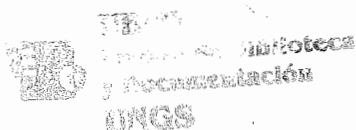


# América Latina y Estados Unidos

Relaciones políticas internacionales  
y dependencia

OCTAVIO IANNI / MARCOS KAPLAN



INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS  
1973

Colección dirigida por  
JOSÉ MATOS MAR  
Director del Instituto de Estudios Peruanos

Unidad de Biblioteca y Documentación



UBVD

32.285  
Universidad Nacional de General Sarmiento

© IEP ediciones  
Horacio Urteaga 694, Lima 11

Impreso en el Perú.  
1ª edición octubre 1973  
5,000 ejemplares

## C O N T E N I D O

Presentación	11
<i>Estados Unidos y América Latina</i> , por OCTAVIO IANNI	19
1. Sumisión y antagonismo	21
2. La diplomacia total	27
3. La seguridad hemisférica	33
4. Asociación entre desiguales	43
5. Contradicciones y rupturas estructurales	57
6. Política externa independiente	65
7. El socialismo y las relaciones interameri- canas	83
8. El monolitismo ideológico	95
9. La política norteamericana del aliado pre- ferencial	107
10. Estructuras de poder y políticas externas	121
<i>Las relaciones internacionales y el enfoque de la dependencia</i> , por MARCOS KAPLAN	131
1. Reflexiones sobre la "Teoría de la dependen- cia"	135
2. La dinámica externa	141
3. La dinámica interna	153

*“En conjunto, sostiene Octavio Ianni, las sociedades latinoamericanas viven una situación permanente de típica dependencia histórico-cultural”. Marcos Kaplan añade que tal situación debe considerarse tanto desde una perspectiva externa, de relaciones internacionales, como interna, es decir, de sus propios procesos. Ambas tesis complementarias han sido escritas para hacer comprensible el problema de América Latina respecto a sus relaciones políticas con Estados Unidos. El Instituto de Estudios Peruanos las reúne en este volumen de su serie América Problema porque considera que estos dos trabajos permitirán a grandes sectores entender con mayor claridad la coyuntura que vivimos.*

*El período conocido como el de la “guerra fría”, desde 1945 hasta 1962 aproximadamente, según Ianni se caracterizó por el esfuerzo que desplegó Estados Unidos de Norte América para preservar sus áreas de influencia del embate soviético. En lo que respecta a América Latina, sus gobiernos y burguesías subalternas sirvieron los propósitos de la política internacional norteamericana al tratar de consolidar posiciones y apropiarse del poder a través del uso del mayor excedente económico posible, mediante el ensayo de soluciones revolucionarias o reformistas. Esto motivó la aparición de otras formas de relaciones de dependencia, que trajeron como consecuencia un reaglutinamiento de las clases conservadoras y reaccionarias, así como la generalización y sistematización de las clases dominantes bajo la hegemonía de Estados Unidos. A este pro-*

ceso lo denomina Ianni la continentalización de las clases y de sus contradicciones.

Kaplan, por su parte, considera que en esta fase de la "guerra fría", caracterizada por la bipolaridad, en la que tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética tendieron a expandir su influencia mundial, ocurrió un equilibrio de fuerzas controlado y desde la Conferencia de Yalta la cortina de hierro apareció en interés mutuo: impedir la revolución socialista en Occidente y la restauración del capitalismo en el Este. En estas condiciones, las clases y los grupos subalternos tuvieron una cierta capacidad de influencia en las decisiones que configuraron la política exterior latinoamericana de entonces, y esto como una consecuencia de la estratificación y del subsistema cultural-ideológico vigente. Esto le hace deducir que la tesis de Ianni, respecto a la constitución de las clases dominantes latinoamericanas, según los intereses norteamericanos, no sería correcta, así como tampoco la continentalización de las clases y sus contradicciones. Es decir, Kaplan ve en la estructura política interna de los países latinoamericanos una especificidad concreta y singular, de gran alcance.

Refiriéndose a la nueva doctrina imperialista del período de la "guerra fría", Ianni la caracteriza como maniqueísta y monopolista. Estados Unidos echó mano de conceptos tales como asociación madura, seguridad mutua, contrainsurgencia interna y externa, etc. Empleó un lenguaje reformista para una práctica totalmente antirreformista: propaga la no intervención en el momento que interviene más que nunca. Es la política del dólar y del "big stick", que se instrumenta a través de agencias gubernamentales y organismos militares, tales como la OEA, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la Alianza para el Progreso, la ALALC, la Fuerza Interamericana de Paz. Estos

*instrumentos hacen posible el aumento de la hegemonía norteamericana, al mismo tiempo que la enmascaran. Por su parte, las corporaciones multinacionales elaboran informes y proyectos que afianzarán más a las burguesías subalternas, propiciándose, a su vez, un fortalecimiento del Estado Nacional. Hay una desconfianza innata (y aparentemente paradójica) de estas corporaciones hacia la democracia representativa, lo que significa, como contrapartida, una viva simpatía por las fuerzas militares. Se da, pues, una convergencia imperialismo-fuerza armada: a partir de entonces importa más la seguridad interna, y ya no tanto la defensa nacional.*

*Desde 1962 ocurre la ruptura del duopolio y la tendencia a la multilateralidad, ya no tiene más vigencia un mundo dividido en capitalismo y comunismo. Las características del primer período, del 45 al 62, se prolongan, se modifican, se superponen, sin alcanzar un nuevo equilibrio. Las alternativas y las fronteras del cambio se vuelven borrosas, —como señala Kaplan— desembocándose en la multipolaridad, debido a que la coexistencia pacífica ha reemplazado a la guerra fría. Las dos superpotencias siguen irradiando su poder, pero su influencia efectiva comienza a decaer en comparación con el período anterior. Esto se debe a derío nuclear, cuyo empleo es impensable. Por eso mismo procuran no intervenir directamente en los cambios que ocurren en el Tercer Mundo, para evitar un enfrentamiento directo. A lo más procuran “dirigir” esos cambios. Esta relativa autonomía condujo a la aparición de fuerzas centrífugas en América Latina.*

*Sucede, así, una crisis simétrica en ambos bloques. Estados Unidos ayudó al desarrollo de Europa Occidental y del Japón, pero ese desarrollo empieza a caminar por sí solo y se le escapa de las manos. En*

*el campo soviético, la hegemonía rusa también empieza a ser cuestionada, las convulsiones checas y polacas fueron reprimidas con dudoso éxito. En cuanto a Cuba, parece ser que las relaciones con el "hermano mayor" están siendo reajustadas. La entrada de China como potencia mundial, por otra parte, significa una nueva redistribución de las zonas de influencia.*

*En lo que se refiere al Tercer Mundo, éste aún no logra cohesionarse frente a las grandes potencias, debido a las diversas corrientes y contradicciones internas que padece, a la vigencia de una influencia foránea que aún no puede superar del todo y a su compleja composición. Sin embargo, parece haber un desplazamiento de la irradiación ideológica y política tercermundista, de Asia y Africa hacia América Latina. Aquí se están ensayando modelos inéditos que la historia ratificará o rectificará: Cuba, Chile y Perú.*

*Ianni, por su parte, dice que las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, sus estrategias y conductas diplomáticas, no son ni podrían ser uniformes y estáticas, por estar sometidas a una dinámica veloz, condicionada por una constelación compleja y cambiante de factores y circunstancias. Su perspectiva y su realidad se modifican, reinterpretan y reorientan, así como los mecanismos y los instrumentos de que echan mano. El imperialismo genera un proceso ambivalente que tiende a perpetrarlo, pero también a socavarlo: es un factor de agudización en las relaciones inter-clases de los países del área. De allí que, para Ianni, las principales tensiones y conflictos se agrupan en tres esferas interconectadas: entre gobiernos y clases dominantes de Estados Unidos y América Latina, entre el gobierno y las corporaciones de los Estados Unidos y las expresiones políticas —directas o indirectas— de las clases asalariadas y populares; y entre los gobiernos y las burguesías subalternas de dichos países.*

*Estas interrelaciones generan agudas contradicciones, luchas y conflictos que mellan la hegemonía norteamericana en América Latina. Hegemonía, que no obstante ser enorme, no es omnipotente, como lo prueban los sorprendentes acontecimientos de Cuba, Chile y el Perú. Frente a esta situación, Estados Unidos despliega la diplomacia del aliado preferencial, la misma que es aplicada generalmente a los tres "grandes" de América Latina: Brasil, México y Argentina. Esta diplomacia impide la cohesión latinoamericana, y sirve a Norteamérica para delegar ciertas responsabilidades de tipo económico, político y militar. Todo ello significa una consolidación de las clases dominantes latinoamericanas.*

*Para Kaplan esto es una clara muestra de que se están produciendo ciertas implicancias en las relaciones futuras de América Latina con el exterior: la posibilidad de una relativa disminución de la hegemonía norteamericana y un aumento relativo de la influencia de la Comunidad Europea, Japón, la URSS y China. Esto significa una recomposición del equilibrio mundial de fuerzas, que abre posibilidades al Tercer Mundo, tanto al nivel de sus burguesías nacionales, como al de las clases asalariadas.*

*Frente a este panorama, ¿cuál es la dinámica interna de los países del Tercer Mundo?*

*Kaplan contesta que las fuerzas y las estructuras socio-económicas, políticas, culturales, etc. de tipo interno inciden en sus relaciones internacionales, encarnándose en determinados agentes: clases, fracciones y grupos, organizaciones e instituciones nacionales, el Estado-Nación, organizaciones interestatales e internacionales, corporaciones multinacionales privadas y públicas, movimientos internacionales (religiosos, culturales, científicos, técnicos, políticos, juveniles, etc.). Estos agentes, algunos de los cuales operan dentro de la estruc-*



*tura interna del país, los otros en el ámbito internacional, tienen una importancia de primer orden, como sub-sistema social, para el análisis de las relaciones internacionales. Es preciso determinar cuál es el papel de estos agentes en el control de la propiedad, de los recursos, de los ingresos y del poder de decisiones; los comportamientos de las clases, la dinámica del conflicto y del cambio social, etc. Todos estos factores deben tenerse en consideración para contrarrestar el alto nivel de abstracción y sobreideologización que amenaza a la mayoría de las versiones de la teoría de la dependencia.*

*La fracción hegemónica de las clases dominantes de América Latina parece estar constituida, en opinión de Kaplan, por una nueva élite, representada por los altos niveles del sector terrateniente, comercial, financiero, industrial, político y militar, con un cierto grado de coparticipación subordinada de la nueva clase media; vinculada al comercio, los servicios, la industria, la tecnoburocracia pública y privada, así como las oficinas financieras. Esta nueva élite hegemónica es más abierta que la oligarquía tradicional, más fluida y dinámica, tendiendo a la adaptación, o acomodo pero no a la identidad de intereses con las corporaciones norteamericanas. Esta plena identidad no es posible porque, según Ianni, la expansión imperialista del gobierno y las corporaciones norteamericanas pueden amenazar las bases sobre las que sustenta su hegemonía la facción en el poder de los países latinoamericanos, pues los intereses económicos de las corporaciones norteamericanas pueden significar una redistribución del excedente económico que se reparte entre ciertas fracciones de la burguesía hegemónica latinoamericana. Tal es el caso, en el Perú de la década del 50, del desplazamiento de la oligarquía terrateniente por la naciente burguesía industrial, aliada a los nuevos intereses de la economía norteamericana. A es-*

to hay que añadir, como observa Kaplan, la incapacidad de las élites latinoamericanas para generar una movilización de masas en su apoyo.

