

Entre la geografía y el mundo: América Latina ante el sistema global

Between geography and the World: Latin America and the global system



Joaquín Fernandois*

Resumen

Este ensayo explora la evolución de las relaciones de América Latina con las grandes potencias, el sistema internacional y, especialmente, EE.UU., por todo el período en que la revista *Estudios Internacionales* ha sido el portavoz de los internacionalistas chilenos y latinoamericanos. Sitúa el acento en el origen latinoamericano de muchas tendencias de mediano plazo de las políticas exteriores de los países de la región aunque ellas, a su vez, dependan de un entorno mundial signado por las grandes potencias y las corrientes globales y transnacionales.

PALABRAS CLAVE: Relaciones – América Latina – grandes potencias – sistema internacional global – políticas exteriores.

Abstract

The essay examines the development of relationships between Latin America, the great powers and the global international system, with special reference to the United States, throughout the period during which *Estudios Internacionales* has

* Profesor de la Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Recibido el 23 de agosto de 2016. Aceptado el 12 de octubre de 2016.

Recopilación bibliográfica: Nicolás Barrientos.

spoken for Chilean and Latin American internationalists. It underscores the Latin American origin of many medium scale foreign policies of countries in the region, although in turn these depend on a global environment marked by great powers and global and transnational trends.

KEYWORDS: Relationships – Latin America – great powers – global international system – foreign policies.

LA FUENTE: EXPERIENCIA DEL SIGLO XX

Vistas las cosas desde la distancia, a un observador extra continental le hubiera parecido que en 1967, con salvedad del caso cubano, se había llegado a una culminación respecto a la identificación de América Latina con el sistema interamericano. Ello suponiendo el ideal de que los intereses y las metas de América Latina coincidían con los de EE.UU. Si algo había de esto –que por lo demás ha sido una manera significativa de ver las cosas de una parte de nuestra región– el apogeo de esta tendencia, había sido un breve aumento de intensidad entre fines de los años treinta y comienzos de los sesenta. La relación de identidad parcial con EE.UU. es muy anterior a la época del "buen vecino" y, por cierto, va a ser un factor relevante en el futuro previsible de las relaciones interamericanas. No ha sido ni será, sin embargo, la única forma de mirar al mundo desde el sur del mundo.

Desde luego, Europa había constituido una fuente casi exclusiva de las miradas extra continentales desde la Ilustración hasta comienzos del siglo XX, por lo menos en gran parte de América Latina. El período de auge de la identificación interamericana, en el sentido de convergencia entre el norte y el sur, había visto tam-

bién disensos, tanto en torno a las guerras mundiales, a algunas intervenciones norteamericanas, o a algunos aspectos sustanciales en el período de la Guerra Fría. Lo mismo sucedía con los debates al interior de los países, en cuanto a la forma de relacionarse con el mundo y al significado de los distintos actores y procesos. El surgimiento del antinorteamericanismo como *una* de las formas de identidad latinoamericana, proviene del siglo XIX, y no aparecía demasiado abatida durante la Segunda Guerra Mundial, ni en las primeras dos décadas de la Guerra Fría.

Con todo, lo que sobresalía con más fuerza desde la conferencia panamericana de 1936 hasta –casi en un estertor– la reunión de presidentes de Montevideo de 1967, fue la búsqueda de políticas coherentes con EE.UU. de parte de la gran mayoría de los países latinoamericanos. Algunos momentos estelares de este proceso fueron el Tratado de Río de 1947, la conferencia de Caracas de 1954 y –muy comprensible– la crisis de los misiles en 1962. Quizás no fue lo más importante, pero sí fueron episodios de primera página. Los dos primeros, por cierto, muy debatidos en ese entonces y después. Con todo, no dejó de verse lo que sucede en muchas épocas históricas dominadas por un fenómeno, donde existe una corriente principal que la posteridad ve como la esen-

cia misma del hecho, y donde existe una segunda corriente distinta o hasta contraria, más sumergida, pero que no es menos definitoria del total de la realidad.

Lo que emerge en el momento en que se fundó el Instituto de Estudios Internacionales en 1966, y la revista *Estudios Internacionales*, en 1967, es la aparición gradual de la conciencia de la multipolaridad que nunca dejó de existir, pero que en estos momentos adquiriría más personalidad y propósito. En la post Guerra Fría se ha puesto el énfasis en la bipolaridad EE.UU./URSS. Esta, sin embargo, en su tiempo estuvo siempre asentada sobre una lava subterránea que era una multipolaridad persistente, que hacía sentir su fuerza tras la primera década de la Guerra Fría.

Era concomitante a este fenómeno un hecho fundamental de la Guerra Fría y también de todo el proceso ideológico de los siglos XIX y XX: que existe un camino intermedio, relativamente equidistante, a veces más cercano a uno u otro polo, y también cosechando de ambos; camino que de forma insuficiente se puede describir como el dilema entre socialismo y capitalismo. En la época de la Guerra Fría esto fue lo que trataba el discurso de un tercer camino, una tercera posición, un tercer mundo, una vía distinta para encarar el desarrollo social y económico. En todo caso, se ense-

ñoreaba la cultura del "cambio",¹ porque esencialmente se trataba de un "tercerismo" enfocado en lo económico y social antes que en lo político, donde el relieve de la democracia, en cuanto modelo occidental o liberal, no tenía el mismo perfil que después del fin de la Guerra Fría. En general, convivía con expectativas de regímenes políticamente autoritarios, aunque no se confesaba de esta manera. Hasta los años 1970, inclusive, era raro que esta posición se enfocara al socialismo democrático de cuño occidental.

