
JORGE NEF

(Ph.D), Profesor de Estudios
Políticos y Desarrollo Internacional,
Universidad de Guelph, Ontario,
Canadá.

XIMENA NUÑEZ

Profesora, Instituto de Ciencia
Política, Universidad de Chile.
1994

El monólogo interamericano: Una visión histórica

I. INTRODUCCION

Un tema central de los análisis convencionales de las relaciones internacionales, particularmente la perspectiva neofuncionalista, es el llamado «diálogo» Norte-Sur,¹ como eje central de las configuraciones de poder hemisféricas. Este diálogo se define a partir de una concepción interdependista de las relaciones internacionales, como un proceso negociador, caracterizado por compatibilidad, consenso y «actualidad» de intereses. Dicho proceso implica mucho más que el entrelazamiento de una trama de políticas exteriores multi y bilaterales específicas y puntuales. Esencialmente, se le presenta como una estructuración y reestructuración de los padrones de relación, reglas de juego, agendas y sistemas de manejo de conflicto y cooperación entre los actores. En otras palabras, la idea de diálogo apunta teleológicamente a la creación y consolidación de **regímenes** de interdependencia compleja² en los cuales las élites del Norte y del Sur se integrarían y transnacionalizarían.

El presente trabajo tiene dos objetivos principales. En primer

lugar, cuestiona la validez del pretendido diálogo como caracterización del sistema de relaciones regionales entre los países latinoamericanos y el «centro» norteamericano. En segundo lugar, pretende elaborar una conceptualización alternativa para entender dichas relaciones desde un punto de vista a la vez histórica –o de plazo largo– y sistémico.³ De más está decir, estos objetivos están mutuamente relacionados. No es posible hacer un análisis crítico de las relaciones hemisféricas (o de problemas específicos en dichas relaciones, como la deuda externa, el narcotráfico, la redemocratización o la Iniciativa de las Américas) dentro de los paradigmas⁴ predominantes. Es más, dichos paradigmas incluyen y excluyen preguntas sobre el mundo de los hechos empíricos que pueden alterar las cadenas de significación e interpretación, y aún la aprehensión misma de estos hechos. De allí la importancia crucial de modelos conceptuales situados desde una perspectiva diferente a la del «Norte».

Una Tesis

Nuestra tesis central es que el pretendido «diálogo» interamericano es simplemente una construcción retórica que se basa en un conjunto de supuestos falsos. a) El primero es asumir que las interacciones hemisféricas se dan en una situación de **interdependencia compleja** y actualidad de intereses. b) El segundo supuesto es que realmente **existe un diálogo** y que este es la modalidad primordial de interacción. c) El tercer supuesto es que se da un grado significativo de **consenso** entre los varios interlocutores –tanto del «Sur», como del «Norte». Al mismo tiempo supone que hay un grado igualmente significativo de compatibilidad⁵ entre las partes. Esto apunta a la noción tanto de un régimen de gestión legítimo, como de una «comunidad de seguridad» emergente en el hemisferio. d) Por último, la aceptación de la tesis del diálogo implica la existencia de un mecanismo más o menos expedito y representativo de retroalimentación y negociación conducente a llevar a cabo reformas efectivas –aunque incrementales– del sistema vigente. Estos procesos de ajuste estarían encaminados a producir un «nuevo orden» (o régimen) regional consensual, legítimo y efectivo.

Aunque la totalidad de las llamadas relaciones hemisféricas comprenden el conjunto de las relaciones multi y bilaterales entre los estados latinoamericanos, de estos con otros actores del sistema global y entre actores latinoamericanos y estadounidenses, es este último padrón de relación el que determina la esencia del sistema interamericano. A partir de la Segunda Guerra Mundial, los países latinoamericanos han carecido de la suficiente soberanía para ejercer un grado significativo de iniciativa en política exterior. En consecuencia, sus acciones han sido generalmente reactivas, quizás con la sola y muy calificada excepción de Cuba¹, frente a políticos estadounidenses. Por lo tanto, las decisiones y acciones de Estados Unidos definen de hecho las diversas eras, sub-eras y ciclos más específicos. Tales períodos están caracterizados por variaciones tanto de estilo, como de substancia en las políticas, que condicionan los padrones de interacción entre los actores. Nuestra periodización comprende cuatro etapas básicas: intervencionismo activo (1823-1934), la era del «Buen Vecino» (1934-1947), la Guerra Fría (1947-1987) y el «continentalismo» emergente (1988 al presente).

1. Intervencionismo Activo: Pax Americana (1823-1933)⁶

En los primeros años de independencia los líderes políticos estadounidenses no tenían muchas razones para estrechar relaciones con sus vecinos del sur. Siendo en el hecho la primera y única república en el continente, surgida además de una revolución liberal, la élite de los «Padres Fundadores» percibía a los pueblos ibero-americanos como una realidad aparte. Las posesiones de España y Portugal presentaban una experiencia colonial muy distinta a la de las trece ex-colonias británicas, con una cultura y hábitos vistos a través de un prisma hispanofóbico (la llamada «Leyenda Negra») derivado de su tradición puritana y reformista. Por lo demás, sus intereses primarios, al menos hasta la Guerra de 1812,² se enfocaba preferentemente a legitimarse como la primera «nación nueva» frente al mundo europeo.

El estímulo que tuvo Estados Unidos para formular una política exterior «asertiva» hacia lo que sería Latinoamérica fue el

peligro para su seguridad de parte de los dominios españoles, a lo largo de su frontera sur.⁷ La primera crisis, entre Estados Unidos y España, ocurrió durante la época del movimiento «juntista» hispanoamericano. Ella fue producto de la «revolución» de 1811 en Florida Oeste, actualmente Alabama del Sur y Florida, en la que un pequeño núcleo de sublevados pidió su anexión a Estados Unidos. El Congreso de la Unión aprobó entonces una resolución de «no transferencia», en virtud de la cual se autorizaba al presidente James Madison para tomar posesión temporal de los territorios españoles, con el fin de impedir que éstos pasasen a poder de potencias extranjeras. Esto se puede calificar como la primera resolución de política exterior «activa» de parte de Estados Unidos hacia una zona que era entonces territorio español.

En 1823, esta política exterior se hizo explícita en la **Doctrina Monroe**, que desde entonces ha sido la base de las relaciones exteriores interamericanas.⁸ Es importante destacar dos cardinales hechos históricos que afectaron la formulación de dicha doctrina. Uno fue la consolidación de la independencia de las repúblicas hispano-americanas, el otro fue el apogeo de la Santa Alianza y su cruzada anti-revolucionaria cristalizada en el Congreso de Viena. En virtud de la doctrina antes mencionada, la Unión se declaraba protectora oficial de la región, y por tanto, advertía a Europa que toda amenaza a las nuevas repúblicas, sería considerada como una amenaza directa a su territorio. Esta política fue apoyada ampliamente por todos los sectores políticos estadounidenses. Aunque los Estados Unidos no era entonces una potencia militar, desde la Administración de John Quincy Adams (1825-1829), comenzó a desarrollarse un sentimiento nacionalista y una nueva visión mesiánica del rol internacional de la república. Esto se expresaría en un ethos nacional de Destino Manifiesto.⁹

Las que fueran en un comienzo meras intencionalidades se expresaron concretamente en una definición del interés nacional que iba mucho más allá de la defensa de la integridad territorial estadounidense. Así, lo que se racionalizara como una postura

defensiva se expresó en una práctica expansiva que extendería la influencia y control territorial de Washington sobre áreas adyacentes. Esto se hizo palpable con los sucesos de 1845 a 1848: la independencia de Texas, la guerra con México y el subsecuente tratado de paz (1848) por el cual este último país perdió casi la mitad de su territorio. Igualmente, en la década de 1850 «bucaneros» americanos como Cornelius Vanderbilt o su adversario William Walker extendieron sus pretensiones y rivalidades a la región del Istmo Centroamericano. Walker, antes de ser derrotado por una fuerza costarricense en 1856 llegó a establecer temporalmente un «gobierno» en Nicaragua que buscaba una eventual anexión.

Esta tendencia expansionista se vio interrumpida durante la Guerra Civil entre los estados del Norte y el Sur de la Unión (1861-1865) y en los primeros años de la subsecuente postguerra. Este período se caracterizó por un resurgimiento del intervencionismo europeo, con episodios como la invasión de México por parte de Francia y la fuerza expedicionaria española contra los países de la costa de Sudamérica. Estas acciones, sumadas a la experiencia del reciente expansionismo estadounidense, llevaron a un buen número de países de centro y sudamericanos a estrechar vínculos con el Imperio Británico. Esto permitiría a Londres actuar de contrapeso a los intereses territoriales norteamericanos y de moderador de otras ambiciones europeas.