Por su parte, la situación de dominados y explotados de las mayorías nacionales (gran parte de las clases medias y la integridad de las clases populares urbanas y rurales) las convierte en fuerzas alienadas, imposibilitadas de interconectarse entre sí, no pudiendo influir en el cambio, al menos de una manera decisiva.

Según Kaplan, parece "indiscutible el papel decisivo de las estructuras y dinámicas internas en la configuración de las relaciones y políticas internacionales, ya sea para constituir y mantener la dependencia, ya sea para atenuarla o destruirla. Así, el Estado aparece como el globalizante de este conglomerado de racionalidades distintas, en función de la coherencia y estabilidad del sistema. Es decir, las contradicciones y luchas al interior de un Estado, su equilibrio de fuerzas, se refleja en su política exterior".

Toda la historia latinoamericana del presente siglo, dice Ianni, no ha sido otra cosa que una búsqueda de "acomodo frente al imperialismo: desde la revolución mexicana hasta la elección de Allende, pasando por la Carta de la CECLA, la revolución cubana y las guerrillas". ¿Cuáles serán las nuevas formas de lucha que intentará América Latina para enfrentarse al imperialismo? He aquí el gran interrogante que se plantean ambos autores. Mientras tanto, la década del 70 anuncia un nuevo momento en la situación mundial. A partir de 1972 acaba la "coexistencia pacífica" y se abre la tercera y nueva etapa de la "cooperación productiva". Es precisamente en estos primeros meses de 1973 que se constata más que nunca el enorme desarrollo alcanzado por los Estados Unidos, basado, principalmente, en el control y manejo de un nuevo sistema económico

*mundial que tiene su expresión en la corporación o empresa multinacional, y en el extraordinario avance científico y tecnológico. A su vez, sin embargo, soporta una crisis política muy compleja. En Rusia, en cambio, se produce un retorno al gobierno de un solo líder, el mismo que propicia un acercamiento y una colaboración más estrecha con Occidente insistiendo en su afán de lograr una paz mundial. Pero, al mismo tiempo, su retraso en el desarrollo económico es serio frente a Estados Unidos. China, por su parte, al incorporarse como potencia mundial, abre mercados y perspectivas. La Comunidad Europea y el Japón, comienzan a ser poderes mundiales y empiezan a buscar una adecuada ubicación en la nueva distribución de fuerzas. En esta nueva recomposición, ¿dónde se ubican los países del llamado Tercer Mundo?*

*El presente volumen de nuestra serie América Problema, intenta dar una respuesta, a esta interrogante. Pretende, por sobre muchas cuestiones, contribuir a su esclarecimiento y debate crítico y, en el caso específico del Perú y el área andina, a hacer extensivo el conocimiento de las relaciones internacionales mundiales a los mayores sectores de su población, a fin de que los veloces y profundos cambios que ocurren cuenten con el apoyo de una información sistemática y racionalizada.*

JOSÉ MATOS MAR

**Octavio Ianni**

**ESTADOS UNIDOS  
Y  
AMERICA LATINA**



## 1. SUMISION Y ANTAGONISMO

La política exterior de los países de América Latina está profundamente influenciada o totalmente determinada, según el caso, por las relaciones económicas, políticas y militares que mantienen con los Estados Unidos. En la medida en que continúan siendo un área de acción e influencia, los países latinoamericanos, individualmente o en grupo, sólo se definen en sus relaciones externas a partir de los Estados Unidos. Sea por adhesión, sea por oposición, cuando ésta ocurre, las doctrinas, decisiones y acciones de sus gobernantes están profundamente determinadas, en forma más o menos decisiva, por las doctrinas y acciones de los gobernantes de los Estados Unidos<sup>1</sup>.

Es evidente que las relaciones económicas, políticas y militares con los Estados Unidos no influyen de modo homogéneo sobre la política exterior de todos los países del hemisferio. Los intereses del gobierno y de las empresas o conglomerados norteamericanos varían en función de condiciones tales como: volumen de negocios, monto de las inversiones, grado de independen-

1. En este trabajo, la expresión América Latina engloba México, América Central, América del Sur y los pueblos del Caribe: Cuba, Haití, República Dominicana y Puerto Rico.

cia o servilismo de los gobernantes y burguesías locales, posición geopolítica de cada país en el sistema de seguridad hemisférica, estado y tendencias de las fuerzas políticas internas en cada país, etc. Además, es frecuente que las distintas tendencias de los Estados Unidos se interpreten y actúen de modo autónomo, y hasta divergente, frente a los intereses de su propio gobierno y de las empresas en los países de América Latina.

Junto a esas condiciones, decisivas para la definición y el desarrollo de la política exterior de los países latinoamericanos, es necesario tener en cuenta también las relaciones recíprocas, bilaterales o multilaterales, que éstos mantienen entre sí. Hay casos de cooperación e intercambio relativamente normales, si bien de reducidas proporciones, pero también hay casos en que las tensiones y conflictos son más o menos persistentes. Al mismo tiempo, hay países que dejan entrever un claro interés colonialista con sus vecinos más débiles en los que ensayan políticas de supuesta hegemonía. Y, finalmente, se dan casos de países cuyos gobernantes procuran explotar sus incipientes o reducidas relaciones económicas con naciones de otros continentes (por ejemplo, Japón, China, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia o países de Africa) a fin de introducir nuevos elementos de juego en sus relaciones con los Estados Unidos.

Sin embargo, en conjunto, la política exterior de los países latinoamericanos continúa profundamente influenciada o determinada, según el país y la coyuntura continental e internacional, por las relaciones económicas, políticas y militares que mantienen con los Estados Unidos. Es decir, esta determinación básica aparece en todos los acontecimientos principales de las relaciones interamericanas de las últimas décadas y últimos años.

Desde la participación de la mayoría de los países latinoamericanos en la Segunda Guerra Mundial, al lado de los Estados Unidos, hasta la novísima versión de la política de coexistencia pacífica con la Unión Soviética y China, iniciada en 1972, en todos los acontecimientos principales, económicos, políticos y militares, interamericanos y mundiales, la política exterior de América Latina ha estado profundamente influenciada por las doctrinas, decisiones y acciones adoptadas por los gobernantes de los Estados Unidos. Indudablemente esto se debe a que las burguesías y los gobernantes de los países del hemisferio no quieren perder o reducir su posición relativa en el sistema de relaciones y negocios con el gobierno y las empresas norteamericanas, o bien a que los mismos gobernantes latinoamericanos deciden beneficiarse del apoyo y protección de los gobernantes norteamericanos para enfrentar el proceso interno de la lucha de clases. Es dentro de este panorama que debemos examinar el desarrollo de la política externa de los países de América Latina, frente a los Estados Unidos, entre sí y frente a las naciones capitalistas y socialistas de otros continentes. El particular papel que ha tenido Cuba socialista en la reorientación de la política exterior de algunos países del continente sólo puede ser comprendido dentro de este contexto. Son las relaciones de sumisión y antagonismo inherentes a las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos que explican, en buena parte, las variaciones, avances y retrocesos de los gobiernos latinoamericanos frente a Cuba y Chile, desde 1959 y 1970 respectivamente.

Como vemos, a partir de las proposiciones preliminares presentadas, las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos se hallan fuertemente impregnadas de situaciones de acomodación y conflicto, o sumisión y antagonismo. El modo a tra-



vés del cual los Estados Unidos ejercen su hegemonía y la forma en que las distintas clases sociales de los países latinoamericanos incorporan y elaboran estas relaciones de acomodación y conflictos son fundamentales para comprender el sentido y variaciones de la política exterior de dichos países. Aquí encontramos las bases de la política exterior de los diversos países de América Latina, frente a la preeminencia económica, política y militar de los Estados Unidos.

En síntesis, para comprender el estado presente y las tendencias posibles de las relaciones entre los países de América Latina y los Estados Unidos, nos parece indispensable analizar los siguientes aspectos de esa problemática: a) el carácter de la hegemonía económica, política y militar de los Estados Unidos en el conjunto de América Latina y en algunos de sus países; b) las situaciones de acomodación, tensión y conflicto frecuentes en las relaciones entre países latinoamericanos, entre sí y en las disputas por el apoyo, la protección y la preferencia de los Estados Unidos; c) los cambios más importantes habidos, en años recientes, en las relaciones entre las dos superpotencias mundiales, esto es: Estados Unidos y la Unión Soviética; d) el modo por el cual las distintas clases sociales incorporan y elaboran las situaciones de acomodación y conflicto o sumisión y antagonismo, inherentes a las relaciones de los países de América Latina con los Estados Unidos.

Antes de continuar juzgamos conveniente hacer una observación preliminar adicional. Nos referimos al uso más frecuente de la expresión "gobernantes" en lugar de "gobierno" de éste o aquel país. No se trata de un conflicto semántico, sino de una exigencia del análisis de las ambigüedades, controversias y contradicciones propias de las relaciones políticas que estamos analizando.

Preferimos distinguir *gobernantes* de *gobierno*, ya que por gobernantes también entendemos a los grupos económicos, políticos y militares —a veces en conjunto, a veces separados— que directa o indirectamente participan de las decisiones gubernamentales, tanto en el ámbito de la política interna, como en el de la externa. Los gobernantes pueden distinguirse, superponerse u oponerse al pueblo; o, más específicamente, a las clases asalariadas. Con frecuencia estas clases sociales, en particular el proletariado urbano y rural, no son ni consultadas ni están representadas en las decisiones relativas a la política externa. Esto significa que el gobierno propiamente dicho no siempre representa, como lo es formalmente, a la totalidad, sino simplemente a una clase social, o a una facción de clase. No hay duda que el gobierno representa formalmente a todas las clases sociales. Pero en la práctica, tiende a representar, en otros términos, los intereses económicos y políticos de las clases sociales dominantes. Y estos intereses raramente corresponden a los de la mayoría asalariada o proletaria.

En suma, la distinción entre gobierno y gobernantes se hace tanto más necesaria cuanto más se hace evidente lo que los hechos continuamente sugieren: que el poder ejecutivo, mucho más que el legislativo, es la verdadera expresión del gobierno. Ahora, la manera general como ese poder está compuesto y actúa, aparte de su hegemonía a veces absoluta sobre otros poderes del Estado, en la práctica revela que el gobierno es una expresión abstracta, formal o simplemente vacía, del que los gobernantes son su manifestación concreta. Son siempre los gobernantes los que aparecen en las decisiones, relaciones y estructuras implicadas en la política externa de la mayoría de los países capitalistas. Rara vez es el gobierno, el pueblo, las clases asalariadas o el proletariado los que aparecen en dichas decisiones, relaciones y estructuras.

