas regiones internacionales. Nos parece adecuado adelantar la siguiente escala:³⁰ Sistemas regionales integrativos, consolidativos, cohesivos y coherentes. Los primeros muestran mayor grado de coordinación y los últimos un menor nivel.

Tercero, aceptamos la constatación empírica de que el sistema internacional mundial es jerárquico, parcialmente anárquico y dotado, actualmente, de una estructura bipolar de poder. Al igual que en todos los sistemas internacionales del pasado existen un conjunto de actores poderosos ubicados en el "centro" del sistema y una mayoría de actores menores localizados en la "periferia". Esta dicotomía Centro-Periferia la entendemos con importantes variantes respecto de como la plantean los teóricos de la dependencia. El enfoque propuesto tiene dos presupuestos: primero, que existe un dinamismo histórico entre centro y periferia, no habiendo condición permanente; es decir, no existe un "determinismo" respecto de quiénes están en el centro y de cuáles en la periferia del sistema internacional en el largo plazo. A su vez, quienes acceden al centro pierden toda rela-

29 Ibid., cap. 1.

30 Que aparece en Op. Cit. Spiegel y Cantori, pp. 381-388.

ción afectiva con la periferia (Ley de Hierro de la Oligarquía). Segundo, que existe una tradición histórica en Occidente para enfocar los asuntos en una perspectiva centro-periferia, fuertemente enraizada en nuestra forma de pensar.³¹ Establecidos estos supuestos, los países latinoamericanos pertenecen individual y colectivamente a la periferia, pero en la medida que mejoren sus bases de poder e influencia podrían llegar a formar parte del Centro, con la salvedad de que esa opción la tendrán con carácter individual o en el mejor de los casos como un subgrupo o "élite".

La región latinoamericana, aunque apareció en la vida internacional hace más de siglo y medio, ha adquirido la condición de tal desde fines de la Primera Guerra Mundial, y fue más perfectamente delineada a contar del término de la Segunda Guerra Mundial. Los esquemas de coordinación de políticas en la región adquirieron un mayor grado de madurez en la década de los cincuenta, y para fines de los sesenta se observó un alto grado de desarrollo y complejidad en los intercambios.³²

La evolución centralmente cooperativa, que presentó el caso de la interacción latinoamericana durante los sesenta y setenta, por un tiempo opacó las disputas o conflictos de diversa índole latentes en la región.

Diversas causas explican el creciente patrón cooperativo de Latinoamérica durante aquel período. Entre ellas tenemos:

- a La necesidad de coordinar políticas defensivas frente a la hegemonía norteamericana;
- b La noción de que se compartían problemas comunes susceptibles de ser solucionados colectivamente;
- c El creciente deterioro de "los términos de intercambio" y la crisis de desarrollo que sufría la región;
- d La percepción de enemigos comunes extrarregionales;
- e El ejemplo exitoso de los países de Europa Occidental al actuar unidos, y en menor grado el evidenciado por la Liga Árabe;
- f La creencia generalizada de que el conflicto internacional es una forma "incivilizada" de relacionarse, aparte de que no se contaban con los medios materiales para hacerlo, y
- g En fin, el ejemplo histórico y aún vigente otorgado por Simón Bolívar, respecto de una Iberoamérica unida, grande y poderosa.

Aparte de estas razones, hubo hechos objetivos que alentaron a continuar con las políticas de cooperación, entre ellas tenemos a:

- 31 Strassoldo, Raimondo. 1980. "Centre-Periphery and System Boundary: Culturological Perspectives" en Jean Gottmann *Centre and Periphery: Spatial Variation in Politics*. Sage. Beverly Hills.
- 32 Empleamos este término en el sentido denotado por Kalr Deutsch.

- 1 Los éxitos iniciales de los esfuerzos integrativos,³³
- 2 Una política de "bloque" implementada en la ONU que también rindió frutos mensurables,³⁴ y
- 3 Al dominio de las ideas y élites integracionistas en el panorama de la política de la región en aquel período.³⁵

La evolución de estas tendencias siguió un curso creciente hasta mediados de la década de los setenta; a contar de esa fecha la tendencia se revirtió. Es así que, ante los primeros tropiezos serios de Alalc a fines de los sesenta, los países del Grupo Andino, deseosos de proseguir con la integración, decidieron continuar con un esquema paralelo pero independiente.