Pasadas las convulsiones de la post-Guerra Civil, las administraciones de Abraham Lincoln (1861-1865), Andrew Johnson (1865-1869) y Ulyses Grant (1869-1877) orientaron una vez más sus políticas hacia un acelerado crecimiento económico, expansión interna hacia el Oeste e industrialización sostenida. Al mismo tiempo la élite política retornó a su visión de Destino Manifiesto en el hemisferio. En 1867 el gobierno de los EE.UU. obligó a los franceses a retirarse de México, aunque se vio imposibilitado de extender sus fronteras una vez más. Las dos décadas siguientes se caracterizaron por un acelerado esfuerzo de colonización y expansión internas, subyugando la tenaz resistencia de los pueblos amerindios que se encontraban al paso

del «progreso». Hacia 1880, los Estados Unidos emergería como una gran y pujante nación, con un poderío comparable al de las potencias europeas.

Es en este contexto que en 1889, bajo el patrocinio estadounidense¹⁰, se dieron los primeros pasos hacia el establecimiento de un mecanismo multilateral, orientado a dar legitimidad al rol protector referido anteriormente. Se convino en Washington la primera Conferencia Panamericana y, al mismo tiempo, a iniciativa del gobierno anfitrión, se estableció la Oficina de las Repúblicas Americanas (Washington Bureau of the American Republics). Pero esta iniciativa no dejó de enfrentar fuertes resistencias. Por un lado, la Conferencia se llevó a cabo durante el apogeo de la Pax Británica, cuando el gobierno de Su Majestad Imperial, por medio de complejas alianzas con las élites sudamericanas, servía de protector externo y «balanceador» frente a las pretensiones de la emergente potencia del Norte.¹¹ Por otro lado, y en el contexto antes mencionado, tanto la iniciativa, como las materias incluidas en la agenda fueron recibidas con escepticismo por parte de las repúblicas iberoamericanas, especialmente por los gobiernos de los países más desarrollados de América del Sur: Argentina, Brasil y Chile. Las prioridades regionales de estos últimos eran crear salvaguardas para prevenir intervenciones, facilitar arbitrajes y construir un sistema de Derecho Internacional para la mantención de la paz.³ Más aún, la propia creación de la organización panamericana se veía con sospecha, como un mero apéndice del Departamento de Estado norteamericano.

Estas sospechas de un designio imperialista no eran infundadas. En 1895, durante la segunda administración demócrata de Grover Cleveland (1884-1889; 1892-1896), el Secretario de Estado Richard Olney, extendió aún más la aplicación de la Doctrina Monroe. A raíz de una disputa territorial entre Venezuela y Gran Bretaña sobre la frontera de la Guayana Inglesa, Olney invocó el derecho de su país para actuar como protector de la región: «Hoy día, los EE.UU. es prácticamente soberano en este continente y sus decisiones son ley sobre aquellos a quienes aplica su interposición».¹² Esta nueva extensión de la doctrina se expresó,

durante la administración de William McKinley (1896-1900) en la Guerra Hispano-Norteamericana de 1898.

A un nivel global, la Guerra de 1898 implicó la caída de los últimos vestigios del imperio español en el Oriente (las Filipinas y Hawái) y en las Américas. En el Nuevo Mundo, con la conquista de Cuba y Puerto Rico, el dominio estadounidense de la cuenca del Caribe y de toda la América Central se hizo militarmente incontestable. La llamada «Tercera Frontera» constituiría una zona de influencia directa por parte de Washington. Sudamérica, por la mayor parte permaneció exenta de esta experiencia semi-colonial. En este mismo orden de cosas se dieron las maniobras por obtener el control del Istmo de Panamá que ya habían comenzado con la administración Polk (1845-1849), culminando en 1903 con la creación de la Zona del Canal y la secesión de la República de Panamá del territorio de Colombia.

Al inaugurarse el siglo XX, las políticas intervencionistas de los Estados Unidos hacia sus vecinos del sur, expresada en la llamada «diplomacia de las cañoneras» («**gunboat diplomacy**») estaban en pleno apogeo. La percepción que predominaba entre los dirigentes políticos norteamericanos en relación con esta agresiva política exterior era que los EE.UU. debía extender su presencia en el hemisferio, especialmente en el Caribe. Este fue exacerbado aún más por la precaria situación política y económica de los países de esa área.

Con la administración de Theodore Roosevelt (1901-1909) y su política del «Gran Garrote», la Doctrina Monroe adquirió una nueva fisonomía. En virtud de esta, el liderazgo de los EE.UU. se auto-definió como el guardián y garante del orden financiero, político y moral de la región. Como «nación civilizada», la misión de los EE.UU. era eliminar la «maldad crónica» o el «aflojamiento general de los vínculos de la sociedad civilizada, donde quiera que se presente»¹³.

Este nuevo rol moralizador de «poder de policía internacional»¹⁴, le imprimió un estilo aún más agresivo a la política exterior

estadounidense hacia América Latina. Se intervino constantemente en las naciones del Caribe, cuyos procesos políticos y financieros se percibían como confusos. Esta tendencia se profundizó y re-estructuró con la administración del Presidente William Taft (1909-1913), período que fue conocido como la «diplomacia del dólar» («dollar diplomacy»). La percepción esteoripada sobre América Latina desarrollada durante la administración anterior (Roosevelt), también adquirió un carácter más orgánico y permanente bajo Taft. Se concebía a los países del sur como entidades política, social y financieramente inestables, gobernados por líderes corruptos en su mayoría, habitado por poblaciones «de color», excitables de temperamento, con pocas proclividades al trabajo, a la higiene y la honestidad¹⁵. Allí, los intereses norteamericanos no estaban debidamente asegurados, a no mediar una intervención directa y continua en asuntos internos.

Las numerosas invasiones de Nicaragua y Haití fueron una demostración de la complementariedad entre los corolarios del gran garrote y la diplomacia del dólar, derivados de la interpretación de la Doctrina Monroe, en un contexto de imperialismo global. En 1909, en gran medida como respuesta al creciente intervencionismo estadounidense, se constituyó el llamado Tratado del ABC, entre las entonces «potencias» sudamericanas, Argentina, Brasil y Chile. Sin embargo, con el ocaso paulatino del imperio británico, que servía de aval de hecho a dicho tratado y la recesión de la Primera postguerra que afectó duramente a las economías sudamericanas, este potencial contrapeso se fue debilitando.

Bajo la presidencia de Woodrow Wilson (1913-1921), la percepción estadounidense de Latinoamérica estuvo fuertemente ligada al estilo idealista y al compromiso internacional y en los organismos internacionales, fundados sobre principios de elecciones libres, predominio de la norma sobre la fuerza y anti-imperialismo, los mecanismos esenciales de un orden internacional civilizado y pacífico. Esto sin embargo, se tradujo en la continuación del intervencionismo en el continente; esta vez racionalizado sobre bases relativamente diferentes de los coro-

larios abiertamente «imperialistas» de Roosevelt y Taft. Ya no se intervenía sólo para evitar intervenciones de otros o para salvaguardar intereses financieros domésticos, sino para preservar y extender un «mundo sano para la democracia».

Wilson asignó a los EE.UU. la misión paternalista de asegurar que los regímenes constitucionales se estableciesen y fuesen resguardados en el hemisferio. Siguió así una política de negar el reconocimiento de los gobiernos «revolucionarios» (cuyo origen fuese extra-constitucional y extra-electoral) y que no se hubiesen constituido de acuerdo con principios democráticos. En función de estos principios, se llevaron a cabo intervenciones militares, en Haití, la República Dominicana, Nicaragua y Cuba.

Entre 1889 y 1933 se realizaron seis Conferencias Panamericanas. Sin embargo, el gobierno de Washington siempre rehusó discutir las propuestas provenientes de sus vecinos del Sur. Desde sus orígenes, el sistema interamericano formalizado en dichas Conferencias reflejó mucho más los intereses de los gobiernos latinoamericanos. Pese a cambios cosméticos en normas y prácticas, por más de treinta años todo el poder del organismo regional estuvo depositado en el Presidente Permanente de la Conferencia, que era el Secretario de Estado estadounidense. Además, administrado estatutariamente por un Director General, igualmente norteamericano y con sus oficinas ubicadas al frente del Departamento de Estado, el Bureau se erigía en un símbolo de «imperialismo».

