

Los Estudios Internacionales en América Latina: algunas contribuciones

Uno de los elementos centrales del pensamiento latinoamericano acerca de los problemas del desarrollo, que tanta influencia ha tenido no sólo sobre los países de la región sino que en todo el Tercer Mundo a través de la labor de la CEPAL y la UNCTAD, consiste en haber señalado la estrecha dependencia de los procesos nacionales de desarrollo con respecto al marco externo. Esa dependencia, claramente visible en la evolución histórica de los países latinoamericanos, se ha acentuado en forma significativa en un mundo caracterizado por el creciente entrelazamiento entre las diversas sociedades nacionales y por la rápida transmisión internacional de los cambios económicos, políticos y culturales. Resulta paradójal, entonces, el escaso desarrollo que ha tenido en nuestros países el estudio de las relaciones internacionales, como disciplina académica, dentro del conjunto de las ciencias sociales. Contra ese telón de fondo, resulta interesante examinar algunos de los avances y rasgos que ha registrado el desarrollo de la disciplina durante estos últimos años, desde el punto de vista de los aportes efectuados por la revista *Estudios Internacionales*¹.

Lo que permite hablar de un aporte de Estudios Internacionales al desarrollo de la disciplina es el hecho de que la revista no ha sido tanto el resultado de una programación editorial de carácter impersonal, sino el fruto de un diálogo continuo entre un grupo de estudiosos de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos interesados en compartir y debatir sus ideas, lo que ha hecho de ella una especie de "seminario permanente". En ocasiones, ese diálogo se expresó en la formación de agrupaciones de

¹Estudios Internacionales, publicación que con esta edición cumple trece años de labor, ha estado permanentemente interesada en examinar el estado de la disciplina. Entre las contribuciones más recientes, ver los trabajos de Celso Lafer. (El Estudio de las Relaciones Internacionales de América Latina, Nº 48); Gustavo Lagos (Tendencias y Perspectivas del Estudio de las Relaciones Internacionales: Tareas para América Latina, Nº 50); Heraldo Muñoz (Los Estudios Internacionales en América Latina: Problemas Fundamentales, Nº 51, y el de Rosario Green, publicado en este mismo número. Estas notas se basan en la introducción del volumen titulado Las Relaciones Internacionales de América Latina, de que es editor el autor, que será publicado próximamente en la Serie Lecturas del Fondo de Cultura Económica.

carácter estable, como el Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL)².

Tres aportes se ha procurado efectuar a través de ese diálogo.

- Promover el perfeccionamiento de los estudios internacionales como una disciplina académica y acentuar su vinculación con los problemas del desarrollo.
- Mantener el análisis dentro de una perspectiva latinoamericana, no para evitar el examen de los intereses nacionales, sino por estimarse que América Latina debe actuar en el escenario internacional en forma concertada y que, por consiguiente, desde el punto de vista de las relaciones internacionales, la región constituye un legítimo campo de estudio.
- Desarrollar, en la medida de lo posible, un enfoque transdisciplinario, más interesado en alcanzar una comprensión real de los problemas que en el avance formal de la disciplina, en un escenario internacional caracterizado por la creciente complejidad e interdependencia de los temas.

Porque es precisamente esa complejidad e interdependencia de los temas lo que torna imposible que el estudio y la conducción de los asuntos internacionales continúe entregada exclusivamente a los diplomáticos, los juristas y los militares, y hace necesario ampliar un enfoque más amplio e integrado. Por lo demás, en esto la revista no ha hecho sino seguir la experiencia de quien hace ya treinta años imprimió una dirección definitiva a los estudios sobre el desarrollo y las relaciones internacionales de los países latinoamericanos, al reconocer.

“He procurado llegar a una interpretación global que abarque los elementos más importantes del desarrollo. Son elementos económicos, tecnológicos, sociales, culturales y políticos. Proponerse en explicar la realidad a la luz de una teoría solamente económica es perderse irremisiblemente en un callejón sin salida”³.

