

El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: temas y enfoques dominantes

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina los estudios internacionales configuran un campo relativamente nuevo de las ciencias sociales. En los últimos años la región ha visto un proceso dinámico de desarrollo de centros, publicaciones y proyectos sobre asuntos internacionales. Sin embargo, como lo he señalado anteriormente, este proceso acusa enormes heterogeneidades en términos de calidad global, alcance geográfico, rigor metodológico y orientaciones temáticas¹.

Una de las áreas específicas más descuidadas hasta hace algún tiempo era la de las políticas exteriores de América Latina y El Caribe. Hasta la Segunda Guerra Mundial la principal línea de investigación sobre las relaciones externas de América Latina estuvo restringida, en lo fundamental, a ensayos sobre derecho internacional o trabajos acerca de la historia diplomática de países específicos, así como a descripciones generales de los vínculos entre América Latina —considerada en su conjunto— y Estados Unidos o Europa. En el contexto postbélico, los estudios internacionales en Estados Unidos pasaron a ser parte constitutiva de la disciplina de la ciencia política, en tanto que en América Latina este campo seguía fuertemente influido por un enfoque jurídico. Con el transcurso del tiempo, en la región comenzó a admitirse que los estudios internacionales configuraban un campo académico autónomo, donde tenían que converger diversas disciplinas, más allá del ámbito de la ciencia política.

¹Heraldo Muñoz, "Los Estudios Internacionales en América Latina: Problemas Fundamentales", en: Francisco Orrego (ed.), *Los Estudios Internacionales en América Latina: Realizaciones y Desafíos* (Santiago: Editorial Universitaria, 1980), pp. 79-95. Ver, además, Abraham Lowenthal, "Research in Latin America and the Caribbean on International Relations and Foreign Policy: Some Impressions", *Latin American Research Review*, Vol. 18, Nº 1, 1983, pp. 154-163; Rubén Perina (ed.), *El Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y El Caribe* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985); y Luciano Tomasini (ed.), *Relaciones Internacionales de la América Latina* (México D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1981).

En las postrimerías del decenio de los sesenta y comienzos de la década siguiente, se produjeron unos cuantos trabajos académicos de calidad acerca de las relaciones externas de América Latina. La mayoría de ellos analizaba el tema de las relaciones interamericanas, y unos pocos describían los principales aspectos de las políticas internacionales individuales de países latinoamericanos seleccionados, durante períodos específicos.

Sin embargo, hasta hace poco, la cantidad, calidad y consistencia de la investigación sobre las políticas internacionales de América Latina no correspondía a la creciente importancia y complejidad de la conducta exterior de los Estados de la región. No cabe duda de que las políticas externas activas y participatorias dejaron de ser una exclusividad de las naciones altamente desarrolladas. Ahora, en cambio, las naciones medianas y pequeñas han hecho valer su influencia sobre sus vecinos, así como sobre potencias de dentro y fuera de la región. Por ejemplo, tras el colapso del imperio colonial portugués durante el decenio de los setenta, Brasil lanzó una vigorosa ofensiva diplomática para establecer vínculos con África, al tiempo que mejoraba sus relaciones con los países árabes productores de petróleo. En el otro lado del espectro, un país pequeño, como Ecuador, asumía una postura internacional más autónoma al involucrarse en una prolongada disputa con Washington a propósito de las incursiones de pesqueros norteamericanos en su espacio marítimo exclusivo, e incorporarse a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Tanto la cooperación como el conflicto se han tornado más plausibles a medida que los países latinoamericanos procuran definir y promover sus intereses nacionales dentro del hemisferio y más allá de éste. La guerra entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas; el conflicto centroamericano y la crisis de la deuda, entre otras situaciones, han puesto de relieve tanto la importancia de los esfuerzos por discernir los factores que afectan la conducta exterior de los Estados de la región, así como la necesidad de acometer análisis permanentes, serios y bien fundados acerca de las políticas exteriores de América Latina y El Caribe.

En el contexto recién esbozado, este artículo intenta analizar los temas y enfoques teóricos sobresalientes en la creciente literatura sobre políticas exteriores de América Latina y El Caribe. Nuestro propósito es examinar las diversas perspectivas teóricas para el estudio del comportamiento externo de los países de la región, entre los que figura el enfoque de la toma de decisiones. Como se verá, existe una multiplicidad de aproximaciones teóricas a las políticas exteriores de la región, cuyo valor relativo depende en gran medida del problema por investigar. El desafío del futuro está en integrar aquellas perspectivas que efectivamente son compatibles, para arri-

bar a explicaciones más complejas y profundas de la conducta exterior de los países de América Latina y El Caribe.

II. LOS TEMAS FUNDAMENTALES EN LAS POLÍTICAS EXTERIORES LATINOAMERICANAS: AUTONOMÍA, DESARROLLO Y ESTADOS UNIDOS

Las investigaciones recientes acerca de la realidad externa latinoamericana están lejos de constituir un cuerpo homogéneo de literatura, toda vez que cubren desde estudios acerca de la dependencia y el imperialismo hasta análisis específicos sobre los procesos de toma de decisiones y el equilibrio del poder. No obstante, en todos esos trabajos se advierte, en la práctica, una inquietud subyacente por la autonomía y el desarrollo de los países latinoamericanos. Aún los estudios más convencionales sobre conflictos regionales, temas de seguridad o carrera armamentista adhieren a la misma lógica e incluyen, por lo general, algunas reflexiones en lo tocante a los efectos de tales procesos sobre la cooperación internacional y/o el desarrollo nacional.

Para ser más precisos, un examen de los estudios efectuados acerca de las relaciones exteriores de América Latina revela que tres son los tópicos recurrentes e interrelacionados: el deseo de maximizar la autonomía nacional y regional; la necesidad de promover el desarrollo; y la crucial importancia que Estados Unidos tiene para todos los países latinoamericanos.

1) *Maximización de la autonomía nacional y regional*

Este objetivo de las naciones latinoamericanas supone la existencia de una situación de autonomía limitada, atribuible a una inserción "dependiente" en la economía política mundial. Numerosos estudios aluden a "la condición de dependencia" que afecta a la región; algunos ubican los orígenes de este fenómeno en la época colonial, pasando luego por el período de vigencia de la denominada *Doctrina Monroe*, hasta culminar con la hegemonía indiscutible que Estados Unidos llega a ejercer sobre la región tras el término de la Segunda Guerra Mundial. La creciente importancia de las corporaciones transnacionales es visualizada como una dimensión adicional de la hegemonía de los centros capitalistas sobre la periferia latinoamericana subdesarrollada. En esta línea de análisis, un autor sostiene que tras la independencia los vínculos externos de la región se orientaron básicamente hacia los países económicamente más desarrollados, suscitándose así una "aguda desigualdad de capacidad" y una situación de "persistente marginalidad de América Latina"².

²Douglas A. Chalmers, "Developing on the Periphery: External Factors in La-

La literatura sobre la dependencia dista mucho de ser homogénea. Aún si considerásemos únicamente los trabajos de autores latinoamericanos, las discrepancias constituirían uno de los rasgos característicos de cualquier análisis de sus contenidos. Uno de los problemas fundamentales de la perspectiva de la dependencia estriba en que, aparte de constituir un tema ideológico altamente controvertido, existen varias formas alternativas de conceptualizar la dependencia. Mientras que algunos consideran que se trata en esencia de un fenómeno de relaciones de poder desiguales o asimétricas entre Estados, otros lo visualizan desde una perspectiva transnacional-estructural como un subproducto del modelo capitalista de producción.

Raúl Prebisch, uno de los pioneros del enfoque de la dependencia, argumentaba que la tendencia al deterioro de los precios de las materias primas en el largo plazo fue erosionando los beneficios que supuestamente los países latinoamericanos debieron haber logrado de la explotación de sus ventajas comparativas. Después de describir el mundo en términos de un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada, Prebisch aseveró que los centros captan los beneficios del progreso tecnológico y expropian, a través del mecanismo del "deterioro de los términos del intercambio", los mejoramientos de productividad logrados en las actividades exportadoras de las naciones periféricas. Los perniciosos efectos de esta relación de intercambio generaban una situación de dependencia externa que la periferia tenía que superar para acceder al desarrollo. En un ensayo escrito poco antes de su muerte, Raúl Prebisch definió la dependencia como:

"la situación en que un país se ve llevado a hacer lo que de otro modo no quisiera hacer o a dejar de hacer lo que hubiera hecho en otras circunstancias. Dependencia significa, pues, subordinación a los intereses de otros, ya sean económicos, políticos o estratégicos"³.

A mediados del decenio de los sesenta América Latina fue testigo de la emergencia de una oleada de ensayos que significaron un avance cualitativo en el debate sobre subdesarrollo y dependencia. Los trabajos de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Andre Gunder Frank, Osvaldo Sunkel y otros rebalsaron la perspectiva de Prebisch e interpretaron el fenómeno de la dependencia en términos de la ló-

tin American Politics", en: James Rosenau (ed.), *Linkage Politics* (New York: The Free Press, 1969).