Con la erosión del Pacto ABC, la pérdida de hegemonía británica y la emersión de los EE.UU. como potencia de orden global al término de la Primera Guerra Mundial, los gobiernos latinoamericanos buscaron canalizar sus frustraciones a través de la recientemente creada Liga de las Naciones. Sin embargo el organismo mundial, conforme a su *modus operandi*, adoptó por lo general una política de no participación en las cuestiones del Hemisferio Occidental. Por lo tanto, la iniciativa en relación con la reforma del sistema interamericano quedó unilateral y casi exclusivamente en manos del gobierno estadounidense.⁴

Durante las administraciones republicanas de Warren Harding (1921-1923), Calvin Coolidge (1923-1927) y Herbert Hoover (1929-1933), hubo un cambio de las manifestaciones del intervencionismo. Por un lado, la creciente hostilidad percibida entre los países de la región significaba un alto costo para el prestigio internacional estadounidense. Por otro lado, el liderazgo político de Washington estimaba que sus políticas intervencionistas, en general, ya habían tenido éxito. En los países de América Central y el Caribe —referidos en forma despectiva como «banana republics»— los intereses económicos norteamericanos estaban salvaguardados. Se había entrenado policías locales (Guardias Nacionales) con estrechos vínculos con el país del Norte. Lo mismo había sido el caso con líderes políticos en los países intervenidos. Esto aseguraba un «adecuado» resguardo a los «intereses nacionales» de la élite política y económica estadounidense. En consecuencia, ya no se veía una intervención directa en la región como una necesidad para mantener el orden regional y doméstico.

Cualquiera fuese la justificación «moral» del intervencionismo, las prácticas de ejercer un rol mesiánico, haciendo y deshaciendo «gobiernos corruptos», redundó casi sin excepción precisamente en la creación de sistemas políticos con líderes corruptos, anti-nacionalistas, con baja legitimidad interna y, en consecuencia, débiles. En otras palabras, el intervencionismo generó simultáneamente sentimientos anti-estadounidenses e inestabilidad. También configuró una situación de extrema pobreza política y subdesarrollo económico-social.

El estímulo primordial en la formación de la política exterior estadounidense hacia América Latina en este período fue la búsqueda de soluciones a los crecientes problemas comerciales y de refinanciamiento de la deuda externa. EE.UU. se había convertido ya en el principal socio comercial de la región, lo que lo llevó a asumir un rol rector en los asuntos económicos dentro de los países del sur. Sin embargo, la crisis económica mundial de 1929, que se extendió por casi una década, acentuó aún más

las tendencias depresivas de las economías hemisféricas. Uno de sus efectos fue que redujo la fuerza de los vínculos Norte-Sur. Esto, aparejado al surgimiento del fascismo europeo y al emergente imperialismo japonés, creó condiciones muy particulares para una redefinición de la Doctrina Monroe y de las relaciones hemisféricas.

2) La era del Buen Vecino (1934 - 1947)

Con la asunción de la administración demócrata de Franklin D. Roosevelt (1933-1945), la política exterior estadounidense hacia Latinoamérica comenzó a reflejar un nuevo enfoque de las relaciones hemisféricas. La intimidación y la intervención fueron reemplazadas por la cooperación y por una mayor aceptación del derecho internacional. La política del Buen Vecino trataba de compatibilizar la idea de Destino Manifiesto inserta en la Doctrina Monroe con el resguardo del principio de no intervención presente en las doctrinas y prácticas del derecho internacional latinoamericano? Con F.D. Roosevelt, se pasó de una estrategia de ocupación y de amenaza militar o una de apoyo comercial y financiero a las naciones del Sur.

En su operacionalización el proyecto de Roosevelt tuvo un sesgo claramente estatista y Keynesiano. Un ejemplo de estas iniciativas fue la creación del Export-Import Bank, en 1934 para otorgar empréstitos a los países latinoamericanos, con la condición de que los fondos fuesen usados para adquirir exportaciones norteamericanas. Con estos recursos se realizaron diversos proyectos de modernización en el continente lo que permitió a los EE.UU. asumir el rol de liderazgo «legítimo» indisputable de los asuntos económicos de todo el hemisferio. También se crearon las bases de un padrón de desarrollo internacional sustentado en los principios de difusión y transferencia de capital y tecnología. En esto, los políticos del Buen Vecino contenían embriónicamente las ideas del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa de los años 40, el Punto Cuarto de los años 50 y la Alianza para el Progreso; la última ya insertada en la Primera Década del Desarrollo de las Naciones Unidas de los años 60.

En lo relativo a estrategia global, la Política del Buen Vecino buscó abrir mercados y crear aliados estratégicos en un eventual conflicto que ya comenzaba a delinearse con las potencias que más tarde se denominarían el Eje Roma-Berlín-Tokio. En esto se pretendía, no sólo estrechar los vínculos de cooperación existentes, sino forjar nexos de cooperación política y militar recíprocos. Por esta razón, la administración de Roosevelt trató de convencer a los gobiernos latinoamericanos en la Conferencia Panamericana de 1938, que las potencias fascistas eran una amenaza para todo el continente. La propuesta norteamericana intentó crear una fuerza hemisférica, para lo cual proponía una acción unificada.

La inicial neutralidad latinoamericana estimuló aún más a los Estados Unidos a persistir en su búsqueda de mayores vínculos estratégicos en el ámbito militar y económico. El objetivo inmediato de Washington era contrarrestar la influencia relativa —especialmente en lo militar— de los países del Eje, los que por años habían sido la principal fuente de instrucción y aprovisionamiento de los ejércitos sudamericanos. Para lograr esta neutralización, el gobierno de los Estados Unidos envió decenas de asesores militares, incrementó la venta de armamentos y negoció tratados para establecer bases en Latinoamérica. Esto implicó un importante traspaso de recursos financieros, en equipamiento, entrenamiento, infraestructura y otros. También significó el inicio de una relación de co-dependencia entre los aparatos militares del Norte y del Sur que se afianzarían en los cincuenta años siguientes.

En retrospectiva, éste puede calificarse como el período más fructífero en la cooperación internacional hemisférica, especialmente en el ámbito diplomático y militar. Al final de la guerra, la administración norteamericana percibía a los países latinoamericanos como aliados cercanos, con los cuales había participado en la defensa del continente. Esta percepción era recíproca. Por medio de esta nueva fórmula, el país del Norte buscaba borrar su imagen de estado agresor heredada de la época intervencionista. Al mismo tiempo pretendía materializar el «espíritu de

panamericanismo» de la nueva política. Esto se expresó en un aumento de relaciones comerciales, técnicas y militares y especialmente en el financiamiento de proyectos de infraestructura, tales como la Carretera Panamericana, construcción de aeropuertos y otros.

Sin embargo, en la postguerra, el gobierno de Harry Truman (1945-1953) se desplazó desde la «relación especial» con Latinoamérica descrita anteriormente hacia un globalismo propio del nuevo rol estadounidense como líder del mundo occidental. El diálogo iniciado por la administración de F.D. Roosevelt, fue quedando cada vez más rezagado. Es más, las cuestiones económicas y en particular los problemas del subdesarrollo del Sur no aparecían en forma significativa en la agenda regional de la superpotencia. Por el contrario, en 1947, el Tratado de Río (TIAR-Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) creó un mecanismo de defensa colectiva, enfatizando mucho más los intereses estratégicos-militares globales de Washington que las necesidades de sus aliados del Sur. En particular el Tratado articulaba los discursos e intereses de una burocracia militar emergente y expansiva, la que no había tenido hasta entonces una fisonomía autónoma dentro del estado norteamericano.

Cuando la Unión Panamericana fue re-bautizada como la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, esta retuvo su función administradora de la hegemonía estadounidense en el continente¹⁷. En el hecho, como muchos de sus críticos lo expresarían, la OEA fue en un comienzo poco más que una envoltura de relaciones públicas del TIAR. Por lo demás, la creciente polarización Este-Oeste daba una justificación de imperativo categórico a la realización de los intereses norteamericanos en la región. Débiles esfuerzos de parte de algunos gobiernos de usar las Naciones Unidas como un foro para tratar problemas regionales fueron generalmente infructuosos, como había ocurrido en el pasado con la Liga de las Naciones.

3) La Guerra Fría (1947-1989)

Dos percepciones definieron las políticas de la administración de Harry Truman (1944-1952) y de Dwight Eisenhower (1953-1960) hacia Latinoamérica. Por un lado la élite política estadounidense veía con creciente preocupación el surgimiento en el área de sectores sociales que anteriormente no eran actores relevantes. Más importante aún fue la percepción de que tales sectores habían comenzado a organizarse políticamente y a ejercer presión sobre los gobiernos para impulsar cambios reivindicativos: redistribución del ingreso, leyes laborales, reformas agrarias y otras reformas fundamentales. Los decisores norteamericanos consideraban esta «transición social, política y económica» en un contexto de Guerra Fría como altamente peligrosa y susceptible de vincularse con el otro hecho preocupante: la «amenaza comunista».