¿Cuál ha sido la contribución de estos trabajos al desarrollo de la disciplina? Creemos que, sin proponérselo de un modo especial, han contribuido, en primer lugar, a delimitar su campo de estudio y a evitar que ella continúe siendo aquel “cajón de sastre” a donde van a parar los aportes de otras disciplinas a que se refería hace veinte años una obra ya clásica⁴; en segundo lugar, a destacar

²El RIAL es una asociación de centros latinoamericanos de investigación interesados en el análisis de esta problemática.

³Raúl Prebisch, *Notas sobre el Desarrollo del Capitalismo Periférico*, Estudios Internacionales, N° 43.

⁴Stanley Hoffman, *Contemporary Theory in International Relations*.

su relevancia en un período en que es posible percibir con mayor claridad que en el pasado el hecho de que el desarrollo de los países latinoamericanos ha ido acompañado de una creciente integración de esos países en el sistema internacional, y en que se han acentuado las relaciones de interdependencia entre todos los pueblos del mundo y, en tercer lugar, a suministrar elementos de juicio para optar entre los diversos enfoques con que es posible trabajar en este campo, ensayando aquellos que parecerían ser más adecuados a las necesidades de nuestros países.

Las relaciones internacionales han recorrido un largo camino en la América Latina antes de lograr definir su campo de estudio y de poder afirmarse como una disciplina dotada de especificidad propia —una jornada que, en muchos casos, aún no ha concluido. Durante largo tiempo el estudio de los problemas internacionales fue monopolizado por la historia diplomática, los estudios jurídicos o los análisis de tipo geopolítico, debido a la tradicional gravitación de esos enfoques y a la falta de una formación moderna en este campo. Más adelante, los internacionalistas —incluyendo entre ellos a algunos que habían tenido acceso a modernos centros de formación en esta disciplina— dejaron con frecuencia que su imaginación fuera capturada por el análisis de algunos procesos específicos cuyo estudio, equivocadamente, les parecía constituir una expresión de “modernidad”: así, por ejemplo, fenómenos tales como las esferas de influencia, la solución de conflictos, la organización internacional, el sistema interamericano, la integración económica regional o, más recientemente, las corporaciones multinacionales mantuvieron de manera pertinaz su prestigio entre los estudiosos de las relaciones internacionales aún largos años después de haber perdido la relevancia que una vez tuvieron o de haber cambiado profundamente de naturaleza, como consecuencia de las transformaciones experimentadas por el sistema internacional. Pero tal vez la ilusión más peligrosa haya sido la de confundir el estudio de las relaciones internacionales con el de la política exterior de cada país, particularmente tratándose de naciones en que esta última es naturalmente débil, y en que la dependencia frente al marco externo es extremadamente aguda. Este error óptico, al aislar el análisis de la política exterior de los países con respecto al contexto internacional en que ésta debe formularse y del cual derivan sus condicionamientos básicos, distorsiona el análisis y, lo que es más grave, compromete la validez de las prescripciones que de él podrían resultar. La mera observación del comportamiento de una o varias de las unidades que componen el sistema internacional no sustituye el análisis de dicho sistema como tal, ya que la interacción entre sus diversos elementos integrantes crea una estrecha relación de interdependencia y da lugar al surgimiento de nuevos factores, que pasan a influir de un modo creciente en la polí-

tica exterior de los países y muchas veces incluso en las decisiones que éstos adoptan en el ámbito interno. “La política exterior —señala un autor que se ha dedicado al estudio de estas interacciones— no se desarrolla en el vacío. Tampoco surge exclusivamente de las demandas que se originan en el interior de las sociedades. Los sistemas internacionales más amplios cuyos subsistemas son las sociedades nacionales, sirven también de estímulo a la conducta externa de estos últimos. El estudioso de la política exterior debe ser también un estudioso de la política internacional. El no puede estudiar el comportamiento externo de los estados nacionales independientemente del contexto internacional más amplio en que éste se expresa y hacia el cual se dirige⁵.