Eso sí, en épocas anteriores a 1939, podía expresar una admiración por el *New Deal* de F.D. Roosevelt, y hasta por el fascismo italiano como una tercera vía, en unos pocos casos no habiendo contradicción en ello. Durante la Guerra Fría, en cambio, en general esto tuvo un tono de crítica antioccidental y no de los modelos marxistas. Incluso, coincidiendo con alguna sociología de la modernización, se podía ver a la Unión Soviética de Stalin o a la China de Mao como "dictaduras de desarrollo". Los regímenes del nacionalismo árabe, por ejemplo, eran considerados según este aspecto y, al mismo tiempo, se identifica-

¹ La fuerza y debilidad de esta cultura en Albert O. Hirschman, «Liderazgo, percepción del cambio y subdesarrollo», *Estudios Internacionales*, 2, 2, septiembre de 1968.

ban al menos externamente con una visión como esta. El lenguaje político latinoamericano estaba muy penetrado por esta visión de "tercerismo", aunque convivía también con un pro norteamericanismo que escasamente se modulaba en un lenguaje formal, pero sí reflejaba a una parte amplia de la conciencia latinoamericana, y, en tercer lugar, con una conciencia muy formalizada de admiración por la trayectoria de los sistemas comunistas o de otras revoluciones radicales, especialmente a partir de 1959 con la Revolución Cubana.²

Cuando Claudio Véliz anuncia, en el primer número de la revista, que emerge un mundo distinto a aquel dominado solo por las grandes potencias, tenía también en mente toda esta realidad que no se reflejaba totalmente, si se tiene en cuenta el número de los gobiernos, sino que tiene como referencia a la cultura política de la región.³ Existen factores políti-

cos y diplomáticos que tienen una permanencia en el tiempo y que corresponden a una especie de conductismo del Estado. Y existen también, sobre todo en épocas de turbulencias y de fracturas en torno a la valoración del orden mundial, tendencias que tienen que ver con debates y azares de la cultura política de las sociedades, en lo que convencionalmente se llama endógenos, al menos donde existe algún grado de flexibilidad.⁴

Era también una proyección que tenía raíces históricas. El Brasil republicano, desde la Primera Guerra Mundial definió su interés como uno de convergencia con EE.UU.; era parte de su aspiración el ser considerado un actor global.

De Gaulle en enero de 1963, se inició el fin de la Guerra Fría, generalizándose a ambos lados de la difunta "Cortina de Hierro" una clara tendencia policentrista que indudablemente ha significado un retorno de la fluidez a los asuntos políticos internacionales». Claudio Véliz, «El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile», *Estudios Internacionales*, 1, 1, abril de 1967. No era el fin de la Guerra Fría, pero el autor y fundador del Instituto veía con claridad una transformación del sistema.

² Un análisis conceptual y de los principales problemas envueltos en la Guerra Fría, en Jorge I. Domínguez, «U.S. Latin American Relations During the Cold War and its Aftermath», en Victor Bulmer-Thomas y James Dunkerley, eds., *The United States and Latin America: The New Agenda* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), pp. 33-50.

³ «Esta situación (de Guerra Fría) ha cambiado fundamentalmente: entre los primeros síntomas del conflicto chino-soviético y la ahora famosa conferencia de prensa del Presidente

⁴ Un excelente estudio en gran medida válido hasta hoy, al menos para entender el sistema de estados de la región y su puesto en el sistema internacional, está en G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System* (Londres: Macmillan Publishers, 1977).

Pasado el período de las guerras mundiales, en Brasil y Argentina –y en todo el continente– tenía algún grado de validez la gran pregunta de la Guerra Fría acerca del orden bipolar: ¿hacia dónde había que orientarse? Por supuesto, la antigua tercera posición del general Perón, presumiblemente concomitante con el no alineamiento, era parte integral de este dilema; una respuesta al mismo. En todos estos años, Brasil, Argentina y México, mantuvieron relaciones diplomáticas con la URSS, y en el caso de los dos países sudamericanos se dio un incremento de los vínculos comerciales que perduró hasta comienzos de la década de 1980. Al mismo tiempo, los gobiernos latinoamericanos, escuchando su tradición y un deseo profundo de lo que podemos llamar su opinión pública, aceptaban que el punto de vista europeo –en la medida que existía como tal– era el que menos división podría producir en el país y que no estaba en las condiciones de la segunda mitad del siglo XX, teñido por una sombra hegemónica. La visita del general De Gaulle, en 1964, simbolizó esta nueva aproximación y el mismo presidente de Francia lo pensaba de esta forma. No existía un giro drástico en las relaciones, pero sí había un tono político que admitía más voces.⁵

La intervención de EE.UU. en República Dominicana –aunque como transacción fue finalmente asumida por la OEA– significó un fin más real que simbólico al dominio de la total identidad de intereses entre los países latinoamericanos y Washington. Los mismos gobiernos militares de contenido antimarxistas, como en Argentina y Brasil, sostenían relaciones regulares con la Unión Soviética y no recibían ninguna crítica al menos oficial desde Moscú. El surgimiento de estos gobiernos militares se debió más a la evolución interna y a la cultura política que antecedió la Guerra Fría, que a esta, al menos si la entendemos como división bipolar del globo. En cambio, si la entendemos como parte de una lucha por sistemas alternativos, que tenía raíces en la vida pública de la gran mayoría de los países de la región, como fenómeno tanto interno como externo, pero a la vez emergido desde el corazón de cada una de las sociedades, entonces sí que la Guerra Fría ocupaba un papel en este escenario. Lo mismo vale para la aparición del castrismo y guevarismo como paradigma para una parte de la izquierda latinoamericana y que calaba también

⁵ Joaquín Fernando, «The Hero on the Latin American Scene», en Chris-

tian Nuenlist, Anna Locher, Garret Martin, eds., *Globalizing De Gaulle. International Perspectives on French Foreign Policies, 1958-1969* Lanham, Boulder: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010.

en una de las almas de la cultura latinoamericana.