La imagen estadounidense de la Guerra Fría implicó una definición de una monolítica intención soviética de expandir su influencia en las naciones menos desarrolladas, y, por ende, en Latinoamérica. Esta definición también se enmarcaba en un cambio radical de la política doméstica condicionada por el anticomunismo McCartyista. La prescripción derivada de este diagnóstico fue la contención del comunismo y de apoyo a los gobiernos que intentaban aplastar a los movimientos insurgentes. Se impuso de nuevo un estilo agresivo y altamente ideológico⁶. Debe recordarse, en embargo que esta política se estructuraba sobre un marco cultural y una práctica de políticas exteriores que precedían a la Guerra Fría por más de un siglo. El anticomunismo sólo dio una justificación altamente persuasiva a una práctica de intervencionismo paternalista con profundas raíces históricas y culturales. Las élites latinoamericanas más conservadoras fueron indudablemente los beneficiarios directos de las políticas de Guerra Fría: los EE.UU. se convertían, de hecho, en una fuerza contra-revolucionaria y en el garante externo de su sobrevivencia. El caso más palpable de confusión intencional de Guerra Fría con movimientos reivindicativos ideales se dio con la intervención de la CIA en Guatemala en 1954.¹⁸

Pese al escalamiento de las intervenciones, las presiones por cambio social se agudizaron y radicalizaron en contenido y expresión, llevando a un alineamiento de hecho entre movimiento progresivistas y apoyos externos del bloque soviético. Vale decir, el anticomunismo militante creó inevitablemente una profecía auto-realizada: un nacionalismo populista igualmente militante y visceralmente anti-norteamericano. Este fermento reivindicacionista, nacionalista, Tercer-Mundista y popular constituyó la fuerza que años más tarde se expresaría en la Revolución cubana (1959). La respuesta norteamericana al desafío planteado por la Revolución fue reformista: la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy (1960-1963), lanzada en 1961 en la reunión de cancilleres de la OEA en Punta de Este.⁷

El objetivo central de la Alianza fue prevenir una explosión insurgente.¹⁹ Esto se lograría a través de dos vías principales. Una era creando las condiciones sociales y económicas necesarias para enfrentar los problemas del subdesarrollo en la región: el desarrollo sería el antídoto de la insurgencia. La otra era incorporando a los sectores más desposeídos que se percibían como los más vulnerables a ser atraídos por los movimientos revolucionarios.

Si bien es cierto que el «desarrollo» y el uso masivo de los medios de comunicación eran los instrumentos principales de la Alianza, el «escudo protector» de la política de la administración Kennedy hacia Latinoamérica contenía un elemento altamente agresivo. Este era una política militar orientada a la creación de Fuerzas Especiales destinadas a combatir la insurgencia guerrillera. Pese a su ingeniosa combinación de desarrollo con contrainsurgencia, los resultados concretos de esta política fueron precarios y limitados. La amenaza soviética aparecía más fuerte que nunca. Había una Cuba consolidada y desafiante que se transformó, a partir del fiasco de bahía Cochinos (1961) y de la Crisis de los Cohetes (1963) no sólo en un triunfo ideológico de la URSS en una búsqueda de aliados en el Tercer Mundo, sino que en la segunda fuerza militar del continente.

Con la Administración del demócrata Lyndon Johnson (1963-1969), la estrategia de contención se desprendió paulatinamente de sus elementos desarrollistas y fue revertiéndose hacia el elemento militar de la misma.²⁰ Esta vuelta al intervencionismo tradicional debe ponerse en el contexto de una guerra de Vietnam que desangraba tanto el erario como la propia voluntad política norteamericana. La cúpula militar en Washington fue adquiriendo una preeminencia y hegemonía «técnicas» para sacar al país de su impasse global. Lo que fue «escudo» se hizo elemento central de la ecuación política hacia América Latina y el Tercer Mundo.⁴

El primer «ensayo» en gran escala de esta nueva política fue el golpe militar «institucional» del General Humberto Castelo Branco en Brasil contra el gobierno constitucional y nacionalista de Joao Goulart en 1964; golpe que fue plena y abiertamente apoyado por Washington. El segundo fue la intervención directa de los EE.UU. en la República Dominicana en 1965 para prevenir una insurrección popular y nacionalista.

En América Latina, por su parte, tendencias continentalistas, integracionistas y de nacionalismo económico, inspiradas por la Doctrina de la CEPAL, se manifestaba ya a sociedades de los años 60. En parte esas tendencias respondían a un mayor grado de cuestionamiento por parte de los gobiernos reformistas y democráticos de la región del endurecimiento de la posición norteamericana, ejemplificada por las ya referidas intervenciones. Estas tendencias se expresaron en el fuerte acuerdo de los gobiernos para fortalecer el Pacto Andino entre Colombia, Venezuela, Ecuador, Chile²¹, Perú y, en especial en el llamado «consenso de Viña del Mar». En este último documento, los ministros de Economía y Relaciones Exteriores de la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas articularon el malestar de sus gobiernos frente a la política exterior estadounidense, especialmente en lo relativo al mito de la «ayuda exterior» y al trato discriminatorio en mayoría económica.

Que el sector «pentagonal» había adquirido un creciente grado de autonomía relativa en la política estadounidense hacia

América Latina comenzó a delinearse en forma creciente desde los golpes en Honduras en 1963, Brasil en 1964 y la invasión a la República Dominicana (1965). Sin embargo, esta influencia sólo se hizo manifiesta en 1969 durante el régimen de Richard Nixon (1969-1974)². Con la inauguración de la administración republicana del ex-Vicepresidente de Eisenhower, esta tendencia intervencionista, militarista y marcadamente antidemocrática se oficializó en el Informe Rockefeller en 1969. Dicho Informe había sido preparado por la Corporación Rand, esta última vinculada con los aparatos militares estadounidenses. Su expresión operativa fue la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. El «endurecimiento» de la administración Nixon fue, en gran medida la «respuesta» de Washington al Consenso de Viña del Mar y el latinoamericanismo económico del Pacto Nixon.

Hacia 1975, la mayoría de los países de la región –incluyendo aquellos de mayor raigambre democrática– habían sucumbido a regímenes de capitalismo autoritario de corte muy similar. En sólo siete años, 15 de las veintuna repúblicas latinoamericanas se hallaban bajo el control de dictaduras militares.²² Dichos regímenes, que Marcio Moreira Alvez llamó «estados terroristas»²³, no sólo se caracterizaron por profundas violaciones de Derechos Humanos, sin que fueron, por lo general, también desastrosos en su gestión económica de largo plazo. En lo internacional, más allá de obscurecer la reputación de América Latina, los regímenes de seguridad social dañaron gravemente los procesos de integración, debilitando la solidaridad regional. Es más, llevaron lo que hasta entonces había sido una crisis de legitimidad generalizada, a una crisis de denominación: la inhabilidad de parte de los propios regímenes de fuerza de controlar sus sociedades aún por medios extremos²⁴. La revolución en Nicaragua y la rebelión en El Salvador, apuntaban una vez más hacia un escenario insurgente como alternativa a la represión.

La administración demócrata de James Carter (1976-1980) significó el triunfo político del sector «trilateral» que emergió como una respuesta de los sectores del capitalismo más avanzado frente al nacionalismo intervencionista del sector pentagonal.

Aunque Carter fue derrotado por los ultranacionalistas «duros» en 1980, que llevarían al poder al republicano Reagan (1980-1988), el sector trilateral sería ya el sector dominante en el bloque en el poder. Es más, se entronizaría como fracción hegemónica en la dirección de la política norteamericana. Esta influencia se hizo notar fuertemente con la caída del Secretario de Estado, el General Alexander Haig en 1982 y su reemplazo por el trilateralista George Schultz. Este cambio de equipo no sólo implicó la salida del controvertido Secretario de Estado sino que igualmente el desmembramiento de su entourage ultranacionalista formado por la Asesora de Política Exterior, Jeanne Kirkpatrick, su representante ante la Naciones Unidas, Vernon Walters, y del Senador Jesse Helms.

A pesar de que la administración Reagan practicó una suerte de pentagonismo simbólico y a veces teatral⁹, apoyando lo que sus asesores pentagonistas llamaban «regímenes autoritarios amistosos»²⁵, la base de su política exterior fue progresivamente inclinándose hacia las fórmulas trilateralistas recomendadas por el Informe Linowitz de 1975.²⁶ En este contexto, la política de hecho fue una búsqueda de salidas de transición, para encarar la crisis de dominación enfrentada por los regímenes de seguridad nacional que paradójicamente Washington fomentase a partir del Informe Rockefeller de 1969.

Sin apoyo externo, y habiendo cumplido su doble misión de contención y reversión del proceso integracionista, los regímenes de seguridad social desaparecieron con la misma celeridad con que surgieron en la década precedente. En su lugar, aparecerían «democracias restringidas», sostenedoras del orden socioeconómico creado por los mismo regímenes de seguridad nacional y producto de pactos entre élites. La «democratización» de América Latina también correspondió a un conjunto de circunstancias nuevas en la crisis económica, política y social de la región.