Unos pocos años después aparece la crisis del petróleo, provocando un brusco cambio en las relaciones de poder, a nivel mundial. Si bien el efecto era "sectorial", el ejemplo no dejó de ser sugestivo para los países latinoamericanos. Llegó entonces el momento de pensar en las grandes coaliciones de productos básicos para "negociar" con el Norte. A este período corresponde la aparición de Sela (1975) comprometida en apoyar los procesos de integración y propiciar acciones coordinadas.

En el intertanto, el "Pacto del Plata" ya era una realidad desde casi una década y se hacían esfuerzos para crear uno similar en el Amazonas, hecho que se concreta en 1978.

Empleando como indicador el caso del Pacto Andino, se observa que pese a todos los augurios, éste no progresó en la debida forma y todos sus planes sufren algún grado de retraso. La retirada de Chile en 1976, si bien fue observada como un fenómeno de la política interna de este país, no deja de ser un hecho sintomático. A contar de esa fecha los países andinos intentaron también explorar otras dimensiones de la coordinación, como es el caso de su papel en los tratados del Canal de Panamá en 1979. La mejor prueba del resultado mediocre de la integración económica andina es la carencia de algún estudio serio que pruebe fehacientemente que aquella opción ha mejorado la situación de sus miembros respecto de aquellos países que no forman parte del acuerdo.

El estancamiento de Alalc produjo también otros efectos a nivel regional, consistentes en la creación de Aladi (1980), que la ha reemplazado. Esta tendría como metas la integración de América latina pero sobre bases más liberales y menos rígidas que Alalc. Muchos han calificado a esta acción como una salida elegante para aceptar el fracaso de la integración latinoamericana planteada en esos términos y de crear un marco más permisivo para coordinar políticas en donde los países miembros tuvieran mayor libertad de acción.

33 Evidenciados en las primeras etapas de Alalc y del Pacto Andino.

34 El Grupo Latinoamericano (Grulfa) constituyó un bloque de avanzada —aunque moderado— en importantes iniciativas a nivel de ese organismo.

35 Destacan entre éstos las figuras de Frei (Chile) y Leoni (Colombia).

Mientras a nivel global, las perspectivas de un Nuevo Orden Económico Internacional experimentaban recurrentes tropiezos, especialmente en las reuniones Unctad; a nivel regional la situación no se presentaba mejor a fines de los años setenta. La recesión internacional empezó a afectar sucesivamente a los países latinoamericanos. Los mecanismos originalmente diseñados para la cooperación económica no demostraron tener tampoco propiedades para defenderlos de este nuevo fenómeno.

Mientras los esquemas de cooperación entraban en abierta crisis, un factor diferente y solapado empezaba a hacerse presente. Desde inicios de los años setenta comenzó una incipiente carrera armamentista, especialmente palpable al sur del Ecuador.³⁶ Para fines de la década había adquirido caracteres casi alarmantes,³⁶ mientras las disputas fronterizas fueron haciéndose más públicas y frecuentes.³⁷ En 1978, entre Argentina y Chile, se produce una crisis territorial que provoca la mayor movilización militar de Latinoamérica desde la Guerra del Chaco. Durante enero de 1981, Ecuador y Perú casi van a la guerra a raíz de un choque fronterizo de proporciones. Mientras tanto, la crisis en Centroamérica había adquirido proyecciones continentales produciendo un sinnúmero de efectos y reacciones, entre las que destaca la creciente intervención norteamericana, que parece haber redefinido su papel estratégico-militar en la región, al menos al norte del Canal de Panamá.