El alineamiento con la URSS, como uno de los polos de la política mundial, solo ocurre hasta la década de 1970 en un solo país: Cuba, aunque su revolución tuvo una gran influencia en la política de cada uno de los países de América Latina. La mayoría de las naciones irán asumiendo paulatinamente al menos una retórica de no alineamiento, aunque lo que se conoce como Movimiento de No Alineados tendría una orientación antioccidental de la boca para afuera. En este sentido, sería funcional a la URSS, si bien su formalismo hace que sea difícil de precisar en qué medida tuvo algún tipo de efecto. En todo caso, en el curso de la década de 1960, la Unión Soviética pudo normalizar su situación diplomática con la mayoría de los países de Latinoamérica. Solo la China de Mao, envuelta en la autodestrucción de la Revolución Cultural, estuvo ajena a este proceso hasta 1970. Por lo demás, tanto la intervención de EE.UU. en República Dominicana, en 1965, como la de la URSS y su bloque hegemonizado en Checoslovaquia, en 1968, hacían percibir los límites racionales de toda alineación.⁶

SEGURIDAD NACIONAL Y ANTIMARXISMO MILITANTE

El desafío de la Revolución Cubana, aunque también la lógica de la Guerra Fría, llevó al perfilamiento de un tipo de persuasión política llamada "doctrina de la seguridad nacional". Se trataba de un antimarxismo militante, que consideraba a las fuerzas armadas como un actor político más o menos legítimo, aunque también encajaba perfectamente con un medio social agotado de la esterilidad de la política y seducido por la posibilidad de una vía autoritaria al desarrollo económico. Se ha visto en esto una proyección de la política norteamericana que también lo fue. Entroncaba, sin embargo, con factores persistentes a lo largo del proceso político del siglo y hasta de toda la historia que siguió a la independencia a comienzos del siglo XIX. Se trata del protagonismo del caudillaje armado en ese siglo y de las instituciones armadas como actor político en el siglo XX, incluyendo a la mayoría de los actores del Movimiento de los No Alineados, que luego se llamaría Grupo de los 77. A diferencia de lo que señalan muchas interpretaciones sobre el concepto de "seguridad nacional", era un fenómeno global y no solo latinoamericano. Los sistemas totalitarios del siglo XX llevaron a cabo la versión más

⁶ Se ve en Mercedes Acosta y Carlos María Vilas, «Santo Domingo y Checoslovaquia en la política de bloques», *Estudios Internacionales*, 2, 4, enero-marzo, 1969.

extrema de esta idea de "seguridad nacional".

Esta persuasión adquirió protagonismo en la década de 1960 por su prefiguración en dos grandes países latinoamericanos, Brasil y Argentina. La culminación de esto sería el golpe en Brasil contra Joao Goulart, en 1964, y la inauguración de un régimen abiertamente antimarxista y de voluntad desarrollista, más en el sentido de modernización económica compatible con la economía mundial de mercado, aunque teniendo en cuenta que se produjo en un período anterior a los años de la reforma económica que se produce en la década de 1980. Un proceso parecido ocurre en Argentina, incluyendo un régimen rígidamente militar a partir de 1966, aunque de más corta duración y que luego se disolvería. No sería, sin embargo, el último episodio. El régimen brasileño, que convivía con algún grado de apertura política, se convirtió en un polo de influencia en su estrategia internacional e influiría en la década de 1970 en otros tres desarrollos que convergieron por un momento con sus metas: Bolivia (1971), Uruguay (1973) y Chile (1973). Estas políticas eran funcionales en la perspectiva de EE.UU., y ciertamente fueron influidas por alguna empatía que se generaba en Washington, aunque no era lo único que existía allá. También en EE.UU. se desarrollaba una

polémica acerca de si tenía algún sentido defender al mundo libre, en alianzas con sistemas autoritarios.⁷

De una manera paralela se fue desarrollando una orientación al menos retórica que apuntaba al movimiento de los No Alineados, a la profundización de las relaciones políticas con Europa y con su medio intelectual, en cuanto a presunta alternativa al norteamericano, y a un interminable debate sobre la orientación que debiera tener la OEA. El dominio de regímenes militares en América del Sur a lo largo de la década de 1970 no fue óbice para que estas tendencias se manifestaran. El protagonismo mexicano en las relaciones Norte-Sur, por más que fuera funcional a un estatus político y poco manifestaba acerca de las relaciones, en general, amistosas entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, es una característica que ha marcado a gran parte de su historia, como el caso de México, que sería pro y antinorteamericano al mismo tiempo. En esta relación dicotómica, contradictoria, si se quiere, aunque inalienable a lo que podríamos llamar el ser latinoamericano, contribuyó no

⁷ Un resumen de las visiones y dilemas de la política norteamericana tal como eran vistas desde el sur, en Luciano Tomassini, «La misión imposible del Presidente Nixon», *Estudios Internacionales*, 3, 12, enero-marzo de 1970.

poco que en los años 1960 y 1970 aumentó en alto grado la presencia de estudiantes latinoamericanos en EE.UU. y Europa. Muchas veces operaban como un factor crítico en las relaciones, intensamente crítico respecto del papel que se creía negativo que tenía EE.UU. en la región. Por otra parte, operaba como una compenetración creciente entre el norte y el sur, y ha sido un factor de las relaciones.