Por lo expuesto, la aclaración no se hace respecto a una cuestión semántica. Esta es parte del proceso de conceptualización inherente a la perspectiva analítica adoptada. Y, por otra parte, evitará las rectificaciones, frecuentes en las discusiones sobre relaciones interamericanas, sus condiciones y tendencias.

## 2. LA DIPLOMACIA TOTAL

La relación de los Estados Unidos con los países de América Latina, tanto individualmente, como en grupos regionales, o en conjunto, se basa indiscutiblemente en una combinación dinámica de la diplomacia del dólar y del *big stick*. Ambas prácticas son las que con más frecuencia ejercita para imponer su hegemonía sobre los países latinoamericanos.

Es verdad que los gobernantes norteamericanos y los de los países de América Latina han adoptado diversas denominaciones para este tipo de relaciones recíprocas: monroísmo, panamericanismo, no intervención, buenos vecinos, Alianza para el Progreso, seguridad hemisférica, interdependencia, solidaridad interamericana, asociación madura, presencia discreta, perfil difuso, negligencia benigna y muchas más. Sin embargo, éstas son formulaciones circunstanciales, destinadas principalmente a atender situaciones coyunturales, o surgidas a consecuencia de acontecimientos políticos mundiales. Son expresiones ideológicas con las cuales los gobernantes norteamericanos, secundados por los latinoamericanos, procuran presentar y despolitizar las ambigüedades, controversias y contradicciones propias a sus relaciones recíprocas. Son así paso necesario —en la perspectiva de dichos gobernantes— de las directivas con

que suelen trabajar en las conferencias los delegados norteamericanos en su trato con las delegaciones latinoamericanas: luchar, en tanto sea posible, con temas no discutibles y de interés general<sup>2</sup>.

En la práctica, no obstante, lo que ha sido más frecuente y sistemático es la combinación dinámica de intereses económicos y políticos. Nótese que los intereses militares habitualmente involucran intereses económicos y políticos, con una tecnología singular. Del mismo modo, muchos acuerdos, tratados y programas relativos a cuestiones científicas, universitarias y religiosas, entre otras, también están vinculados con los intereses políticos y económicos que determinan las relaciones de los gobernantes de los Estados Unidos con los de los otros países del hemisferio. En todo caso, sea cual fuere la relación de los intereses básicos y secundarios en determinado país y momento, generalmente son enfocados, encaminados y resueltos por los gobernantes de los Estados Unidos mediante la combinación activa de las técnicas de la diplomacia del dólar con la del *big stick*. Estos son los términos en que se ligan dinámicamente los intereses políticos y económicos de los gobernantes norteamericanos con los de otros países del hemisferio.

He aquí algunos aspectos preliminares de la *diplomacia total* desarrollada por los gobernantes de los Estados Unidos en América Latina. Desde la Segunda Guerra Mundial se hizo cada vez más evidente, para los gobernantes norteamericanos y sus asociados latinoamericanos, la conveniencia de poner en práctica y desarrollar un patrón diplomático que abarcara todas las relaciones y estructuras básicas incluídas en su supremacía sobre otras naciones del continente. Desde

2. Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, Oxford University Press, London, 1966, pp. 64-65.

entonces, los intereses económicos, políticos y militares, además de los acuerdos, tratados y programas culturales, universitarios, científicos, sindicales y religiosos pasaron a ser vistos como elementos más o menos importantes, según el caso, de las relaciones hegemónicas de los Estados Unidos sobre otros países del hemisferio. Tanto es así que el espionaje y los programas destinados a la preparación de fuerzas especiales para la represión de movimientos sociales pasaron también a formar parte de este sistema de relaciones. Ocurre que la diplomacia total es parte preeminente del tipo de supremacía que los Estados Unidos ejercen en el continente y en el ámbito del capitalismo mundial. La diplomacia total puesta en práctica en América Latina es un desarrollo necesario —a partir de las perspectivas de los gobernantes norteamericanos y sus aliados latinoamericanos— de la *diplomacia global* de los Estados Unidos, o sea del mundo capitalista frente al mundo socialista.

Conforme dijimos, procurando caracterizar la diplomacia total, la supremacía de los Estados Unidos sobre los países del hemisferio no se limita a las relaciones económicas, políticas y militares. Va más allá. Comprende también problemas socio-culturales. Hay hasta un componente racista en la forma como se ejerce esta supremacía. El racismo parece ser un elemento ideológico importante de esa diplomacia. Como mínimo, entra en la composición de las actitudes y opiniones de los gobernantes y sus auxiliares —incluso de los científicos sociales— que justifican subjetivamente la hegemonía norteamericana en el hemisferio. De esta forma, esa hegemonía surge como una exigencia de la misión civilizadora de los Estados Unidos entre los pueblos poco afectos a respetar “las leyes primarias de la sociedad civilizada”, en los términos del corolario a la Doctrina Monroe, establecido por el presidente Theodore Roosevelt en 1904.

Nuestros intereses y los de nuestros vecinos del sur en realidad son idénticos. Ellos tienen grandes riquezas naturales, y si en el interior de sus fronteras reina la ley y la justicia, lo seguro es que les llegue la prosperidad. Mientras acaten las leyes primarias de la sociedad civilizada pueden estar seguros de que nuestro trato tendrá un espíritu cordial y de simpatía provechosa. Solamente interferiremos con ellos en última instancia, y sólo cuando resulte evidente que su inhabilidad o su falta de voluntad para hacer cumplir la justicia interior y exteriormente haya violado los derechos de los Estados Unidos o que hayan propiciado una agresión extranjera en detrimento del conjunto de las naciones americanas<sup>3</sup>.

Esta actitud de cuño racista, inherente al tipo de imperialismo que Estados Unidos ejerce en el continente no es asunto del pasado. Actualmente se presenta particularmente desarrollada cada vez que los norteamericanos invaden un país latinoamericano. Claro es que la misión civilizadora de las tropas invasoras se configura en los soldados como tal, si los del país invadido les son presentados como incivilizados, subdesarrollados, incapaces de ayudarse a sí mismos, o no familiarizados con la democracia. En 1965, cuando tuvo que justificarse la decisión de invadir la República Dominicana, el presidente Lyndon Johnson invocó que las tropas y los voluntarios del cuerpo de paz iban en busca de restaurar la "libertad, justicia, dignidad y una vida mejor" en aquel país, para ejemplo de los pueblos del hemisferio.

Trabajamos con y para aquellos hombres y mujeres no porque estemos obligados. Trabajamos porque la moralidad lo obliga y la justicia lo re-

3. Roosevelt Corollary of the Monroe Doctrine, december 6, 1904, transcrito por Thomas P. Brockway (Editor), *Basic Documents in United States Foreign Policy*, D. Van Nostrand Company, Princeton, New Jersey, 1957, pp. 72-74; cita de pp. 73-74.

quiere y porque nuestra dignidad como hombres depende de ello.

Trabajamos no porque temamos la cólera injusta de nuestro enemigo sino porque temamos la justa cólera de Dios<sup>4</sup>.

Es evidente que esa posición no es únicamente etnocéntrica. Lo cierto es que el intervencionismo y la misión civilizadora son dos elementos esenciales y conjugados de la dominación imperialista.

Como vemos, la diplomacia total es una expresión cabal para expresar el tipo de supremacía que los Estados Unidos ejercen en el continente. En general, comprende, en forma conjunta e indelible, relaciones de sumisión y antagonismo. En otros términos, la diplomacia del dólar y del *big stick* revelan, sintéticamente, las estructuras de apropiación (económicas) y de dominación (políticas) del imperialismo norteamericano en América Latina.

De manera que las relaciones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos se hallan siempre cargadas de ambigüedad, controversia y contradicción. Estas relaciones no son armónicas aun cuando se desarrollen al nivel estricto de las clases dominantes y combinen los intereses de la burguesía hegemónica con los de la subalterna. En dicho nivel siempre hay alguna disputa en torno a la apropiación del *excedente económico*. Y cuando enfocamos estas relaciones en términos más amplios, englobando también los intere-

4. "Text of President Johnson's Address at Baylor", transcrito de *The New York Times*, de 29 de mayo de 1965, por *Política Externa Independiente*, N° 2, Rio de Janeiro, agosto, 1965, pp. 268-272; cita de p. 272. En cuanto al componente racista del imperialismo norteamericano, consultar también: Gordon Connell-Smith, *op. cit.*, pp. 14-14, "Racial Discrimination and Economic Imperialism"; Richard Hofstadter, *Social Darwinism in American Thought*, Beacon Press, Boston, 1967, Chapter Nine, "Racism and Imperialism".



ses de las clases asalariadas de los países de América Latina, entonces las ambigüedades, controversias y contradicciones se tornan todavía más profundas y la disputa gira en torno a la apropiación de la plusvalía.

Esta es la perspectiva desde la que se puede investigar, del modo más eficiente y en el más amplio sentido, las condiciones presentes y las posibilidades más inmediatas del desarrollo de las relaciones interamericanas.

En otras palabras, hay que conocer mejor el significado de la crisis de la hegemonía norteamericana y las nuevas estrategias políticas de emancipación que ensayan los países de América Latina.

### 3. LA SEGURIDAD HEMISFERICA

Para la gran mayoría de los gobernantes norteamericanos al culminar la Segunda Guerra Mundial, el problema central radicaba en dar continuidad a la guerra bajo otra forma. Inglaterra, Bélgica, Holanda, Francia, Italia, Japón y otras naciones aliadas o enemigas habían perdido o estaban perdiendo sus colonias y áreas de influencia. La destrucción de estos imperios y sistemas coloniales dio paso a la rápida ampliación del imperio norteamericano. Al mismo tiempo, surgía la Unión Soviética como otra superpotencia mundial. La implantación de gobiernos socialistas en los países de Europa Central y la victoria del socialismo en China, en 1949, fortalecían aún más la posición soviética, frente al capitalismo, encabezado por los Estados Unidos. Al menos políticamente, el mundo socialista ya no era un sistema menos fuerte y dinámico. Poco a poco, el mundo socialista, dirigido por la Unión Soviética, resultaba fortalecido incluso militarmente.

Fue en este contexto mundial que se desencadenó la *guerra fría*. Era la continuación de la Guerra Mundial, bajo otra forma. En la medida en que la Segunda Guerra fue también una guerra civil internacional —además de una guerra entre estados nacionales— la guerra fría fue el desarrollo, con nuevos medios, de

aquella guerra civil. Al mismo tiempo, ésta marcaba el límite de las zonas de influencia de las dos superpotencias mundiales. En los momentos más agudos de la guerra fría, el mundo se hallaba dividido en dos partes nítidamente marcadas, siendo considerado por los gobernantes norteamericanos y soviéticos como bipolarizado política, económica, militar y culturalmente. John Foster Dulles, Jefe del Departamento de Estado del gobierno del general Dwight D. Eisenhower (1953-61) fue probablemente el adepto más convicto de la guerra fría.