La situación alcanzó un grado máximo con la Guerra del Atlántico Sur, en donde se encuentran bruscamente —y tal vez en forma anticipada— las crecientes disputas territoriales locales con las de índole hemisférica. La guerra argentino-británica tuvo el doble carácter de plantear al mismo tiempo una crisis territorial bilateral "típica" de Latinoamérica mezclada con una situación de seguridad hemisférica. Esto evidenció dos hechos:

- a La "viabilidad" del empleo de la fuerza para intentar solucionar conflictos fronterizos en América latina.
- b La inoperancia del Tiar, en cuanto tratado de seguridad colectiva, ya sea por la erosión histórica que había sufrido como sistema dirigido por los Estados Unidos de América o por su incapacidad para "resolver" situaciones ambiguas como la planteada por la invasión argentina y la respuesta británica.³⁸

36 Ver Meneses, E. 1981. "Competencia Armamentista en América del Sur: 1970-1980". *Estudios Públicos* N° 7: 1982, pp. 5-42 y Adrián English. 1981, "América Latina: Balance de Fuerzas y Zonas de Tensión", *Revista Internacional de Defensa*, 14: 1273-1281.

37 Ruggeri, Andrés. 1977. "Canal Beagle. Algunas Reflexiones sobre el Laudo Arbitral" *Estrategia* N° 45: 48-60. Guglielmelli, Juan. 1976. "Golbery do Contó e Silva, el "Destino Manifiesto" Brasileño y el Atlántico Sur", *Estrategia* N° 39: 5-24. Op. Cit. John Child, 1981, pp. 99-101.

38 Se considera ambigua, por cuanto Argentina aparecía como "agresor" en un territorio sujeto a la acción del Tiar y porque Gran Bretaña aparecía

Hay que tener presente que el caso del Atlántico Sur es sólo un ejemplo, debido a la gran cantidad de conflictos territoriales pendientes en la región, que si se dieran las condiciones (de orden político y material), muchas de esas situaciones podrían evolucionar en enfrentamientos.

Esa potencialidad de resolución bélica de diferencias en América latina podría ser interpretada en una perspectiva más amplia. El conflicto en el marco regional podría visualizarse como el aspecto visible de una política de poder emergente en el área, cuyos ejemplos más evidentes se presentan en América del Sur, pero que también existen en Centroamérica y el Caribe.

Siguiendo esta línea de pensamiento es interesante destacar que a poco más de un año de la Guerra de las Falkland/Malvinas, los Estados Unidos de América y otros pequeños estados caribeños intervinieron militarmente en Grenada. Dicha acción contó con la legitimidad otorgada por el gobernador de la isla y también por una opinión pública norteamericana favorable. El elemento diferenciador en este caso es el hecho de que una organización subregional (de los países del Caribe oriental) se permitió actuar sin consultar al organismo hemisférico (OEA), debido a su conocida incapacidad para resolver este tipo de cuestiones.

Así como las alternativas de cooperación no han sido históricamente suficientes para resolver los problemas regionales, tampoco las soluciones conflictuales parecen adecuadas para definir situaciones en América latina. Desde ambos extremos es posible argumentar que no ha habido suficiente énfasis en las medidas, es decir, que la cooperación y el conflicto como soluciones "puras" y únicas no han tenido la debida oportunidad. Nuestra opinión es distinta, en cuanto a que insistir por cualquiera de las dos líneas es una pérdida de tiempo y recursos. La naturaleza individual del Estado-nación como actor de las relaciones internacionales obliga a considerar su comportamiento como el de una búsqueda permanente de lo que estima es su interés,³⁹ el cual no tiene más línea de acción que su propia conveniencia, así percibida por quienes lo dirigen. La "racionalidad" de los Estados latinoamericanos en realidad es más sensata de lo que pudiera esperarse. Por una parte, los proyectos de integración y cooperación entregan una gran cantidad de decisiones a instancias que no son las propiamente nacionales, haciendo comprensible la resistencia de los países de la región a entregar atribuciones a actores no nacionales. También existe un gran nivel de incertidumbre respecto del curso que puedan seguir los procesos de integración y cooperación, y del fin último que éstos puedan tener.

Además, la elección del conflicto como única alternativa de solución a los problemas vecinales tampoco parece lógica si se observa

"incursionando" en el hemisferio, en un territorio que ella considera propio y arrebatado por la fuerza.