El dominio de los gobiernos militares en la década de 1970—con excepción de Venezuela y Colombia— tampoco fue obstáculo para otro desarrollo que no tenía nada de sorprendente si el observador va más allá de patrones ideológicos colectivos. Esto fue la gradual apertura de relaciones entre los países latinoamericanos con Cuba. Esto comenzó cuando el Chile de Salvador Allende abrió relaciones con La Habana, en diciembre de 1970, como parte de una posición crítica ante Washington, aunque también porque el castrismo era uno de sus paradigmas. Con todo, paulatinamente otros países latinoamericanos fueron reanudando las relaciones, aunque en otros sentidos, el foso entre la isla asociada estrechamente al bloque soviético y el resto de los países latinoamericanos no se superaría hasta después de la Guerra Fría. Si bien el régimen de Pinochet intentó un alineamiento antimarxista, incluso el régimen militar argentino, surgido en 1976,

no cambió las cosas, y pareció haber una convergencia incluso entre Buenos Aires y La Habana a raíz de la Guerra de las Malvinas. Se daba la paradoja de que emergía una intolerancia, al menos en lo aparente, frente a un régimen como el chileno y un dejo de olvido del significado del régimen de Castro, lo que duraría durante toda la década de 1980. Influía, aunque de una manera creemos marginal, la política exterior de Washington de los años de Jimmy Carter y su acento en los derechos humanos, lo cual afectó a Brasil, pero más que nada a Argentina (y a Chile).⁸ Sería un punto de inflexión para que Brasilia, incluso bajo gobierno militar, fuera cambiando, en un movimiento lento pero seguro, su orientación prioritariamente próxima a Washington, que venía de los días del Barón de Río Branco, para adquirir una posición internacional de intermediación y más que nada de prestigio al ser considerada como independiente.

Otra iniciativa del gobierno de Salvador Allende había generado escuela. Se trataba del reconocimiento del gobierno de la China de Mao, ocurrido en diciembre de

⁸ La política exterior de EE.UU. en los años de Carter recibió mucha atención y ello se vio en *Estudios Internacionales*, de lo que escogemos como ejemplo a Rafael Vargas Hidalgo, «Estados Unidos y América Latina bajo la presidencia de Carter», 11, 41, enero-marzo 1978.

1970. Con rapidez, la mayoría de los países latinoamericanos siguió esta misma senda. En lo inmediato no tendría una gran consecuencia política, ya que desde 1971 China comenzó una lenta convergencia de intereses al menos estratégicos con EE.UU., motivada en lo esencial por su rivalidad con la URSS. La presencia económica de Beijing era todavía cosa del futuro y hasta comienzos de la década de 1990, Taiwán permanecía como una potencia financiera mayor. La cuestión china abre la perspectiva hacia otra realidad y es que la época de la distensión –básicamente en la década de 1970– vio al mismo EE.UU. moverse en intensas negociaciones con Moscú y Beijing. Esto explica, en parte, por qué casi ninguna de estas acciones tenía que provocar algún problema con EE.UU. El mismo México podía contar con que Washington entendía su necesidad cultural de manifestar un tercermundismo en alguna de sus caras y en los organismos internacionales, pero –a la vez– mantenía estrechas relaciones con EE.UU.⁹

⁹ La posición en parte cambiante y en parte camaleónica de la relación entre EE.UU. y América latina se ve en Helio Jaguaribe, «El Informe Linowitz y las relaciones Estados Unidos-América», *Estudios Internacionales*, 10, 40, octubre-diciembre de 1977.

AMÉRICA LATINA EN LOS DEBATES GLOBALES

La década de 1970 fue significativa para la posición internacional de América Latina, en gran medida porque su vida política cobró un especial interés en los debates públicos en Estados Unidos y en Europa. El relieve de Chile, que fue "seleccionado" para ser sometido a una especie de aislamiento, no impidió que también el tema de la democracia pasara gradualmente a recibir más atención al momento de fijarse en el continente, si bien esto es solo válido para estas dos áreas del mundo. Salvo con la misma excepción de Chile, no fue válido para el resto de los países del mundo ubicados en Asia y África. El tamaño de Brasil libraba a su gobierno militar de recibir un castigo y, además, tuvo una clara evolución hacia la apertura desde fines de los años 70. El mismo tema de los derechos humanos alejó algo a Brasilia de Washington y no le impidió algún grado de influencia en el movimiento tercermundista. En algún grado menor esto también es válido para el régimen argentino. Como se decía, el régimen de Castro incrementaba su influencia en el Tercer Mundo y en una paradoja extraordinaria, en 1979, asumió la presidencia del Movimiento de los No Alineados y declaró que la URSS era su aliado natural. Solo Tito, de Yugoslavia,

se opuso a este curso, pero sus días ya estaban contados. También lo estaba la influencia de la idea del no alineamiento. Con todo, hacia 1980, la influencia de EE.UU. en la región experimentaba una disminución y la de Europa occidental y, hasta cierto punto, la de la URSS se incrementaba. Con todo, el "Diálogo Norte-Sur", todo un tópico de la época, suponía que el verdadero poder de la economía mundial se hallaba en las de un mundo abierto, en las economías de mercado. Como lo reconocía Enrique Iglesias en 1979:

La posición especial de América Latina en la economía mundial, como "clase media de las naciones", ha debilitado su adhesión a las tácticas de confrontación ensayadas por los países en desarrollo a partir de 1973, y las está llevando a sumarse a los esfuerzos encaminados a construir una "one world economy", basada en el reconocimiento de la existencia de una mutualidad de intereses entre el Norte y el Sur.¹⁰

