

Las relaciones interamericanas en una perspectiva global

I. EL AGOTAMIENTO DEL MODELO TRADICIONAL DE ANALISIS DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA NECESIDAD DE UN NUEVO MODELO

El estudio de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, que en algunas ocasiones ha recibido el nombre de relaciones interamericanas¹, constituye tal vez una de las especializaciones de área más tradicionales y respetables en Estados Unidos y, como cabía esperar, también en América Latina. No podía ser de otra manera. Parece lógico asumir que existe una relación muy estrecha entre la evolución de las prioridades e intereses de la política externa de un país y el desarrollo de los estudios de área en sus instituciones de enseñanza superior. Sin entrar a un análisis detallado de esta proposición, se puede afirmar que —en general— los estudios de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina han tendido a reflejar el interés y la prioridad que se ha asignado a la región en los medios oficiales y privados estadounidenses. En el caso de América Latina, esta relación es menos evidente debido a que el desarrollo de las ciencias sociales en la región ha sido más bien accidentado e irregular como consecuencia de la acción de factores exógenos (inestabilidad política, falta de recursos, hostilidad de los grupos gobernantes, etc.) y al relativo atraso de algunas ramas de las ciencias sociales, que afecta especialmente a disciplinas altamente polémicas tales como la ciencia política, las relaciones internacionales y la historia interpretativa, disciplinas en las que normalmente se sitúa el estudio de las relaciones interamericanas. Con todo, se puede afirmar que en la región

¹Se podría argumentar que existe una distinción sutil entre las denominaciones "relaciones entre Estados Unidos y América Latina" y "relaciones interamericanas". Mientras el primer término engloba la totalidad de las interacciones que se producen entre ambas unidades o regiones, el segundo parece circunscribirse al más estrecho y formal campo del sistema interamericano, es decir, de la red de organizaciones regionales, pactos multilaterales, y normas y prácticas colectivas a través de las cuales se ha pretendido institucionalizar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Nosotros usamos ambos términos en forma intercambiable.

también existe una tradición comparable en esta importante área de estudios.

Los primeros estudios sobre relaciones interamericanas se remontan a las décadas iniciales de este siglo, en una época en que Estados Unidos, como consecuencia del extraordinario crecimiento que había experimentado su economía a partir de la Guerra de la Secesión, comenzaban a proyectarse como la nueva potencia imperial en la región². Es el período de la competencia desenfrenada con los países europeos por los no despreciables mercados de la región, de las intervenciones abiertas y armadas en los países de América Central y el Caribe con el fin de proteger las inversiones de grupos privados y la supuesta seguridad nacional de Estados Unidos, de los proyectos de unión aduanera destinados a asegurar el libre y tal vez exclusivo acceso de los productos de la nueva y pujante potencia norteamericana en América Latina y, como culminación de todos estos hechos, del desplazamiento de toda influencia extrahemisférica que pudiera amenazar el dominio norteamericano en los países formalmente independientes del Hemisferio, proceso este último que conoce la excepción de los países del Río de la Plata, que siguieron sometidos a la hegemonía británica hasta la segunda mitad de este siglo.

Dos factores parecen haber ejercido influencia decisiva en la evolución de los estudios interamericanos de aquella época: el nivel general de desarrollo de las ciencias sociales, y, las exigencias y prioridades de la política norteamericana en la región y las repercusiones que ésta iba produciendo en América Latina. El primer factor explica la abundancia de estudios jurídicos e históricos-descriptivos en el campo de las relaciones interamericanas, circunstancia que se tradujo en la aparición de largos volúmenes relativos a la historia diplomática de estas relaciones, basadas en correspondencias, diarios personales de los protagonistas, actas de conferencias hemisféricas, etc., y diversas recopilaciones y tratados de derecho internacional universal y, sobre todo, regional. Durante este período los trabajos económicos y políticos escasean y, salvo algunas excepciones, aportan muy poco para una mayor comprensión de los interesantes fenómenos que se están produciendo en el siempre agitado ámbito de las relaciones hemisféricas. Esto no parece sorprendente si se recuerda que la ciencia política

²Para una síntesis de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina véase Federico G. Gil, *Latin American-United States Relations* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich Inc., 1971). Este trabajo contiene además notas bibliográficas extremadamente útiles para trazar la evolución de los estudios interamericanos.

y la disciplina de las relaciones internacionales se encontraban en su infancia en esos años. El segundo factor explica la relativa importancia asignada a los países geográficamente más cercanos a Estados Unidos y —en general— el carácter marcadamente apologético de los estudios norteamericanos con respecto a las políticas oficiales de Washington en América Latina. En la región, la evolución no fue diferente durante el período que comentamos. Predominan los trabajos de exégesis jurídica e historia descriptiva —tendencia que desgraciadamente se ha mantenido en los países académicamente menos desarrollados de la región— y los escritos de denuncia procedentes de brillantes y locuaces *pensadores* y políticos en los que se protesta por la política hegemónica de Estados Unidos en la región. A pesar de todo, también se registran algunas evaluaciones positivas de las relaciones hemisféricas en América Latina.

La enunciación de la política del Buen Vecino y el entusiasmo panamericanista que caracterizó a los años previos a la Segunda Guerra Mundial, introdujeron algunas modificaciones en este cuadro. Los estudios históricos mejoran en calidad, sobre todo en Estados Unidos, y procuran —no siempre con éxito— mantener una relativa autonomía con respecto a algunas interpretaciones oficiales del Departamento de Estado. Los trabajos jurídicos siguen apareciendo, pero se comienza a prestar alguna atención a la realidad que subyace a las normas que forman la base del sistema interamericano. Es el período de los clásicos sobre la intervención, sobre la política latinoamericana de Estados Unidos, sobre la evolución del pensamiento latinoamericano con especial énfasis en el tratamiento de las relaciones hemisféricas, y otras obras que han tenido gran repercusión en el área de los estudios interamericanos.

Esta proliferación y relativo mejoramiento de los estudios sobre relaciones hemisféricas no se interrumpe con la Segunda Guerra Mundial, a pesar del triunfo de las tendencias globalistas en la política exterior norteamericana, tendencias que sostenían que Washington debía dar atención preferente a sus relaciones con Europa y Asia y relegar a un segundo plano las relaciones interamericanas, tomando en consideración que tanto desde el punto de vista de la seguridad nacional como de los intereses económicos norteamericanos, América Latina aparecía como una región segura en la que no iba a surgir alguna amenaza importante para la gran potencia. Por el contrario, a pesar de estos cambios en las prioridades de la política exterior estadounidense, el término del conflicto inaugura una etapa de gran crecimiento de los estudios interamericanos, como lo demuestra el

surgimiento de los primeros análisis económicos de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina en ambos extremos del continente, apoyados en estadísticas y antecedentes que sólo unos años atrás brillaban por su ausencia. Especialmente en América Latina, estos análisis económicos fueron apoyándose en metodologías propias desarrolladas principalmente en organizaciones regionales como la Comisión Económica para América Latina. En el área política, se registra la aparición de numerosos trabajos de calidad un tanto irregular que se ocupan de las interacciones políticas que caracterizan las relaciones hemisféricas. Aun cuando en la mayoría de estos trabajos sigue predominando el elemento histórico-descriptivo, se observa una mayor preocupación por interpretar estas interacciones a la luz de algunos enfoques teóricos que van surgiendo dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, entre los que se destaca el enfoque del *power politics*. Sin embargo, curiosamente esta vinculación de un *area study* con las corrientes teóricas en boga en el campo de la ciencia política y las relaciones internacionales es más implícita que explícita, y, en términos generales, se comienza a detectar un creciente divorcio entre el desarrollo teórico de estas disciplinas y el desarrollo del área de los estudios interamericanos. En América Latina, el fenómeno es similar, pero se puede explicar por el subdesarrollo general de estas disciplinas en la región, las que siguen vinculadas a las Facultades de Derecho y mantienen su carácter descriptivo, impresionístico y prescriptivo durante la década del 50, sin perjuicio de algunas notables excepciones que sólo confirman la regla general.