39 Morgenthau, Hans. 1952. *Politics Among Nations*. Knopf. New York.

el costo creciente de las resoluciones violentas, en especial una vez que el enfrentamiento armado ya se ha producido. En este caso, los líderes latinoamericanos —tanto civiles como militares—, en general, han mostrado bastante prudencia.

De esta manera cooperación y conflicto se dan en un mismo terreno y simultáneamente, incluso dejando cabida a otra posibilidad, la neutralidad. Esta tercera actitud es actualmente la más generalizada entre los países latinoamericanos. Ella se presenta encubierta bajo una cierta retórica de unidad y cooperación, pero profundizando en su contenido, se observa una reflexión individualista pero respetuosa de los derechos e intereses de otros. Actitudes de este tipo no son siempre comprendidas por la opinión pública, pero usualmente son las que en mayor medida producen resultados tangibles en el largo plazo. Si cabe la pena mencionar un ejemplo de estas características en la región, deberíamos referirnos al caso de Brasil, el cual ha demostrado bastante independencia en la elección de sus líneas de conducta en la región.

Si el camino para Latinoamérica no aparenta ser el conflicto ni la cooperación, queda la interrogante respecto de qué política aparece como la más propia a los intereses individuales y colectivos de la región. La respuesta sería una síntesis de cooperación y conflicto que no tenga carácter excluyente. Latinoamérica es una región internacional y como tal es esperable que experimente ambos procesos simultáneamente.

La región ha sido considerada por algunos analistas como una clase media internacional de Estados.⁴⁰ Aunque no adherimos totalmente al modelo, es interesante destacar algunas de sus singularidades. En primer lugar, se encuentra en medio de otras dos clases, la alta (el 1er. y 2º Mundo) y el segmento bajo de la comunidad internacional (el llamado 3er. y 4º Mundo). Medida respecto de su peso relativo, esta "clase media" internacional es inferior numéricamente a la clase alta y la baja. Sabemos que las sociedades con clases medias débiles presentan problemas de estabilidad política. El mundo podría estar sufriendo un síndrome similar, por un efecto comparable. En segundo lugar, al igual que toda clase media, es una clase social "en tránsito"; es decir —aceptada la idea de progreso— la clase como conjunto "avanza" hacia mejores posiciones (incluso puede eventualmente retroceder), con lo cual sus actitudes no son permanentes, especialmente a nivel individual. También, el objetivo último de todo miembro de la clase media es llegar a la clase alta, desentenderse de los lazos con el pasado y sus compañeros de clase; algunos Estados latinoamericanos estarían en este caso.

Si proyectamos las cualidades y defectos de "clase media" que poseería América latina, deberíamos aceptar que muchas de las cau-

40 Francisco Orrego Vicuña, "Las Alternativas de América Latina como clase media de las naciones". *Estudios Internacionales*, vol. X N° 40 oct.-dic. 1977. 89-110.

sas del fracaso relativo de la cooperación y del conflicto sistematizado, son atribuibles a esta característica. Deberíamos agregar que hoy América latina es una clase media "empobrecida", por lo tanto renuente a colaborar con un orden internacional que favorezca el statu quo. Con ello las demandas de la región siempre aparecen un poco más subidas de tono que lo razonable, en gran medida porque la región, como conjunto, no se encuentra del todo comprometida a mantener la actual asignación de papeles en el sistema internacional ni la posición de poder que en éste posee. A esto se suma el hecho de que no recibe ayuda por ser "demasiado" desarrollada para ello.

Asimismo, en la dimensión económica, al producirse la disponibilidad de recursos financieros de la segunda mitad de los años setenta —al igual que toda "clase media"— Latinoamérica procedió a endeudarse, incluso más allá de sus posibilidades de pago. El grave proceso de endeudamiento de los países latinoamericanos les ha sorprendido en una etapa en donde no han podido diversificar mayormente sus industrias de exportación, y en que la gran mayoría de los hábitos de producción aún son subdesarrollados —los de consumo son por el contrario desarrollados— y frente a lo cual existe la tentación de realizar un "cartel" deudor. Pero incluso frente a esta alternativa de acción colectiva desesperada, la unidad latinoamericana no es más que superficial. Existen varios países que no tendrían mucho interés de actuar en bloque —entre otros Brasil y Chile— aunque habrían ganancias marginales en la acción conjunta. Se puede deducir que, aun en las situaciones más desesperadas, los actores latinoamericanos actuarán dentro de cánones restringidos de acción colectiva, puesto que la acción individual estará siempre bajo su control directo y será más expedita.