La década de 1980 se abrió con dos experiencias que dejarían una huella importante. Primero, la recesión mundial de comienzos de 1980, llamada la "crisis de la deuda", que incluyó además una

baja de las materias primas y en especial del petróleo, afectando a México, Venezuela y Ecuador, pero además afectó a otros países. Chile fue el país más perjudicado de todos, aunque también el que lograría salir adelante con mayor efectividad en la segunda mitad de los ochenta. Por un momento, los gobiernos buscaron remedios que se consideraban no ortodoxos, a pesar de que estos recordaban mucho a formas de control y de manejo de la década de 1930, especialmente en el caso de Alan García en el Perú, y en las experiencias del Brasil de Sarney y la Argentina de Alfonsín. Por un momento la deuda parecía como un problema insoluble que asfixiaba a las economías y tuvo un alto costo social; no fue un tema exclusivamente latinoamericano, pero la región estaba más caracterizada por este fenómeno, experiencia que sigue determinando a algunas de las economías que se pueden llamar "subdesarrolladas" a lo largo del mundo, pero no a todas.

La segunda experiencia fue que creció una intolerancia hacia los regímenes militares. Comenzaría un marcado eclipse de la clase militar como actor político. Gradualmente, todos los gobiernos militares de la región darían paso a elecciones democráticas y a una conciencia de rechazo al golpismo en general. A contracorriente de esto, el régimen de Castro en Cuba parecía inmune

¹⁰ Enrique Iglesias «Perspectivas económicas de América Latina y sus implicancias para los Estados Unidos», *Estudios Internacionales*, 12, 45, 1979.

y el régimen sandinista en Nicaragua parecía evolucionar hacia un sistema marxista con la ayuda de Cuba y la URSS, aunque esta no puso la intensidad que había mostrado con la isla del Caribe. El caso más espectacular en la primera mitad de la década fue el de la caída del régimen militar argentino, producto de una aventura militar en 1982 –precedida, en 1978, por una amenaza de uso de la fuerza ante Chile por la disputa sobre canal Beagle, que incluyó un rechazo a un laudo arbitrario– y que significó extraña y, en cierta manera, anómala, una guerra de dos meses entre Argentina y Gran Bretaña. Washington primero intentó mediar y después apoyó a Londres; Buenos Aires tuvo la simpatía de América Latina (Chile cooperó en inteligencia con Gran Bretaña); la URSS y, sobre todo, Cuba apoyó al gobierno argentino y la mayoría de los países de Europa occidental simpatizó con Londres, por la imagen crecientemente negativa en derechos humanos de los militares argentinos. Chile fue el último país en sumarse a la oleada de democratización, si bien al final el proceso fue vigoroso y crearía una de las democracias más estables hasta el presente.

La guerra centroamericana –en El Salvador, Guatemala y Nicaragua– conmovió a América Latina y a un triángulo con tres vértices, teniendo a EE.UU. y a Europa

como actores directos o indirectos de conflictos irregulares, de baja intensidad, donde mostraron todos los caracteres sanguinarios que los caracterizan. Estados Unidos apoyó a los gobiernos de Guatemala y El Salvador, en un hecho muy polémico en el Washington político que por momentos recordaba la Guerra de Vietnam. Y en Nicaragua apoyaba a los rebeldes antisandinistas, que principalmente emergían de un santuario en Honduras, todo ello dentro de una táctica que en lo militar era dirigida por Washington. Los intentos de paz fueron liderados por las nuevas democracias en América Latina y Venezuela, como por los países europeos, en especial los gobiernos socialistas de François Mitterrand en Francia y Felipe González en España. La administración de Ronald Reagan había decidido impedir, a toda costa, un triunfo insurgente en El Salvador y Guatemala, y a la vez utilizar la misma táctica insurgente apoyando a los antisandinistas en Nicaragua. Ello producto de una decisión tanto táctica –justificar ante el Congreso apoyar causas no muy populares en Estados Unidos– como estratégica –diseñar una política a largo plazo creíble ante América Latina–; apostó por sumarse a la oleada democrática que surgía en el continente y luego en otras partes del mundo. Le ayudó en esto la creciente crisis del bloque soviético

como la gradual convergencia en torno a la democracia occidental, que acompañó el escenario previo al fin de la Guerra Fría y todavía en la década de 1990. Mantuvo una política ostensible de crítica al régimen de Pinochet, aunque también propiciando una salida pacífica y transaccional en Chile, manteniendo contacto y apoyando a todos los sectores de la oposición democrática. El plebiscito de 1989, que rechazó la permanencia en el poder de Pinochet, se debió en pequeña pero real medida al apoyo de Washington. En 1990, en principio, solo había democracias en toda América Latina, aunque algunas de ellas bastante convulsionadas; la única excepción fue el régimen de Castro en Cuba, que sobrevivió al fin de la Guerra Fría.