Estas tendencias se mantienen hasta el lanzamiento de la Alianza para el Progreso, hecho que precipitaría un verdadero *boom* de estudios interamericanos, *boom* más por la cantidad de obras que se publicaron durante el período que por su calidad. La mayoría de estos trabajos se ocupan ahora de las interacciones políticas, mientras que el campo de las relaciones económicas se sigue desarrollando sobre las bases sentadas en la década del 50, con la salvedad que estos enfoques básicamente latinoamericanos comienzan a ser divulgados y seguidos en Estados Unidos, del mismo modo que el proyecto de la Alianza para el Progreso, al menos en su presentación formal, se hizo eco de las aspiraciones de la región, tal como habían sido expuestas por sus organismos internacionales, sus técnicos y sus burocracias económicas y políticas.

Sin desconocer los méritos de varias obras individuales publicadas durante el período, se puede afirmar que la mayoría de los estudios políticos y generales sobre relaciones interamericanas se sigue carac-

terizando por su naturaleza histórico-descriptiva y por su falta de sofisticación teórica. Ello, a pesar del crecimiento y nivel de desarrollo que estaba alcanzando en aquella misma época la disciplina de las relaciones internacionales, no sólo en lo que respecta a sus postulados teóricos, sino que también en su aplicación práctica a áreas tales como las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que comenzarían a ser enfocadas desde una óptica completamente diferente a comienzos de la década del 60.

El estrepitoso fracaso de la Alianza para el Progreso marca el fin de esta etapa en el análisis de las relaciones interamericanas. La crisis de la política norteamericana hacia la región, a la que ciertamente no fueron ajenas actitudes y sucesos registrados en América Latina, se refleja en términos bastante claros en el mundo académico. Los modelos tradicionales comienzan a perder vigencia y, lo que es más significativo, interés para los docentes jóvenes y alumnos que se inician en la especialidad. Los clásicos pierden su lugar en las bibliografías y comienzan a ser reemplazados por enfoques que poco tiempo atrás eran considerados como anatema en cualquier programa establecido sobre relaciones interamericanas. Algunos autores inician la revisión de sus propios enfoques, adoptando paradigmas totalmente diferentes e incluso opuestos a los que inspiraron sus primeras obras. En suma, se comienza a romper una tradición académica e intelectual que se remonta a las primeras décadas de este siglo y que recibió su impulso definitivo durante los años de apogeo del sistema interamericano. Dicha tradición estaba íntimamente vinculada a lo que Abraham Lowenthal ha llamado la "presunción hegemónica" de Estados Unidos en América Latina, concepto que en la retórica del sistema interamericano recibió los nombres de "comunidad de intereses" y "relación especial"³.

Así como las sucesivas políticas de los gobiernos norteamericanos hacia América Latina fueron inspiradas en el principio de que los diferentes pueblos que habitan este hemisferio mantienen una relación especial que los aparta del resto del mundo⁴, los estudios sobre relaciones interamericanas fueron destacando la supuesta especificidad de las relaciones regionales, hasta el extremo que terminaron por ais-

³Abraham F. Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the hegemonic presumption", *Foreign Affairs* 55, Nº 1, October 1976, pp. 199-213.

⁴Obviamente, nos estamos refiriendo a la base ideológica de la presunción hegemónica, tal como fuera expuesta en el clásico de Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea. Its Rise and Decline* (Ithaca, N. J.: Cornell University Press, 1954).

lar completamente esta importante área de estudios de los fenómenos globales que iban alterando la fisonomía económica y política del sistema internacional en su conjunto. En el contexto de este artículo, nos interesa destacar tres consecuencias básicas de este enfoque: en primer lugar, el visible divorcio que se produjo entre la evolución de la disciplina de las relaciones internacionales en general y la evolución de esta área de estudios, divorcio que se tradujo en la ausencia de modelos teóricos que describieran, explicaran y permitieran predecir posibles tendencias futuras en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina; en segundo lugar, el carácter marcadamente institucionalista y estatista de la mayoría de los trabajos, que se tradujo en la no consideración de actores transnacionales y globales tales como las Corporaciones Multinacionales y los movimientos sindicales, políticos o religiosos que fueron imprimiendo su sello en las relaciones hemisféricas; y, por último, la exclusión dentro de los estudios interamericanos de análisis detallados de las relaciones de los integrantes del hemisferio con otros actores situados fuera del estrecho ámbito regional (países de Europa Occidental, Japón, países socialistas, países y movimientos de Asia y Africa, etc.) y del impacto que estas relaciones han tenido en el sistema hemisférico. La influencia tácita que en estos desarrollos ejerció la "presunción hegemónica" o, si se quiere, la creencia de que Estados Unidos y América Latina estaban vinculados a través de una "relación especial", no puede ser desestimada. Ciertamente no es una casualidad que el área de las relaciones entre, por ejemplo, Europa Occidental y América Latina, se haya enfocado generalmente desde una perspectiva mucho más global, como lo demuestran los estudios que tratan la expansión del sistema capitalista internacional durante el siglo XIX y las repercusiones que ésta tuvo en las débiles economías y sociedades latinoamericanas.

Las reacciones al agotamiento del modelo tradicional de análisis del sistema interamericano no se han hecho esperar. Es dentro de esta perspectiva que debe situarse el "descubrimiento" del enfoque de la dependencia en Estados Unidos, descubrimiento por cierto tardío si se considera que los postulados básicos de este enfoque fueron expuestos en la década del 50 en América Latina⁵. Es también dentro de esta perspectiva que deben situarse los intentos de varios autores

⁵Sobre la recepción y consumo de la teoría de la dependencia en Estados Unidos, véase Fernando Henrique Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review* 12, N° 3, 1977, pp. 7-24.

de analizar las relaciones interamericanas a través de la aplicación de categorías teóricas generales desarrolladas en el campo de la ciencia política moderna y la disciplina de las relaciones internacionales, y subsanar de este modo el divorcio al que aludíamos anteriormente. Es significativo que en una excelente revisión de la literatura interamericana reciente, Jorge Domínguez haya llegado a la conclusión que los enfoques que encierran mayores posibilidades de éxito en el campo de las relaciones interamericanas son el *unorthodox dependency perspectives* y el *political systems perspectives*⁶, cuya validez, nos parece, no se circunscribe exclusivamente el sistema interamericano. En otros trabajos recientes sobre relaciones interamericanas se detecta la misma tendencia a situar la compleja realidad hemisférica dentro de un contexto más global, tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista de los actores y procesos que están involucrados en esta realidad⁷.

Pero el agotamiento del modelo tradicional no se traduce solamente en la necesidad de buscar nuevas perspectivas teóricas para enfocar los mismos temas que constituían el objeto de análisis del modelo tradicional. También es preciso reformular estos temas a la luz de los significativos cambios y desplazamientos de influencias externas que se han producido en ambos extremos del Hemisferio en las últimas décadas. Para las ciencias sociales latinoamericanas el desafío es claro. Se trata de trascender los límites del sistema interamericano y buscar temas *relevantes* desde el punto de vista de las vinculaciones e intereses de la región que, al mismo tiempo, permitan *maximizar* la presencia de América Latina, no tanto en el estrecho y obsoleto marco hemisférico, sino que en el sistema internacional en su conjunto, todo ello con miras a la construcción de un nuevo orden mundial.