Fue Foster Dulles quien declaró que, en un tiempo de guerra fría, el neutralismo era inmoral. Fue él quien colocó las naciones pobres del globo bajo el garrote norteamericano, gracias a una red de alianzas militares que impuso a los países indigentes a cuenta de armamentos costosos e inútiles y precipitó a los Estados Unidos en intervenciones catastróficas que terminaron —en el curso del decenio siguiente— en el desastre de la selva y los arrozales indochinos<sup>1</sup>.

Basados en este contexto mundial ha sido que los gobernantes de los Estados Unidos y América Latina adoptaron acuerdos y programas destinados a preservar los países del hemisferio de las influencias de origen soviético y de los cambios sociales, políticos y económicos que afectarían los intereses de las clases dominantes. Se trataba de acuerdos y programas económicos, políticos, militares y culturales para intensificar y extender la influencia norteamericana y reducir o controlar la influencia de movimientos, partidos, líderes y programas que tuvieran relación directa o indirecta con la solución socialista o popular de los problemas nacionales en América. De entre los aconte-

5. John Kenneth Galbraith, "Los EUA despiertan de un sueño imperial", publicado en *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 23 de julio de 1972, Cuaderno Especial, pp. 2-3.

cimientos más importantes de las últimas décadas, y que afectaron en cierto grado las relaciones interamericanas y las condiciones políticas, económicas y militares en las sociedades latinoamericanas hay que señalar: el Acta de Chapultepec, sobre agresión externa y problemas de post-guerra de las repúblicas americanas (México, marzo de 1945); el Discurso de Winston Churchill sobre las tareas mundiales de los Estados Unidos (Fulton, marzo de 1946); Doctrina Truman, sobre las responsabilidades políticas, económicas y militares de los Estados Unidos con los pueblos que este país considerase amenazados por el totalitarismo (Washington, marzo de 1947); el Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca, o Defensa Hemisférica, (Río de Janeiro, setiembre de 1947); la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Bogotá, mayo de 1948); el Punto IV para la asistencia a los pueblos de áreas subdesarrolladas, (Washington, enero de 1949); la Declaración de la Solidaridad por la Preservación de la Integridad Política de las Américas, contra la intervención del comunismo internacional, (Caracas, marzo de 1954); la deposición del gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán (Guatemala, 1954); la deposición del gobierno de Perón (Argentina, 1955); el triunfo de la revolución dirigida por Fidel Castro, (Cuba, 1959); la creación del Banco Inter Americano de Desarrollo (BID) (1959); la creación de la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC), (1960); la creación del Mercado Común Centro-Americano (MCCA) (1960); la Invasión de la Bahía de los Cochinos, Cuba, (abril de 1961); la Carta de Punta del Este, (agosto de 1961); la expulsión de Cuba Socialista de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (enero de 1962); la deposición del presidente Joao Goulart (Brasil 1964); la deposición del presidente Víctor Paz Estensoro (Bolivia, 1964); la intervención militar de la República Dominicana, di-

rigida por el gobierno de los Estados Unidos (1965); la Declaración de los Presidentes de América, Punta del Este, (abril de 1967); el asesinato de Ernesto "Che" Guevara (Bolivia, octubre de 1967); la deposición del presidente Belaúnde e inicio del gobierno de Velasco Alvarado (Perú, 1968); el Consenso Latino-Americano de Viña del Mar (Chile, mayo de 1969); el Informe Rockefeller, sobre "La calidad de la vida en las Américas" (agosto de 1969); el presidente Nixon anuncia la política de su gobierno para el hemisferio (Washington, octubre de 1969); el triunfo de Salvador Allende, candidato socialista de la Unidad Popular en las elecciones presidenciales chilenas (septiembre de 1970).

Casi todos estos acuerdos, tratados, resoluciones, conferencias, intervenciones, actos represivos, golpes de Estado, entre otros acontecimientos, no serían bien comprendidos o lo serían equivocadamente, si no tuviéramos en cuenta cómo los gobernantes de los Estados Unidos presentaron y generalizaron la política de la guerra fría en América Latina. Es fundamental, por otro lado, recordar aquí que la progresiva alineación de los países latinoamericanos durante la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a favor de las "naciones aliadas" y contra las "naciones del eje", fue un paso importante en la reformulación y perfeccionamiento de las relaciones inter-americanas.

La lucha contra el nazi-fascismo implicó en los países de América Latina la reducción y/o ruptura de sus relaciones con las naciones europeas y asiáticas, con las que había mantenido comercio y otros intercambios hasta antes de 1939. Al mismo tiempo crecía y se generalizaba en estos países la presencia norteamericana a través de intereses económicos, políticos y militares, a excepción de la Argentina que durante el conflicto mundial se mantuvo neutral, continuando sus

relaciones económicas, políticas, militares y culturales con los países europeos, principalmente con Inglaterra. Los gobernantes de los demás países latinoamericanos adoptaron —en conjunto— la doctrina de la seguridad hemisférica, bajo la tutela de los Estados Unidos.

En general, todo esto se hacía en nombre de las tradiciones de solidaridad de las repúblicas americanas, y contra la penetración de intereses extraños, es decir, en defensa de los intereses norteamericanos en el hemisferio. Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, lo que había en juego era la lucha contra el “colonialismo europeo”. Después, cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética se enfrentan como dos superpotencias, lo que preocupa a los norteamericanos es el “comunismo internacional”. En ambos casos, el problema es el mismo: cuidar la solidaridad de las repúblicas americanas, —como ya lo expresara el Presidente Theodore Roosevelt, en 1904— contra la “agresión externa”. En todas las situaciones, surge y resurge un significado básico del monroísmo:

La doctrina Monroe, al estipular la exclusión de las instituciones políticas europeas y las adquisiciones territoriales del hemisferio occidental lo que, como consecuencia, permite la preponderancia de los Estados Unidos para actuar con toda libertad, constituye en los tiempos modernos la más amplia proclama unilateral de una esfera de influencia<sup>6</sup>.

Así, durante las décadas posteriores a la Guerra Mundial, las relaciones políticas, económicas, militares y culturales de dependencia en América Latina se desenvuelven según las exigencias de la guerra fría y de las nuevas expansiones internacionales del capitalismo norteamericano.

6. Hans J. Morgenthau, “Historical Justice and the Cold War”, *The New York Review of Books*, Nueva York, julio 10, 1969, pp. 10-17; cita de p. 13.

Entretanto, en la misma forma que los gobernantes de los Estados Unidos trataron de garantizar y desarrollar los intereses creados, también casi todos los gobernantes latinoamericanos trataron de consolidar sus posiciones y obtener ventajas. En la mayoría de los países de América Latina, la burguesía dominante continuaba perfeccionando su condición de clase subalterna. A escala interamericana se establecieron nuevas alianzas y asociaciones entre las burguesías, intensificándose de esta manera el proceso de continentalización de las clases sociales y, por cierto, de las contradicciones de clase.

La doctrina de la seguridad hemisférica completaba la interdependencia económica, política y militar. Es decir, que bajo este concepto quedaban comprendidos tanto el carácter de la supremacía de los Estados Unidos, como el de los intereses de los gobernantes latinoamericanos. Se comprometía así el desarrollo político, económico y militar de las relaciones de dependencia de estas naciones, con las razones de los gobernantes norteamericanos. Este fue el ambiente en el cual se elaboró y desarrolló la doctrina de *armonía de intereses* de los pueblos de las Américas, en la que trabajaron gobernantes, empresarios, técnicos, políticos, embajadores y sociólogos<sup>7</sup>. Se trataba de preservar los valores de las sociedades de este hemisferio, tanto de la subversión externa como de la interna, en nombre de la seguridad y estabilidad de las instituciones. Condición necesaria e indispensable para el funcionamiento y prosperidad de la empresa privada entendida como empresa transnacional.

Es también dentro de este contexto que se adopta y generaliza la doctrina de la *contra-insurrección*, for-

7. James Petras, "La "Armonía de Intereses: Ideología de las Naciones Dominantes", *Desarrollo Económico*, Vol. 6, Nos. 22-23, Buenos Aires, julio-diciembre 1966, pp. 443-467.

ma nueva y coherente del desarrollo hegemónico de los Estados Unidos con respecto a los países de América Latina. En alianza con la mayoría de los gobernantes de estos países, los gobernantes norteamericanos iniciaron y desarrollaron un programa sistemático de militarización del poder político, si bien es cierto que en épocas anteriores los gobiernos latinoamericanos pocas veces fueron independientes de la influencia o apoyo militar. Las oligarquías civiles y militares frecuentemente se alternaban o combinaban en el control del aparato estatal. La presencia de militares en la política latinoamericana no representa un hecho nuevo. Lo que ocurre en la mayor parte de los casos, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es un nuevo tipo de militarización del poder político, en nombre de la seguridad hemisférica, de la contra-insurrección y de la interdependencia. Para esos gobernantes, el enemigo común es el comunismo internacional, o sus manifestaciones en la forma de subversión interna. Ahora, más que en otras épocas, los militares se dedican también a la *seguridad interna* y no sólo a la *defensa nacional*. A medida que se desenvuelven las contradicciones de clase, las fuerzas militares ingresan cada vez con mayor intensidad en las luchas originadas por estas contradicciones. De allí un nuevo tipo de militarización del poder político, como núcleo del Estado capitalista. A fin de cuentas, el aparato estatal es el eslabón principal del sistema de seguridad hemisférica, en el cual también se funda la supremacía norteamericana.

El objetivo político de los Estados Unidos es impedir toda tendencia de parte de América Latina que la lleve hacia el comunismo o a posiciones neutrales. Es evidente que para los Estados Unidos resulta de la mayor importancia contar con el voto a favor de América Latina en las Naciones Unidas (que es un quinto de la votación total)



y conseguir su apoyo decidido a la política norteamericana en el seno de la Organización de Estados Americanos. Es también aparente que los intereses políticos de los Estados Unidos en América Latina están íntimamente vinculados con los intereses militares y económicos, pues el desarrollo de una instancia antinorteamericana en cualquier país latinoamericano comprometería los programas norteamericanos de asistencia militar y económica, así como el comercio y la inversión privada<sup>8</sup>.

Basados en la doctrina de la contra-insurrección, los gobernantes de los Estados Unidos exportaron a los países de América Latina tanto *know-how* como técnicos (asesores, consejeros y otros), con el objetivo de fortalecer el estado capitalista hemisférico. Claro está, que los aparatos represivos, en el más amplio sentido, tuvieron y continúan teniendo prioridad en estos programas de "modernización".

Cuando el orden es determinado por el peligro, los hombres se temen, el manejo ordinario del gobierno y de la vida privada se ve trabado, todos los planes futuros se ven oscurecidos por la incertidumbre de la violencia incipiente, y los riesgos de participar en la política aparecen en forma aguda. La conciencia de la importancia del orden público ha sido una de las motivaciones de Norteamérica para tratar de promover la "estabilidad" en muchas áreas del mundo.

La ayuda extranjera puede estimular el orden público mediante el mejoramiento de la movilidad y técnicas policiales. Los establecimientos policiales y militares son instrumentos principales del "orden público". La intimidación implícita que proviene de la presencia de fuerzas efectivas policiales y/o militares logra evitar muchos desórde-

8. Edwin Lieuwen, *The United States and the Challenge to Security in Latin America*, Ohio State University Press, 1966, p. 22.

nes y desafíos a un régimen que, de otro modo, puede verse enfrentado por serias rebeliones<sup>9</sup>.