Si bien los proyectos económicos de los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, en Argentina y Brasil respectivamente, tuvieron un sonoro fracaso, ocasionando un ambiente de crisis al final de la década, en el primer caso, realzaron la presencia de ambos países en el ámbito internacional. Existía una impresión de que estas dos naciones representaban un movimiento hacia una normalidad civilizatoria. No fue así en el caso de Alan García en Perú, ya que su postura, de un populismo que insistía en un camino propio y de tonalidades antiimperialistas, se vio oscurecida por una crisis económica mayor y

por el estallido de una especie de guerra civil sanguinaria con dos movimientos de guerrilla, Sendero Luminoso (un extraño caso de un maoísmo trasplantado en América) y Tupac Amaru (una guerrilla urbana y rural de corte guevarista). El Perú parecía hundirse en un abismo. Por otro lado, la evolución interna y la presión internacional llevaron a que el régimen militar chileno convocara a un plebiscito competitivo y desarrollado de acuerdo a las reglas del juego de una democracia, sobre la permanencia o no de Pinochet por un período presidencial de acuerdo a la nueva Constitución. Junto a la evolución económica del país, esto dio nacimiento a lo que por un tiempo se llamó el "modelo chileno", como un buen ejemplo de retorno a la democracia sobre bases sólidas. Era otro ladrillo que ayudaba a crear una buena imagen acerca de América Latina en el mundo europeo y más allá.

LA CAÍDA DEL MURO EN LA REGIÓN: PROTAGONISMO EUROPEO Y PRESENCIA DE ASIA

La atmósfera política de la región respondía, en muchos sentidos, a un extraordinario acontecimiento sísmico y, a la vez no violento, que fue la "caída del Muro" (1989), que simboliza el

fin de los sistemas marxistas en Europa como un proceso de democratización, sin embargo, no siempre exitoso. Al mismo tiempo, emergía el "modelo occidental" de democracia como el único paradigma válido a lo largo de todo el globo. Por cierto, la práctica era algo distinta y su esplendor ha ido disminuyendo en las casi tres décadas transcurridas.¹¹

En América Latina, al igual que en otras partes, el período de la post Guerra Fría se caracterizó por una convergencia entre la democracia y la economía de mercado. Se la ha llamado también hegemonía del "neoliberalismo" o Consenso de Washington. No nos parecen adecuadas estas últimas expresiones, ya que lo que subyace a la nueva economía política es un debate que ha acompañado a todo el desarrollo material de la modernidad; la discusión acerca de los límites entre la espontaneidad del mercado y la esfera de las políticas públicas. Lo que sí había sucedido y que tendría un impacto por una década en América Latina, sería la crisis de los modelos alternativos de un radical estatismo, colectivismo, en general personi-

ficado en los sistemas marxistas. El caso más espectacular y que sigue manteniendo una influencia en América Latina, es el desarrollo de la China postcomunista (aunque por razones de legitimidad interna sigue llamándose "comunista"), y aunque ha creado una nueva polaridad internacional en base a la exclusiva competencia entre estados, ha fortalecido a la economía mundial de mercado.

El establecimiento de sistemas democráticos en América Latina caracterizó a la década de 1990. Esto coincidía, o quizás en parte se debía a que en el continente la clase militar dejaría de ser un actor protagónico dentro de la clase política. En menor grado, algo de esto sucedía en otras regiones del mundo, si bien parece tratarse de un fenómeno de relativa larga duración. Los nombres de Patricio Aylwin, Ricardo Lagos, Fernando Henrique Cardoso y, por un momento, Carlos Menem, parecen simbolizar esta orientación. Se daba también una vinculación activa con las instituciones europeas y una relación estrecha, al menos en cuanto a lo que era antes, con la clase política latinoamericana, producto indirecto del exilio y del debilitamiento de las persuasiones radicales. En las décadas que siguieron tuvo un cierto protagonismo una vinculación política entre la España postfranquista y el mundo latinoamericano. Tam-

¹¹ Un buen balance de lo que significó el cambio en las relaciones interamericanas y globales para América Latina está en Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Traverton, *América Latina en un mundo nuevo* (México: Fondo de Cultura Económica, 1996; original, 1994).

bién la constitución de la Unión Europea en la década de 1990 y en la primera del siglo XXI seguía constituyendo un poderoso punto de referencia en la creación de una institucionalidad análoga en esta América. La formación del MERCOSUR mostraba alguna ambición de este tipo, si bien en lo económico terminó, en lo básico, siendo un factor de integración entre Brasil y Argentina. En lo político pasaría a tener un papel mayor, pero no decisivo, debido a la evolución política interna de los países y de un sentido de crisis de la democracia y, en parte, del orden económico que se enseñoorea de la región hacia el 2000. En la década de 1990 existía una especie de competencia entre esta orientación hacia Europa y la ofensiva en economía política de EE.UU. para integración, una zona de libre comercio desde Alaska hasta la Patagonia, según lo expresó el ex presidente George Bush padre en 1990. Brasil miraba con cierta desconfianza esta orientación y solo Chile –país inspirado en un nuevo consenso interno que duraría al menos un par de décadas– optó con paciencia por esta orientación hasta firmar un TLC con Estados Unidos, en 2003. El caso más espectacular y con más peso, naturalmente, fue la integración de México a un bloque económico con Estados Unidos y Canadá, conocido como NAFTA y que comen-

zó a regir en 1994 sin demasiada oposición interna, aunque fijando una rivalidad muda con Brasil por el alma latinoamericana. A veces se ha querido compensar este tipo de relaciones con otras de orientación sur-sur, tanto en el tradicional sentido de romper una orientación exclusiva con el «norte» como en el espíritu del regionalismo abierto, en lo que se inscribe, me parece, la Alianza del Pacífico entre México, Colombia, Perú y Chile.¹²

Un tercer elemento de reacción latinoamericana ante los cambios internacionales fue la aproximación hacia Asia y, sobre todo, desde el 2000, el surgimiento aparentemente imparable del fenómeno chino y su impacto económico y, en menor grado, político en la región.¹³ Chile había sido una especie de vanguardia en tender puentes económicos hacia Asia, en parte para compensar el aislamiento político. Después los países de la ribera del Pacífico comienzan a

¹² Sobre sur-sur, Bruno Ayllón, *La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* (Quito, Ecuador: IAEN), reseña de Bernabé Malacalza, *Estudios Internacionales*, 48, 183, 2016; Gladys Lechini, «América Latina y África. Entre la solidaridad Sur-Sur y los propios intereses», *Estudios internacionales*, 46, 179, septiembre-diciembre 2014.