Una de estas fue la crisis de la deuda externa, que hizo imposible que los países pudiesen cubrir sus préstamos externos

a partir de sus exportaciones. El endeudamiento acelerado latinoamericano fue, por una parte una resultante directa de las políticas de desarrollo insustentable y re-inserción forzosa contenidas en las agendas neo-liberales de los «regímenes de excepción». Por otra parte, la crisis de la deuda latino-americana se originó en las tentativas infructuosas de revivir el modelo de sustitución de importaciones por vía de una expansión de exportaciones y créditos externos. A mediados de los años de la década del 80, América Latina se encontraba en un agudo y generalizado estado de bancarrota. Las políticas de ajuste estructural recomendadas por la banca mundial para enfrentar la crisis requerían de un «trueque» estabilizador entre democracia política para los sectores medios y austeridad económica para todos. La otra circunstancia conducente a la «transición democrática» fue la búsqueda por parte de la potencia dominante de un modo de manejar la encrucijada centroamericana formada por la insurgencia salvadoreña y el gobierno sandinista en Nicaragua.

4) Continentalismo Emergente (1989-)²⁷

Con la administración del Presidente George Bush (1988-1992) la agenda norteamericana para América Latina incluyó fundamentalmente tres elementos. Uno fue el refuerzo al proceso de retorno a la democracia formal por medio de fórmulas pactadas. El segundo estaba constituido por un paquete de medidas económicas tendientes a liberalizar y abrir las economías a los capitales y exportaciones norteamericanas, como un modo de manejar la deuda externa. El tercer elemento ha sido llamado «problema de la droga». Este tercer componente fue una mutación de la ya obsoleta doctrina de la seguridad nacional, pero con connotaciones mucho más estrechas, definidas por la noción de «conflicto de baja intensidad» (CBI).²⁸

En la medida que los procesos de democratización restringida avanzaron desde una muy precaria «transición» hacia una pretendida «consolidación» democrática a lo largo y ancho del continente, la amenaza de una crisis de dominación se fue aparentemente alejando. Sin embargo, el problema de la deuda

gravitaba fuertemente contra las posibilidades mismas de consolidación, y, a lo larga, de estabilidad. En este sentido, la deuda ofrecía a Washington tanto un problema potencial inestabilidad, como una oportunidad de reforzar su ya fuerte posición en el continente. Fue por vía de las condicionalidades adosadas al manejo de la deuda que el país del Norte, a través de los organismos reguladores del sistema financiero y de comercio mundial, impuso una agenda de transformación macroeconómica, conocida como «ajuste estructural».²⁹

En el campo de la seguridad hemisférica, la distensión global entre Oriente y Occidente resultante del fin de la Guerra Fría significó una atenuación de la percepción de «peligro de penetración comunista». Aunque insurgencias internas continuaron en una vasta gama de regiones (Guatemala, El Salvador, Colombia y Perú), estos conflictos se veían como «contenibles» y esencialmente internos. Las principales amenazas a los intereses de seguridad norteamericanos en la región emanaban del narcotráfico, lo que en ningún caso era comparable a un tipo de conflicto regional como el de Centroamérica. La masiva invasión en Panamá en 1989, ostensiblemente para deponer y capturar a un «ex-aliado», el Jefe de la Guardia Nacional Panameña y «hombre fuerte», el General Manuel Noriega, fue justificada por la administración Bush en términos de la pretendida «guerra anti-drogas» y no en los términos ideológicos de la Guerra Fría. En todo caso, esta cruenta acción reiteró al continente la voluntad de Washington de intervenir en el área por cualquier motivo que el gobierno norteamericano definiese en su esfera de intereses.

En el orden mundial, hasta 1990 las únicas amenazas reales para los EE.UU. eran fundamentalmente aquellas de carácter económico, derivadas de una consolidación de bloques económicos fuertes dentro del Primer Mundo: el surgimiento de un superpoder productivo-financiero en Japón y una Comunidad Europea poderosísima. Se agregaba a esto último la posibilidad de expansión de Europa hacia lo que hasta 1989 había sido el bloque oriental. Es en este contexto que las políticas de libre comercio a escala continental (con Canadá y México), y, en

última instancia, la propia Iniciativa para las Américas se ubican.³⁰

La invasión de Kuwait por Irak le ofreció a Washington un pretexto para recuperar su rol de potencia global dominante, y también hegemónica, dentro del Primer Mundo. La Guerra del Golfo Pérsico señaló a Europa y Japón de que los EE.UU., se imponía en su principal y quizás única área de «ventaja comparativa» global: lo militar. También implicó un mensaje inequívoco a Japón y Europa que los EE.UU. era capaz de controlar militarmente el acceso a las principales fuentes energéticas del Medio Oriente, de las cuales dependía el crecimiento de la economías de Europa y Japón.³¹ A partir de 1991, una nueva síntesis hegemónica entre «realismo» geopolítico e «interdependismo» geoeconómico, con predominio de este último discurso, comenzó a tomar forma en Washington.

III. CONCLUSIONES

El análisis histórico llevado a cabo en este trabajo, nos conduce a un serio cuestionamiento de las interpretaciones presentes en los discursos interdependistas convencionales. Esta hipótesis se referían a: 1) la interdependencia compleja, 2) el «diálogo», 3) la compatibilidad y consenso y 4) la reforma efectiva del sistema interamericano.

1) ¿Interdependencia o Neo-Dependencia?

El examen del sistema internacional en el cual las naciones de América Latina (y del Caribe) se insertan indican que este es, por cierto, complejo, pero no interdependiente. Ha sido, y es, primordialmente caracterizado por extrema asimetría y dependencia. El «Norte» no es aquí un conglomerado abstracto y multipolar de naciones industriales y de otros poderosos actores transnacionales regidos por una lógica económica neo-funcional, sino que una presencia concreta y avasalladora de una super potencia: los Estados Unidos.

En términos muy generales, la combinación de elementos

constantes (Destino Manifiesto, percepciones maniqueas, desarrollo desigual, dependencia económico-militar, uniporalismo) y variaciones de estructuras y coyunturas de poder mundial vistas desde la perspectiva de diversas élites estadounidenses han llevado a un mismo resultado: intervencionismo. La consecuencia principal de este intervencionismo estructural ha sido la imposibilidad de desarrollar un mecanismo efectivo de Derecho Internacional. Lo anterior ha dado lugar a un sistema de dependencia compleja, tanto político-ideológica como económica en que la potencia del centro sobredetermina las relaciones internacionales de la región.³²

Para un estudioso de las relaciones internacionales y de la política internacional comparativa, el sistema de relaciones hemisféricas dentro de América Latina y el Caribe, por una parte y los Estados Unidos por la otra, no presenta las características de la relación «normal» entre estados. Es más bien un sistema sui-generis que genera y retro-alimenta disfunciones autosustentadas. El ciclo vicioso de intervención, debilidad, subdesarrollo, parasitismo, ingobernabilidad e inestabilidad, llevando nuevas intervenciones para «corregir» tendencias persistentes se instituye no sólo como práctica aceptada, sino que como norma y expectativa de conducta. Con cierto cinismo, se podría argumentar que el sistema interamericano tiene similitudes estructurales con la imagen exagerada que se dio en el climax de la Guerra Fría de las relaciones dentro del que era entonces el bloque soviético. Sin embargo, las relaciones entre la URSS y los demás estados que constituían el Comecon, a pesar del peso militar e ideológico soviético sobre sus ex-satélites en el pacto de Varsovia, presentaba una relación comercial más equilibrada.³³ A pesar de su carácter «totalitario», el sistema de dominación soviético fue generalmente ineficiente, como los hechos vinieron a demostrar. Es más, el desprendimiento de los satélites de Moscú se hizo en un período relativamente breve y –salvo el caso de Rumania– con un mínimo grado de violencia.

Con el colapso del que fuera el «bloque socialista» de Europa Oriental en 1989 y la propia desintegración de la URSS en 1991,

las posibilidades de que cualquier actor –Cuba incluida– pueda incrementar su soberanía, jugando la carta del Segundo Mundo es ya imposible. Lo mismo es el caso con la posición tercermundista» al estilo de Bandung sostenida infructuosamente por el ex-mandatario de Perú, Alan García, (1985-1990). Las opciones latinoamericanas son, por lo tanto, sumamente estrechas. La vigésimo primera Reunión de la Asamblea General de la OEA en Santiago en Junio de 1991, reveladora de esta estrechez de maniobras no fue en manera alguna discontinua con prácticas y agendas pasadas y menos aún señaló el comienzo de una «nueva era». El entonces Secretario de Estado estadounidense, James Baker estuvo conspicuamente ausente y ningún tema fundamental se llevó a discusión. Lo que sí quedó en claro es que América Latina, con la excepción de México, es una región semiperiférica³⁴ de poca importancia relativa para los EE.UU. y que hoy, mucho más que ayer puede darse por descontada.³⁵ Hasta el momento, la administración Clinton no ha articulado una política distintiva hacia el hemisferio más allá de continuidades y ajustes a la matriz establecida por sus predecesores. Una actitud más favorable al medio ambiente, un entusiasmo más calificado por el Tratado de Libre Comercio y una acción más decidida a apoyar los procesos de formalización democrática (como en Guatemala y Haití) se yuxtapone a una suerte de neo-aislacionismo.