³Raúl Prebisch, "Prólogo: Sobre la dependencia y el desarrollo", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Crisis y Desarrollo Alternativo en Latinoamérica* (Santiago: Editorial Aconcagua, 1985), p. 13.

gica del sistema capitalista mundial. Tales autores visualizaron un vínculo estructural entre factores domésticos y externos, asignando al capitalismo transnacional el carácter de común denominador. En sus trabajos la clave del análisis no fue el Estado-nación por sí solo, sino también los grupos sociales, las clases y las corporaciones multinacionales. El énfasis se puso en estudios con fundamentos históricos y en métodos interdisciplinarios de investigación⁴. Siguiendo esta línea de pensamiento, la dependencia tendió a visualizarse como "el proceso en virtud del cual los países menos desarrollados se incorporan al sistema capitalista global", y pudo ser definida, más bien, como "una condición estructural en la que un sistema precariamente integrado es capaz de completar su ciclo económico sólo si establece una relación de dependencia absoluta (o limitada) respecto de un centro externo"⁵.

A fines de los años setenta proliferaron los estudios sobre la dependencia, en especial en Estados Unidos y otros países industrializados. Una diferencia importante entre los trabajos latinoamericanos y estos ensayos de origen estadounidense o europeo consiste en que éstos estaban a menudo, aunque no siempre, más interesados en explicar fenómenos de las relaciones internacionales, en tanto que el objetivo fundamental de aquéllos consistía en interpretar y resolver el problema del subdesarrollo. Para un importante número de académicos del mundo industrializado, el problema de la dependencia consiste entonces básicamente en un desequilibrio o disparidad cuantitativo en las relaciones de poder entre dos o más actores internacionales, por lo general Estados-naciones⁶.

En suma, el enfoque de la dependencia conforma un conjunto muy heterogéneo de escritos. Sin embargo, uno de sus méritos fundamentales es que considera un amplio y valioso conjunto de variables y fenómenos, y que está asimismo abierto a una elaboración teórica arraigada en la historia⁷. Desde este ángulo, "es probable

⁴El estudio clásico sobre la dependencia desde este punto de vista estructural en *Dependencia y Desarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI, 1969) de Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto. Ver, además, Heraldo Muñoz, "Cambio y continuidad en el debate sobre la dependencia y el imperialismo", *Estudios Internacionales*, Vol. II, Nº 44, octubre-diciembre 1978, pp. 88-138.

⁵James A. Caporaso Behrouz Zare, "An interpretation and Evaluation of Dependency Theory", en Heraldo Muñoz (ed.), *From Dependency to Development* (Boulder: Westview Press, 1981), p. 48.

⁶Ver, por ejemplo, Harry Targ, "Global Dominance and Dependence, Post-Industrialism, and International Relations Theory", *International Studies Quarterly*, Vol. 20, Nº 3, septiembre, 1976; Robert A. Packenham, *Latin American Dependency Theories*, mimeo, Stanford University, julio, 1974; y David Ray, "The Dependency Model of Latin American Underdevelopment: Three Basic Fallacies", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 15, febrero, 1973.

⁷J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, "Modernization and Dependency: Alternative perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment", en

que el logro de la autonomía, mediante el quiebre de las relaciones de dependencia, no conduzca a un desarrollo del tipo alcanzado por las naciones industrializadas, debido a la imposibilidad de recrear las mismas condiciones históricas que facilitaron dicho desarrollo, pudiendo llegarse, en cambio, a un desarrollo de otro carácter, que privilegie valores distintos"⁸.

En todo caso, la mayoría de los estudios más específicos, que se centran en el tema dependencia-autonomía, tienden a concluir que la dependencia que afecta a América Latina debiera ser superada, en el plano de las relaciones exteriores, esencialmente a través de: a) una estrategia de "diversificación de la dependencia" y/o b) el desarrollo de un proceso de cooperación latinoamericano.

El concepto de diversificación de la dependencia postula que es deseable atenuar la subordinación respecto de tan sólo uno o unos cuantos centros externos, mediante la expansión de los contactos internacionales, particularmente hacia Europa Occidental, los países socialistas y otras naciones del Tercer Mundo. La importancia de Europa Occidental como actor alternativo en las relaciones exteriores de América Latina ha incentivado la aparición de numerosos trabajos de investigación acerca de los vínculos entre ambas partes, y explica la creación de instituciones de estudios especializados sobre la materia. Cabe mencionar entre ellas el Centro de Investigaciones Europeo-Latinoamericanas (EURAL), de Buenos Aires, y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), de Madrid.

La mayoría de los ensayos sobre el tema de las relaciones europeas-latinoamericanas tienden a coincidir en que carece de realismo suponer que el viejo continente vaya a proporcionar recursos económicos suficientes para promover el desarrollo y la democracia en esta región. Otro tanto puede decirse respecto de las posibilidades de que Europa llegue a transformarse fácilmente en una alternativa a Estados Unidos en el hemisferio occidental. Las élites políticas latinoamericanas tienden a visualizar a Europa como un socio comprensivo y autónomo, cada vez más interesado en los problemas políticos de la región tales como el conflicto centroamericano y los procesos redemocratizadores. Sin embargo, las estadísticas económicas muestran una relación declinante o estancada. Pero, la mayoría de los autores rechaza la perspectiva fatalista que sostiene que virtualmente nada cabe esperar de los vínculos Europa-Latino-América; en cambio, se argumenta que, dentro de los límites impuestos por la Alianza Atlántica, Europa puede erigirse en un importante interlocutor político de la región, y que, mediante la in-

Heraldo Muñoz (ed.), *From Dependency to Development*, op. cit., pp. 334-335.

⁸*Ibid.*, p. 33.

tensificación de los contactos oficiales y no-gubernamentales, ambas partes —en particular Latinoamérica— podrían a la larga acrecentar sus respectivos márgenes de autonomía en el escenario internacional⁹.

Los estudios sobre las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina han aumentado significativamente en el transcurso de los últimos años, a la par con la creciente importancia que han alcanzado esos vínculos durante las últimas dos décadas.

Robert Leiken apunta que la URSS ha procurado sus objetivos en América Latina “con majestuosa imparcialidad, utilizando no sólo partidos que le profesan simpatía y organizaciones guerrilleras, sino también movimientos reformistas, juntas militares e incluso dictaduras de orientación derechista”¹⁰. Según el mismo autor, entre los años sesenta y mediados de la década del setenta la importancia relativa del crédito soviético a Latinoamérica (excluida Cuba) aumentó en forma espectacular, del 2 al 25% del financiamiento total otorgado por Moscú al mundo en desarrollo. En ese mismo lapso, el intercambio comercial entre las partes se duplicó. De igual modo, la representación diplomática de la URSS en la región aumentó de tres a quince países entre 1960 y fines de 1984¹¹.

Los especialistas en las relaciones soviético-latinoamericanas tienden a coincidir en que si bien la región no ha tenido nunca gran importancia para el Kremlin, éste manifiesta creciente interés en el desarrollo de sólidos lazos de Estado a Estado con diversos países de la región, al margen de las posturas políticas o ideológicas de sus respectivos gobiernos. De manera semejante, numerosos países latinoamericanos consideran que tienen mucho que ganar de una relación estable con la Unión Soviética.

Augusto Varas, por ejemplo, asevera que la política de la URSS

⁹Sobre este tema ver el número especial “América Latina y Europa” de *Nueva Sociedad*, Caracas, Nº 85, septiembre-octubre, 1986. También ver EURAL, *La Vulnerabilidad Externa de América Latina y Europa* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985); SELA, *América Latina y la Comunidad Económica Europea* (Caracas: Monte Avila Editores, 1984); FLACSO-IRELA-Ministerio de Información y Comunicaciones de Costa Rica, *Nuevas Formas de Cooperación Europa-Centroamérica* (San José: Imprenta Nacional, 1985); Francisco Orrego, “Europe and South America: Toward a Complementary International Role?”, en *Western Europe: The Alliance in Transition* (Chicago: The Chicago Council on Foreign Relations, 1981), pp. 69-89; edición especial “Lateinamerika-Europa: Ein neuer dialog?”, de *Zeitschrift für Lateinamerika Wein*, Austria, Nº 29, 1985; y Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.), *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos: Un Nuevo Triángulo Atlántico?* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984).

¹⁰Robert S. Leiken, “Eastern Winds in Latin America”, *Foreign Policy*, Nº 42, Primavera, 1981, p. 94.

¹¹Ver “América Latina-Unión Soviética”, FLACSO-Santiago, Vol. II, julio-agosto, 1985, p. 8.

hacia la región se ha tornado muy flexible, aunque se encuentra por lo general condicionada por los límites de lo que Estados Unidos define como "tolerable"¹². Según Varas, Moscú tiene un interés económico-comercial en América Latina, aunque éste sería declinante debido a la profunda reorganización que se está operando en la economía soviética bajo el liderazgo de Mijail Gorbachev. En cambio, a los ojos de la Unión Soviética, América Latina ha incrementado su significación política, por lo que Moscú está procurando establecer vínculos con diversos gobiernos de la región, demostrando así que no existen "áreas prohibidas" para su política exterior de alcance global¹³.