IV Hacia una Visión Integrada

El deterioro paulatino del poder hegemónico de los Estados Unidos en la última década constituye el factor externo de mayor relevancia para América latina. A raíz de esto, los países de la región adquirieron un espacio de maniobra internacional sustancial a lo largo de ese período. Las causas del fenómeno son varias, entre ellas tenemos el menor poder económico relativo de EE. UU. en el sistema internacional; una política de "olvido benigno" hacia Latinoamérica iniciada con las administraciones de Nixon; una mayor atención norteamericana hacia otras áreas del mundo, y el menor poder militar relativo de esta superpotencia, que obligó a Washington a concentrar sus esfuerzos en otras zonas de carácter más crítico. La reciente política de Reagan referente al Caribe y Centroamérica, a nuestro juicio, no corresponde a una vuelta a la era del "Big Stik", sino a una de reevaluación del valor de esa subregión para la seguridad estadounidense.⁴¹ En este contexto Sudamérica continua-

41 Child, Jack. 1980. "Strategic Concepts for Latin America: An Up-dated". *J. Interamerican Economic Affairs*. v. 32: 61-82.

rá gozando de la creciente libertad experimentada en la década pasada.

La presencia norteamericana, por haber sido un factor determinante en la unidad de los Estados latinoamericanos, al disminuir en forma relativa y gradual afectó a la cohesión regional, en el sentido de que ésta comenzó también a decrecer.

Otra tendencia observable en los países latinoamericanos es que el proceso de modernización de sus sociedades también ha impactado en sus capacidades y actitudes estratégicas. En la actualidad el poder militar en los países grandes y medianos de la región es comparativamente mayor al de hace dos décadas. Uno de los motivos deriva del fin de los lazos de dependencia generados por el Programa de Ayuda Militar procedente de EE. UU. Otro factor de gran relevancia es el proceso de modernización que se ha producido en un ambiente de competencia armamentista, en el cual los antiguos arsenales orientados a la guerra antisubversiva han sido reemplazados por material sofisticado y especializado en la lucha contra otros ejércitos modernos. En este caso, es importante resaltar que no sólo los gobiernos militares han incurrido en este tipo de gastos; las democracias latinoamericanas también están invirtiendo importantes recursos económicos en armas para sus respectivas FF. AA.⁴²

Un factor anteriormente comentado es el fracaso de los mecanismos de cooperación en cumplir metas ambiciosas. Una explicación más profunda de este fenómeno sería considerar que las "inversiones" realizadas por los países en los esquemas de cooperación no produjeron los resultados esperados, es decir, los sacrificios en restricción de libertades, estudios, reorganizaciones burocráticas y expectativas políticas fueron en cierto sentido más elevados de lo políticamente aceptable. En algunos casos estos resultados produjeron el efecto contrario y alentaron a quienes abogaban por alcanzar ciertos objetivos nacionales por la vía de la acción individual o incluso del conflicto. Con todo, las opciones para cooperar en determinadas áreas más restringidas siguen siendo válidas. Un ejemplo es el acercamiento argentino-brasileño de 1980 para poner fin a la disputa del empleo de los recursos hidroeléctricos del Paraná. Chile, en similar actitud, demostró una permanente voluntad para llegar a un arreglo pacífico en su litigio austral con Argentina. Perú, por su parte, ha respondido con actitudes conciliatorias a los reclamos revisionistas de Ecuador, a pesar del choque fronterizo de 1981.