⁶Jorge I. Domínguez, "Consensus and Divergence: The State of the Literature on Inter-American Relations in the 1970", *Latin American Research Review* 13, Nº 1, 1978, p. 115.

⁷Véase, por ejemplo, Julio Cotler y Richard Fagen (eds.), *Latin America and the United States: The Changing Political Realities* (Stanford: Stanford University Press, 1974). Para un intento de aplicación de un marco teórico general al sistema interamericano, véase L. Brock, *Entwicklung nationalismus und Kompradorenpolitik. Die Gründung der OAS und die Entwicklung der Abhängigkeit Lateinamerikas von den USA* (Main: Maisenheim am Glan, 1975). Finalmente, para un enfoque teórico global de las relaciones internacionales de América Latina, véase G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System* (New York: The Free Press, 1977).

En las siguientes páginas se propone una agenda que contiene tres áreas de investigación destinadas a estudiar la realidad internacional de los países latinoamericanos o de América Latina en su conjunto desde una perspectiva global, única perspectiva apropiada para tratar las vinculaciones externas de la región en un mundo cada vez más interdependiente y complejo.

II. UNA AGENDA DE INVESTIGACION

1. *América Latina en las relaciones triangulares.*

En la visión de la actual administración norteamericana, la estructura del poder a nivel mundial parece percibirse como la combinación de una estructura bipolar dentro de una estructura más amplia en que interactúan varios Estados en dos triángulos que se superponen. La estructura es bipolar porque el poder de la Unión Soviética y Estados Unidos es grandemente desproporcionado con respecto a a las demás naciones desde el punto de vista político, militar y económico. Sin embargo, por ser en una gran medida no utilizable, este poder conduce a una parálisis, que es aprovechada por China para afectar la relación soviética-norteamericana, creando desequilibrios que aumentan la incertidumbre, complican la adopción de políticas y estimulan el surgimiento de más opciones.

Los dos triángulos están formados por las interacciones entre Estados Unidos, la Unión Soviética y China, por una parte, y por las interacciones entre Estados Unidos, Japón y la Comunidad Económica Europea, por la otra. El primero es de naturaleza competitiva; el segundo, de carácter cooperativo. Estos son los focos centrales de un juego múltiple de poder que se mantendrá mientras no se produzca un brusco desequilibrio en la estructura bipolar Estados Unidos-Unión Soviética. Hay también posibles relaciones triangulares emergentes de secundaria importancia tales como los intentos de formar un triángulo China-Japón-Estados Unidos, pero aún es prematuro asignarle a estos nuevos triángulos un carácter central.

Dentro de tal visión se inscribe el gran diseño de la administración Carter en Estados Unidos, que consiste en hacer más cooperativo el triángulo Estados Unidos-Japón-CEE y menos competitivo el triángulo Estados Unidos-Unión Soviética-China. El primer triángulo debería transformarse en una comunidad de naciones desarrolladas apoyada no sólo en la estructura de poder involucrada en ella sino también en una ideología común: los valores humanos y polí-

ticos compartidos por las democracias industriales que la forman. Esta política es la que impulsó la Comisión Trilateral, organismo creado por iniciativa norteamericana para apoyar a nivel privado tal objetivo. El forjamiento de esta comunidad es de capital importancia para Washington, muy superior a la de sus relaciones triangulares con las dos potencias comunistas: a través de ella Estados Unidos estima que se puede estimular la recuperación económica mundial y promover la expansión económica de las potencias capitalistas. Al mismo tiempo, tal comunidad debe impulsar la cooperación con los países del Tercer Mundo, que se considera crucial, sobre todo después de la alianza OPEP-Tercer Mundo en el diálogo Norte-Sur. Esto explica el deseo de Estados Unidos de abandonar la política de confrontación o semi-confrontación con respecto a las naciones en desarrollo que caracterizaba al designio Nixon-Ford-Kissinger.

Lo esencial es que esta visión triangular del mundo que inspira a Washington no descansa en un equilibrio de poder sino en una política de maniobras que la complejidad múltiple de estas relaciones hace posible.

Cualquiera que sea la validez interpretativa que tal visión pueda tener, el dato objetivo es que en ella se basa la actual política de la administración Carter, aunque ésta no está exenta de ambigüedades e incluso contradicciones.

¿Cómo se podría insertar América Latina en tal visión? ¿Ofrece el esquema triangular interés para la región desde el punto de vista de la interpretación de sus relaciones internacionales?

A nuestro juicio, la transformación de América Latina en las últimas décadas obliga a replantear la interpretación de sus relaciones con EE. UU. y el resto del mundo y para ello el esquema triangular ofrece una perspectiva útil.

Concretamente proponemos que, en lugar de estudiar las relaciones EE. UU.-América Latina al estilo tradicional, se plantee un área de investigación que sitúe tales vinculaciones en el contexto de las múltiples interacciones políticas, económicas y militares entre la región y el triángulo capitalista por una parte, y el Tercer Mundo no latinoamericano por otra. La hipótesis central es que las crecientes relaciones de los países más importantes de América Latina con los vértices europeos y japonés, por un lado, y con el Tercer Mundo, por el otro, están adquiriendo particular relevancia con respecto a las relaciones verticales Estados Unidos-América Latina. En otras palabras, las relaciones de América Latina tienden a diversificarse en variados campos,

alterando el patrón tradicional de sus vinculaciones con el viejo "Coloso del Norte", todo lo cual se ve favorecido por la fluidez multipolar del sistema internacional y por la *détente*, que permite un mayor margen de maniobras para la política internacional de América Latina.

La alteración de este patrón tradicional deriva de múltiples causas entre las cuales cabe destacar, por su importancia, las siguientes: 1º el triángulo capitalista, considerado como una unidad, forma a su vez un nuevo triángulo cuyos otros vértices son los países de la OPEP y el resto del Tercer Mundo no productor de petróleo. El diálogo Norte-Sur institucionaliza esta relación, cuyos signos son la cooperación y el conflicto; 2º los países del triángulo capitalista desarrollan para América Latina políticas específicas que producen fricciones dentro del mismo; por ejemplo, la política nuclear de Alemania Federal con respecto a Brasil, que es resistida por EE. UU.; 3º La *détente* entre los grandes, repercute en América Latina, pero sus proyecciones reales dependerán del signo que ella adopte: cooperativo, competitivo o conflictivo; 4º El surgimiento de relaciones horizontales tanto en el plano intralatinoamericano como en el de las relaciones de la región con otros países del Tercer Mundo (movimientos de integración económica, formación de asociaciones de productores de materias primas, aumento del comercio intra Tercer Mundo, etc.).

El grado de alteración del patrón tradicional de relaciones EE. UU.-América Latina variará de país a país y dependerá del mayor o menor *status* internacional de las distintas naciones latinoamericanas. Esta consideración obliga, para no caer en una falsa "globalización" de las relaciones de América Latina con EE. UU. y el resto del mundo, a estudiar distintos casos que permitirían verificar hasta qué punto la hipótesis general es válida o falsa. Para ello, proponemos seleccionar estos casos entre tres categorías de países: los "mayores" como Argentina, Brasil, México y Venezuela; los "intermedios" como Colombia, Chile y Perú, y, los "menores" como los países del Caribe, Ecuador, etc.

Seleccionados los países para el estudio de "casos", se procedería a realizar una investigación empírica país por país, que estudiaría las alteraciones de la relación del patrón tradicional desde los puntos de vista económico, político y militar durante las tres últimas décadas. El énfasis de la investigación estaría centrado en la última década, período en el cual aparecen los fenómenos que permiten dar plausibilidad a la hipótesis.