Entre los estudios de caso acerca de las relaciones soviético-latinoamericanas, merece destacarse el libro de Isabel Turrent, *La Unión Soviética en América Latina: el caso de la Unidad Popular chilena, 1970-1973*¹⁴. La autora sostiene que Moscú mantuvo una actitud muy cautelosa hacia el gobierno de Salvador Allende y que después de un limitado involucramiento económico en 1972, al año siguiente los soviéticos volvieron a tomar distancia. Sin embargo, los líderes soviéticos habrían extraído muchas lecciones de la experiencia del gobierno de la Unidad Popular. Una de ellas —según Turrent— fue la necesidad de diversificar sus contactos con regímenes de diversas orientaciones ideológicas. Así, la URSS estableció una satisfactoria relación con el gobierno militar argentino, al cual en 1975 ofreció préstamos por alrededor de 600 millones de dólares, casi el doble de los préstamos puestos a disposición del gobierno de Allende en el período 1970-73¹⁵. Otra fuente apunta incluso que, bajo el régimen del General Jorge Videla, la Unión Soviética y Argentina intercambiaron misiones militares y suscribieron un acuerdo para el entrenamiento de oficiales de alto rango en el Colegio Militar de Leningrado¹⁶.

A conclusiones semejantes a las de Turrent llegó un estudio efectuado por Nogee y Sloan acerca de las reales relaciones soviético-chilenas durante el período del Presidente Allende¹⁷. Los mencionados autores afirman que el mandatario chileno buscó la ayuda soviética,

¹²Augusto Varas, "The Soviet Union in the Foreign Relations of the Southern Cone", en: Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics* (Boulder: Westview Press, 1984), p. 243.

¹³Augusto Varas, "América Latina y la Unión Soviética en 1986: la dimensión política de la cooperación económica", en: Heraldo Muñoz (ed.), *Las Políticas Exteriores de América Latina y El Caribe: Continuidad en la Crisis* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987).

¹⁴Isabel Turrent, *La Unión Soviética en América Latina: El Caso de la Unidad Popular Chilena, 1970-1973* (México D. F.: El Colegio de México, 1984).

¹⁵*Ibid.*, p. 248.

¹⁶Leiken, *op. cit.*, p. 98.

¹⁷Josep Nogee y John Sloan, "Allende's Chile and the Soviet Union: A Policy

pero que Moscú estaba interesado en establecer relaciones económicas "mutuamente favorables". Según Nogee y Sloan, para los soviéticos la principal enseñanza que fluye de la experiencia de la Unión Popular consiste en que "las naciones latinoamericanas que deseen construir el socialismo y/o acrecentar su autonomía respecto de Estados Unidos no pueden esperar una ayuda decisiva de parte de la URSS"¹⁸.

Por último, el conflicto centroamericano y la invasión de Granada por tropas norteamericanas han incentivado los estudios acerca del papel de la Unión Soviética y otros países socialistas en la región, y sobre el impacto de la confrontación Este-Oeste en el hemisferio¹⁹. El programa de FLACSO-Santiago está llevando a cabo un importante esfuerzo de análisis permanente de la evolución de las relaciones soviético-latinoamericanas publicando material informativo en el boletín "América Latina-Unión Soviética". La literatura sobre los vínculos URSS-Latinoamérica se verá probablemente estimulada aún más en vista del interés manifestado por el líder soviético Mijail Gorbachev por visitar varios países de América Latina.

El tópico de la cooperación intrarregional no es de manera alguna novedosa en la teoría y la práctica de los asuntos internacionales de América Latina. Son numerosos los intentos que se han acometido para alcanzar la integración regional, a través de instancias como la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), transformada ahora en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración); el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. La cooperación política o económica se ha procurado también a través de la CECLA (Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana); el SELA (Sistema Económico Latinoamericano) y mecanismos más informales, tales como el Consenso de Cartagena (para coordinar políticas respecto de la deuda externa) o el Grupo de Contadora, que busca una solución política a la crisis centroamericana.

Diversos estudios ponen de manifiesto que la cooperación regional se ha visto obstaculizada por sentimientos nacionalistas, rivalidades y conflictos tradicionales, desconfianzas, presiones de determinados grupos de interés, cambios en el contexto internacional y diferencias ideológico-políticas entre los gobiernos de la región.

Lesson for Latin American Nations Seeking Autonomy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 21, Nº 3, agosto, 1979, pp. 339-368.

¹⁸*Ibid.*, p. 364.

¹⁹Ver, por ejemplo, Jiri Valenta y Herbert J. Ellison (eds.), *Grenada and Soviet-Cuban Policy: Internal Crisis and US-OECS Intervention* (Boulder: Westview Press, 1986). Ver, además, el número especial sobre EE.UU., la Unión Soviética y América Latina en *Cuadernos Semestrales: EE. UU. - Perspectiva Latinoamericana*, México, D. F., Nº 12, Segundo Semestre, 1982; y Cole Blasier, *The Giant's Rival: USSR and Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1983).

Una de las debilidades fundamentales de la cooperación en América Latina reside, a juicio de muchos especialistas, en que este proceso ha sido básicamente una preocupación sólo de los Estados. En la práctica, esta modalidad predominante de integración y cooperación centrada en los gobiernos compromete sólo a las élites burocráticas en los países involucrados, dejando al margen a las universidades, las iglesias, los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones profesionales y otros grupos no-gubernamentales²⁰. La creación de organizaciones poco flexibles para la cooperación, a menudo ha generado burocratismo y una tendencia al divorcio entre la institución, que procura sus propios intereses corporativos como un poder en sí mismo, y los Estados-miembros.

Para que la cooperación se transforme en una preocupación permanente y ampliamente compartida de las sociedades es indispensable que goce de legitimidad y credibilidad, atributos ambos que sólo pueden emanar de regímenes democráticos, abiertos, sin restricciones al diálogo, la participación popular y la autocrítica. Sin duda, la mera existencia de gobiernos democráticos en América Latina no asegura de modo alguno el éxito de la cooperación entre los países en donde imperen regímenes de este tipo. En el pasado, numerosos esfuerzos de cooperación fracasaron pese a que la democracia predominaba en la región. En consecuencia, la democracia parece constituir un factor necesario, pero no suficiente para el logro de una cooperación exitosa.

En tal sentido, vale la pena mencionar el acuerdo suscrito en julio de 1986 por los nuevos gobiernos democráticos de Brasil y Argentina, que encabezan los presidentes Sarney y Alfonsín, respectivamente, con el objeto de poner en marcha un ambicioso "Programa de Integración y Cooperación Económica" entre ambas naciones sudamericanas. El Programa, que incluye protocolos que abarcan aspectos tales como bienes de capital, intercambio comercial, empresas binacionales, energía, biotecnología, prevención de accidentes nucleares y construcción de aeronaves, destaca el propósito de "consolidar la democracia como forma de vida y sistema de gobierno": De hecho, Sarney y Alfonsín manifestaron que un "requisito básico" para la participación de terceros países en este esfuerzo de integración es que estén regidos por "gobiernos democráticos". Ya se ha invitado a participar en este proceso de cooperación al nuevo gobierno democrático de Uruguay.

Uno de los obstáculos más permanentes a la cooperación latinoamericana tiene que ver con la contradicción entre "los intereses nacionales" y la cooperación internacional. La experiencia de Améri-

²⁰Ver, Raúl Atria, et. al., *Variables Políticas de la Integración Andina* (Santiago: Ediciones Nueva Universidad, 1974).

ca Latina demuestra que la cooperación regional ha estado más determinada por la convergencia de diversos intereses nacionales que por la afinidad política entre los países. En otras palabras, el predominio de la democracia contribuye sin duda al éxito de la cooperación; pero, si hay intereses nacionales en juego en el proceso de cooperación, éstos tenderán a asumir más importancia que el tipo de régimen político imperante en las naciones involucradas.

Un segundo problema de la cooperación latinoamericana al que se alude con frecuencia, es que ésta tiende a ser altamente reactiva: se desarrolla frente a una amenaza o crisis externa o como respuesta a determinadas acciones de actores externos, como es el caso de Estados Unidos. Un problema conexo estriba en la capacidad de Washington de erosionar la cooperación latinoamericana mediante la oferta de "relaciones especiales" y acuerdos bilaterales privilegiados a países específicos. Evidentemente, el carácter reactivo de muchas iniciativas regionales conlleva un alto grado de inestabilidad y precariedad, ya que cuando la amenaza común desaparece o se apacigua, la cooperación declina.

Otro obstáculo ampliamente reconocido para la cooperación latinoamericana es la persistencia de disputas limítrofes tradicionales que estimulan el fenómeno de la carrera armamentista. En un contexto de tensiones geopolíticas, los regímenes democráticos se ven amenazados por sectores castrenses que detentan una cuota desmesurada de poder con respecto a los actores civiles. Por ello, diversos estudios tienden a enfatizar la estrecha vinculación que existe entre la paz a nivel regional y la paz (estabilidad democrática) al interior de los países latinoamericanos²¹.

Otro impedimento para la cooperación regional es el hecho de que algunos países latinoamericanos, como sucede en el caso de México, están estructuralmente más articulados, en especial en el ámbito económico, a Estados Unidos que a América Latina. Situación tan particular de dependencia no puede menos que constituir un factor restrictivo para una cooperación latinoamericana inclusiva.

Pese a los factores que obstaculizan la cooperación regional, existen también oportunidades. Hoy en día son mucho más frecuentes que nunca antes los contactos y las discusiones informales entre jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores de países democráticos para analizar temas de importancia decisiva para la región. Por otra parte, el actual contexto mundial es menos rígido y polarizado que el imperante dos o tres décadas atrás. Por consiguiente,

²¹Acerca del tema del control de armas en Latinoamérica ver Hugo Palma, *América Latina: Limitación de Armamentos y Desarme en la Región* (Lima: CEPES, 1986); y Augusto Varas, *Militarization and the International Arms Race in Latin America* (Boulder: Westview Press, 1985).

los márgenes de maniobras de que disponen ahora los países latinoamericanos son mucho más amplios que los de la época de la guerra fría.