Pero no fueron sólo los centros represivos los que comenzaron a ser modernizados, conforme a las exigencias de los nuevos desarrollos de relaciones de clase en el continente. Otros sectores del Estado también recibieron y reciben aún recursos humanos, técnicos, científicos, de organización y materiales destinados a perfeccionar su funcionamiento<sup>10</sup>. De hecho, durante el curso de estos años el poder político de la burguesía ha adquirido nuevos métodos de acción. En formas distintas, los gobernantes de los Estados Unidos y de los países de América Latina han procurado "capitalizar" experiencias, tales como el efímero gobierno de Arbenz, en Guatemala; la victoria de la revolución socialista en Cuba, el fracaso de la invasión a la Bahía de los Cochinos, en Cuba; o el éxito de la intervención armada en la República Dominicana. Sin embargo, no por ello las fuerzas sociales, políticas y económicas de los países latinoamericanos dejan de buscar nuevas soluciones que les permitan escapar de la dominación imperialista. El gobierno peruano de Velasco Alvarado y el gobierno chileno de Salvador Allende demuestran que estas fuerzas buscan otros medios para desarrollarse, inclusive los existentes en el marco de las propias instituciones del Estado capitalista.

Esta es una razón más para que los gobernantes norteamericanos y algunos de sus aliados latinoamerica-

9. Howard Wriggins, "Foreign Assistance and Political Development", capítulo de la obra colectiva titulada *Development of the Emerging Countries (An Agenda for Research)*, The Brookings Institution, Washington, 1962, pp. 181-214, cita de p. 186.

10. Albert Waterston, *Development Planning (Lessons of Experience)*, The Economic Development Institute, International Bank for Reconstruction and Development, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1969.

nos vuelvan a enfatizar la importancia y preeminencia de la lucha contra las fuerzas sociales, políticas y económicas que pueden alterar las estructuras de la dominación política y apropiación económica convenientes al *statu quo*. En otras palabras, se hace necesario perfeccionar los medios de lucha contra las "amenazas subversivas a la seguridad y al orden interno". Para ello nada más obvio que "atender los legítimos deseos de modernizar las fuerzas de seguridad", manifestado por los gobernantes de América Latina. Siempre según las conveniencias y exigencias de la hegemonía norteamericana:

En primera instancia nuestro objetivo es defender nuestros *intereses* de largo alcance con una adecuada política exterior. Cuanto mejor se base dicha política en evaluaciones realistas de nuestros intereses y los de los demás, mayor será nuestro rol en el mundo. No estamos implicados en el mundo porque tengamos compromisos; tenemos compromisos porque estamos implicados. Son nuestros intereses los que deben modelar nuestros compromisos y no al revés<sup>11</sup>.

11. Presidente Richard Milhous Nixon, *United States Foreign Policy for the 1970's (A New Strategy for Peace)*. A Report to the Congress, Washington, february 18, 1970. También la p. 20, para las referencias entre aspás en el párrafo anterior. En el mismo documento se encuentra un capítulo especial sobre "The Western Hemisphere", pp. 17-21.

#### 4. ASOCIACION ENTRE DESIGUALES

La *Alianza para el Progreso*, creada en 1961 para realizar el programa enunciado en la *Carta de Punta del Este*, no fue sino una operación de tipo contrarrevolucionario. Bajo un lenguaje reformista, la Carta y la Alianza consubstanciaron una reaglutinación de las fuerzas conservadoras y reaccionarias del hemisferio. Esta fue la primera operación pública, de ámbito continental, por medio de la cual los gobernantes de los Estados Unidos y de América Latina demostraron que estaban capitalizando, en forma activa y organizada, la experiencia resultante del éxito de la revolución en Cuba. La *New Frontier Diplomacy*, del presidente John F. Kennedy, era una curiosa e ingeniosa combinación de lenguaje reformista con política de contrarreforma. Esta misma diplomacia fue la que creó los Cuerpos de Paz e intensificó los programas continentales y nacionales de lucha contra la "subversión interna". Por segunda vez en este siglo la hegemonía norteamericana en América Latina adquiría matices de "imperialismo ilustrado". Después del gobierno de Franklin D. Roosevelt (1933-44) el de John F. Kennedy (1961-63) fue el que trató de las ambigüedades, controversias y contradicciones peculiares a las relacio-

nes de los Estados Unidos con los países del hemisferio de un modo, al mismo tiempo, abierto (en el lenguaje) y duro (en la práctica).

La Carta y la Alianza fueron dos actos más en la sucesión de acontecimientos que marcaron el desarrollo de la guerra fría en América Latina. Tuvieron éxito como elementos de una operación de cuño contrarrevolucionario y contra cualquier reforma social, política o económica que cuestionara las estructuras de poder vigentes. Su destino era incentivar el perfeccionamiento del *statu quo*, frente a las fuerzas que preconizaban reformas o revoluciones. Como tales, permitieron que muchos gobernantes ampliaran el ámbito de acción del Estado y refinaran el aparato represivo.

El lenguaje reformista de la Carta y la Alianza fue apenas una formulación hábil en una época de gran efervescencia social y política. La práctica fue otra, debido a la perspectiva de las fuerzas interesadas en cambiar las estructuras de dominación (políticas) y apropiación (económicas). En este aspecto vale la pena recordar algunas fechas: por ejemplo, el discurso del presidente John F. Kennedy en el que lanza la idea de la Alianza para el Progreso data de marzo de 1961; la invasión de la Bahía de los Cochinos, en Cuba, autorizada por el gobierno norteamericano, ocurrió en abril del mismo año, sólo un mes después. Al mismo tiempo proseguían los programas de militarización del poder político en América Latina, bajo el pretexto de atender legítimos deseos de modernización de las fuerzas de seguridad. Estos son algunos de los datos que nos permiten asegurar que el lenguaje reformista y la práctica antirreformista fueron los términos de la paradoja en la cual se desenvolvió la diplomacia de la Alianza para el Progreso; o de la nueva frontera para las futuras expansiones del capitalismo

norteamericano hacia América Latina. Veamos, pues, lo que decía y lo que hacía el presidente Kennedy:

He exhortado a todos los pueblos del hemisferio a que se nos unan en una nueva Alianza para el Progreso, que es un vasto esfuerzo cooperativo, sin paralelo en cuanto a magnitud y nobleza de propósitos, a fin de satisfacer las necesidades básicas del pueblo americano en lo que respecta a techo, trabajo, salud y escuela<sup>12</sup>.

La preocupación del Presidente y de sus colaboradores inmediatos se reflejó en los esfuerzos por entrenar a las fuerzas armadas, tanto de los Estados Unidos como de América Latina, en operaciones de contra-insurgencia. Se agregaron nuevos cursos y materiales a los currículos de las principales instituciones del país dedicadas al entrenamiento militar.

En 1961, el Presidente solicitó al Congreso fondos para financiar el incremento del personal del ejército para impedir la expansión de la guerrilla, unidades de combate...

El 10 de junio de 1962, el Departamento de Estado anunció que, en cooperación con otras agencias del Gobierno, se inauguraba una serie de cursos de seminario llamada "Seminario nacional interdepartamental de problemas del desarrollo y de defensa interna". Para adaptarse a los propósitos administrativos el Seminario se organizó bajo la jurisdicción del Instituto de Servicio Extranjero del Departamento de Estado. El anuncio oficial declaró que "el Seminario demostraba la determinación de los Estados Unidos de ayudar a los países menos desarrollados del mundo libre a desarrollar equilibradamente sus capacida-

12. Discurso del Presidente John F. Kennedy, pronunciado en la Casa Blanca, en el homenaje ofrecido al Cuerpo Diplomático Latinoamericano, el 13 de marzo de 1961. Conforme la transcripción de Arthur M. Schlesinger Jr., *A Thousand Days*, A Fawcett Crest Book, New York, 1967, p. 193.

des para la defensa total de sus sociedades, tanto contra la amenaza interna como externa"<sup>13</sup>.

Pero de nuevo, y con cierto éxito, en versión actualizada se combinaban dinámicamente la diplomacia del dólar y del *big stick*, en este caso para enfrentar a la creciente agudización de las contradicciones de clase en los países del continente. Al contrario de otras épocas la política norteamericana, de entonces, consubstanciada en el lenguaje de la Carta y en la actividad de la Alianza, estuvo principalmente destinada a reforzar la posición de los gobernantes de América Latina, frente a las tensiones sociales internas, cuyos factores más visibles los había dado, entre otros, la política reformista del gobierno de Arbenz (51-54), los movimientos populares frente a la presencia del vice-presidente Richard Nixon en América Latina (abril y mayo de 1958) y la política revolucionaria del gobierno de Fidel Castro (desde 1959). Ante estos hechos encontramos lo que podría denominarse un acuerdo tácito de los gobernantes de América Latina para controlar o reprimir las ambiciones o programas políticos de las clases sociales que luchaban por reformas o cambios que podrían afectar las estructuras del poder vigente. En este sentido, la Alianza no fue otra cosa que una técnica más de intervención de los gobernantes norteamericanos en los asuntos internos de los países del hemisferio.

En su más amplio sentido la intervención es inherente del poder de los Estados Unidos. Sea cual fuere la política que los Estados Unidos cumplen en América Latina la intervención existe en alguna forma; la cuestión es ver cómo estos

13. Willard F. Barber and G. Neale Ronning, *Internal Security and Military Power* (Counterinsurgency and Civic Action in Latin America), Ohio State University Press, 1966, pp. 142-143.

vecinos más débiles consideran esta influencia. El affaire de la Bahía de Cochinos constituyó un tipo de intervención; la Alianza para el Progreso otra. La promoción del sistema interamericano y el apoyo que le ha sido otorgado representa —tal como ha tratado de demostrar el estudio— un intento de los Estados Unidos para modelar las relaciones internacionales con América Latina de acuerdo a sus propios intereses<sup>14</sup>.

La Alianza para el Progreso no es, obviamente, la única agencia a través de la cual los gobernantes de los Estados Unidos procuran estructurar e intensificar su actuación en los asuntos internos de los países de América Latina. Además de ésta y otras agencias gubernamentales norteamericanas, se encuentran las organizaciones multilaterales-interamericanas y mundiales que actúan como instrumentos eficientes en los asuntos internos económicos, políticos, militares y culturales de los países del hemisferio. Estas organizaciones, en general, facilitan la “despolitización” de las ambigüedades, controversias y contradicciones inherentes a las relaciones imperialistas. Estas confieren, a su vez, a los gobernantes de los países miembros tanto la ilusión de participar en los procesos de decisión como la conveniencia de no discutir y someterse abiertamente a las negociaciones bilaterales con los Estados Unidos. De la misma forma que a los gobernantes norteamericanos, conviene también a los países del hemisferio despolitizar los problemas de dominación imperialista por medio del multilateralismo. Ocurre que las organizaciones multilaterales y la doctrina de “asociación madura”, entre desiguales, se difundieron de par en par. No es pura casualidad que estos elementos de diplomacia total y global estén ya presentes y conjugados en los análisis y recomendaciones reunidos en los informes de Rockefeller, Pearson, y Pe-

14. Gordon Connell Smith, *op. cit.*, p. 311.



terson, de 1969 y 1970, respectivamente<sup>15</sup>. Al presentar su plan de política hemisférica, en el discurso pronunciado ante la Asociación Interamericana de Prensa, el 31 de octubre de 1969, el presidente Richard Milhous Nixon puso especial énfasis en el multilateralismo, como requisito de la diplomacia norteamericana para la asociación madura entre una nación imperialista y las naciones dependientes del hemisferio:

Nuestra asociación debería ser una en la que los Estados Unidos hablaran menos y oyeran más y en la cual fueran establecidos procesos rápidos y coherentes, capaces de garantizar que la configuración del futuro de la América Latina venga a reflejar la voluntad de los países latinoamericanos...