2) ¿Diálogo o Monólogo?

Dada la profunda asimetría y la ausencia de interlocutores significativos «legítimos» desde el punto de vista del centro, el «diálogo» real es la forma más común de interacción en el sistema. En el mejor de los casos se ha dado un monólogo, enmarcado en una actitud cultural que en los años 60, el Senador estadounidense William Fulbright caracterizase como «la arrogancia del poder de la tendencia de las grandes naciones de hacer sinónimos el poder con la virtud y con las altas responsabilidades «derivadas de una misión universal»³⁶. Esto ha sido válido tanto para el período de intervencionismo activo hasta comienzos de siglo, como para las épocas de mayor coexistencia como la era de Buen Vecino, la Alianza para el Progreso, las

iniciativas del Presidente Carter, o, más recientemente, el continentalismo del Presidente Bush o las iniciativas de la administración Clinton. La Doctrina Monroe y sus múltiples mutaciones y corolarios, conllevan una práctica de unilateralismo de pacto. Hoy el contenido de la doctrina se enmarca y racionaliza especificándose en dos discursos interrelacionados. Uno es la «guerra al narcotráfico»; el otro es la formación de un bloque económico bajo el control del capital transnacional de origen norteamericano.

3) ¿Compatibilidad y Consenso?

Ha habido una tendencia histórica persistente hasta hoy por parte de los EE.UU. a definir y racionalizar la dominación y sus intereses contingentes e inmediatos en función de principios justificatorios globales,³⁷ sean estos la Doctrina misma, el bipolarismo o un paradigma económico neoliberal. Por lo general, no ocurre lo mismo con los actores subordinados. Dejando de lado el «tercer-mundismo» revolucionario de Cuba, no hay una «doctrina» latinoamericana frente a la super-potencia del Norte o que defina la propia identidad a los países del Sur colectiva o individualmente. Por algún tiempo el equivalente funcional de dicha «visión» latinoamericana fue la llamada «Doctrina de la CEPAL», con sus corolarios estructuralistas de deterioro de términos de intercambio, subdesarrollo estructural, dependencia y sus prescripciones de «crecimiento hacia adentro» y sustitución de importaciones. Hubo incluso algún grado de articulación de una posición «Tercer-Mundista» en el Consenso de Viña del Mar, del Pacto Andino y en la Conferencia de la UNCTAD de 1972, pero esas iniciativas se desmoronaron con la crisis energética de 1973-1978, la imposición de los regímenes de seguridad nacional, con la aún más devastadora crisis de la deuda externa y con la subsecuente «década perdida». Hoy, este tercer-mundismo, mediado por el doble impacto de la represión de los años 70 y la depresión de los años 80, ha sido reemplazado por lo que ha dado en llamarse «realismo periférico»³³. Sobre este silencio caso forzoso de América Latina, sólo el argumento neoliberal crea una ilusión de acuerdo en una élite tecnocrática, política y

económica fuertemente influida por las élites intelectuales del Norte. El «Fin de la Historia»³⁴ del centro se traduce en la periferia en el comienzo de la historia de su propio fin.

4) ¿Un nuevo Orden Regional?

Las continuidades contextuales de la región, a pesar de dramáticos cambios globales –dos guerras mundiales, la descolonización, la Guerra Fría, la caída de Europa Oriental y el nuevo arreglo Oriente-Occidente– ha prevalecido en el sistema interamericano. En el hecho, la Doctrina Monroe y sus diversos corolarios intervencionistas nunca han dejado de constituir el «software» axiológico del sistema interamericano.

Aunque el sistema regional ha existido en un estado de crisis casi permanente, tales crisis han afectado mucho más profunda y negativamente a los actores periféricos que al centro. Es más, el sistema ha sido concebido como un mecanismo por el cual Washington «maneja» satisfactoriamente para sí el «problema latinoamericano». En tal sentido, no ha habido incentivos reales persistentes para modificarlo substancialmente. Desde la Era del Buen Vecino, las tentativas de Kennedy o de Carter de redefinir la relaciones interamericanas no pudieron romper con la inercia del «peso de la noche». Es más, las disfunciones inherentes al sistema han afectado diferencial e inequitativamente a los distintos sectores sociales latinoamericanos: la iniquidad internacional y doméstica han marchado de la mano. Especialmente desde el comienzo de la Guerra fría, las élites más conservadoras de la región han derivado beneficios directos de este orden hemisférico y han podido incorporarse al carro de la «modernidad».⁴⁰

5) Reflexiones Finales: La Iniciativa para las Américas y el Nuevo Orden Internacional

En el momento presente, las percepciones y ámbitos de acción de la mayoría de los actores estatales en la región están condicionados, ya sea por convicción o fuerza, por los discursos

y políticas que emanan del centro. La «doctrinas» de Derecho Internacional como las Doctrinas Calvo, Drago o Betancourt¹², o las múltiples concertaciones de los años 80 (SELA, Contadora, el Grupo de los Ocho, para mencionar algunas) han constituido, a pesar de su enorme potencial, meras acotaciones históricas con poca vigencia real en el presente. Lo mismo podría decirse del «pensamiento cepaliano» de las últimas décadas. Lo fundamental es que el paradigma del centro ha adquirido un creciente grado de hegemonía tanto en los círculos tecnocráticos y de gobierno como entre sectores intelectuales y académicos. En tal sentido, el mismo análisis de la «crisis» de la región y del sistema de relaciones regionales están condicionados por la «cultura» o ideología neoliberal imperante.

En este sentido los proyectos derivados de la iniciativa para las Américas (como es el caso del NAFTA) constituyen propuestas de integración «ataña» que privilegia el panamericanismo continental y unipolar. Un sistema interamericano con liderazgo estadounidense se contraponen a las propuestas integracionistas latinoamericanas articuladas desde fines de la década de los 50 hasta el presente. Como una extensión de las ideas neoliberales planteadas en la Ronda del GATT en Uruguay de 1986, el pivote central de la Iniciativa y sus otras manifestaciones, es la liberalización del comercio en torno a las «ventajas comparativas» de los diversos actores.

Eventualmente se llegaría a tratados bi y multilaterales de libre comercio condiciones previas de los cuales serían profundos ajustes estructurales en las economías de los países. Hay en esto una doble condicionalidad: aquella que emana de la negociación de la deuda con organismos formalmente multilaterales controlados por el centro y una condicionalidad bilateral motivada por las promesas de acceso a mercados norteamericanos. En el fondo, regímenes de esta naturaleza tienden a favorecer inequívocamente al actor más fuerte. Dicho actor en este caso, no es sólo económicamente más poderoso; posee además metapoder: la capacidad de alterar el resultado del juego económico cambiando las reglas o utilizando presiones extra-

económicas para lograr sus objetivos. No parece probable que haya cambios significativos de actitudes, percepciones y de estructuras que lleven a un nuevo régimen regional con características de «comunidad de seguridad» al menos en el futuro inmediato.

La transición desde la «geopolítica a la «geoeconomía» fuera de sus expresiones retóricas, implica objetivamente la persistencia de un juego de suma-cero para la inmensa mayoría de Latinoamérica. Pero también cada vez más numerosos sectores sociales del Norte se han visto severamente afectados por el nuevo modo de acumulación. Esta profundización del «capitalismo real» significa una mayor inserción de las élites modernas en circuitos globales de circulación de capital financiero transnacional. Su corolario es una mayor marginalización, pauperización y desintegración nacionales. La interrupción de este ciclo vicioso de subdesarrollo y creciente vulnerabilidad mutua e «inseguridad humana»¹³ constituye una condición esencial de estabilidad, interdependencia y prosperidad reales en el Hemisferio. Cambios de esa naturaleza, sin embargo, no son simples ni mecánicos y requieren no sólo de extraordinarias circunstancias, sino que de liderazgo, imaginación y coraje moral. Una perestroika y un glasnot en el hemisferio están aún muy lejos. Tampoco son fáciles de visualizarse. Como en el caso del colapso de los «socialismos reales» de Europa Oriental —o de la propia Independencia Latinoamericana— los cambios de sistema regional deberán pasar necesariamente por una transformación radical de estructuras, cultura y actitudes en el centro mismo del sistema.