Mayor importancia reviste aún el hecho de que parece existir entre las naciones latinoamericanas un creciente consenso en torno a las razones subyacentes en anteriores fracasos de la cooperación regional y las formas de evitarlos en el futuro²². En primer lugar, se observa un amplio consenso en cuanto a que, a diferencia del pasado, los esfuerzos de cooperación regional no debieran limitarse a la esfera estatal, debiendo, en cambio, involucrar activamente a actores no-gubernamentales. En segundo lugar, la cooperación debiera concentrarse en los intereses más permanentes que tienen los países de América Latina. Tercero, la cooperación regional no debiera ser excesivamente ambiciosa como para pretender, por ejemplo, cubrir al conjunto de América Latina. Los esfuerzos de cooperación parcial o bilateral pueden conducir, mediante un enfoque incrementalista, a niveles más elevados de cooperación. El tratado de integración entre Brasil, Argentina y Uruguay es citado como ejemplo al respecto. Cuarto, habría que promover una cooperación política flexible e informal que complemente los acuerdos de cooperación institucionalizada. Por último, a diferencia de lo sucedido en el pasado, la cooperación regional no debiera quedar restringida a dimensiones económicas y técnico-jurídicas, enfatizando, en cambio, aspectos políticos y culturales. Se percibe como necesario, entonces, introducir un criterio de "simultaneidad" de la cooperación en sus dimensiones económica, política y cultural.

2) La meta del desarrollo

Una de las prioridades básicas de los Estados Latinoamericanos en el ámbito internacional lo constituye el esfuerzo por avanzar hacia el desarrollo. Según Milensky, los tres objetivos fundamentales de las naciones latinoamericanas en el sistema internacional son: soberanía y autonomía, desarrollo nacional y, si es posible, poder nacional. Sin embargo, asevera, "la prioridad absoluta y la clave para el logro de los otros objetivos, es el desarrollo"²³. Obviamente, no existe una definición única acerca de este concepto: para algunos, es equivalente al de "modernización", o un proceso de cambio que

²²En torno a los problemas y oportunidades de la cooperación en América Latina ver la colección de ensayos en Heraldo Muñoz y Francisco Orrego (eds.), *La Cooperación Regional en América Latina: Diagnóstico y Perspectivas Futuras* (México D. F.: El Colegio de México, 1987).

²³Edward Milensky, "Problems, Perspectives, and Modes of Analysis: Understanding Latin American Approaches to World Affairs", en: R. G. Hellman y H. J. Rosenbaum (eds.), *Latin America: The Search for a New International Role* (Beverly Hills, Cal.: Sage, 1975), p. 103.

apunta hacia aquellos tipos de sistemas sociales, económicos y políticos que imperan en Europa Occidental y Estados Unidos. Para otros consiste en esencia en un crecimiento económico mensurable, que se puede alcanzar mediante la aplicación de modelos económicos específicos. Por último, hay quienes consideran que se trata de un fenómeno complejo y comprensivo que debe involucrar progreso económico, igualdad social, mayores márgenes de libertad y otros factores no materiales. En cualquier caso en la literatura se observa una percepción común en cuanto a que el desarrollo envuelve transformaciones orientadas a mejorar la situación que caracteriza a América Latina.

La importancia del desarrollo ha llevado a muchos autores a concentrarse en los obstáculos externos con que tropiezan los esfuerzos endógenos, y a estudiar la integración económica regional. La alta significación del desarrollo en las relaciones exteriores latinoamericanas tal vez explica el énfasis que los latinoamericanos otorgan a la dimensión económica de las relaciones interamericanas; en contraste, los académicos estadounidenses tienden a privilegiar los problemas estratégicos o geopolíticos de estos mismos vínculos.

Dada la importancia que se otorga al desarrollo nacional, la mayoría de las interpretaciones latinoamericanas respecto de los asuntos internacionales tienden a minimizar la distinción entre políticas domésticas y externas. Así, Coleman y Quirós-Varela afirman que, en América Latina, "los líderes políticos son juzgados en términos de su capacidad tanto para articular metas de transformación de la economía nacional como para inducir tales cambios; en este marco, pues, inevitablemente el diseño de las políticas exteriores es en buena medida una función de los requerimientos del arte de gobernar"²⁴. Los mismos autores agregan que la formulación de la política exterior por parte de las grandes potencias "envuelve el análisis de muchos aspectos que en verdad no revisten trascendencia en el caso de América Latina"²⁵.

La importancia del desarrollo en la política exterior de los países latinoamericanos es puesta de relieve por Ronald Schneider en un estudio sobre Brasil, en el que postula que en este país "la política exterior es visualizada habitualmente en términos de su posible contribución al desarrollo"²⁶. De igual modo, Mario Ojeda ha argumentado que durante un largo período, la política exterior de

²⁴Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies", en: Elizabeth Ferris y Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions* (Boulder: Westview Press, 1981), p. 40.

²⁵*Loc. cit.*

²⁶Ronald Schneider, *Brazil: Foreign Policy of a Future World Power* (Boulder: Westview Press, 1976), p. 40.

México sirvió al propósito de la promoción externa del crecimiento económico del país, proyectando hacia el resto del mundo una imagen de estabilidad y progreso, como medio de lograr un mejor trato para las exportaciones nacionales y abrir nuevos mercados a los productos nacionales²⁷.

Hoy en día, la preocupación en torno al desarrollo y las relaciones exteriores tiene una expresión fundamental: el debate sobre el peso de la deuda externa. Durante los últimos cinco años, el tema ha sido abordado por numerosos libros, conferencias e iniciativas diplomáticas²⁸.

Desde una perspectiva regional, el peso de la deuda externa que afecta al conjunto de los países latinoamericanos ha sido visualizado como una de las principales amenazas a la estabilidad y permanencia de los gobiernos democráticos de la región. Lúcidamente, Riordan Roett ha señalado que las naciones latinoamericanas están dispuestas a pagar, pero que están llegando a un punto en que no pueden hacerlo, debido a la severidad de las exigencias que les imponen el FMI y los bancos privados en un contexto en el que la recuperación económica de corto plazo parece muy dudosa. Las políticas draconianas para obligar al pago de la deuda pueden conducir a la intervención militar y al colapso de los regímenes democráticos reinstalados hace poco en Sudamérica. Roett concluye entonces que en definitiva "la 'victoria' financiera tal vez se logre al precio, a la larga, de una derrota política"²⁹.

Más allá del análisis de las cifras de la deuda, varios estudios se han centrado en el seguimiento de las acciones del Consenso de Cartagena, el mecanismo creado en 1984 por once países latinoamericanos para enfrentar esta grave situación. Se le percibe como un mecanismo de cooperación flexible, al estilo del Grupo de Contadora, en el que ahora participan 25 países latinoamericanos y caribeños. Mediante periódicos encuentros y debates el Consenso de Cartagena ha logrado algunos avances modestos, tales como vincular el problema de la deuda a la estabilidad democrática; promover un criterio común en cuanto a que la deuda es un tema político que debe ser resuelto a través de un diálogo del mismo carácter con las naciones

²⁷Ver Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México* (México D. F.: El Colegio de México, 1976), p. 104.

²⁸Entre los libros recientes que analizan la deuda externa latinoamericana ver, Andrés Bianchi (ed.), *La Deuda Externa Latinoamericana* (Buenos Aires: GEL, 1985); Junta del Acuerdo de Cartagena, *La Deuda Externa en el Grupo Andino* (Lima: JUNAC, 1984); Ricardo French-Davis y Richard E. Feinberg (eds.), *Más Allá de la Crisis de la Deuda* (Santiago: CIEPLAN, 1986); y Oscar Ugarteche, *El Estado Deudor: Economía Política de la Deuda — Perú y Bolivia* (Lima: IEP, 1986).

²⁹Riordan Roett, "Democracy and Debt in South America: A Continent's Dilemma", *Foreign Affairs*, N° 62, 1983, p. 702.

industrializadas; y postular que la responsabilidad por la generación del problema está compartida entre países acreedores y deudores.

En síntesis, dada la gravedad que la crisis de la deuda externa reviste para América Latina, es probable que en los años venideros continúe apareciendo nueva literatura sobre el tema y que se desplieguen esfuerzos diplomáticos adicionales para hallar una solución efectiva al problema.

3) *La presencia gravitante de Estados Unidos*

Estados Unidos constituye, sin duda, una variable crucial para comprender las relaciones externas de América Latina⁸⁰. De hecho, existe amplio consenso en cuanto a que Estados Unidos actúa como un importante factor condicionante de la realidad doméstica y externa de América Latina y el Caribe.

Los especialistas tienden a discrepar, sin embargo, respecto del grado de control o hegemonía que Estados Unidos ejerce sobre la región. Las opiniones abarcan desde las visiones imperialistas clásicas hasta la tesis de la "hegemonía declinante"⁸¹.