¹³ Lidia Gaska, «China y los países en desarrollo. El caso de América Latina», *Estudios Internacionales*, 44, 171, enero-abril 2012.

ingresar o a tener observadores en APEC y en otras organizaciones que vinculan a las dos Américas con Asia-Pacífico. Gradualmente, el comercio y las inversiones chinas llegan a todas partes y a veces poseen un sutil mensaje político, que en general se dirige a establecer una cierta rivalidad con EE.UU. Los fundamentos de esta competencia tienen escasos o ningún sentido ideológico, pero apuntan hacia una nueva lucha de poderes en algunos rasgos no muy diferentes a la que existía hacia 1914.¹⁴

CONTORSIONES O REGRESO DE LA HISTORIA EN EL SIGLO XXI

Los años del siglo XXI mostraron la sencilla evolución hacia la integración económica mundial, pero también una polarización entre los países latinoamericanos y en su interior, que en ciertos aspectos parecían historia ideológica del siglo XX o de más atrás todavía. El surgimiento de fórmulas políticas neo-populistas (o "nacional-popular") ejerció una fascinación a lo largo del continente y dominaba en

varios países. Ha habido muchas diferencias entre ellos en política y en economía; también en la política internacional ante las grandes potencias y los bloques. El Brasil de Lula convivía con estas tendencias y, en general, perdió protagonismo en América Latina a favor del régimen venezolano. En otro sentido, sin embargo, no dejaba de ser una democracia latinoamericana clásica y mantenía una discreta y excelente relación con Estados Unidos, así como una política de bajo perfil pero efectiva en áreas de políticas de desarrollo.¹⁵

El principal paradigma estuvo constituido por la Venezuela de Hugo Chávez. Surgió, como varios casos de la historia continental, del nacionalismo militarista de izquierda y de un intento de golpe de oficiales jóvenes. Al transformarse en un actor político relevante, conquistó el poder por las urnas y transformaría Venezuela. Tenía mucho del tipo de un Perón más radicalizado en lo interno y externo, en donde el antiimperialismo concentrado casi exclusivamente en los Estados Unidos jugó un papel desorbitado. Fue un típico sistema populista latinoamericano, aunque tuvo la novedad de que después de la Guerra Fría creció, en

¹⁴ Un análisis de la significación de MERCOSUR en la articulación de la región con el sistema internacional, Raúl Bernal-Meza, *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas* (B.A.: Grupo Editor Latinoamericano, 2000).

¹⁵ Leticia Pinheiro, Gabrieli Gaio, «Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism», *Brazilian politicalsciencereview*, 2014, 8, 2.

parte, al alero del régimen cubano –al que además ayudó a sostener en lo económico–, desarrolló un lenguaje y estilo marxista, aunque en los diecisiete transcurridos (Chávez falleció en 2013) no se puede decir que Venezuela sea un régimen marxista. Conserva, cada vez de manera más tenue, algunos elementos de pluralismo político. Parece una revolución en ritmo lentísimo. Por más de tres lustros ejerció protagonismo creando el polo más llamativo de la región latinoamericana en comparación a regímenes que tenían alguna analogía. Los más parecidos, naturalmente, eran los casos de Cuba, Nicaragua y, en algunos aspectos, la Bolivia de Hugo Morales. En términos decrecientes, aunque con una activa retórica más o menos antinorteamericana, de pocas consecuencias, seguían las aguas los gobiernos de Rafael Correa en Ecuador y la Argentina de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. El Brasil de Lula tenía una posición peculiar, ya que parecía ceder el liderato latinoamericano ante Chávez, aunque mantenía la tradicional influencia de bajo perfil de Itamaraty.¹⁶ Era fácil, además,

¹⁶ Para la política de Brasilia hacia el MERCOSUR, Marcelo de Almeida Medeiros, Clarissa Franzoi Dri, «Which Brazilian policy for Regionalism? Discourse and Political Development in Mercosur», *Estudios Internacionales*, 45, 175, mayo-agosto 2013.

hostilizar a EE.UU., entre otras razones porque la antigua potencia hegemónica ha ido desatendiendo las cuestiones hemisféricas más y más, con excepción de fenómenos que arriban a las costas norteamericanas, como el narcotráfico y la inmigración.¹⁷ Aparte de ello, la preocupación más destacada de EE.UU. ha sido la de preservar la estabilidad.¹⁸

Brasil con Lula mantuvo en lo interno una típica democracia post Guerra Fría, aunque en el país se creaba una polarización que no llegaba a extremos, al menos hasta el 2015. En lo internacional fue donde mostró ambiciones al articularse con Rusia, la India, China y Sudáfrica, en cuanto "economías emergentes" (BRICS) y una concepción de los derechos humanos que se apartaba en un grado de la democracia liberal.¹⁹ La dife-

¹⁷ Luis Fernando Vargas-Alzate, «Washington and Latin America: A Considerable Indifference», *Análisis Político*, 86, enero-abril de 2016. También en un estudio macizo, muy crítico de Washington, Brian Loveman, *No Higher Law. American Foreign Policy on the Western Hemisphere since 1776* (Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2010), pp. 377-385.