Realizando un balance, la región internacional latinoamericana ha experimentado un cambio en las últimas décadas, pasando de la situación de ser un subsistema consolidativo a uno de carácter cohesionado.⁴³ Esto no quiere decir que la región se encuentra en camino de su desintegración, sino que se ha pasado a otra etapa en la

42 Op. Cit. Emilio Meneses, 1982.

43 De acuerdo con la escala presentada por Op. Cit. Spiegel y Cantori. p. 381.

cual no son tan evidentes las condiciones para, y conveniencias de la, coordinación de políticas entre sus miembros.

El proceso de modernización diferenciada de sus sociedades y la creciente desigualdad económica entre los actores latinoamericanos han significado una apertura de opciones percibidas por los políticos de la región, muchos de los cuales visualizan otras oportunidades para sus países en el sistema internacional. En este sentido, sin marginarse de la región, muchos han iniciado políticas tendientes a crear puentes "transregionales".

Brasil constituye el ejemplo más relevante. Ha proyectado una política e influencia internacional más allá del continente.⁴⁴ El crecimiento económico de las pasadas dos décadas y la formación de una personalidad propia en los asuntos externos han conferido al Estado brasileño el carácter de potencia regional con aspiraciones globales en el mediano plazo. El efecto subregional de la nueva estatura de Brasil ha significado en primer lugar que este país ya no necesita de aliados potenciales para mantener un equilibrio favorable en Sudamérica. Su poder supera a cualquier coalición potencial que pueda producirse en el subcontinente. Segundo, y por la misma razón anterior, tampoco requiere del tradicional apoyo norteamericano para llevar adelante sus objetivos nacionales y preservar su seguridad. El tratado bilateral que enmarcaba esa "relación especial" fue denunciado unilateralmente por Brasilia en 1977, y no se evidencian ningún interés de reemplazarlo por algún otro instrumento.

Argentina también intentó un camino cada vez más separado de la política regional. Con la llegada de los militares al gobierno en 1976, éstos iniciaron una política de acercamiento a los países occidentales con miras a incorporarse al Primer Mundo de una forma permanente. Esta aproximación se planteó sobre la base de una relación especial con los EE. UU. y un papel emergente de Buenos Aires en los asuntos de seguridad del Atlántico Sur. La intensificación de los lazos con Sudáfrica obedecía a la misma lógica. El plan eventualmente fracasó con la invasión de las islas Falkland/Malvinas; pero no debería descartarse un nuevo intento en el largo plazo. En respuesta a este rechazo occidental, las administraciones de Bignone y Alfonsín han optado por una postura no-alineada. Este nuevo papel, si bien presenta los claros rasgos de una política latinoamericanista, no deja de tener elementos de diversificación para las opciones de este país.⁴⁵

44 Forrest, Tom. 1982. "Brazil and África: Geopolitics, Trade, and Technology in the South Atlantic" *African Affairs* N° 322: 3-20.

45 En general, deberíamos aceptar la idea de que toda opción tercermundista consiste nada más que en una ampliación de una política latinoamericanista que pretende hacerse más efectiva en el sistema internacional. Ver una opinión ligeramente diferente en: Edward S. Milenky. 1977. "Latin America New World or Third World in International Affairs?" *Europa-Archiv* (Bonn: Germán Institute of Foreign Affairs).

La política exterior chilena, en el pasado reciente, también se ha caracterizado por una cierta desvinculación con la región. Este fenómeno obedece a factores de carácter interno de su política, pero también puede enmarcarse en una tendencia general de Chile a ampliar sus horizontes internacionales y que data de principios de la década de los sesenta.⁴⁶ A pesar de la relativa hostilidad de algunos Estados de Europa Occidental, y ciertamente del bloque oriental, este país ha ensayado caminos alternativos de conexión internacional, entre los que destacarían una apertura reciente a la Cuenca del Pacífico, mayores lazos con Sudáfrica y en cierta medida con algunos países del mundo árabe.

Ecuador y Venezuela, a pesar de tener políticas exteriores bastante regionalistas, su participación en la Opep ha dado una nueva dimensión a sus relaciones externas. Si bien muchos de los planteamientos de esa organización van por la línea ideológica que inspira al Nuevo Orden Económico Internacional, no dejan de presentar una dimensión distinta y más amplia de las que son usuales en la región.