REFERENCIAS

1. La noción de «Diálogo Norte-Sur» está elaborada en Willy Brandt, *North-South: A Program for Survival. A Report of the Independent Commission on International Development under the Chairmanship of Willy Brandt*, (Cambridge: The M.I.T. Press, 1980), pp. 36-37.
2. Keohane y Nye, *Power and Interdependence: World Politics in transition*, (Boston Little, Brown and Co., 1977), p. IX.
3. Para una caracterización de la perspectiva sistémica, véase David Easton, «An Approach to the Analysis of Political Systems», *World Politics*, Vol. 9, Nº 3, (Abril 1957).
4. El término «paradigma» se usa aquí en el sentido dado por Thomas Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Segunda Edición, (Chicago: The University of Chicago Press, 1970), pp. 15-17, como «un cuerpo implícito de creencias teóricas y metodológicas que permiten seleccionar, evaluar y criticar».
5. Véase Wolfram Hanrieder, «Compatibility and Consensus: A Proposal for the Conceptual Linkage of External and Internal Dimensions of Foreign Policy», en Hanrieder, (ed.), *Comparative Foreign Policy: Theoretical Essays*, (New York: David McKay Co., Inc., 1971), pp. 242-264.
6. Reformas específicas sobre esta era pueden ser encontradas en Federico Gil, *Latin American-United States Relations*, (New York: Harcourt, Brace Jovanovich, Inc., 1971), pp. 64-76, 86-140, 183-184, 148, 153; también en Jerome Slater, «United States policy in Latin America», en Jan Black, (Ed.), *Latin America: Its Problems and its Promise*, (Boulder: Westview Press, 1984), pp. 222-223; y en James Lee Ray, «International Relations in Latin America», en Black, op.cit. pp. 210-212.
7. Véase Julius W. Pratt. *A History of United States Foreign Policy*, Third Edition, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972), pp. 53-55, 71-74.
8. Pratt, op.cit., pp. 76-88.
9. La expresión fue usada por primera vez en una editorial sobre la cuestión de Texas que apareció en la *Democratic Review*, de Julio-Agosto de 1845, firmado por John L. O'Sullivan. Sus orígenes se remontan a la posición del Secretario de Estado en 1819 (y luego Presidente, 1825-29) John Quincy Adams, casi tres décadas antes, durante la negociación del Tratado de Florida, en relación con el derecho natural de expansión estadounidense en territorios coloniales europeos. Un breve pero sugerente análisis de los fundamentos históricos y filosóficos del racismo mesiánico presente en la doctrina Anglo-Americana del «Destino Manifiesto» se puede encontrar en Hugh Tinker, *Race, Conflict and International Order. From Empire to United Nations*, (Londres: The Macmillan Press. Ltd. 1977), pp. 6-8, 17, 32-33.
10. Esta iniciativa contó tanto con el apoyo de las administraciones del demócrata Grover Cleveland (1885-1889), bajo cuyo gobierno se gestó la iniciativa, como de su sucesor republicano, Benjamin Harrison (1889-1893).
11. Gil, op.cit., p. 44.
12. Gil, op.cit. p. 67.
13. Estas expresiones corresponden al discurso del Presidente Theodore Roosevelt ante el Congreso de su país el 6 de Diciembre de 1904. Véase, Edmund Gaspar, *La Diplomacia y Política Norteamericana*, en *América Latina*, (México: Ediciones Guernica, 1878), p. 42.
14. Esta expresión literal se encuentra en el Mensaje Anual al Congreso del 6 de Diciembre de 1904.
15. Esta visión corresponde al racismo inmanente de las doctrinas imperialistas del Siglo XIX, derivadas del mal llamado «Darwinismo Social» del sociólogo británico Herbert Spencer y en especial del historiador francés Joseph-Arthur de Gobineau (1816-82) y del pensador inglés (naturalizado alemán) Huston Stewart Chamberlain (1855-1926). En las obras de estos últimos

–*Essai sur l'inégalité des races humaines* (1835-55, en cuatro volúmenes) y *The Foundations of the Nineteenth Century* (1899)– la noción de «raza» (en el caso aquí discutido, la «raza Anglosajona») se hace sinónimo con la idea de «civilización». Estas visiones imperialistas caracterizaban a los pueblos menos «blancos» –para usar el vocablo en boga entonces– en términos de «razas inferiores sin ley» («lesser breeds without the law»). Véase Tinker, op. cit., p. 7.

- 16 Para un análisis de este período en general, véase, Gil, op. cit., pp. 155-194.
- 17 Véase Jerome Slater, «United States Policy in Latin America» en Black op. cit., pp. 224-226.
- 18 Véase Richard Immerman, *The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention*, (Austin: University of Texas Press, 1982), pp. 4-19.
- 19 Un análisis de la Alianza está contenido en Jerome Levinson y Juan de Onís, *The Alliance that Lost its Way: A Critical Report of the Alliance for Progress*, (Chicago: Quadrangle Books, 1970), passim.
- 20 Véase por ejemplo Walter LaFeber, *America, Russia and the Cold War, 1945-1971*, (New York: John Wiley and Sons, 1972), pp. 253-258. Una visión comprensiva del cambio fundamental en el paradigma de desarrollo estadounidense desde una teleología de «democracia» con «desarrollo» hacia una de «orden», se puede encontrar en Donald Cruise O'Brien, «Modernization, Order and the Erosion of a Democratic Ideal: American Political Science 1960-1970», *Journal of Development Studies*, (Julio, 1972), pp. 351-378.
- 21 La llamada «Doctrina Nixon», fue articulada en el Rockefeller Report of a United States Fact-Finding Mission to the Western Hemisphere, (Chicago: Quadrangle Books, 1969) passim.
- 22 Una crítica de la Doctrina se encuentra explícitamente articulada en el llamado Informe Linowitz. Véase *Commission on United States-Latin American Relations* (bajo la dirección de Sol Linowitz), *The Americas in a Changing World*, (New York: Quadrangle Books, 1973), pp. 1-9. Una crítica similar se hizo más tarde por parte del Juez Tom Farer, quien fuese nombrado representante de los EE.UU. ante la Corte Interamericana de Justicia. Véase Tom Farer en *Dialogue*, Nº 19, (Fall, 1978), p. 14.
- 23 Para una conceptualización del «estado terrorista», aplicado al caso específico de Brasil, véase, Marcio Moreira Alvez, «Urban Guerrillas and the Terrorist State», en Jon Rosenbaum y William Tyler, *Contemporary Brazil: Issues in Economic and Political Development*, (New York Praeger, 1972), p. 51.
- 24 Hemos presentado este argumento en «Political Trends in Latin America: A Structural and Historical Analysis» en Black, op.cit., pp. 191-203.
- 25 El término fue acuñado por Henry Kissinger (habiendo tomado la idea, a su vez de la caracterización de Juan Linz sobre el fascismo español). La opinión verbal de Kissinger fue citada en *Dialogue*, una publicación de la Comisión Trilateral, del otoño de 1979, p. 3. Jeanne Kirkpatrick lo usó en «Human Rights and American Foreign Policy: A Symposium», en *Commentary*, Vol. 72, Nº 5 (Noviembre de 1981), pp. 42-45. El reduccionismo teórico de este discurso pretende claramente desvirtuar la relación concreta entre la política exterior norteamericana y la promoción de regímenes totalitarios de derecha. En este sentido, términos como «fascismo» son purgadas del vocabulario de la ciencia política, mientras que «totalitarismo» es reservado exclusivamente para regímenes de extrema izquierda que, de acuerdo con Kissinger y Kirkpatrick son «irreversiblemente anti-democrático».
- 26 Véase *Commission on United States-Latin American Relations* (presidida por Sol Linowitz) *The Americas in a Changing World*. (New York: Quadrangle Books, 1975), passim.
- 27 Para una visión de las relaciones entre América Latina y los EE.UU. en la década del 80 desde perspectivas contrapuestas, véase los diversos documentos contenidos en un volumen editado por Kevin Middlebrook y Carlos Rico, *The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis*. (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1986), passim.