Propongo que un órgano interamericano multilateral cargue con una parte cada vez mayor de responsabilidad por las decisiones relativas a la asistencia y al desarrollo. Al CIAP —Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso— podría ser atribuida tal función. O podría crearse un órgano totalmente nuevo. Sea cual fuere la forma, el objetivo sería construir un armazón multilateral, eficaz para la asistencia bilateral, calificado, y con el tiempo atribuirle grandes responsabilidades en el plano operacional, o a nivel de decisiones. Los propios países latinoamericanos, de esta forma, asumirían conjuntamente un papel primordial en el establecimiento de prioridades dentro del hemisferio, en la elaboración de programas realistas y en la revisión minuciosa y constante de su propio cumplimiento<sup>16</sup>.

15. Nelson A. Rockefeller, *The Rockefeller Report on the Americas*, The Official Report in a United States Presidential Mission for Western Hemisphere, Quadrangle Books, Chicago, 1969; Lester Pearson, *Partners in Development*, Praeger Publishers, New York, 1969; Rudolph A. Peterson, *U.S. Foreign Assistance in the 1970s a New Approach*, Report to the President from the Task Force on International Development, Washington, march 4, 1970.

16. Presidente Richard Milhous Nixon, discurso hecho en Washington, el 31 de octubre de 1969, ante la Asociación In-

Estos son algunos de los términos de la "asociación madura" destinada a luchar principalmente: a) contra la "subversión" externa e interna, en pro de la paz y tranquilidad, o de la ley y el orden y, b) en favor de la "empresa privada", la cual, desde el momento que es "debidamente motivada, tiene un papel vital que desempeñar en el desarrollo tanto social como económico"<sup>17</sup>.

Muchas organizaciones multilaterales se ajustan a estas directivas, vale decir, sirven a estos objetivos. Ante todo, colaboran despolitizando las ambigüedades, controversias y contradicciones propias de la dominación que ejercen los Estados Unidos en el continente. Además, pueden sistematizar mejor, facilitar e impulsar los intereses transnacionales de las empresas norteamericanas. Desde diversos aspectos, la Asociación Latino-Americana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centro-Americano (MCCA) en encuentran en esta situación. Son organizaciones multilaterales, basadas en el espíritu de la diplomacia de asociación madura pero que, en muchos casos, sirven principalmente a los intereses transnacionales de las empresas norteamericanas. Esto queda claramente expuesto en la forma en que venían desarrollándose las negociaciones inter-gubernamentales de los países de la ALALC respecto a derechos e impuestos sobre importaciones.

En las condiciones en que son negociados, concluidos y ejecutados los acuerdos impropriadamente llamados de complementación en ALALC, los gobiernos de dos o más países conceden las rebajas de tarifa —reducción de derechos o impuestos sobre la importación— solicitados por las em-

teramericana de Prensa, transcrito integralmente bajo el título "Esta es la Política de Nixon para el Hemisferio", *O Estado de Sao Paulo*, 1 de noviembre de 1969, p. 8.

17. *Ibidem*.

presas que participan en una reunión sectorial y formulan un proyecto de acuerdo (que va a ser aceptado o suscrito por los gobiernos). Pero las empresas no proponen la reducción de los derechos aduaneros para enfrentarse compitiendo. Esto está fuera de moda. Cada uno de ellos va a producir, en un país, uno o algunos productos fuera de gravamen. Así, tras el acuerdo tarifario, que los gobiernos suscriben pensando que va a crear un mercado competitivo mayor o ampliado, están los acuerdos privados entre las empresas por los cuales cada una de ellas especializa su fábrica, en cada país, en una o alguna línea de productos. La consecuencia es obvia: ni el gobierno ni el público de cada país saben como evoluciona su dependencia de empréstitos externos de productos que pueden ser de importancia estratégica o vital para el buen funcionamiento de su sistema económico nacional<sup>18</sup>.

Como vemos, la supranacionalidad inherente a la creación y al funcionamiento de las organizaciones multilaterales acaba siendo una técnica más de preservación o perfeccionamiento de la hegemonía de los Estados Unidos sobre los países de América Latina. En la asociación entre desiguales, la desigualdad tiende mucho más frecuentemente a mantenerse o a profundizarse que a anularse. La desigualdad no se niega por la asociación. Y mucho menos se niega por la asociación con el país que ejerce la hegemonía. Cuando esto ocurre, este país tiende a organizar mejor, o a perfeccionar, sus técnicas de dominación, control y decisión. No por eso, sin embargo, ese tipo de asociación deja de producir y agravar controversias y contradicciones. Así, por ejemplo, en el país dependiente, el gobierno y la clase dominante pueden iniciar o desarrollar esfuerzos para alterar las condiciones polí-

18. Constantino Ianni, *Descolonización en Marcha*, Economía y Relaciones Internacionales, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972, p. 269.

ticas y económicas, responsables de la forma y volumen de la exportación del excedente económico. A otro nivel, el perfeccionamiento de las relaciones y estructuras de dependencia desarrolla y profundiza las contradicciones internas, principalmente entre los gobernantes y las clases asalariadas. En la medida en que el excedente económico es originado por la plusvalía producida por el proletariado, éste tiende naturalmente, a ingresar en las luchas para romper o reformular aquellas mismas relaciones y estructuras de dependencia.

Todos los documentos, las decisiones y los actos de los gobernantes de los Estados Unidos, con referencia a asuntos económicos, políticos, militares o cualquier otro, de los países de América Latina, revelan controversias y contradicciones características de la dominación imperialista. Al mismo tiempo, muestran el carácter total de la diplomacia norteamericana, y la frecuente y peculiar combinación de la diplomacia del dólar y del *big stick*, en la que se mezclan lo político y lo económico, de la misma forma que las razones de Estado y las de la empresa privada lo hacen con ramificaciones internacionales. Estas características presentes tanto en la política de buenos vecinos como en la asociación madura, se hallan en los análisis y recomendaciones del informe preparado por la misión presidencial norteamericana, presidida por Nelson A. Rockefeller. Es decir, el propio informe, como documento del gobierno norteamericano sobre problemas y soluciones para la América Latina, es claramente un acto de intervención en los asuntos internos de los países del hemisferio.

Prácticamente todas las recomendaciones del referido informe están inspiradas en la doctrina norteamericana de la guerra fría, en su versión para América Latina. Así se habla, nuevamente, de la subversión co-

munista, de la unidad hemisférica, de la interdependencia de las naciones en el continente y de la armonía de intereses de los Estados Unidos con los países de América Latina. En nombre de estos principios, mediante los cuales se configura la hegemonía de los Estados Unidos en el continente, el informe presenta diagnósticos y recomendaciones sobre cuestiones económicas, sociales, militares, laborales, urbanas, demográficas, educacionales, científicas y otras. En su totalidad, los diversos puntos del documento están orientados a establecer condiciones y directivas a partir de las cuales los gobernantes latinoamericanos deberían organizar su programa de acción. De modo especial, el informe se orienta hacia el establecimiento de condiciones y directivas para el control y la supresión de los antagonismos crecientes a través de: a) las relaciones entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos; y, b) de la relación de clases dentro del propio país. En ambos casos, la hegemonía norteamericana se pone en juego. Esta es la razón de por qué el informe comienza por presentar las características de los cambios que podrían ocurrir en el hemisferio en los próximos años, perturbando aquella hegemonía.

Aunque no es posible predecir con seguridad el curso preciso del cambio, es posible que el hemisferio exhiba las siguientes características en los próximos años:

—Mayor frustración en relación al ritmo del desarrollo, intensificado por la industrialización, urbanización y crecimiento de la población;

—Inestabilidad política y social;

—Tendencia creciente a la adopción de soluciones autoritarias o radicales.

—Prosecución de la tendencia a la toma del poder por los militares, con el propósito de dirigir el progreso social y económico; y,

—Crecimiento del nacionalismo a través del espectro de agrupamientos políticos, que a menudo

se expresarán en términos de independencia de la dominación e influencia de los Estados Unidos<sup>19</sup>.

Como vemos, a despecho de todo el desarrollo de la diplomacia norteamericana en los países de América Latina, los gobernantes de los Estados Unidos se sienten obligados a reconocer que su hegemonía sobre la región no es tranquila, ni dispone de perspectivas claras. Al contrario, en 1971, como en 1961, y mucho más que en las décadas anteriores, la diplomacia norteamericana enfrenta dilemas bastante serios o se encuentra con acontecimientos sorprendentes. No se trata sólo del triunfo, por vía electoral, del candidato socialista Salvador Allende, en Chile, en setiembre de 1970. Antes, en 1968, inmediatamente después de la deposición del presidente peruano Belaúnde Terry, el gobierno de Velasco Alvarado comenzó a preocupar a los gobernantes de los Estados Unidos. Simultáneamente a estos acontecimientos, hubo importantes y sorprendentes desdoblamientos políticos en México, Argentina, Brasil y otros países. Todo esto hace que la diplomacia norteamericana se lance a la busca de nuevas perspectivas en una situación ya bastante adversa a su continuidad hegemónica en los campos económico, político y militar. Agréguese a esto el hecho de que las posibilidades de una intervención militar se vuelven también cada vez más difíciles, inclusive en los pequeños países de América Central y el Caribe. De ahí surge la necesidad de buscar nuevas informaciones, doctrinas y directivas para su diplomacia. Sin embargo, y con frecuencia, esta búsqueda se realiza en condiciones difíciles y reveladoras. Cuando la misión presidencial dirigida por Nelson A. Rockefeller hacía sus sondeos alrededor de los gobernantes latinoamericana-

19. Nelson A. Rockefeller, *op. cit.*, pp. 35-36.

nos, en 1969, una revista americana comentó lo siguiente:

Hasta ahora él ha visitado diez países y se ha enfrentado a demostraciones de una clase u otra en cinco de ellos, ha acortado su permanencia en otro a causa de las amenazas de disturbios y fue desinvitado en tres... Lo duro de las recepciones turbulentas probablemente ha sido lo más eficaz para dramatizar el lamentable estado de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina desde la gira tumultuosa de Richard Nixon al continente del sur en 1958.

La semana pasada, admitiendo que existe "cierto descontento" entre las relaciones de los latinoamericanos con los Estados Unidos, el Secretario de Estado William P. Rogers declaró que "no hay parte del mundo más importante para nosotros" y la Administración no quiere que se deterioren más <sup>20</sup>.