Todas las investigaciones de países estarían basadas en un diseño

común que utilizaría las mismas categorías conceptuales de manera que los resultados pudieran compararse.

Un programa de investigación semejante cumpliría las siguientes funciones:

1º Permitiría estudiar el marco global mundial de las relaciones internacionales, las estructuras de poder que las caracterizan, la evolución que ellas han experimentado desde el sistema bipolar de la Guerra Fría hasta el sistema multipolar de la distensión, identificando las políticas seguidas por los distintos actores (China, Estados Unidos y Unión Soviética, etc.) con respecto a América Latina, y las reacciones de los distintos países estudiados ante ellas. Ello involucraría una revisión de las distintas teorías sobre relaciones internacionales que se han formulado en EE. UU. y otros países centrales.

2º Como el estudio implicaría una investigación empírica de las políticas exteriores de varios países, ello permitiría verificar hasta qué punto son verdaderas o falsas algunas afirmaciones que parecen gozar de general aceptación académica actualmente como, por ejemplo, la que establece que en el mundo multipolar de la *détente* las potencias intermedias y pequeñas gozarían de un alto grado de permisibilidad internacional. Se trataría de determinar las formas y grados en que dicha permisibilidad se manifiesta y, en caso de que ello ocurra, a través de qué políticas internacionales específicas los países han hecho uso de ella.

3º Permitiría analizar concretamente las interacciones entre el sistema político interno de los países estudiados y el sistema internacional, investigando temas tales como: a) los distintos sistemas organizacionales internos (aparato institucional) para la formulación de la política exterior; b) la forma en que los grupos de presión internos (y los partidos políticos en el caso de los gobiernos más o menos democráticos) operan en la formulación de la política internacional; c) la forma en que los actores transnacionales insertos en la estructura económica-social de un país influyen en la política exterior a través de sus modos de vinculación o inserción con los grupos de presión internos; d) las interacciones entre el proyecto político nacional y la política internacional; e) el sistema de alianzas o coaliciones globales con otros países, grupos o regiones (grupo de los 77, países no alineados, asociaciones de productores) que cada país selecciona para implementar su política exterior, y f) la forma en que las organizaciones internacionales influyen o condicionan la política internacional de un país y los distintos modos en que éste las utiliza para lograr los objetivos internacionales que se ha propuesto.

4º Permitiría analizar concretamente la inserción de cada país estudiado en el sistema económico-financiero internacional de post-guerra y la influencia que el progresivo deterioro y crisis de dicho sistema ha tenido en su comportamiento internacional, abriéndole posibilidades de actuación autónoma o estrechando los vínculos de su dependencia.

2. *La transformación del sistema de estratificación internacional intralatinoamericano y sus proyecciones regionales y globales.*

La nueva configuración de América Latina presenta niveles de estratificación internacional que son perceptibles aunque no se disponga aún de una metodología que permita medir con precisión el *status* de cada país. Los enfoques teóricos y empíricos que sobre la estratificación internacional se han intentado en el pasado⁸, son ahora insuficientes o fragmentarios, sobre todo después que el embargo y el alza de los precios del petróleo elevó considerablemente el *status* internacional de los países miembros de la OPEP sin relación alguna con elementos que antes se consideraban claves para la determinación de dicho *status*.

Las ideas que se expondrán aquí son, por tanto, provisorias y se expresan más bien a título ilustrativo para señalar el ámbito y las proyecciones del área de investigación propuesta.

Cualesquiera que sean las variables que se empleen para medir la estratificación internacional a nivel intralatinoamericano (y en sus proyecciones extrarregionales) aparecen claramente diversos niveles de estratificación que son el resultado del desarrollo histórico desigual de las naciones del área, y de situaciones derivadas de la distinta dotación y desarrollo de sus recursos humanos y naturales.

Utilizando dos variables (grado de viabilidad nacional, y grado de poder e influencia) hemos confeccionado el siguiente cuadro de la estratificación internacional intralatinoamericana y de sus proyecciones extrarregionales⁹.

La primera variable —grado de viabilidad nacional— se refiere

⁸Ver, por ejemplo, Gustavo Lagos, *International Stratification and Underdeveloped Countries* (Chapel Hill, N. C.: The University of North Carolina Press, 1963).

⁹El concepto de viabilidad nacional ha sido tomado de Helio Jaguaribe, "El Brasil y América Latina" en *Estudios Internacionales* Nº 29, enero-marzo de 1975. Se ha introducido diversas modificaciones a la aplicación que hace Jaguaribe de dicho concepto al clasificar a los países en cuanto a su viabilidad nacional.

ESTRATIFICACION INTERNACIONAL INTRALATINOAMERICANA Y SUS PROYECCIONES REGIONALES Y EXTRARREGIONALES

<i>Grado relativo de viabilidad nacional</i>	Subregional:	<i>Grado relativo de poder e influencia</i>	
		área de influencia generalizada	Subregional: de modelo económico influencia
Viabilidad individual relativa	Brasil	Bolivia, Paraguay y Uruguay	Chile y Uruguay*
	Venezuela		
	Argentina	Bolivia, Paraguay y Uruguay	
	México		
Viabilidad colectiva a través de fórmulas regionales de integración económica (FRUE).	Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile.		
Viabilidad colectiva a través de FRUE con problemas de difícil superación actual.	Paises Centroamericanos		
	Paises Nuevo Caribe		
Viabilidad a través de fórmulas extrarregionales de integración económica (Comecón) y de la ayuda de tras.	Cuba		

*Sobre el alcance de esta influencia ver en el texto la proposición 2.

(Continúa en pag. siguiente)

(Cont. Cuadro de pág. anterior: Estratificación Internacional...)

	Subregional: área prospectiva de influencia	Regional: por liderazgo internacional	Regional: por su "relación especial" con EE. UU.
Brasil	Cuenca Amazónica Cuenca del Plata		(Ver proposición 4)
Venezuela	Centroamérica Nuevo Caribe	SELA	(Ver proposición 4)
Argentina	Cuenca del Plata		
México	Centroamérica	Carta de D. y D. E. de Estados** SELA	(Ver proposición 4)
Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile.			
Países Centroamericanos			
Países Nuevo Caribe			
Cuba			

**Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados propuesta por México y aprobada por Naciones Unidas.
(Continúa en pág. siguiente)

(Cont. Cuadro de pág. anterior: Estratificación Internacional...)

	Regional: por influencia ideológica	En otras regiones	Bloque Tercer Mundo
Brasil	Chile y Uruguay (Doctrina Seguridad Nacional*)	África (tendencia a la penetración econ. y diplom.)	En negociaciones económicas
Venezuela			En negociaciones económicas
Argentina	Chile y Uruguay (Doctrina Seguridad Nacional*)		
México			Carta de D. y D. E. de Estados
Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Uruguay, y Chile.			
Países Centroamericanos			
Países Nuevo Caribe			
Cuba	En movimientos revolucionarios de izquierda	África (política militar)	En el grupo de los no alineados

***Tanio Brasil como Argentina han influenciado al actual régimen militar chileno en la elaboración de su Doctrina de Seguridad Nacional.

(Continúa en pág. siguiente)

(Cont. Cuadro de pág. anterior: Estratificación Internacional...)

Mundial

Brasil Potencia emergente

Venezuela OPEP
Diálogo Norte Sur

Argentina

México Posible (por sus grandes reservas de petróleo).

Ecuador, Perú, Colombia, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Chile.