- 28 Véase Raúl Benítez Manaut «Narcotráfico y terrorismo en las relaciones internacionales» en Augusto Varas (Ed.) *Jaque a la democracia: orden internacional y violencia política*, (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990), pp. 325-352.
- 29 Para un análisis de los diversos modelos de ajuste estructural y sus posibles implicaciones, véase, Carlos Massad, «External Events, Domestic Policies and Structural Adjustment», en *CEPAL Review*, Nº 43 (Abril 1991), pp. 11-22.
- 30 Una visión general para la Iniciativa, desde un punto de vista latinoamericano se encuentra en Roberto Bouzas, «La Iniciativa para las Américas»: elementos para el diseño de una respuesta latinoamericana», *América Latina/Internacional*, Vol. 7, Nº 25, (Julio-Septiembre, 1990), pp. 263-268. Una perspectiva muy bien argumentada desde el punto de vista de México, en relación con la negociación de NAFTA es la del Embajador de México ante la Casa Rosada, Jesús Puente Leyva, «México: Desafíos de la Integración Económica (oportunidades al Norte/compromisos al Sur)», loc. cit., pp. 368-372.
- 31 Véase nuestra «Guerra, ética y tecnología: alguna reflexiones necesarias» en Guido Pincheira, (Ed.) (Santiago, PWPA, 1991), pp. 119-130.
- 32 Véase la Introducción del libro editado por Jan Triska, *Dominant Powers and Subordinate Powers. The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*, (Durham: Duke University Press, 1986), pp. 1-23. Otros ensayos comparativos de las relaciones de dominación/subordinación entre los ex «satélites» de la URSS y Moscú y de EE.UU. con sus «estados clientes» en el mismo volumen son los de David Abenethy, «Dominant-Subordinate Relationships. How Shall we Define Them? How do we Compare Them?», *Ibid.* pp. 218-238, y en especial el trabajo de Condolezza Rice, «The Military as an Instrument of Influence and Control», *Ibid.*, pp. 239-260, en el que se explora la subordinación de las élites militares locales frente al aparato de seguridad estadounidense.
- 33 Gaspar, op.cit., pp. 46-48.
- 34 Véase P.N. Agarwala, *The New International Economic Order: An Overview*, (New York: Pergamon Press, 1983), p. 323.
- 35 Ver Ricardo Israel: «Chile, la iniciativa Bush y el Nuevo Orden Internacional», *Política*, Nº 26, (Mayo 1991), pp. 25-31.
- 36 Véase J. William Fulbright, *The arrogance of Power*, (New York Random House, 1966). p.9.
- 37 Véase por ejemplo, Ronald Steel, *Pax Americana. The Cold War Empire and the Politics of Counter-Revolution*, (New York: The Viking Pres, 170), pp. 3-18.
- 38 Véase Atilio Borón, «Las desventuras del 'realismo periférico'», *América Latina/Internacional*, Vol. 8, Nº 29, (Julio-Septiembre 1991), p. 438.
- 39 Véase Francis Fukuyama «The End of History?», *The National Interest*, Nº 156, (Verano 1989), pp. 3-18. Una reseña bibliográfica sobre Fukuyama y este tema en general se encuentra en Ernesto Ottone, «Fin de la Guerra Fría, ¿Fin de la Historia?», en *Pensamiento Iberoamericano*, Nº 18, (Enero-Julio, 1990), pp. 303-306.
- 40 Véase el discurso del Presidente Bush, «Moves to Bolster Latin America and Caribbean Economies», East Room, the White House, June 27, 1990, p. 1. en que se sientan las bases para llamada «Iniciativa para las Américas» o, más propiamente, «Iniciativa para la Empresa de las Américas», (Enterprise of the Americas Initiative). Véase también el ya mencionado artículo de Morelli, como asimismo Richard

NOTAS:

1. Dejando de lado la dependencia económica de lo que fuera el «bloque oriental», fueron las acciones del liderazgo cubano –la Revolución misma, la victoria de Playa Girón, el convencer al Premier Kruschchev para que instalara cohetes soviéticos de alcance medio en la isla– las que motivaron reacciones estadounidenses.
2. La Guerra de 1812 marca tanto la consolidación de la república Americana (los EE.UU.), resultante de la revolución de 1776 como el surgimiento político del Dominio del Canadá, cuya fundación jurídica no ocurriría hasta la Confederación de 1867. La ideología canadiense se forjó a partir de una contrarrevolución realista frente a la independencia estadounidense, la que había resultado en el exilio forzoso de más de un tercio de la población de las Trece Colonias hacia los territorios de Upper y Lower Canada, y las regiones Atlánticas de New Brunswick, Nueva Scotia, Terranova, y la Isla de Prince Edward. La derrota de las fuerzas de la Unión en 1812, definió la frontera entre los dos países.
3. Sudamérica venía saliendo de dos cruentas guerras multi-nacionales en la década de 1870 a 1880. Una fue la Guerra de la Triple Alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay, (1864-1878), que culminó en un virtual genocidio en este último país. La otra fue la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia (1879-1883), la que produjo considerables pérdidas a los países derrotados y afianzó los intereses británicos en el área.
4. Debe destacarse que, a pesar de que Woodrow Wilson fuese el principal impulsor de la Liga de las Naciones, paradójicamente, el Congreso de la Unión rehusó ratificar la firma de la Convención de la Liga, por lo que los EE.UU. no se hizo miembro. Esto significó una vuelta al nacionalismo malamente llamado «aislacionista» en lo que se refiere al Hemisferio.
5. Hubo algunas notables excepciones, sin embargo. Una fue la intervención «diplomática» en Cuba, para moderar la rebelión popular de 1934 que derribó al dictador Gerardo Machado. Otra fue la disputa con México a fines de la década del 30 a raíz de la nacionalización petrolera (y la subsecuente creación de la empresa estatal PEMEX) por el gobierno populista de Lázaro Cárdenas (1934-1940) en la que al final se llegaría a un acuerdo mutuamente satisfactorio. Otro fue el manejo de la guerra entre Perú y Ecuador en 1940 en la que el último fue forzado a ceder territorio para la matención de la «paz hemisférica».
6. Este estilo dogmático y agresivo hacia la región surgió nuevamente con los períodos de los Secretarios de Estado Henry Kissinger, bajo la administración de Nixon y en especial de Alexander Haig, bajo Ronald Reagan.
7. La idea de la Alianza fue originalmente propuesta a mediados de los años 50 al gobierno del Presidente Eisenhower por el Presidente brasileño Juscelino Kubitschek, bajo el nombre de Operación Panamericana. En su mayor parte la propuesta fue ignorada por el gobierno de Washington.
8. Edmund Gaspar, en su trabajo para el American Enterprise Institute (AEI), de orientación conservadora, ha cuestionado la hipótesis de la influencia estadounidense en las fuerzas armadas de la región sobre la base de que esto es meramente «propaganda izquierdista». El postula que «la gratitud es rara en la política... Los militares latinoamericanos son un grupo de individuos sin inclinaciones a la servidumbre». Véase Gaspar, *United States-Latin America: A Special Relationship?*, (Washington: American Enterprise Institute, 1978), pp. 55-56. En esto el autor citado contradice la opinión oficial del entonces Secretario de Defensa del gobierno oficial de entonces Kennedy, Robert MacNamara, quien expresase ante una comisión parlamentaria el 16 de Marzo de 1961: «Probablemente el crédito mayor de nuestra inversión en asistencia militar proviene del entrenamiento militar en los Estados Unidos y en ultramar... Para nosotros no es posible poner un precio a los lazos de amistad con estos hombres». U.S. Congress, House Committee on Appropriations, Hearings, Vol. 1, (16 de marzo de 1961), p. 359.
9. No obstante este «simbolismo», se dieron instancias de intervencionismo directo como en los casos de desestabilización del gobierno del Primer Ministro Maurice Bishop y la subsecuente invasión de Grenada en 1983, el financiamiento masivo de la guerra de los contra en Nicaragua

y el apoyo de los militares salvadoreños y a algunos de sus congéneres en el Cono Sur. Otra forma de intervencionismo se dio en relación con la presión sobre el régimen militar en Chile para abandonar el poder, especialmente a partir de 1986.

10. Los tres países del norte conformarían un bloque comercial con una población conjunta de aproximadamente 360 millones de habitantes y con Producto Nacional Bruto de 5,9 billones de dólares (\$ 16,389 per cápita). Esto contrasta con la Comunidad Europea, con 326 millones de habitantes y un PNB de 4,4 billones (\$ 13,495 por habitante). Cifras citadas por Jeremy Main, «Latin America Opens its Doors», *Fortune* Vol. 123, Nº 7.
11. Nos referimos a la primera reunión de países «emergentes» del Tercer Mundo (Africa, Asia y el Medio Oriente) reunidos en Bandung, Indonesia en 1955, con la participación de líderes del calibre de Nehru, U-Nu, Sukarno, Nkruma, Nasser, y con el apoyo del Presidente Tito de Yugoslavia. Esta reunión dio origen al movimiento «no alineado», a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y a la misma idea del «Tercer Mundo» avanzada por Sauvy y Fanon. Este movimiento y sus agendas reivindicacionistas han sido cuestionadas por los países industriales, mientras que los países socialistas les dieron su apoyo.
12. En 1902 el Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina, Luis M. Drago en una nota de protesta dirigida al gobierno de los Estados Unidos (en relación con las políticas de la administración de Theodore Roosevelt), reformuló los planteamientos del eminente jurista argentino Carlos Calvo, articulados en su tratado de Derecho Internacional. Drago argumentaba contra el «derecho» unilateral de un estado para cobrar deudas de otros estados o de inversionistas privados. En este sentido, la deuda pública de una nación no podría justificar la intervención armada ni la ocupación del territorio de una nación deudora.
13. Una elaboración de los conceptos de «vulnerabilidad mutua» y de «seguridad (e inseguridad) humana» se encuentra respectivamente en nuestros, «South-North: A Framework for Analysis», documento presentado al proyecto «Sur-Norte» del IDRC, Ottawa, 1989, pp. 1-10 y el ya mencionado «Democratization, Stability and Other Illusions: Militarism, Nationalism and Populism in the Political Evolution of Latin America with Special references to the Chilean Case», pp. 3-6, publicado en Mark D. Dickerson and Stephen J. Randall (Eds.). loc.cit.