No es entonces inadmisibles que el carácter sorpresivo de los acontecimientos políticos y sociales ocurridos últimamente en los países del hemisferio se base en la diplomacia de asociación madura, preconizada por el presidente Nixon, según la cual cada país tiene importancia relativa, de acuerdo a los intereses económicos, políticos y militares de los Estados Unidos.

La mayoría de los países ubicados al sur del nuestro no son de vital importancia para los intereses de los Estados Unidos. Algunos son importantes. Algunos son más importantes que otros. Los intereses de los Estados Unidos varían de país a país. La respuesta de los Estados Unidos debe ser cuidadosamente planeada para apoyar la importancia y nuestros verdaderos intereses en cada lugar. La anarquía en Uruguay puede ser diferente de la anarquía en México. El rápido desarrollo de Colombia puede tener una prioridad mayor que el desarrollo de Paraguay.

20. *Time*, New York, June 13, 1969, p. 37.

Una guerra entre Brasil y Argentina suscitaría problemas diferentes a los de una guerra entre Haití y la República Dominicana. No se puede pretender a serias discusiones políticas a menos que estemos preparados a hablar en términos realistas <sup>21</sup>.

Así, pues, la asociación entre los Estados Unidos y los países de América Latina es una desigual asociación entre desiguales. Disparidad que no sólo se destaca frente a los Estados Unidos, sino que incluso aparece entre los mismos países latinoamericanos. Esta es una razón básica para que los gobernantes norteamericanos hagan incluso el juego diplomático del *aliado preferencial*, con México, Brasil y Argentina, países a los cuales se dirige fundamentalmente la diplomacia de la asociación madura. En la asociación madura, a los aliados preferenciales se les podría delegar responsabilidades militares, políticas y hasta económicas.

21. David Bronheim, "Inter-American Relations in the 1970's", publicado en *Issues for the 1970's*, Conference on the Western Hemisphere held at the Center for Inter-American Relations, april 29-may 2, 1971, New York, pp. 107-121; cita de la p. 112. Todavía en cuanto a la combinación entre las nociones de asociación madura e indiferencia benigna, presencia discreta o silueta baja, consultar: *Nacla's Latin America and Empire Report*, Vol. V, N° 7, New York, november 1971; "Liberated Documents: New Imperial Strategy for Latin America".





## 5. CONTRADICCIONES Y RUPTURAS ESTRUCTURALES

Una parte importante de la historia de los pueblos de América Latina, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, es la historia de la lucha para reformular o romper totalmente las condiciones de dependencia en que se encuentran los pueblos del hemisferio, frente a los Estados Unidos. En la mayor parte de los casos, esta dependencia es económica, en otros es política. Pero, en casi todos, la dependencia militar es grande, o total. En este sistema, ya bastante complejo de relaciones de subordinación, se verifican también relaciones de dependencia cultural, a través de programas científicos, religiosos y otros, y de acuerdo a las conveniencias de la diplomacia total de los gobernantes norteamericanos y de sus aliados latinoamericanos. En conjunto, pues, los pueblos del hemisferio han vivido una situación típica de dependencia histórico-estructural:

A todo lo largo del siglo veinte el factor más importante que determina las relaciones interamericanas ha sido el poder de los Estados Unidos —económico, militar y político. Por consiguiente, es comprensible que el nacionalismo latinoamericano en gran parte esté dirigido contra el vecino todopoderoso. En su búsqueda para disminuir la dominación de los Estados Unidos, las naciones latinoamericanas tienen ante sí dos vías: formar un frente común entre ellas o, de lo contrario, ob-

tener apoyo fuera del hemisferio occidental. Hasta ahora los resultados obtenidos en una u otra vía han sido muy limitados. En lo que respecta a la primera, ha encontrado grandes obstáculos para lograr la unidad, al mismo tiempo resulta cierto que la fuerza combinada de todos los países latinoamericanos no puede compararse con la de los Estados Unidos en un futuro próximo. En lo que respecta a la segunda, la política sostenida por los Estados Unidos —estrechamente vinculada con la doctrina Monroe— ha sido evitar en la región la extensión de una influencia extracontinental que pueda amenazar su hegemonía. En este siglo los poderes extracontinentales —y ciertamente también las organizaciones internacionales— generalmente se han cuidado mucho de desafiar a los Estados Unidos en “su propio hemisferio”. Por eso los Estados Unidos han sido capaces de alentar un sistema interamericano en buena parte aislado del sistema mundial de relaciones internacionales y de evitar que los poderes no-americanos intervengan en los asuntos americanos. Los latinoamericanos han tenido mucho menos éxito en la utilización del sistema interamericano para dominar las políticas norteamericanas mediante su influencia combinada<sup>22</sup>.

Entre tanto, los pueblos de América Latina han hecho esfuerzos denodados, incluyendo la lucha armada, para romper totalmente o por lo menos reformular esta situación. Estos esfuerzos han variado desde las negociaciones, acuerdos y tratados hasta las más diversas formas de movimientos sociales y políticos: cuar-

22. Gordon Connell-Smith, “Inter-american Relations in the 1970s”, *Bolsa Review*, Vol. 5, N° 57, Published by Lloyds & Bolsa International Bank Limited, London, september 1971, pp. 514-20; cita de p. 514. Algunos aspectos de la dependencia histórico-estructural de las sociedades latinoamericanas están examinadas en: Octavio Ianni, *Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina*, 2ª edición, Siglo Veintiuno Editores, México, 1971; y del mismo autor: *Sociología de la Sociología Latinoamericana*, Civilización Brasileña, Rio de Janeiro, 1971, espec. cap. I, II y VIII.

telazos, revueltas, bogotazo, cordobazo, golpes de Estado, revoluciones. En todos estos casos ha entrado en juego sea la lucha entre facciones de la clase dominante, sea la lucha de clases propiamente dicha.

Son numerosos los acontecimientos políticos, económicos y militares que reflejan este esfuerzo y la pugna desarrollada, con el objeto de provocar rupturas estructurales o de rehacer, en términos distintos a los impuestos por el imperialismo, las condiciones de dependencia. Entre estos acontecimientos hay que destacar, en las últimas décadas, el bogotazo de 1946; la política de Jacobo Arbenz Guzmán, en Guatemala, en 1951-54; el movimiento popular armado dirigido por Fidel Castro, triunfante en Cuba desde 1959; la revuelta popular habida en la República Dominicana y suprimida por una "fuerza interamericana de paz", compuesta por soldados y oficiales norteamericanos, brasileños, hondureños, nicaragüenses, salvadoreños, costarricenses y paraguayos, en 1965; la deposición del presidente peruano Fernando Belaúnde Terry y la toma del poder por militares nacionalistas, bajo la jefatura del general Velasco Alvarado, en 1968; el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, documento hecho en la Reunión Extraordinaria de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), a nivel ministerial, en 1969; el Pacto Andino, o Acuerdo de Integración Sub-Regional Andino, firmado por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú, en 1969; la victoria del candidato socialista Salvador Allende, en las elecciones presidenciales chilenas de setiembre de 1970; y los movimientos guerrilleros surgidos en varios países del hemisferio, desde los años sesenta.

Es evidente que no todos estos acontecimientos se orientan en la misma dirección, ni que poseen la misma importancia relativa en la interpretación de las

controversias y contradicciones inherentes a las relaciones de dominación que ejercen los Estados Unidos sobre los países de América Latina. Por el contrario, estos acontecimientos están relacionados directa o indirectamente, conforme el país y la ocasión, a las contradicciones más características de la situación de dependencia en que se encuentran las sociedades del hemisferio, salvo las excepciones representadas por Cuba y Chile.

Tomando en conjunto estos acontecimientos, así como otros no mencionados aquí en el patrón de dominación imperialista ejercido por los Estados Unidos en América Latina, se revela, con cierta frecuencia, dos tipos de crisis o rupturas estructurales:

Uno que implica crisis o rupturas estructurales parciales. Este es el caso de gobiernos y clases dominantes —frecuentemente con el apoyo de la clase media— que procuran, como aspiración máxima, reformular las relaciones de dependencia. En general, tratan de rehacer dichas relaciones, pero única y exclusivamente en términos de preservar las estructuras nacionales internas, de dominación política y apropiación económica. Sus reivindicaciones están dirigidas a relevar la retención (en el interior del país y en la esfera de la clase dominante) de una parte mayor del *excedente económico*. A veces se pretende únicamente que el aumento retenido se destine a las necesidades crecientes del aparato estatal. Otras veces, este excedente puede utilizarse en programas de inversiones públicas y privadas. Hay finalmente casos en que la alteración en las tasas del excedente económico destinado al exterior permiten la realización de inversiones industriales. En todas estas circunstancias, lo que los países experimentan son modalidades o estrategias políticas singulares de desarrollo económico capitalista. Este parece ser el significado de lo que encontramos en Mé-

xico, con Cárdenas (1934-40), en Brasil, con Vargas (1930-45), en Argentina, con Perón (1945-55), en Bolivia con el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), en los años 1952-64, y en el Perú, con el gobierno del general Velasco Alvarado, desde 1968. En estos gobiernos se han gestado movimientos y luchas destinados a nacionalizar también los procesos decisivos, además de los recursos mineros y las empresas extranjeras. En estos casos, la política gubernamental de Latinoamérica, se orienta en términos distintos de los pre-existentes, con el objeto de rehacer las relaciones de la estructura de dependencia. Casi siempre los acontecimientos políticos y económicos que se incluyen en esta categoría abarcan luchas entre facciones de las clases dominantes, con el apoyo de sectores más o menos amplios, de acuerdo al país y a la situación de la clase media y del proletariado. De igual forma y con frecuencia, estas luchas se transbordan externamente, agrupándose en facciones y pequeños grupos de las clases dominantes en el país hegemónico. Dentro de este contexto, raramente la burguesía nacional deja de comportarse como *clase social subalterna*. En la medida en que es creada y desarrollada por las propias estructuras de dependencia, esta burguesía tiende, como mínimo, a ser ambigua, cuando no subalterna. Además, como habitualmente teme a las clases asalariadas, en particular al proletariado, cuya experiencia política y organización tienden naturalmente a crecer, la burguesía nacional prefiere la ficción de "asociación madura", o de "armonía de intereses" con los gobernantes del país hegemónico.

En más de una ocasión los diplomáticos latinoamericanos han criticado severamente la política norteamericana y después han cooperado en su implementación. Las al parecer actitudes ambiguas de algunos gobiernos latinoamericanos con relación a las prácticas y la política de los Esta-

dos Unidos pueden entenderse con relación a tres factores vinculados: 1. la dependencia de los gobiernos y de las élites latinoamericanas respecto al apoyo económico-militar de los Estados Unidos; 2. el temor a la revuelta popular interna; y 3. el deseo de emular los patrones de conducta socio-políticos occidentales, por ejemplo, cierta independencia política, altos niveles de consumo, etc. La inter-relación de esos factores modela el contenido y el estilo de los que formulan las políticas latinoamericanas con relación a las relaciones interamericanas<sup>23</sup>.