Países Centroamericanos
Países Nuevo Caribe

Cuba En movimientos y gobiernos revolucionarios.

a la capacidad de un país para desarrollarse con cierto grado de autonomía sin recurrir a fórmulas de integración económica, entendidas éstas en un sentido amplio. Dicha capacidad depende de múltiples factores como su actual grado de desarrollo económico, su tasa de crecimiento, su dotación de recursos naturales y humanos, etc. La segunda variable —grado de poder e influencia— se refiere a la capacidad de un país de determinar acciones de otra nación o de grupos dirigentes de ella (poder) o de inducirla —por acciones de liderazgo, prestigio, influencia ideológica, etc.— a realizar o adoptar determinadas acciones (influencia).

El cuadro representa una aproximación *muy gruesa* al estudio de la estratificación internacional y su objetivo es tratar de identificar los efectos de la estratificación intralatinoamericana a nivel subregional, regional, extraregional, en la política de bloques y sus proyecciones mundiales. Por tanto, el análisis se centrará de preferencia en la segunda variable sugiriendo algunas proposiciones que podrían servir para configurar en definitiva el área de investigación propuesta.

Estas proposiciones son las siguientes:

1º Todos los países con viabilidad individual relativa (Brasil, Venezuela, Argentina, México) tienen un área de influencia subregional más o menos generalizada que en algunos casos reafirma tendencias históricas bien conocidas y en otros casos representa zonas prospectivas de influencia.

2º Además de su poder e influencia tradicionales (ahora acentuados) sobre Bolivia, Paraguay y Uruguay, Brasil ha ampliado su esfera de influencia, por el efecto de demostración de su modelo económico a Uruguay y Chile. El modelo económico brasilero, si bien ha influenciado a los de Chile y Uruguay, se diferencia de éstos porque es mucho más estatizante; en cambio los de Chile y Uruguay tienden a ser absolutamente liberales.

3º El proyecto político del Brasil está orientado a convertir al país en una potencia mundial (aunque sea de segundo orden). Aunque en el plano subregional trata de crear una zona de influencia a través del proyecto amazónico y del desarrollo de la Cuenca del Plata, a nivel regional Brasil se ha abstenido de ejercer acciones internacionales constitutivas de liderazgos, no obstante que su creciente *status* internacional parece proporcionarle una potencial primacía regional¹⁰.

¹⁰William Perry, *Contemporary Brazilian Foreign Policy: The international strategy of an emerging power*. (Beverly Hills: Sage Publications, 1976) p. 36.

Su influencia en el bloque del Tercer Mundo es más bien táctica que estratégica; ello significa que, a corto y mediano plazo, Brasil mantiene viva su presencia en dicho bloque, pero a largo plazo su objetivo real es actuar individualmente por su propia gravitación internacional. Sus actuales acciones para penetrar económica y diplomáticamente en Africa forman parte de esta tendencia.

4º Históricamente, EE.UU. ha considerado a Brasil como país clave en América Latina, es decir, como su aliado preferencial, y la política internacional de Brasil ha tendido a mantener una relación especial con EE.UU.. Los recientes roces entre ambos países en materia de derechos humanos y por la oposición norteamericana al contrato entre Alemania Federal y Brasil para el desarrollo de la energía nuclear, revisten, al parecer, un carácter coyuntural.

Sin perjuicio de lo anterior, Brasil estaría tratando de crear, ahora una "relación especial" con Japón en el plano económico¹¹. Los vínculos tradicionales de Brasil con EE.UU. y recientemente con Europa Occidental y Japón dan plausibilidad a la hipótesis de que Brasil constituiría una especie de plataforma subimperialista para la acción de las potencias capitalistas.

Venezuela estaría constituyendo una "relación especial" emergente con los EE.UU. debido al carácter estratégico que para éste tiene la importación de petróleo venezolano. Dicha "relación" se reforzaría por el hecho de que el régimen político venezolano corresponde, a grandes rasgos, al modelo político norteamericano deseable para América Latina.

Desde la instauración hace ya varias décadas de su actual modelo político, México ha tenido una "relación especial" con EE.UU. porque la estabilidad política que dicho modelo le ha procurado, ha permitido un flujo permanente de inversión norteamericana en el país. Las cuantiosas reservas petroleras descubiertas recientemente tenderían a reforzar dicha "relación especial" por haberse convertido México en exportador potencial de gas y petróleo a EE.UU.

Cabe señalar que la "relación especial" con Estados Unidos de Brasil, Venezuela y México tiene un carácter ambivalente como fuente de influencia sobre el resto de América Latina. En efecto, por el hecho mismo de existir tal "relación", el país latinoamericano que la tiene se coloca también en una "relación especial" con el resto de los países la-

¹¹Claudio Véliz, "Errores y omisiones: notas sobre la política exterior de los países de América Latina durante los últimos diez años" en *Estudios Internacionales*, Año x, Nº 40, octubre-diciembre de 1977, pp. 9-10.

tinoamericanos, lo cual puede aumentar su influencia sobre ellos, ya que puede tratar bilateralmente con el coloso del Norte, o bien, disminuirla en el caso de que en la región prevalezcan sentimientos antinorteamericanos que hagan aparecer dicha relación como "sospechosa" políticamente. En este último caso, la "relación especial" tendrá un carácter negativo como fuente de influencia regional; sin embargo, si el país latinoamericano que tiene la "relación especial" con EE.UU. ejerce al mismo tiempo acciones internacionales constitutivas de liderazgo regional (como las analizadas en las proposiciones 5 y 6), dichas acciones contrarrestarían el efecto negativo señalado y reforzarían su influencia regional.

5º Argentina y Brasil han influenciado ideológicamente a los actuales regímenes de Chile y Uruguay en la elaboración de su doctrina de Seguridad Nacional. Esporádicamente Bolivia, Ecuador y Perú se han inspirado en ciertos aspectos de dicha doctrina.

6º Venezuela, que tiene sin duda una viabilidad individual relativa inferior a la de Brasil, ha creado o está creando una esfera de influencia en Centroamérica a través de créditos petroleros y otras acciones y está penetrando también económicamente en el Nuevo Caribe¹². Por otra parte, a través de una combinación de acciones internacionales de liderazgo y de su importante papel como país miembro de OPEP, Venezuela está desempeñando un rol significativo en el bloque del Tercer Mundo con proyecciones mundiales en el Diálogo Norte-Sur. Además, regionalmente ha ejercido cierto liderazgo por medio de acciones internacionales como la iniciativa (conjunta con México) para la creación del SELA.

7º México está creando su zona de influencia en Centroamérica a través de créditos, inversiones y asesoría técnica, quizás en una escala menor que la de Venezuela pero por un esfuerzo sostenido desde hace más larga data. Además ha ejercido influencia regional y liderazgo con la iniciativa para la creación de SELA y el proyecto de Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados que propuso en la UNCTAD III y que fue aprobado por las Naciones Unidas, alcanzando

¹²El Nuevo Caribe designa a una nueva subregión de América Latina formada por países de habla inglesa; comprende a los Estados ribereños de Bélize, en el Oeste, y Guyana, en el Sudeste y una cadena de islas formadas por los estados independientes de Trinidad y Tobago, Grenada, Barbados, Jamaica, Sta. Lucía y Dominica, los Estados asociados semiautónomos de las Antillas Menores-San Vicente, Antigua y San Cristóbal-Nieves-Anguila y la Colonia de Monserrat, todos asociados en mayor o menor grado en la Comunidad del Caribe o Caricom.

vigencia mundial. Por la cuantía de sus reservas petroleras, México podría también alcanzar gravitación mundial.