Durante la década de los setenta pareció concluir el período de incontrarrestable predominio de Estados Unidos sobre América Latina. Ello obedeció, por una parte, a que se acrecentaron la capacidad objetiva y la voluntad subjetiva de las naciones latinoamericanas en orden a forjar sus propias políticas. Y, por la otra, a que la hegemonía norteamericana resultó erosionada en un mundo progresivamente más descentralizado y multipolar. Así, en contraste con lo sucedido en 1965 a propósito de la crisis en República Dominicana, en junio de 1979 los ministros de relaciones exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA) rechazaron una propuesta de la Casa Blanca destinada a conformar una misión que negociara un proceso de transición política en Nicaragua, y la idea del envío de "una fuerza de paz" constituida por tropas de diversos países, cuya tarea consistiría en restablecer el orden en esa nación cen-

⁸⁰La importancia de los Estados Unidos para Latinoamérica llevó a un grupo de académicos residentes en México a establecer el primer centro regional para el estudio de la realidad estadounidense. El "Instituto de Estudios de Estados Unidos" del CIDE, Ciudad de México, publica un boletín mensual sobre asuntos norteamericanos y la revista *Cuadernos Semestrales — Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*. En esta misma línea ver el libro de Robert Wesson y Heraldo Muñoz (eds.), *Latin American Views of U. S. Policy* (New York: Praeger, 1986).

⁸¹Ver Abraham Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption", *Foreign Affairs*, Vol. 55, Nº 1, octubre 1976, pp. 199-213; y A. Lowenthal, "Change the Agenda", *Foreign Policy*, Nº 52, otoño, 1983. También, James D. Cochrane, "Characteristics of Contemporary Latin American International Relations", *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, Vol. 20, Nº 4, noviembre, 1978, pp. 455-467.

troamericana. Los cancilleres se inclinaron, por el contrario, en favor de una propuesta del Grupo Andino que facilitó el triunfo de los sandinistas sobre el régimen de Somoza.

Otros ejemplos conspicuos de situaciones que en la década de los cincuenta habrían resultado difíciles de concebir en las relaciones Estados Unidos-América Latina incluyen: el fracaso de Washington en su empeño por obtener un apoyo regional significativo para su intento de boicotear los Juegos Olímpicos celebrados en Moscú en 1980; la diversificación de las fuentes a las que recurre América Latina para aprovisionarse de armas; la creación del SELA en 1975, organismo que excluye a Estados Unidos y en el que, en cambio, participa Cuba; y, por último, la creciente presencia dentro de la región de diversos actores no-gubernamentales, como las internacionales demócratacristiana y socialista, o los gobiernos de Alemania Occidental, Japón, Francia, España, Italia e incluso la Unión Soviética.

Habida cuenta de la realidad de los años setenta, tendieron a debilitarse las interpretaciones que ponían de relieve las visiones conspirativas o de una hegemonía incontrarrestable de Washington en América Latina. Sin embargo, la llegada de la administración Reagan al poder a comienzos de 1981, y su política de reimplantación del predominio norteamericano sobre el hemisferio y más allá de éste; la recuperación de la economía estadounidense; la caída de los precios del petróleo y de otras materias primas; el colapso del diálogo Norte-Sur y la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos, han suscitado un intenso debate acerca de si Estados Unidos ha logrado o no reconstruir sobre bases más duraderas su tradicional hegemonía.

Una reciente selección de ensayos sobre el tema³² coincide en la evaluación de que Estados Unidos está viviendo, sin duda, un lapso de recuperación hegemónica, y que este fenómeno tiende a acotar, aunque de manera alguna a eliminar las iniciativas autónomas que adopte América Latina. Autores como Sergio Bitar³³ consideran que la mencionada recuperación encara algunas importantes restricciones, por lo que tal vez sea de corta vida. Otros, en cambio, como María Conceição Tavares³⁴, piensan que las condiciones de primacía creadas por la Administración Reagan pueden muy bien perdurar.

Para Washington, Centroamérica se ha transformado en un tema

³²Ver, Luis Maira (ed.), *¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?* (Buenos Aires: GEL, 1986).

³³Sergio Bitar, "La desconcertante recuperación de la hegemonía de Estados Unidos", en *Ibid.*, pp. 129-147.

³⁴María de Coiceição Tavares, "El retorno a la hegemonía norteamericana", en: *Ibid.*, pp. 105-128.

dominante en sus relaciones con Latinoamérica. Ello se refleja en la abundancia de los estudios que abordan este tema³⁵. De hecho, varios trabajos argumentan que la política de la Casa Blanca respecto de América Latina se ha "centroamericanizado", en tanto que, al mismo tiempo, la política exterior de Washington hacia la región ha asumido un carácter fundamentalmente defensivo.

Las divergencias respecto de los vínculos Estados Unidos-América Latina tienden a centrarse, además, en los diversos enfoques teóricos en pugna para la interpretación de esas relaciones, sin cuestionar la influencia determinante que ejerce Washington sobre la región. En las páginas que siguen analizaremos estas distintas perspectivas teóricas en lo relativo a las relaciones interamericanas, así como a las políticas exteriores latinoamericanas en general.

III. TEORÍAS PARA EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES LATINOAMERICANAS: DESDE EL ENFOQUE DE TOMA DE DECISIONES A LA PERSPECTIVA DEL SISTEMA INTERNACIONAL

La literatura sobre las relaciones exteriores de América Latina, en particular aquella sobre estudios de política exterior, cubre una amplia gama teórica que abarca desde el enfoque realista del poder hasta la teoría de las percepciones e imágenes, pasando por las teorías de toma de decisiones y el enfoque de "tipo de régimen", como instrumentos válidos para entender la conducta externa de los Estados del Continente.

Yale Ferguson categoriza los enfoques teóricos acerca de las relaciones interamericanas, en términos de los actores y niveles de análisis que cada investigador considera más significativo³⁶. En el plano del individuo, el autor alude al "modelo perfil de personalidad", señalando que no es muy útil; en el nivel estatal, Ferguson se refie-

³⁵La literatura sobre la crisis centroamericana es muy extensa. Algunos ejemplos seleccionados son: Richard Feinberg (ed.), *Central America: International Dimensions of the Crisis* (New York: Holmes and Meier, 1982); Robert Leiken (ed.), *Central America: Anatomy of Conflict* (New York: Pergamon Press, 1984); Richard A. White, *The Morass: United States Intervention in Central America* (New York: Harper and Row, 1984); Donald Castillo (ed.), *Centroamérica: Más Allá de la Crisis* (México, D. F.: Sociedad Interamericana de Planificación, 1983); Rosario Green (ed.), *Centroamérica en Crisis* (México, D. F.: El Colegio de México, 1980); Luis Maira (ed.), *La Política de Reagan y la Crisis en Centroamérica* (San José: Editorial Universitaria Centroamericana, 1982); Olga Pellicer y Richard Fagen (eds.), *Centroamérica: Futuro y Opciones* (México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1983); Walter Lafeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America* (New York: W. W. Norton, 1983), y James Chace, *Endless War* (New York: Vintage Books, 1984).

³⁶Yale H. Ferguson, "Through Glasses Darkly: An Assessment of Various Theoretical Approaches to Interamerican Relations". *Journal of Interamerican Affairs*, Vol. 19, Nº 1, febrero, 1977, pp. 3-34.

re a los modelos de "actor racional", "proceso organizacional", "proceso burocrático", "radical" y "presidencialista". Y a nivel del sistema internacional, el mismo autor examina los modelos teóricos de los "vínculos" (*linkages*), la "dependencia", la "teoría de la integración" y el "conglomerado complejo (*complex conglomerate*)". Ferguson analiza, asimismo, la aplicación del enfoque "área-problema" (*issue area*) a las relaciones interamericanas, ponderando sus ventajas y su creciente uso, no obstante su aparente "falta de elegancia"³⁷.

En un interesante ensayo, Jorge Domínguez examina los consensos y las discrepancias que se observan en la literatura acerca de las relaciones Estados Unidos-América Latina durante el decenio de los setenta³⁸. Según ese autor, las discrepancias tienen que ver principalmente con el hecho de que "hay una constelación de ideas que están, tratando de transformarse en paradigmas; ellas coexisten y compiten"³⁹. Analiza Domínguez las tres principales perspectivas: liberal, dependencia ortodoxa y política burocrática; e identifica luego cinco perspectivas adicionales para el estudio de las relaciones interamericanas: enfoque estratégico, dependencia no-ortodoxa, ideología organizacional, política presidencialista y sistema político.

Domínguez concluye que hay algunas perspectivas que son más útiles para determinados propósitos que para otros, según cual sea el nivel de análisis. Y, siguiendo este razonamiento, presenta una "jerarquía de enfoques plausibles"⁴⁰. En la cúspide, procurando explicar "la estructura de los asuntos interamericanos y el lugar que ocupan en ella países específicos", el autor sitúa las perspectivas de la dependencia no-ortodoxa y la estratégica. En el medio, tratando de explicar "el grado de orden o de desorden en las políticas exteriores diseñadas por los Estados-naciones para aproximarse a los demás", sitúa las perspectivas de la ideología organizacional y de la política presidencialista, así como los enfoques que privilegian las tendencias de largo plazo. Y, en el estrato inferior, Domínguez coloca la perspectiva del sistema político, que subraya la formación de políticas específicas y, por ende, las tendencias de corto plazo. El autor considera que esta jerarquía debiera "viabilizar el estudio de los asuntos interamericanos en su conjunto, proporcionando un marco para el análisis de las políticas concretas de los Estados-naciones"⁴¹.