La segunda contribución de esta revista al desarrollo de la disciplina consiste en haber llamado la atención acerca de su relevancia en una época en que las relaciones internacionales de los países latinoamericanos han pasado a tener una importancia creciente para el desarrollo de sus sociedades y, al mismo tiempo, a expresarse bajo modalidades nuevas. “La experiencia de los últimos años demuestra que la América Latina ha seguido un curso de desarrollo más abierto y entrelazado con la economía internacional. Este hecho no es nuevo, como a todos nos consta. En efecto, la gravitación de los factores externos ha sido una constante histórica en la región y, en general, en los países en desarrollo. Lo que sí es nuevo son las modalidades que ha adquirido este fenómeno. Permítasenos decir para no ser malinterpretados, que consideramos que aquella evolución es positiva y necesaria para el proceso de desarrollo interno en la medida que permite proyectar hacia el exterior las actividades que requieren mercados más amplios y abrir paso, en último término, a otro esquema de división internacional del trabajo. Pero debemos también reconocer que no todos los efectos que derivan de esta vinculación con la economía internacional son positivos. Hay también riesgos que deben ser identificados y que hay que tratar de reducir”⁶. La comunidad académica latinoamericana no ha contribuido a identificar las oportunidades y los riesgos que se plantean en el frente externo en la misma medida en que, en el pasado, los científicos sociales contribuyeron al análisis y la promoción de otros sectores del desarrollo económico y social de nuestros países. Un informe de 1973 publicado bajo los auspicios de la Fundación Ford, en relación con un ámbito más amplio, llega a la conclusión de que “con pocas excepciones los académicos de los países en desarrollo están trabajando en problemas internos, no externos”. Admite que, en muchos de esos

⁵J. Rosenau, *The Scientific Studies of Foreign Policy*, 1971, p. 305.

⁶Informe del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias, al XVIII Período de Sesiones de la Comisión, La Paz, Bolivia, 18 al 26 de abril de 1979, p. 56.

países, el número de académicos es muy limitado y que inducirlos a dedicar su atención al análisis del sistema internacional podría reducir el tiempo que dedican a estudiar sus propios problemas. Con todo, llega a la conclusión de que "en el largo plazo no es satisfactorio que los dirigentes de los países en desarrollo tengan que depender exclusiva o fundamentalmente de académicos de los países ricos para obtener asesoramiento acerca de cómo vincularse al orden internacional"⁷. Creemos que esta ha sido —y aún es— la situación de los estudios internacionales de la América Latina.

La tercera contribución de esta revista al desarrollo de los estudios internacionales tiene que ver con la elección de enfoques. Por regla general sus artículos no pretenden efectuar un aporte teórico. Sin embargo, la necesidad de abordar temas relevantes con instrumentos apropiados obligó muchas veces a adoptar claras opciones frente a las principales cuestiones de carácter teórico que se han ido planteando en el desarrollo de la disciplina. Por lo demás, estas opciones no siempre están puramente implícitas, y con frecuencia su adopción no fue tan casual como pareciera. No debería sobrestimarse, en tal sentido, la semejanza entre los autores de los trabajos incluidos en este volumen, y aquel personaje de Molière que no sabía que estaba hablando en prosa. De cualquier modo, en la práctica, estos trabajos comprenden opciones frente a cinco cuestiones fundamentales en el estudio de las relaciones internacionales.

La primera se refiere a lo que constituye la substancia misma de la política internacional. Aunque este es un tema sobre el cual durante siglos se ha escrito y debatido mucho, el concepto del poder parece concitar la preferencia de los estudiosos. Es comprensible la elección de este concepto como objeto de análisis cuando se trata de la política internacional de las grandes potencias. Pero pocas dudas caben acerca de que tiene menos sentido cuando se trata de examinar la participación internacional de los países en desarrollo, y de que incluso para las primeras ha perdido gran parte de su valor interpretativo cuando se trata de explicar o predecir el comportamiento de naciones o grupos que no parecen estar tan interesados en maximizar el poder como el bienestar o más recientemente, la calidad de la vida —que a veces incluye la defensa de los valores culturales, éticos o religiosos. Mediante su participación en el sistema internacional estas naciones o grupos tienden, en definitiva, a lograr ciertos objetivos. Al analizar este proceso, la ciencia política ha tendido a concentrarse en los medios, perdiendo de vista los fines que se perseguían. O tal vez, al ignorar el carácter instrumental del poder, ha tendido a confundir los fines con los