8º Ningún país que carece de viabilidad individual relativa tiene actualmente poder e influencia regionales en ámbito alguno, ni aún por acciones de liderazgo internacional. En este sentido, Chile, que ejerció en el pasado acciones de este tipo por su prestigio internacional derivado de su régimen democrático, de la excelencia de su educación superior y de sus iniciativas internacionales en diversos campos, ha dejado de cumplir este papel, produciendo un vacío de liderazgo que Venezuela y México parecen tender a llenar. Sin embargo, tanto Chile como otros países latinoamericanos podrían, en el futuro, ejercer acciones de liderazgo internacional que no estén basadas en su escasa gravitación económica derivada de su carencia de viabilidad individual relativa.

9º Cuba, cuya viabilidad nacional se hace posible por su pertenencia al Comecón y por la ayuda económica de la URSS, ejerce influencia regional de tipo ideológico, extiende su influencia (o poder) a África (operación Angola y otras), gravita en el bloque de los no alineados dentro del Tercer Mundo y, a nivel mundial, en movimientos y gobiernos revolucionarios.

10º Los países del Nuevo Caribe podrían adquirir una cierta gravitación de influencia en América Latina por su poder de votación en la OEA, sus regímenes democráticos y sus vinculaciones con otras regiones del Tercer Mundo a través del grupo ACP y con la Comunidad Económica Europea por su participación en el Convenio de Lomé¹³.

3. América Latina y el Nuevo Orden Mundial.

En esta sección se propone una tercera área de investigación centrada en el estudio de América Latina con respecto al nuevo orden mundial. Se trata, por tanto, de un área que pertenece al campo de los estudios futuroológicos o prospectivos, estudios que han proliferado de tal manera en las dos últimas décadas que cuentan ya con una frondosa literatura, y con un número tan considerable de cultivadores que puede hablarse sin exageración de un movimiento futuroológico de alcance mundial¹⁴.

¹³El Convenio de Lomé es un acuerdo de cooperación económica que vincula a los países del llamado grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) con la Comunidad Económica Europea.

¹⁴National Science Foundation, *The study of the Future. An Agenda for Research* (Washington DC.: U.S. Government Printing Office, 1977) p. 3.

La proposición de un área de investigación en este campo resulta particularmente difícil, pues el universo de estudio es tan amplio como el porvenir de la sociedad humana en escala planetaria. Esta constatación obliga necesariamente a ser selectivo, es decir a restringir el área a ciertas materias consideradas como de mayor significación, y la selectividad envuelve el peligro del error en la elección de los campos de estudio en términos de su real importancia para el futuro de América Latina. Es por esta razón que las proposiciones de esta sección deben considerarse como esencialmente provisorias y como meramente exploratorias en el intento de definir un campo verdaderamente relevante para nuestro propósito.

Cuando en 1975, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los instrumentos 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) que aprobaron la Resolución y el Programa de Acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), el movimiento futuroológico se encontraba ya en pleno florecimiento como ha quedado indicado.

Tanto el NOEI como el movimiento futuroológico habían surgido de la conciencia de una ilegitimidad. Pero mientras el NOEI enfocaba esta ilegitimidad en el sistema económico internacional de postguerra, en su evidente crisis y en la necesidad de crear un nuevo sistema de carácter más igualitario para las posibilidades de desarrollo económico de los Estados-Naciones, el movimiento futuroológico, por lo menos en alguna de sus versiones, ya había diagnosticado una ilegitimidad más extensa y profunda, la ilegitimidad del orden existente en su sentido más amplio, propiciando un Nuevo Orden Mundial (NOM) igualitario para los seres humanos, que hiciera posible el desarrollo integral de cada habitante del planeta. El NOEI tiene pues un carácter mucho más concreto (aunque en sí mismo es también necesariamente vago) pero en el fondo, su concepción mantiene mecanismos y motivaciones fundamentales del orden vigente, ya que imagina o supone que los sistemas económicos del Tercer Mundo pueden alcanzar un orden igualitario en un nuevo orden económico internacional "que seguirá extrayendo su dinamismo de la producción para la exportación y de las corrientes internacionales de inversiones y de innovación tecnológica"¹⁵; supone que el "desarrollo" entendido en su sentido más convencional significaría para el Tercer Mundo lo que ha significado para los países que ahora son prósperos e industrializados es decir, producción y consumo masivo que se estimulan mutuamente, pero que las crisis

¹⁵Marshall Wolfe, "Las utopías concretas y su confrontación con el mundo de hoy", CEPAL/DE-134, marzo, 1976, p. 2.

cíclicas, la lucha por los mercados, la explotación de los débiles por los fuertes, la degradación del medio ambiente humano y otras desventajas de esa clase de desarrollo se atenuarían por una mezcla de planificación, negociación y buena voluntad”¹⁶. Aunque retóricamente el Tercer Mundo o algunos de sus líderes critique el modelo de las sociedades de consumo, las premisas en que descansaría el NOEI parecen ser las señaladas y, en todo caso, la unidad básica en su negociación continúa siendo el Estado-Nación.

En cambio, el NOM cuestiona la concepción misma del “desarrollo” convencional, postula un “desarrollo integral” del ser humano en todas sus potencialidades, plantea un desarrollo centrado en la plena expresión del hombre y no en el Estado-Nación, aunque no niegue la necesidad de éste como instrumento para alcanzar el fin. Supone en consecuencia, una transformación política, económica, social y cultural, una verdadera “revolución cultural” que transformaría radicalmente las motivaciones del orden vigente no sólo en sus aspectos económicos sino también en las ideas, creencias, símbolos y valores humanos, de tal manera que se produciría un cambio en escala mundial que movilizaría a todas las fuerzas sociales con algún poder y alteraría las prioridades humanas.

De la comparación de ambos modelos futuroológicos, y de los antecedentes que han llevado a su formulación fluyen claramente algunas conclusiones: 1º El modelo NOM constituye una utopía más o menos grandiosa que incluye necesariamente un nuevo orden económico internacional, pero de un tipo que debería ser radicalmente distinto al NOEI oficial; 2º El modelo NOEI aparece por sus modestas dimensiones, una utopía mucho más concreta, comparada con su congénere, y por tanto, aparentemente más realizable; 3º El NOEI está basado en la concepción de la crisis del sistema económico; el otro modelo parte del supuesto de la crisis generalizada de la sociedad humana; 4º Recientes declaraciones adoptadas internacionalmente en diversas reuniones permiten constatar que, a primera vista, ambas corrientes se complementan; “sin embargo, el modo como se yuxtaponen en las declaraciones sugiere una serie de transacciones entre visiones muy distintas de las sociedades humanas y su ‘desarrollo’, una nueva fase en los largos intentos de definir este esquivo concepto, en la que voceros de las distintas posiciones aportan nuevos elementos utópicos-normativos y tratan de encontrar un terreno común ante la actual y multifacética crisis internacional. Entre los partidarios de una u otra corriente

¹⁶*Ibid.*

no se puede trazar una línea divisoria que separe a un lado los voceros de los países 'desarrollados' y al otro los del Tercer Mundo; quienes son parte de una y otra provienen de ambos laos de esa línea"¹⁷; 5º No obstante estas transacciones entre los representantes de ambas corrientes, estos "compromisos" no pueden ocultar las contradicciones evidentes que existen entre ambos enfoques. Por ejemplo, de acuerdo con el NOEI los países "desarrollados" deberían seguir aumentando sus compras de materias primas a los países en desarrollo a precios estables y altos, y deberían abrir sus mercados a la importación de manufacturas procedentes del Tercer Mundo; en cambio, la concepción del NOM llevaría a exigir que los países "desarrollados" utilicen con mayor economía las materias primas y dejen una parte mucho mayor de ellas para satisfacer las necesidades de los países "en desarrollo"; estos últimos deberían también expandir sus manufacturas, especialmente para atender las necesidades básicas de sus propios habitantes. El NOEI implicaría que ambos grupos deben hacerse cada vez más interdependientes; el NOM implicaría que deben hacerse más autosuficientes y consideraría así la restricción consiguiente de ciertas líneas de crecimiento, no como un desastre, sino como un adelanto¹⁸.