³⁷*Ibid.*, p. 31.

³⁸Ver, Jorge Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970's", *Latin American Research Review*, Vol. 13, Nº 1, 1978, pp. 87-126.

³⁹*Ibid.*, p. 100.

⁴⁰*Ibid.*, p. 115.

⁴¹*Ibid.*, p. 116.

El enfoque del proceso de formulación de decisiones

La perspectiva de la toma de decisiones y específicamente el modelo de "la política burocrática" se ha transformado tal vez en el principal enfoque utilizado por los académicos norteamericanos para examinar las relaciones interamericanas. A la inversa, los académicos latinoamericanos prefieren poner el acento en aspectos estructurales e históricos y se inclinan, más bien, a utilizar lo que Domínguez denomina la perspectiva de la "dependencia no-ortodoxa".

Abraham Lowenthal sostiene en un importante artículo acerca de la Alianza para el Progreso que los analistas norteamericanos han adoptado ya sea una perspectiva "liberal" o "radical" para estudiar las relaciones interamericanas⁴². En su opinión, ambos modelos dejan muchas importantes preguntas sin respuesta y comparten algunas características relevantes. Por ejemplo, los dos enfoques abordan la Alianza como si se hubiera tratado de "una política o conjunto de políticas coherentes y bien formuladas por un aparato central" o por "actores unitarios y racionales". Cada uno pone gran énfasis en la evaluación y la exhortación. Y ambos son incapaces de proporcionar explicaciones consistentes y concisas acerca del nacimiento y la declinación de la Alianza⁴³. En cambio, Lowenthal sugiere que el enfoque de "política burocrática" postulado por Graham Allison⁴⁴ tiende, al centrarse en el proceso de formulación de políticas, a suministrar antecedentes más útiles para la interpretación de la Alianza para el Progreso y otros temas vinculados a las relaciones Estados Unidos-América Latina.

En América Latina las variables internas que condicionan el comportamiento externo han recibido menos atención que los factores exógenos. Según sugiere Van Klaveren, esta omisión es atribuible más a una escasez de estudios específicos detallados, que a una subestimación del significado de los determinantes domésticos de las decisiones de política exterior⁴⁵.

⁴²Abraham Lowenthal, " 'Liberal', 'Radical', and 'Bureaucratic' Perspectives on U.S. Latin American Policy: The Alliance for Progress in Retrospect", en: Julio Cotler y Richard Fagen (eds.), *Latin America and the United States: The Changing Political Realities* (Stanford: Stanford University Press, 1974), pp. 212-235.

⁴³*Ibid.*, pp. 225-226.

⁴⁴Ver, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown & Co., 1971).

⁴⁵Ver, Alberto Van Klaveren "The Analysis of Latin American Foreign Policies", en: Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics, op. cit.* Dos libros adicionales que abordan en detalle las políticas exteriores de los países de la región son: Juan Carlos Puig (ed.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984); y Gerhard Drekonja y Juan G. Tokatlian (eds.), *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana* (Bogotá: FESCOL-CEREC, 1983).

Con todo, en años recientes diversos especialistas latinoamericanos han realizado estudios de gran interés sobre política exterior, utilizando en enfoque de toma de decisiones. Así, por ejemplo, Alexandre Barros en un trabajo titulado "El Proceso de Formulación de la Política Exterior Brasileña y sus Orientaciones Básicas"⁴⁶ analiza el rol de la Cancillería en la creación y gestión de la política exterior de Brasil a través del tiempo, enfatizando su capacidad de adaptación, profesionalismo e independencia. De manera similar, Manfred Wilhelmy, en su artículo "Política, Burocracia y Diplomacia en Chile"⁴⁷, realiza un estudio a "nivel micro" de la política exterior de Chile, centrándose en la participación presidencial así como en la presencia de la burocracia (Ministerio de Relaciones Exteriores y otros segmentos afines).

En una línea similar, en los últimos años se han efectuado muchos estudios acerca de la influencia de diversos actores no-gubernamentales —como los partidos políticos, la Iglesia, los empresarios privados y otros— en la formulación de las políticas exteriores de los Estados. La importancia, por ejemplo, de los partidos políticos en la política exterior ha sido explorada por John Martz en un artículo en el que examina el papel de estas colectividades en la formulación y puesta en vigencia de la política internacional de Venezuela, aspecto al que concede enorme importancia, debido a que "el aparato político de ese país se encuentra profundamente impregnado del sistema partidario"⁴⁸. En el caso chileno, se ha analizado la evolución del pensamiento del Partido Socialista en materias internacionales y su influencia sobre la política exterior del país durante los períodos que este partido participó en coaliciones de gobierno⁴⁹. Un trabajo de Andrew Barnard, de carácter más histórico, ha estudiado el efecto del quehacer del Partido Comunista chileno sobre las relaciones entre Chile y Estados Unidos durante la década de los cuarenta⁵⁰.

Aparte de estos trabajos acerca de la influencia de los partidos políticos —tema que ha adquirido mayor trascendencia al establecer los partidos políticos latinoamericanos vínculos más estrechos con

⁴⁶Alexandre Barros "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Ibid.*, pp. 30-44.

⁴⁷Manfred Wilhelmy, "Politics, Bureacracy, and Foreign Policy in Chile", en: Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *Ibid.*, pp. 45-62.

⁴⁸John Martz, "Venezuela Foreign Policy and the Role of Political Parties", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *Ibid.*, p. 133.

⁴⁹Heraldo Muñoz, "The International Policy of the Socialist Party and the Foreign Relations of Chile", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *Ibid.*, pp. 150-167.

⁵⁰Andrew Barnard, "Chilean Communists, Radical Presidents, and Chilean Relations with the United States: 1940-1947". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 13, N° 2, 1981, pp. 347-374.

las internacionales y colectividades de semejante orientación ideológica en América Latina y Europa—, algunos académicos han investigado el papel de los empresarios privados en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos, como es el caso de los cafetaleros en Colombia y FEDECAMARAS en Venezuela⁵¹.

A mi juicio, la perspectiva teórica que enfatiza los procesos de toma de decisiones en política exterior no es incompatible con los enfoques macro-estructurales. El enfoque de la política burocrática, por ejemplo, pone el acento en factores intrainstitucionales y, mediante análisis microscópicos de casos específicos, procura revelar las diferencias, diversidad e incoherencias de las decisiones de política exterior, las cuales son por lo general ignoradas por los macromodelos. La perspectiva de la dependencia no-ortodoxa, por tomar otro ejemplo, destaca las relaciones de carácter estructural y tiende a proveer explicaciones comprensivas y fundadas en la historia, que los estudios de carácter micro tienden a pasar por alto. Cotler y Fagen sugieren, acertadamente, que se necesita tanto estudios detallados de las partes del sistema, como análisis continuos del sistema en su conjunto⁵².

La teoría realista del poder

Muchos autores asignan gran importancia a la perspectiva clásica del poder como enfoque explicativo subyacente en la política exterior de los países latinoamericanos. Ello sería particularmente válido en el caso de las potencias regionales, como Brasil y México.

Alexandre Barros, por ejemplo, ha sostenido que al atenuar la guerra fría en Sudamérica, se desarrolló un nuevo estilo de política exterior en la región: el de la diplomacia de la seguridad nacional. Define esta nueva modalidad no en términos de una "carrera armamentista ni una elevada probabilidad de estallido de acciones beligerantes", sino más bien como una tendencia "a una definición más clara de los intereses nacionales" por parte de los países sudamericanos", acompañada de una cierta capacidad de reivindicarlos en el contexto internacional"⁵³. Barros aventura asimismo la hipótesis de que "las diferencias ideológicas, sumadas a las tradicionales rivalidades, son los ingredientes que tornan aceptable la guerra en la región"⁵⁴.

⁵¹Ver, Van Klaveren, *op. cit.*, p. 13.

⁵²Julio Cotler y Richard Fagen, "Introduction: Political Relations between Latin America and the United States", en Cotler y Fagen (eds.), *op. cit.*, p. 10.

⁵³Alexandre Barros, "The Diplomacy of National Security: South American International Relations in a Defrosting World", en Ronald G. Hellman y H. Jon Rosenbaum (eds.), *op. cit.*, p. 141.

⁵⁴*Ibid.*, p. 142.

En una línea semejante, Robert Bond ha postulado que las futuras relaciones intralatinamericanas estarán influidas de manera creciente por "las potencias medianas emergentes: Argentina, Brasil, México y Venezuela"⁵⁵. Centrando su análisis en el Pacto Amazónico, suscrito en 1978, el autor evalúa las relaciones entre dos potencias medianas: Venezuela y Brasil, llegando a la conclusión de que si bien ambos países mantuvieron "una relación tradicionalmente fría", el interés de ambos por el desarrollo de la cuenca del Amazonas ha contribuido, en la práctica, al establecimiento de vínculos de cooperación más intensos que en el pasado.