¹⁸ Gian Luca Gardini, *Latin America in the 21st Century. Nations, Regionalism, Globalization* (Londres, New Yoir: Zed Books, 2012; original, Roma, 2009), pp. 97-112.

¹⁹ Un principio básico señalado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Azevedo da Silveira,

rencia entre estos países era y es muy grande y, desde luego, dos de ellos no constituyen democracias. Como decíamos, ello no estaba para una articulación relativamente próxima con Estados Unidos y con la Unión Europea, aunque mantuviera distancia con la integración económica con esos dos bloques. Coincidió con el grupo ALBA, liderado por la Venezuela de Chávez y Maduro, en tomar a Rusia y quizás a China –y el Irán antioccidental– como aliados estratégicos, cuyos regímenes constituían sistemas autoritarios y que en muchos sentidos podrían calificarse de "derecha"; una de las paradojas de la post Guerra Fría que, en todo caso, no llegó muy lejos. La crisis económica traducida en la baja de las materias primas y la crisis política que acaba de suceder en el segundo mandato de la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, ha terminado por sepultar esta orientación, aunque algunos de sus elementos pertenecen a tendencias de largo plazo de la política exterior brasileña y no van a desaparecer del horizonte.

En estos últimos años, la orientación neo-populista ha perdido

ímpetu y ha aumentado la crisis del régimen venezolano, tanto por el eterno tema latinoamericano de la caída de los precios de los recursos naturales, como por un vigor aminorado en el propósito político. Los movimientos electorales en este último tiempo en América Latina han favorecido a fórmulas políticas más orientadas al modelo occidental y a una interacción positiva con EE.UU. y Europa, aunque no se vaya a manifestar nunca en la totalidad de los intereses políticos y estratégicos. Entre tanto, América Latina sigue buscando un lugar apropiado en el sistema internacional. La idea de la unidad latinoamericana como antídoto a la debilidad global ha parecido siempre como una finalidad estratégica. ¿No sería mejor, dada la realidad de las naciones, organizar la estabilidad, la flexibilidad, el estado de Derecho, el mejoramiento y justicia social y el progreso económico y, con ello, de manera casi inconscientemente automática, se crearía una nueva relación con el resto del mundo?

BIBLIOGRAFÍA

«la inadmisibilidad de la interferencia extranjera en materias referentes a leyes nacionales», en concepción radicalmente endocéntrica en derechos humanos. En «las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos», *Estudios Internacionales*, 45, 175, 2013.

- Acosta, M. y Vilas, C.M. (1969). «Santo Domingo y Checoslovaquia en la política de bloques». *Estudios Internacionales*. N°4, Año 2.
- Atkins, G. Pope. (1977). *Latin America in the International Political System*. Londres: Macmillan Publishers.

- Ayllón, B. (2016). La Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional? (Quito, Ecuador: IAEN). Reseña de Bernabé Malacalza. Estudios Internacionales, N° 183, Año 48.
- Azevedo, A. (2013). «La inadmisibilidad de la interferencia extranjera en materias referentes a leyes nacionales, en concepción radicalmente endocéntrica en derechos humanos», en «Las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos». Estudios Internacionales. N° 175, Año 45.
- Bernal-Meza, R. (2000). Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- De Almeida Medeiros, M. y Franzoi Dri, C. (2013). «Which Brazilian policy for Regionalism? Discourse and Political Development in Mercosur». Estudios Internacionales. N° 175, Año 45.
- Domínguez, J. (1999). «U.S. Latin American Relations Durign the Cold War and its Aftermath», en Bulemr-Thomas, V. y Dunkerley, J. (eds.), The United States and Latin America: The New Agenda. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. pp. 33-50.
- Fernandois, J. (2010). «The Hero on the Latin American Scene», en Nuenlist, C.; Locher, A., y Martin, G. (eds.), Globalizing De Gaulle. International Perspectives on French Foreign Policies, 1958-1969. Lanham, Boulder: Rowman & littlefiels Publishers, Inc.
- Gardini, G. (2012). Latin America in the 21st Century. Nations, Regionalism, Globalization. Londres, New Yoir: Zed Books. Pp. 97-112.
- Gaska, L. (2012). «China y los países en desarrollo. El caso de América Latina», Estudios Internacionales. N°171, Año 44.
- Hirschman, A. (1968). «Liderazgo, percepción del cambio y subdesarrollo», Estudios Internacionales, N°2,
- Iglesias, E. (1979). «Perspectivas económicas de América Latina y sus implicancias para los Estados Unidos». Estudios Internacionales, N° 45, Año 12.
- Jaguaribe, H. (1977). «El Informe Linowitz y las relaciones Estados Unidos-América». Estudios Internacionales. N° 40, Año 10.
- Lechini, G. (2014). «América Latina y África. Entre la solidaridad Sur-Sur y los propios intereses», Estudios internacionales. N° 179, Año 46.
- Loveman, B. (2010). No Higher Law. American Foreign Policy and the Western Hemisphere since 1776. Chapel Hill: The University of North Carolina Press. pp. 377-385.
- Lowenthal, A. y Traverton, G. (1996). América Latina en un mundo nuevo. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014) «Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism», Brazilian Political Science Review.
- Tomassini, L. (1970). «La misión imposible del Presidente Nixon». Estudios Internacionales. N° 12, Año 3.
- Vargas-Alzate, L. (2016). «Washington and Latin America: A Considerable Indifference», Análisis Político, 86.
- Vargas Hidalgo, R. (1978). «Estados Unidos y América Latina bajo la presidencia de Carter». *Estudios Internacionales*. N° 41, Año 11.
- Véliz, C. (1967). «El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile», *Estudios Internacionales*, N°1, Año 1.