El análisis anterior no hace sino confirmar nuestra anterior afirmación respecto a las enormes dificultades de plantear una agenda de investigación en el área de los estudios futorológicos.

Sin embargo, trataremos de configurar el área de investigación propuesta a través de una selección de campos de estudio que nos parecen relevantes. Los criterios de selección utilizados parten de las siguientes proposiciones generales:

1º Cualquiera que sea la corriente a la que se adhiera (NOM o NOEI), es indudable que la realización de los objetivos (en uno u otro caso) implica una transformación de la actual distribución del poder mundial, radical en el caso del NOM, mucho más modesta, "reformista", en la del NOEI, porque ya sea que se considere el sistema económico internacional actual en proceso de desintegración, o el sistema planetario, es evidente que ambos descansan en estructuras mundiales de poder y ninguna estructura de poder se modifica por una cesión gratuita o generosa por parte de sus beneficiarios (grupos, clases sociales y naciones) sino como resultado de una nueva correlación de fuerzas históricas que inclinan la balanza en favor del cambio; por

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid.*, p. 16.

tanto, proponemos centrar el área de la investigación en los aspectos políticos, en las estructuras de poder internacionales.

2º La visión del NOEI, que cuenta ya con el respaldo de los gobiernos del Tercer Mundo, puede enriquecerse con la visión del NOM y dar origen a nuevos planteamientos concretos de acción internacional que se incorporen gradualmente a las reivindicaciones del Tercer Mundo. Este solo punto requiere un vasto esfuerzo intelectual de tipo interdisciplinario, en el cual la comunidad académica y las fuerzas sociales progresistas del Tercer Mundo pueden jugar un papel significativo. Este vasto esfuerzo podría centrarse en varios aspectos: a) Un esfuerzo de tipo teórico destinado a desentrañar las contradicciones que ofrecen ambos tipos de visiones del futuro; b) La identificación de las contradicciones antagónicas y no antagónicas entre ambas visiones; c) El enriquecimiento de la concepción del NOEI con aquellos aspectos no antagónicos de la otra visión; d) La concepción y el diseño de estrategias internacionales de movilización política y social en que las fuerzas sociales y los gobiernos progresistas del Tercer Mundo tratarían de elevar el nivel de conciencia emergente sobre los problemas planetarios.

3º Para la investigación de los aspectos políticos del nuevo orden mundial, sugerimos que se seleccionen los siguientes campos para identificar las alternativas que pueden presentarse en las correlaciones de fuerzas internacionales favorables o adversas al cambio en la distribución del poder mundial:

A) Los escenarios alternativos de la *détente* con relación a las posibilidades de acción internacional de los países de América Latina y del Tercer Mundo; B) Los escenarios alternativos del mundo transnacional en relación a América Latina y al resto del Tercer Mundo. C) La identificación de las posibles coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la *détente* y del mundo transnacional:

A. Los escenarios alternativos de la *détente*.

En primer término, debería realizarse un diagnóstico del proceso de *détente* en relación con América Latina y el resto del Tercer Mundo a fin de identificar cuáles son los verdaderos alcances para el Tercer Mundo de este proceso y sus proyecciones futuras. Las audiencias (*hearings*) realizadas en el Congreso de los EE. UU. al respecto sugieren que existiría un consenso más o menos amplio de tipo bipartidista respecto a la *détente*, concebida ésta como una reducción de las tensiones

entre las superpotencias destinada a evitar el peligro de una guerra nuclear o a disminuirlo substancialmente; pero que más allá de este consenso habría una variedad de opiniones respecto a cuánta *détente* es aconsejable en materia de cooperación económica, comercial científico-tecnológica, espacial etc.¹⁹.

Planteadas la cuestión: ¿cuánta *détente* es aconsejable? surge otra pregunta: ¿la *détente* es un instrumento hegemónico o representa un nuevo marco de interacciones entre las superpotencias que favorece en general al resto del mundo? Dicho en otra forma, el entendimiento entre las superpotencias podría tener el propósito de aliviar las tensiones entre ellas para dejarlas con las manos libres frente a los países débiles o a las potencias intermedias menores, y podría ser así una nueva forma de condominio, en lugar de ser un marco diferente para la cooperación internacional que facilitara una nueva distribución del poder mundial, y permitiera la reestructuración del sistema internacional.

La segunda interrogante se refiere a la posible existencia de una “*détente de preferencia*” (a la cual Kissinger se ha referido para rechazar esta noción), “en la que se pacificaría una región mientras en otra se mantiene un conflicto activo”²⁰. Este concepto, bajo ciertos aspectos, podría considerarse como una expresión de la versión del condominio.

Por último, se ha señalado en un ensayo más o menos reciente que el proceso futuro de ella podría dar origen a tres formas de *détente*: cooperativa, competitiva o conflictiva²¹. La “*détente cooperativa*” representaría el escenario en que el proceso alcanzaría su plena madurez y consolidación, lográndose una meta que abriría el paso a un nuevo proceso histórico, “progresándose a una especie de *entente*, que en modo alguno quedaría reducida a la actual ventaja de las dos superpotencias, sino que afectaría asimismo en forma positiva al grupo mayoritario de los demás países”, produciría ciertos efectos desde una perspectiva global favoreciendo procesos tales como la “*desatelación*” de las naciones dependientes, la instauración de autoridades

¹⁹Gustavo Lagos, *La détente y las crisis planetarias*. Serie de Publicaciones Especiales del Instituto de Estudios Internacionales N° 16, Santiago, Chile, 1976, pp. 1-17.

²⁰“El punto de vista de Kissinger sobre la *détente* y las naciones en desarrollo”, Texto Oficial del United States Information Service, Washington, mayo 14 de 1974.

²¹José Medina Echavarría, “América Latina en los escenarios posibles de la *distensión*” en *Revista CEPAL*, Segundo Semestre, 1976, pp. 9-87. El análisis de estos tres tipos de *détente* se basa en este texto.

funcionales de competencia mundial para hacer frente a problemas universales²², un ordenamiento económico basado en el predominio de los enfoques económicos multilaterales sobre los bilaterales, la creación de un clima más propicio para los gobiernos democráticos, etc.

La détente competitiva representaría la simple proyección de las circunstancias actualmente vividas, caracterizadas por una movilidad e inestabilidad acentuadas en el escenario internacional, con fluctuaciones oscilantes entre tendencias de avance hacia la forma de *détente* cooperativa antes esbozada y tendencias de retroceso hacia la forma de *détente* conflictiva que se analizará más adelante.

Los conflictos y tensiones propios de este tipo de *détente* harían gravitar el sistema internacional hacia el *statu quo* y producirían efectos inversos a los señalados en el escenario de la *détente* cooperativa, ya que seguiría subsistiendo “la política de seguridad con las soberanías nacionales como su núcleo”, la cual tendería a sobreponerse como modelo a cualquier otro.

La détente conflictiva difiere de la *détente* competitiva “no en la inexistencia en ésta de tensiones conflictivas, sino en el grado de ellas que alcanzarían su máxima expresión, llevando a la *détente* ‘conflictiva’ a una crisis definitiva, cada vez más aguda, que la pare en seco en su proceso y la aniquile en su meta”, abocando al mundo al holocausto nuclear.