Factores de poder están ciertamente presentes en las actitudes de países como México, Venezuela, Cuba y Colombia con respecto a la crisis centroamericana. Wolf Grabendorff sugiere que el papel de las potencias regionales en América Central se ha incrementado en la medida que Estados Unidos procuraba infructuosamente que al menos algunos de ellos "respaldaran sus iniciativas de política exterior respecto de Centroamérica"⁵⁶. Resulta interesante dejar constancia de que, durante los años setenta, los dos principales actores ajenos al Ismo Centroamericano fueron Estados Unidos y Cuba; en cambio, en el decenio en curso intervienen además México, Colombia, Venezuela y, en menor medida, Brasil, Argentina, Perú y Uruguay. Esta nueva realidad ha tendido a estimular los estudios que subrayan la importancia de las esferas de influencia y los enfoques del poder en la crisis centroamericana.

Aplicaciones "puras o combinadas" de la perspectiva de la política del poder en Latinoamérica se encuentran en las revistas de estudios internacionales más tradicionales de la región⁵⁷. La versión o variante del equilibrio de poder es particularmente común entre los especialistas en historia diplomática, en tanto que la perspectiva geopolítica —manifestación extrema del enfoque de la política de poder— aparece asociada a analistas militares⁵⁸.

La perspectiva teórica del "tipo de régimen"

La naturaleza del régimen y su influencia sobre la conducta exterior de un determinado país se ha constituido en una importante veta

⁵⁵Robert D. Bond, "Venezuela, Brazil and the Amazon Basin", in Elizabeth G. Ferris y Jeoannie K. Lincoln (eds.), *op. cit.*, p. 153.

⁵⁶Wolf Grabendorff, "The Role of Regional Powers in Central America: Mexico, Venezuela, Cuba, and Colombia", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *op. cit.*, p. 85.

⁵⁷Ver, Alberto Van Klaveren, "The Analysis of Latin American Foreign Policies", *op. cit.*, p. 6.

⁵⁸Dos libros interesantes que se refieren a disputas de poder en Latinoamérica son: Michael Morris y Víctor Millán (eds.), *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches* (Boulder: Westview Press, 1983), y Carlos Moneta et. al.,

de investigación en lo tocante a las políticas externas de Latinoamérica. Coincidimos con Barbara y Stephen Salmore cuando sostienen que "el estudio de los efectos del tipo de régimen y del cambio de régimen dentro y entre las naciones acrecentará significativamente la capacidad interpretativa de cualquier enfoque que se proponga explicar las modificaciones del comportamiento de la política exterior. Los objetivos que los líderes de los regímenes asignan a la política exterior, las limitaciones que la naturaleza de cada régimen impone a esa política, así como el sistema político interno en el que se asienta el régimen no pueden menos que constituir conceptos importantes en la explicación de lo que sucede con la política exterior del respectivo país"⁵⁹.

Un aspecto fundamental de esta perspectiva que se centra en el carácter del régimen tiene que ver con la modalidad de organización política imperante en un país y, para ser más específicos, con el distingo entre democracia y autoritarismo. Mónica Hirst ha analizado la política exterior brasileña durante el proceso de transición democrática o de "descomprensión política"⁶⁰. Sugiere que la diversificación de las relaciones exteriores de Brasil estuvo asociada sólo parcialmente a la apertura global del sistema político observado a comienzos de la década de los ochenta. El área de la política exterior constituyó "un asunto de Estado", sujeto a una reformulación en consonancia con las nuevas necesidades estratégicas y económicas del país⁶¹. El advenimiento de la democracia en Brasil no significó en definitiva cambios profundos en la política exterior del país⁶², lo que demuestra que no siempre el cambio de régimen es una variable crucial, particularmente cuando el servicio diplomático —y así ocurrió en el caso de Itamaraty— conserva su autonomía frente al liderazgo político y mantiene su continuidad histórica⁶³.

Un trabajo de Joseph Tulchin acerca de la política exterior del gobierno militar argentino durante el período 1976-1982 concluye también que no se advierte una relación causal inequívoca entre

Geopolítica y Política del Poder en el Atlántico Sur (Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983).

⁵⁹Barbara G. Salmore y Stephen A. Salmore, "Political Regimes and Foreign Policy", en Maurice East et. al., *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (Beverly Hills: Sage, 1978), p. 121.

⁶⁰Monica Hirst, "Democratic Transition and Foreign Policy: The Experience of Brazil", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *op. cit.*, pp. 216-229.

⁶¹*Ibid.*, p. 218.

⁶²Sobre la política exterior del régimen democrático, ver Manfred Wilhelmy, "Brasil: El difícil comienzo de la Nueva República", en: Heraldo Muñoz (ed.), *América Latina y El Caribe . . .*, *op. cit.*, pp. 49-91.

⁶³Acerca de la autonomía de Itamaraty respecto a los cambios de regímenes, ver Alexandre Barros, "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors", *op. cit.*, pp. 30-44.

ambas variables⁶⁴. Tulchin asevera que hay algunos principios axiomáticos de política exterior que perduran en el tiempo, al margen de los cambios de regímenes, y que cada uno de éstos privilegia determinados elementos de tales principios, pero sin ignorarlos o descartarlos en forma definitiva.

Por otra parte, un reciente libro sobre la política exterior del gobierno militar chileno⁶⁵ revela que el violento cambio de régimen que tuvo lugar en 1973 modificó drásticamente el estilo y el contenido de las relaciones exteriores del país. El aislamiento internacional del régimen militar contrasta con la situación externa que vivieron los anteriores gobiernos democráticos, los cuales gozaron de gran prestigio y de un grado de influencia internacional, en alguna medida desproporcionado respecto de la importancia física de Chile.

Un estudio de Enrique Baloyra sobre la política exterior de Cuba argumenta que "el activismo internacional de La Habana se encuentra íntimamente asociado a la naturaleza y continuidad del régimen. Esto suscita confusión entre los que persisten en visualizar tales iniciativas como expresiones de absoluto sometimiento a los dictados de Moscú". Baloyra agrega que "la coincidencia con los objetivos del Kremlin matiza, pero no anula los intereses cubanos en el sentido de establecer vínculos internacionales para el servicio de sus propios intereses"⁶⁶.

Otro aspecto clave del enfoque centrado en la orientación de los regímenes tiene que ver con las estrategias de desarrollo. Jorge Domínguez ha sostenido en un reciente artículo que una de las principales vertientes de los cambios en las políticas exteriores de Latinoamérica está asociada a transformaciones de regímenes y de orientaciones ideológicas. Sugiere que "los Estados que han adquirido mayor confianza en sus políticas económicas internas tienen también mayor propensión a tratar de incrementar su influencia en materias económicas internacionales" y que existe además "correspondencia entre la merma del estatismo en la política económica y la declinación del activismo en la política externa". Del mismo modo, "la adhesión al mercado puede, si otras variables permanecen constantes, facilitar las relaciones con Estados Unidos; en cambio, el predominio de orientaciones estatistas envuelve el peligro de agudizar los conflictos con dicho país"⁶⁷.

⁶⁴Joseph Tulchin, "Authoritarian Regimes and Foreign Policy: The Case of Argentina", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *Ibid.*, pp. 186-199.

⁶⁵Heraldo Muñoz, *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno* (Santiago: Ediciones Ornitorrinco, 1986).

⁶⁶Enrique Baloyra, "Internationalism and the Limits of Autonomy: Cuba's Foreign Relations", en: Herald Muñoz y Joseph Tulchin (eds.), *op. cit.*, p. 169.

⁶⁷Jorge Domínguez, "The foreign policies of Latin American states in the

Diversos trabajos han examinado los cambios que experimentaron las estrategias de desarrollo en el Perú cuando las fuerzas armadas se tomaron el poder en 1968. Coinciden en que buena parte de lo que los militares deseaban lograr dentro del país pasó a depender del éxito de la política exterior del régimen castrense⁶⁸. Hay quienes sostienen incluso que los severos reveses que sufrieron las iniciativas peruanas de política exterior a mediados de la década de los setenta condujeron a su vez a un cambio en el liderazgo de la revolución en 1975 y a un claro abandono de las reformas populistas impulsadas durante los primeros años del régimen⁶⁹.

La perspectiva teórica de las percepciones e imágenes

El papel que las percepciones, imágenes e ideologías juegan en la formulación y desarrollo de las políticas exteriores no ha sido suficientemente explorado en la literatura sobre las relaciones externas de Latinoamérica. Sin embargo, esta perspectiva podría ser muy útil para la comprensión de los altibajos de relaciones bilaterales delicadas, como las de Estados Unidos y Cuba, o bien las de Chile y Argentina.

Un trabajo de W. Raymond Duncan sostiene que la política exterior de La Habana está condicionada por el legado de antiguas imágenes y que muchas de las contradicciones que se observan en la conducta exterior de Cuba son atribuibles a lo que él denomina "recuerdos históricos", que antes del advenimiento de la revolución daban cuenta de un sentimiento de falta de independencia y de integridad moral imperante entre los cubanos cultos⁷⁰. Duncan afirma que en la mente de los cubanos, Estados Unidos vino a sustituir a España en cuanto impedimento externo clave para el logro de un pleno ejercicio de la soberanía nacional. Aunque Duncan considera que en ningún caso la política exterior responde sólo a consideraciones ideológicas, arguye que la ideología, la cultura y las percepciones de los responsables de las decisiones en este campo constituyen elementos explicativos fundamentales de la conducta exte-

1980's: Retreat or refocus?", en: Samuel Huntington y Joseph Nye (eds.), *Global Dilemmas* (Lanham, Md.: University Press of America, 1985), pp. 164-166.