⁷C. Fred Bergsten (comp.), *The Future of the International Economic Order: An Agenda for Research*, 1978, pp. 138-199.

medios. Esta confusión resalta ya en los escritos de uno de los grandes teóricos del tema, quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder, o de otros valores"⁸. El análisis de la política internacional exclusivamente en términos de poder tiende a vaciar la interpretación de todo contenido sustantivo —a perder de vista los objetivos en torno a los cuales se articulan las relaciones de cooperación o de conflicto— y a imprimirle un carácter ritual que la convierte, como decía Toynbee, en "un cuento narrado por un idiota" (Hamlet). Muchos de los trabajos publicados en esta revista contienen un cuestionario implícito al concepto del poder como objeto de las relaciones internacionales. Ninguno de ellos procura transferir esquemas analíticos originados en el estudio de la política del poder o de la estratificación internacional entre las grandes potencias al examen de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos. Generalmente las analizan en términos de objetivos y temas de carácter sustantivo.

La segunda de esas opciones se refiere a los usos de la teoría y, por lo tanto, al sentido que debería tener la reflexión teórica en el campo de las relaciones internacionales. Stanley Hoffmann distinguía tres tipos de teoría: "normativa", esto es, destinada a prescribir cómo debería ser el sistema internacional; "empírica" u orientada a analizar el comportamiento político de los distintos actores y, por último, "práctica", es decir, fundamentalmente interesada en contribuir al diseño de fórmulas para la acción⁹. Aunque tanto este como otros autores nos previenen contra los peligros de una labor académica orientada hacia la *praxis*, y sostienen que en el largo plazo sólo las generalizaciones basadas en rigurosos procedimientos de verificación empírica suministrarán una base firme para la adopción de decisiones, no podemos ignorar que a menudo la urgencia con que los acontecimientos internacionales golpean sobre los países en desarrollo hace imposible para ellos aguardar la aparición de esas teorías. Por eso, si bien es cierto que "el cientificismo práctico es una forma de impaciencia"¹⁰, en el caso del Tercer Mundo esta impaciencia es justificada. Por lo demás, como decía Keynes, "en el largo plazo todos estaremos muertos, y tal vez también en el corto plazo".

La tercera opción se relaciona con la elección del método. En tal sentido, el desarrollo de los estudios internacionales está plagado de controversias, la más conspicua de las cuales fue iniciada por Hedley Bull con un artículo aparecido en la revista *World Politics*, en 1968¹¹. Este último debate enfrentó a "tradicionalistas" y "cien-

⁸Harold Lasswell, *Power and Personality*, 1948, p. 30. El subrayado es nuestro.

⁹S. Hoffman, *op. cit.*, traducción española, 1963, p. 27.

¹⁰*Ibid.*, p. 29.

¹¹Dicha controversia fue sistematizada y recogida en el volumen editado por

tíficos”, incluyendo entre los segundos solamente a los seguidores de la revolución “behavioralista” en las ciencias sociales norteamericanas, desde una óptica más bien estrecha. En los trabajos publicados en *Estudios Internacionales* hay pocos representantes de esta escuela. Creemos, por lo demás, que la diferencia fundamental entre ambas corrientes metodológicas no descansa esencialmente en la preferencia psicológica de los tradicionalistas por confiar en su propio juicio y en su resistencia a someterlo a la verificación empírica, llenando la brecha existente entre el juicio y la prueba mediante una suerte de “salto intuitivo”¹², sino en una convicción epistemológica en el sentido de que las relaciones internacionales —al igual que el resto de los fenómenos sociales— están plagadas de factores que quedarían fuera del análisis si éste se basara exclusivamente en el reduccionismo cuantitativo que propician los partidarios de la segunda de estas escuelas.