Las tres categorías de *détente* (cooperativa, competitiva y conflictiva) antes analizadas podrían combinarse con las otras formas identificadas de este proceso —*détente* hegemónica y *détente* de preferencia— dando origen a un esquema analítico que podría servir de base para el diseño de estrategias de política internacional por parte de América Latina y del resto del Tercer Mundo, destinado a promover aquellas formas de *détente* que más favorezcan la desatelerización de estos países y la emergencia de un clima favorable a la configuración de un nuevo orden mundial.

B. Los escenarios alternativos del mundo transnacional en relación a América Latina y al resto del Tercer Mundo.

El mundo transnacional está compuesto por innumerables actores que operan sobre, por encima y al interior de las naciones. En un sentido restringido, comprende sólo a las corporaciones transnacionales (CT)

²²Para un estudio de cuáles podrían ser estas agencias mundiales, ver Gustavo Lagos y Horacio Godoy, *Revolution of Being, A Latin American View of the Future* (New York; The Free Press, 1977), pp. 135-153.

como la General Motors, la IBM, la Boeing, la Hitachi; en un sentido amplio, incluye a actores tan distintos como las religiones universales y las organizaciones internacionales de trabajadores.

Se propone aquí efectuar un diagnóstico de la acción de las corporaciones transnacionales (CT) y de otros actores transnacionales relevantes para la región que habría que identificar, como por ejemplo, las organizaciones de trabajadores, con el objeto de determinar; a) El ámbito y alcance de su real poder e influencia en el campo económico, político y cultural, b) La forma cómo cada nación percibe en su territorio su presencia y acción; c) Las políticas que cada país sigue a su respecto, desde aquéllas que consideran dicha presencia y acción como positiva hasta aquéllas que las estiman perjudiciales y tratan de regularlas y limitarlas. d) Las percepciones que las CT y los otros actores transnacionales, objeto de la investigación, tienen de las iniciativas tendientes al establecimiento de un nuevo orden internacional y las acciones concretas que de tales percepciones se derivan. Al respecto cabe señalar que las CT que tienen su casa matriz en EE. UU. han favorecido la política de détente como un camino propicio a sus intereses de penetrar en las economías socialistas. Al seguir esta política estarían favoreciendo formas de la détente cooperativa, las cuales (de ser acertado el análisis general afectuado más arriba) serían adecuadas para la creación de actitudes favorables a un nuevo ordenamiento mundial y favorecerían una mayor libertad de acción para los países latinoamericanos.

Sin embargo, a nivel latinoamericano, parecería que las iniciativas tendientes a un nuevo orden internacional perjudicarían los intereses de las CT, ya que el nuevo ordenamiento presumiblemente contemplaría formas multilaterales de control de sus actividades.

Otros actores transnacionales —o vinculados a ellos— como las organizaciones laborales de los EE. UU. (i. e., AFL-CIO) podrían, en cambio, favorecer nuevas formas de ordenamiento internacional, ya que en el orden vigente dichas organizaciones critican la acción de las CT puesto que éstas exportan empleos a América Latina y otras regiones del Tercer Mundo, en desmedro de los intereses del trabajador norteamericano; e) las iniciativas que los países latinoamericanos en defensa de su interés nacional han adoptado para restringir o controlar el ámbito de acción de las CT y de otros actores transnacionales.

En la actualidad diversos organismos internacionales (como la NU, la CEPAL, etc.) y otros de carácter académico realizan investigaciones con respecto a los actores transnacionales. Se propone hacer un relevamiento de dichas investigaciones con el objeto de conocer su contenido

específico y sus hipótesis generales de trabajo; realizado lo anterior, se procedería a delimitar con precisión el área de investigación aquí apenas esbozada con el objeto de identificar escenarios alternativos de los actores transnacionales en relación al futuro de América Latina y de identificar sus interrelaciones con los escenarios de la déttente.

Realizado el diagnóstico, de la misma manera que se ha sugerido en el caso de la déttente, se trataría de diseñar estrategias políticas de América Latina para la acción internacional de la región, tendientes a maximizar su poder de negociación y acción para la promoción de un nuevo orden internacional con respecto a los actores transnacionales.

C. Identificación de las coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la déttente y del mundo transnacional.

Ya hemos señalado más arriba que el orden vigente descansa en las estructuras de poder mundial, que la distribución de dicho poder no se hará por una concesión gratuita de sus actuales beneficiarios sino por una nueva correlación de fuerzas históricas que alteren el actual *statu quo* en sentido favorable a la emergencia de un nuevo ordenamiento mundial.

Los diagnósticos sobre el estado actual de la déttente y del mundo transnacional, de sus escenarios futuros en América Latina, y de las estrategias políticas que en general América Latina podría seguir en el contexto de dichos escenarios, proporcionarían el marco general de análisis para la investigación de las nuevas coaliciones o alianzas de poder internacional que América Latina podría contribuir a formar o en las que podría participar en los escenarios alternativos de la déttente y del mundo transnacional.

La hipótesis general de trabajo es que las estructuras de poder mundial no son monolíticas y que las "grietas" de los sistemas y subsistemas de dominación-dependencia que componen dichas estructuras ofrecen oportunidades de acción a los países de América Latina y del resto del Tercer Mundo para crear nuevas coaliciones de poder internacional tendiente a maximizar su capacidad de negociación internacional. Un ejemplo típico a este respecto es la iniciativa conjunta de Venezuela y Arabia Saudita a comienzos de la década del sesenta, que desembocó en la creación de la OPEP, (y de su subsistema, la OPAEP) organización que hizo posible en la década del 70 la revolución en los

precios del petróleo y la plena emergencia de dicha entidad como una nueva coalición de poder con capacidad de influencia y negociación mundiales.

El acuerdo de la OPEP con el grupo de los 77 (que actualmente tiene más de 100 países y que surgió como grupo de presión en la UNCTAD) hizo posible la constitución de la alianza OPEP-Tercer Mundo no productor de petróleo, alianza que obtuvo la resolución de la NU para el establecimiento del NOEI y el programa de acción consiguiente, y forzó al mundo capitalista industrializado a entrar en el diálogo Norte-Sur.

Los ejemplos señalados dan plausibilidad a la hipótesis general de trabajo antes indicada. Si la hipótesis es válida, podría pensarse que existe un campo de innovación internacional en las relaciones entre naciones que habría que investigar sistemáticamente para identificar posibles nuevas "coaliciones" internacionales de poder desde el punto de vista latinoamericano y del resto del Tercer Mundo.

El informe preparado para el Club de Roma bajo la dirección del Premio Nobel de Economía, Jan Tinbergen, denominado RIO —Reshaping the International Order—, llega a las mismas conclusiones sobre la necesidad de las nuevas coaliciones en relación al nuevo orden cuando expresa: "nuevas estructuras de poder pueden ser construidas a través de la creación de nuevas coaliciones". Estas pueden ser formadas a nivel nacional e internacional y ser de carácter político, con el objetivo de establecer nuevas combinaciones de poder e influencia²³.

La sola formulación de la agenda de investigación planteada en este artículo da plausibilidad a la tesis de que el modelo tradicional de análisis del sistema interamericano es obsoleto y que el futuro de dicho sistema únicamente puede estudiarse dentro de la perspectiva global cuyas líneas centrales de investigación se han esbozado.

²³Jan Tinbergen (ed.), RIO: *Reshaping the International Order; A Report to the Club of Rome* (New York: Dutton and Co, 1976) pp. 105-197.