⁶⁸Ver, Robert Swansburgh, "Peru's Diplomatic Offensive: Solidarity for Latin American Independence", en: R. Hellman y H. Jon Rosenbaum (eds.), *op. cit.*, pp. 115-130; y Stephen Gorman, "Peruvian Foreign Policy since 1975: External Political and Economic Initiatives", en: Ferris y Lincoln (eds.), *op. cit.*, pp. 115-129.

⁶⁹Ver, Hélan Jaworski, "Peru: The Military Government's Foreign Policy in its Two Phases (1968-1980)", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *op. cit.*, pp. 200-215.

⁷⁰W. Raymond Duncan, "Cuba", en: Harold E. Davis y Larman C. Wilson (eds.), *Latin American Foreign Policies: An Analysis* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975), pp. 155-177.

terior de los Estados. A este respecto, el mencionado autor opina que el marxismo-leninismo en Cuba es una herramienta útil para la cohesión y movilización internas y para la solidaridad internacional⁷¹.

En una línea similar, otro estudio sobre la política exterior de Cuba se ha centrado en las diferentes percepciones y posturas que se observan al interior de la élite política⁷². Los supuestos básicos de esta interpretación son: primero, si bien existe un alto grado de consenso en la élite, el régimen cubano no es monolítico; segundo, hay una relación entre esas élites políticas y los resultados de la política; y tercero, las élites internas y los vínculos élite-política pueden sin duda ser identificados. Según ese estudio, las contradicciones de la política exterior de Cuba a mediados del decenio de los setenta derivaron de la coexistencia de tres tendencias distintas en el aparato de política exterior: la tendencia económico-pragmática, encabezada por Carlos Rafael Rodríguez; la tendencia política-revolucionaria, liderada por Fidel Castro; y la tendencia de la "misión militar (military mission tendency), representada por Raúl Castro y otros personeros del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias⁷³.

Otros interesantes artículos del mismo carácter han examinado el papel de la ideología democratacristiana en las relaciones Estados Unidos-Chile durante el gobierno de Frei⁷⁴; las imágenes prevalentes en la élite brasileña y las estrategias de política exterior durante el período 1919-1929⁷⁵; y las actitudes y percepciones sobre política exterior dominantes en las élites de Jamaica⁷⁶.

La óptica teórica del sistema internacional

La literatura sobre las relaciones exteriores de Latinoamérica presta gran atención a la importancia del contexto mundial o del sistema internacional como factor condicionante del comportamiento

⁷¹*Ibid.*, pp. 161-166.

⁷²Edward González, "Institutionalization, Political Elites, and Foreign Policies", en: Cole Blasier y Carmelo Mesa-Lago (eds.), *Cuba in the World* (Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1979), pp. 3-36.

⁷³*Ibid.*, pp. 17-22.

⁷⁴Manfred Wilhelmy, "Christian Democratic Ideology in Inter-American Politics: The Case of Chile, 1964-1970", en: Morris Blackman y Ronald G. Hellman (eds.), *Terms of Conflict: Ideology in Latin American Politics* (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1977), pp. 129-160.

⁷⁵Stanley Hilton, "Brazil and the Post-Versailles World: Elite Images and Foreign Policy Strategy, 1919-1929", *Journal of Latin American Study*, Vol. 12, Nº 2, 1980, pp. 347-364.

⁷⁶Wendell Bell, "Foreign Policy and Attitudes of Elites in Jamaica", en: Richard Millet y W. Marion Will (eds.), *The Restless Caribbean* (New York: Praeger, 1979), pp. 149-165.

externo de los países de la región. De ahí que la perspectiva teórica sistémica sea utilizada por muchos autores para abordar la realidad internacional de nuestros países.

Hasta cierto punto, la versión convencional de la dependencia cae en esta categoría, toda vez que visualiza a Latinoamérica como un área extremadamente vulnerable en lo relativo al ambiente externo. Aparte de ello, autores como Helio Jaguaribe han analizado los cambios políticos, estratégicos y económicos en el sistema internacional y el impacto que ellos han provocado sobre la región. Jaguaribe alude a la conveniencia de evaluar el grado de "permisividad" derivado de tales transformaciones y postula que, dada la naturaleza de los cambios, sólo los países "más viables" de la región están en condiciones de alcanzar un grado relativamente alto de autonomía internacional⁷⁷.

Pope Atkins ha sostenido, por su lado, que la forma más adecuada de abordar el estudio de las relaciones exteriores de América Latina constituye el "enfoque sistémico". El autor define a Latinoamérica como un subsistema regional conformado por "un conjunto de Estados geográficamente cercanos y habitualmente interactuantes que comparten en alguna medida un sentido de identidad regional y que son percibidos así por agentes foráneos"⁷⁸. En esta perspectiva, Atkins explora los procesos de política exterior de los actores regionales y estatales, la naturaleza e intereses de algunos protagonistas no-gubernamentales, los instrumentos de la política exterior y los patrones de las relaciones interestatales, así como los procesos de regulación y preservación del subsistema latinoamericano.

Otros ejemplos de trabajo que adoptan el enfoque sistémico incluyen: una evaluación de los diversos intentos de coordinación de la política exterior de los países latinoamericanos a la luz de contexto internacional prevaleciente⁷⁹; un estudio acerca de las restricciones del sistema mundial —en particular las derivadas del continuum guerra fría-distensión— sobre las políticas externas de los países del Caribe⁸⁰; y un análisis respecto al involucramiento de Cuba en África, en términos de los requerimientos de la economía mundial sobre la Isla⁸¹.

⁷⁷Helio Jaguaribe, "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, Vol. 12, Nº 46, abril-junio 1979, pp. 91-130.

⁷⁸Pope Atkins, *Latin America in the International Political System* (New York: The Free Press, 1977), p. 10.

⁷⁹Ver, Francisco Orrego, "The Foreign Policy Implications of the International System", en: Muñoz y Tulchin (eds.), *op. cit.*, pp. 230-242.

⁸⁰W. Marvin Will, "Caribbean International Politics: External and Domestic Constraints", en: Millett y Will (eds.), *op. cit.*, pp. 19-33.

⁸¹Susan Eckstein, "The Global Political Economy and Cuba's African Involvement", *op. cit.*, pp. 10-11.

Según Jorge Domínguez, el sistema internacional representa, sin duda, una fuente de cambios para la política exterior de Latinoamérica, ya que los Estados responden en la práctica a las restricciones y oportunidades que les plantea dicho sistema⁸². La evaluación que Domínguez hace de este enfoque es correcta: por un lado, ayuda a entender por qué diversos gobiernos de la región asumieron un mayor activismo internacional a comienzos del pasado decenio; pero, por otro lado, esta perspectiva "no explica bien la dimensión temporal del cambio en la política exterior o, lo que es más importante, las causas de las nuevas tendencias, ni tampoco explica por qué gobiernos situados en posiciones semejantes extraen conclusiones tan disímiles acerca del mismo sistema internacional⁸³.

IV. NOTA DE CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos analizado el estado actual de los estudios sobre políticas exteriores latinoamericanas, enfatizando los principales temas hacia los cuales se orientan dichas políticas así como los enfoques teóricos que más se utilizan para interpretarlas.

En el plano sustantivo, la característica esencial de las relaciones exteriores de América Latina y El Caribe ha sido una constante preocupación por el desarrollo y la autonomía nacional y regional. Si pudiésemos utilizar la noción de "paradigma" según la definición de Kuhn⁸⁴, se podría sostener que un posible paradigma de los estudios internacionales en los países avanzados se basaría en conceptos tales como "conflicto" y "seguridad", en tanto que un posible paradigma latinoamericano tendría que fundarse en conceptos como "desarrollo" e "independencia". En esta misma línea, los temas centrales más específicos de las políticas exteriores de los países de la región tienen que ver con: la necesidad de maximizar la autonomía nacional y regional, la importancia crucial de Estados Unidos, y la difícil búsqueda del desarrollo.

En cuanto a los enfoques teóricos para el estudio de las políticas exteriores, éstos van desde la perspectiva de la formulación de las decisiones hasta la teoría de la dependencia y el enfoque sistémico.

ment", en: Carmelo Mesa-Lago y June S. Belkin (eds.), *Cuba in Africa* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1982), pp. 188-193.

⁸²Jorge Domínguez, "The Foreign Policies of Latin American States in the 1980's...", *op. cit.*, p. 180.

⁸³*Ibid.*, p. 184.

⁸⁴Ver Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, (Chicago: University of Chicago Press, 1962).

En nuestra opinión, estas perspectivas no son necesariamente excluyentes entre sí, y, de hecho, tienden a complementarse unas con otras. El debate teórico y la introducción de nuevos esquemas iluminan dimensiones y aspectos diversos, permitiendo la reformulación y crítica de los enfoques más tradicionales.

Por último, el incremento de la discusión teórica y de los estudios comparativos sobre las políticas exteriores de América Latina y El Caribe son requisitos indispensables para el progreso de esta área específica de los estudios internacionales en el continente. Considerando la creciente importancia de la región en asuntos mundiales de primer orden como, por ejemplo, la crisis centroamericana, la guerra de las Malvinas y la crisis de la deuda externa, es de esperar que la tendencia hacia el desarrollo de los estudios internacionales latinoamericanos continúe con el más decidido apoyo de entidades científicas privadas y públicas.