En mayor o menor grado, los otros países medianos del subcontinente han experimentado oportunidades de abrir nuevas perspectivas a sus conexiones internacionales. Entre éstos se cuentan Perú y Colombia, que presentan un record más modesto en este sentido.

La relativa "desregionalización" de las políticas exteriores de los países grandes y medianos de Latinoamérica constituye un fenómeno nuevo y reciente en sus políticas exteriores. Postulamos que en la medida que avance el desarrollo económico y crezcan las oportunidades de intercambio con otras regiones y actores, estos estados, en diferente grado e intensidad, crearán nuevos lazos y patrones de interacción. Esta tendencia no reemplazará totalmente al papel que les ha cabido en el pasado a las relaciones interregionales, pero sin duda producirán un cambio sustantivo en el patrón general de relaciones afectando la cohesión de este subsistema internacional.

En el terreno estratégico también se ha evidenciado esta tendencia. Un estudioso de la seguridad latinoamericana⁴⁷ ha señalado que una de las opciones más creíbles para la seguridad hemisférica del futuro la constituye la "relación estratégica madura" entre los Estados Unidos y Latinoamérica. Esta concepción supone que los intereses de EE. UU. y sus socios latinoamericanos se han ido haciendo cada vez más divergentes. Como extensión de esta comprobación, deberíamos inferir que las necesidades de seguridad entre los países de la región también se han diferenciado crecientemente.

46 Wilhelmy, Manfred. 1978. "Hacia un análisis de la Política Exterior Chilena Contemporánea". *Estudios Internacionales*, v. 12 (48): 443-448. Ver también Orrego, Francisco. 1983. *La Proyección Extracontinental de Chile*. Instituto de Chile. Editorial Universitaria. Santiago. 34 pp.

47 Op. Cit. Child. 1980.

De esta manera, descartamos la posibilidad de que se forme un sistema latinoamericano de defensa como han postulado algunos autores.⁴⁸ Por el contrario, debemos reconocer que el débil sistema de seguridad hemisférica se sostiene sólo gracias a la presencia y acción de Estados Unidos. En caso que desapareciera tal arreglo de seguridad colectiva es más lógico esperar la aparición de acuerdos subregionales de seguridad o simplemente un sistema de equilibrio de poderes.⁴⁹

El proceso de transformación de los parámetros de interacción en Latinoamérica no debería llevarnos a deducir que estamos próximos a la desidentificación regional, ni tampoco a su colapso. El enfoque presentado en este análisis argumenta que, a) el mayor poder relativo de los actores del área, b) la menor presencia de los EE. UU. —y mayor influencia de otras potencias—, en especial al sur de Panamá, c) el fracaso de los esquemas de integración y también de las soluciones de conflictos, y d) la creación de lazos extra-regionales de importancia, producirán una mayor complejidad en las relaciones internacionales latinoamericanas, eliminando el carácter "parroquial" que les era característico.

En este contexto, no se descarta la posibilidad de que existan esfuerzos futuros de coordinar políticas. El asunto de la deuda externa puede ser una oportunidad para experimentar nuevas políticas de bloques. Del mismo modo, el mayor crecimiento de las economías puede redundar en tasas de comercio intrarregional más elevadas, produciéndose mayores complementariedades comerciales. Pero también es esperable que algunos países, como Brasil y los del Cono Sur, busquen relacionarse en forma más intensa fuera del contexto continental. Brasil, en especial, tendría la necesidad política de hacerlo en forma singular, si pretende llegar a tener status de potencia secundaria en la década de los noventa. También México podría intentar integrarse con mayor intensidad a las economías de Norteamérica, así como Venezuela y Colombia es altamente probable que evolucionen marcadamente hacia una política "caribeña", dejando en segundo plano la de carácter latinoamericano. Por último, en esta perspectiva, es razonable que ocurran ciertos conflictos armados en la región, producto de situaciones coyunturales o sistémicas. La forma de acomodar las políticas y producir los ajustes no será seguramente el tradicional esquema hemisférico, sino soluciones "ad-hoc", como la intervención de terceros países, mecanismos de equilibrio de poder, realineamiento de fronteras o incluso la absorción voluntaria o forzada de Estados menores o medianos.