La cuarta opción radica en la delimitación del ámbito de este tipo de estudios. Como ya se anticipó, la mayor parte de los trabajos publicados en la revista no se refieren especialmente a la política exterior de determinados países, sino que adoptan como punto de partida el análisis de la estructura y funcionamiento del sistema internacional considerado en su conjunto. A ello es preciso agregar que en los trabajos mencionados el sistema internacional no es concebido solamente como el resultado de la interacción entre los diversos estados, sino como un escenario en que actúan actores nacionales y transnacionales, y en donde penetran los intereses, acciones y reacciones de importantes segmentos de las sociedades nacionales. Reconocen, de esta manera, la necesidad de llevar a cabo una “exploración conceptual sistemática sobre los flujos de influencia entre las cambiantes fronteras de los sistemas nacionales e internacionales”¹³, acerca de la cual ha llamado la atención una corriente de análisis centrada en el estudio de las relaciones transnacionales, corriente integrada por diversas expresiones, entre las cuales el pensamiento latinoamericano ha tenido un papel decisivo¹⁴.

Klaus Knorr y James Rosenau, titulado *Contending Approaches to International Politics*, 1969. El debate llegó también a las páginas de *Estudios Internacionales*, que en el N° 28, correspondiente a octubre-diciembre de 1974, publicó un artículo preparado por el profesor Hedley Bull bajo el título *Las relaciones internacionales como ocupación académica*.

¹²Knorr y Rosenau, *op. cit.*, p. 16.

¹³J. Rosenau, *Linkage Politics: Essays on the Convergent of National and International System*, 1971, p. 3. Véase también R. O. Kechane y J. S. Nye, *Transnational Relations and World Politics*, 1971.

¹⁴De los trabajos más recientes, véase “Capitalismo transnacional y desarrollo nacional”, de Osvaldo Sunkel y Edmundo Fuenzalida y “Hegemonía céntrica y economía periférica”, de Helio Jaguaribe, publicados en *Estudios Internacionales* y recogidos en el libro editado por Eduardo Hill y Luciano To-

La última de estas opciones se refiere a una cuestión de acento, esto es, a la importancia relativa que pueden adquirir los diferentes elementos comprendidos en las relaciones internacionales —particularmente en el caso de los países latinoamericanos—, según el esquema interpretativo que se escoja. La importancia tradicionalmente asignada al poder como concepto central de la política internacional, a que hacíamos referencia líneas arriba, llevó a privilegiar las variables relacionadas con el campo de la seguridad, así como los medios diplomáticos, jurídicos y, en último término, militares que normalmente se emplean para manejarlas. El avance de la distensión y el ensanchamiento del margen de seguridad de que disponen las grandes potencias, conjuntamente con la emergencia de una economía transnacional que engloba todos los países del mundo, colocó los problemas económicos y sociales en el primer plano de las relaciones internacionales¹⁵. Se puso término así a la existencia de un sistema internacional “de doble vía”, en que los estadistas se ocupaban exclusivamente de los grandes problemas de la seguridad, dejando los asuntos económicos en manos de los agregados comerciales de sus embajadas¹⁶. Cuando se publicó por primera vez la revista *Estudios Internacionales*, Claudio Véliz observaba que “el retroceso de la marea alta de la guerra fría ha dejado al descubierto las elevadas cumbres de los intereses nacionalistas”. Diez años más tarde pudimos afirmar que “el retiro ulterior de las aguas había hecho emerger la llanura de los intereses económicos y sociales, obligando al Estado asumir un número creciente de compromisos, y tornándolo al mismo tiempo más sensible a las fluctuaciones provenientes de sus relaciones externas”¹⁷. Esta percepción inspira claramente la elección de los temas abordados en la revista.

massini bajo el título *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, en 1979.

¹⁵Véase C. Fred Bergsten y Lawrence Krause (comp.), *World Politics and International Economics*, 1975.

¹⁶Richard Cooper, “Red Policy is Foreign Policy”, *Foreign Policy*, Nº 9, invierno 1972-1973.

¹⁷En la nota introductoria de la edición Nº 40 de *Estudios Internacionales*, octubre-diciembre de 1977, p. 4.