En consecuencia, las actuales tendencias de la política latinoamericana parecen ser las de un fenómeno agregativo. Conforme con esto, la política regional, tanto en su conjunto como a nivel de cada

48 Op. Cit. Luciano Tomassini. 1982.

49 Tal sistema sería muy difícil de operar por el carácter dominante que está adquiriendo Brasil en la escena sudamericana.

país, se hará más compleja, variada, multifactorial, desdibujando cada vez más el carácter de subsistema subordinado que había tenido Latinoamérica hasta la fecha, sin perder sus rasgos básicos de región internacional.

V Conclusión

La región latinoamericana constituye un subsistema subordinado que ha experimentado un creciente proceso de consolidación durante el período de post-guerra. Diversos factores, entre ellos la declinación hegemónica norteamericana y la incapacidad de concretar programas de integración, produjeron la reversión de aquellas tendencias en los últimos años. Esta mayor falta de cohesión ha ocurrido en forma paralela al de un recrudecimiento de las disputas territoriales y de la carrera armamentista entre los países que la componen.

La falta de un esquema integrado para explicar el conjunto de fenómenos internacionales que ocurren en Latinoamérica obedece, en gran medida, a que las teorías de la cooperación y el conflicto para la región han adolecido de diversos defectos. Entre ellos destacan: la falta de comunicación entre los estudiosos de ambos enfoques; el bajo nivel científico con que generalmente son abordados los temas; el alto grado de compromiso de los especialistas con un particular proyecto político para la región, y la relativa asistematización con que se llevan los estudios, resultando las más de las veces en esfuerzos no consolidados, perdiéndose el valioso efecto de la acumulación de conocimientos. De esta manera se advierten una creciente crisis y agotamiento de los estudios latinoamericanos, en gran medida por su incapacidad para interpretar correctamente los acontecimientos políticos de la región y por el relativo desprestigio que se ha ido ganando entre el resto de la comunidad de científicos políticos.

El enfoque regional empleado en este trabajo ha presentado a Latinoamérica como un sistema subordinado que ha experimentado períodos recurrentes de cooperación y conflicto. Debido a las variables presentes en la región no se visualiza el dominio permanente de ninguna de las dos tendencias. Lo razonable es suponer que esquemas de cooperación y conflicto internacional coexistirán por el futuro previsible en el subcontinente. En este sentido, el modelo de región internacional constituye un instrumento de análisis confiable por cuanto contempla la agregación de nuevas variables y tendencias en América latina sin que éste pierda utilidad.

Tomando en cuenta lo anterior, los países latinoamericanos continuarán desarrollando patrones de interacción preferente en la región, pero incorporarán nuevas perspectivas en sus horizontes internacionales en forma diferenciada. A su vez, la creciente desigualdad económica, militar y poblacional entre estos actores, se traducirá en muchos casos en políticas más individuales, definidas y ten-

dientes a perder condición de bloque. Este proceso colaborará a una mayor independencia respecto del tradicional condicionamiento producido por la política norteamericana hacia la región; la cual, a su vez, se hará más específica, subregional y probablemente más sofisticada.

Sin perder conciencia de su condición de subsistema, los países latinoamericanos tenderán a darse esquemas de interrelación de carácter subregional o bilateral, pudiendo emerger acuerdos de integración locales, así como alianzas o situaciones de equilibrio de poderes según sea el caso. La política de potencias emergentes como Brasil, o la de otros actores medianos en alianza con potencias extrarregionales, será significativa en este respecto.

Por último, las mayores capacidades de estos países, tanto individuales como colectivas, así como la diversificación en sus formas de relacionarse interna y externamente harán que América latina vaya perdiendo de manera progresiva su condición de subsistema subordinado aunque sin que desaparezcan los caracteres de región internacional, entendida ésta en una concepción amplia del término.