Otro tipo de crisis o ruptura estructural ocurre cuando las clases asalariadas, en general, y el proletariado, en especial, se encuentran envueltos plena y directamente en los acontecimientos. En estas circunstancias pueden desarrollarse movimientos y luchas sociopolíticas que provocan rupturas propiamente estructurales, interna y externamente. Aquí podemos hablar de rupturas estructurales amplias o radicales, porque los grupos y las clases sociales envueltas en dichos movimientos establecen, como exigencia básica, un cambio radical en las estructuras de dominación política y de apropiación económica. En tal caso la lucha contra el imperialismo no se limita a obtener una parte del *excedente económico* ni a una reformulación de las relaciones de dependencia. En la medida en que estos acontecimientos implican propiamente rupturas estructurales se ponen en juego las condiciones políticas, sociales y económicas de producción de la plusvalía. Esto es lo que

23. James Petras, "The United States and the New Equilibrium in Latin America", *Public Policy*, Vol. XVIII, N° 1, Cambridge, Mass. Fall, 1969, pp. 95-131; cita de pp. 102-103. En cuanto a la condición subalterna de la burguesía en América Latina, consultar: Laurence Whitehead, *The United States and Bolivia*, A Haslenere Goup Publication, London, 1969; Pablo Gonzalez Casanova, "Las Reformas de Estructura en la América Latina", *El Trimestre Económico*, Vol. XXXVIII (2), N° 150, México, 1971, pp. 351-387.

ocurre en Cuba, desde 1959. Y esto es lo que está ocurriendo en Chile, a partir de 1970. En el primer caso a través de métodos revolucionarios, mientras que en el segundo lo es por medios pacíficos. En ambos países los acontecimientos indican un tipo de ruptura estructural que implica una total modificación de las estructuras político-económicas. Cuando las rupturas estructurales se realizan de un modo amplio, o completo, lo que se verifica es la sustitución del estado capitalista por el estado socialista. Esta es una dimensión totalmente nueva en el marco hegemónico de los Estados Unidos sobre América Latina, y en las relaciones mutuas de los países latinoamericanos.



## 6. POLÍTICA EXTERNA INDEPENDIENTE

La política externa independiente ha sido la experiencia diplomática más audaz —salvo, como es obvio, la diplomacia socialista— en el sentido de escapar a las ambigüedades y manipulaciones sustentadas en la posición hegemónica disfrutada por los Estados Unidos con respecto a América Latina. Después de todas las frustraciones experimentadas por los gobernantes latinoamericanos que habían aceptado las reglas de juego establecidas en la diplomacia de buenos vecinos y de la guerra fría, y luego de críticas más o menos profundas hechas por los movimientos nacionalistas latinoamericanos y de los partidos de izquierda, que encontraban en este juego político técnicas netamente imperialistas, algunos gobiernos han realizado experiencias de política externa independiente. Sin embargo, estas experiencias no han sido sino fragmentarias o contradictorias, debido a las propias condiciones políticas y económicas en las cuales se dan. En varios países, han sido ensayadas, abandonadas y retomadas después, como ha sucedido, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y México. Fue, igualmente, experimentada en Bolivia, y, últimamente, ha sido practicada en el Perú. En todos los casos, este tipo de diplomacia corresponde a una particular configuración de las estructuras del poder político-económico, vistas tanto en sus encadenamientos externos como internos.

En este siglo, todos los pueblos de América Latina reaccionaron, con mayor o menor agresividad, a las condiciones de dependencias heredadas del siglo XIX. Desde la revolución mexicana, iniciada en 1910, hasta la victoria del candidato socialista Salvador Allende, en las elecciones presidenciales chilenas de setiembre de 1970, en muchos acontecimientos sociales, políticos, económicos y militares ocurridos en este período los pueblos latinoamericanos han demostrado su anhelo por romper las estructuras de dependencia creadas por el imperialismo, al tratar de revertir la orientación básica de los procesos económicos nacionales, haciendo lo posible para que el *desarrollo hacia afuera* se torne en desarrollo *hacia dentro* y ya se ha iniciado políticamente el control y definición de las condiciones de exportación del excedente económico.

Al mismo tiempo, y como parte de esta misma lucha, los pueblos latinoamericanos buscan reformular, o cambiar radicalmente, según el caso, las estructuras políticas y económicas identificadas con las condiciones de dependencia surgidas de situaciones en las que predomina el *enclave* imperialista. Esto da paso a que en varios países latinoamericanos se verifique una progresiva sustitución del *Estado oligárquico* por modalidades de lo que podríamos denominar el *Estado populista*, baste recordar a manera de ejemplo: el gobierno de Cárdenas en México, (1934-40); el gobierno de Vargas en Brasil (1930-45); el gobierno de Perón en Argentina, (1945-55); los gobiernos de Paz Estensoro-Siles Suazo en Bolivia, (1952-64); el gobierno de Velasco Alvarado en el Perú (desde 1968). Desde la perspectiva histórica, podemos afirmar que el *nacionalismo populista* ha sido la primera y más generalizada reacción, a nivel de gobierno, contra el imperialismo ejercido por los Estados Unidos en América Latina. Podemos decir, incluso, que ha sido la primera reacción importante, en el sentido de que grupos sociales, cla-

ses y partidos políticos identificados con el nacionalismo populista propusieran y llevaran a la práctica nuevas modalidades de política externa. Por lo tanto, en América Latina el nacionalismo económico populista ha sido matriz de experiencias doctrinarias y de prácticas a partir de las cuales se han intentado y se continúan ensayando diversas formas independientes de política externa. En este sentido, la política exterior, del gobierno de base populista es, igualmente, una experiencia importante.

Es evidente que en cada país el gobierno populista desarrolla una política externa nacionalista según las posibilidades de un momento determinado. En cada caso, los compromisos, alianzas y antagonismos de clase, así como el grado de dominación imperialista, aparte de otras condiciones, influyen en las decisiones relativas a los recursos minerales, industria petrolera, de energía eléctrica, ferrocarriles y otros. Inclusive la experiencia de los varios gobiernos populistas demuestra que éstos antagonizan con el imperialismo mucho más como técnica de reformulación de las condiciones de dependencia y repartición del excedente económico que como técnica para destruirlo. Todos los gobiernos populistas interrumpen la lucha contra el imperialismo en el momento en que ella puede transformarse en una abierta lucha de clases y, por lo tanto, en una lucha contra el mismo modo de producción capitalista.

Además, los gobernantes de los Estados Unidos han reaccionado en diversas formas para moderar el nacionalismo populista y, al mismo tiempo, modificar, según las conveniencias, las condiciones de su hegemonía sobre los gobernantes latinoamericanos comprometidos con el nacionalismo económico. La política de buenos vecinos formulada y puesta en práctica por el gobierno de Franklin D. Roosevelt, en los años 1933-

45, es la primera respuesta de los gobernantes norteamericanos al nacionalismo económico que se generalizaba en América Latina, a raíz de las crisis económicas nacionales generadas por la depresión de los años 20, con el *crack* de la Bolsa de New York<sup>24</sup>. Además de esto, la diplomacia de buenos vecinos se destinaba a realinear a las naciones latinoamericanas hacia el lado de los Estados Unidos, tratando de reducir, eliminar o controlar las relaciones de estos países con las potencias extracontinentales de entonces. Los gobernantes norteamericanos en ese momento tomaron las medidas políticas, económicas, militares y culturales, consideradas por ellos necesarias para eliminar o reducir la presencia de intereses alemanes, ingleses, italianos, japoneses y otros en América Latina. Estas medidas se destinaban también a garantizar las fuentes y suplementos de materias primas para el parque industrial norteamericano<sup>25</sup>.

La diplomacia de buenos vecinos trató, incluso, de persuadir militarmente a los países latinoamericanos —a través de la concesión de bases para operaciones militares norteamericanas y el envío de contingentes armados— para luchar contra los ejércitos alemanes e italianos en Europa. La verdad es que el modo por el cual los países de América Latina fueron conduci-

24. Bryce Wood, *The Making of the Good Neighbor Policy*, The Norton Library, New York, 1967.

25. Algunos elementos importantes para el esclarecimiento de esa época de la historia de las relaciones interamericanas se encuentran en: Samuel Flagg Bemis, *The Latin American Policy of the United States*, Harcourt, Brace and Company, New York, 1943; W. Feuerlein y E. Heannan; *Dólares en la América Latina*, trad. de Javier Márquez, Fondo de Cultura Económica, México, 1944; Paul R. Olzon y C. Addison Hickman, *Economía Internacional Latinoamericana*, trad. A.S. Hoyos, Fondo de Cultura Económica, México, 1945; Seymour E. Harris, *Problemas Económicos de América Latina*, trad. de Adolfo Alvarez Buylla, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

dos a adherirse a las naciones aliadas, en la lucha contra el nazismo, permitió reacomodar y profundizar las relaciones hegemónicas de los Estados Unidos en el continente. A partir de esta situación, las propias fuerzas armadas pasaron a recibir una influencia cada vez más organizada e intensa de las doctrinas, recursos y técnicas militares norteamericanas. Además, el nacionalismo populista de los gobiernos de Cárdenas (1934-40) y Vargas (1930-45) sufrió directamente el impacto de la diplomacia de buenos vecinos, incluyendo, naturalmente, la doctrina de la seguridad hemisférica, puesta en práctica por los gobernantes norteamericanos desde los años de la pre-guerra. Tal vez se pueda afirmar que la elección de Camacho, en México, en 1940, y la deposición de Vargas, en Brasil, en 1945, representan victorias notables de la diplomacia de buenos vecinos. Por su parte, los gobernantes de Argentina procuraron, durante los años de la guerra, mantener al país apartado de la influencia norteamericana, y Perón (1945-1955), en los primeros años de su gobierno quiso seguir esta orientación, que no consiguió. Su deposición, en 1955, también representa una victoria de la diplomacia norteamericana, en este caso de la diplomacia de la guerra fría<sup>26</sup>.

En los tres casos mencionados, los gobiernos populistas quisieron redefinir sus relaciones económicas con los Estados Unidos. La nacionalización de los recursos minerales por el gobierno brasileño, en 1934; la

26. J. Lloyd Mechem, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, University of Texas Press, Austin, 1967; Edwin Lieuwen, *U.S. Policy in Latin America*, Praeger Publishers, New York, 1965; O. Carlos Stoetzer, *The Organization of American States*, Praeger Publishers, New York, 1965; Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, citado; John Gunther, *Inside Latin America*, Harper & Brothers, New York, 1941; David Eric Green, *Security and Development: The United States Approach to Latin America, 1940-1948*, edición mimeográfica, Cornell University, Ithaca, 1967.

expropiación de la industria petrolera por el gobierno mexicano, en 1938; y la política antinorteamericana de Perón, en sus primeros años de gobierno, en la medida en que se relacionaba con un proyecto de nacionalización de las decisiones sobre la economía argentina eran demostraciones prácticas del nacionalismo populista. Estos gobiernos estaban tratando de reformular las condiciones de dependencia, o las condiciones de repartición del excedente económico. En otro nivel se procuraba nacionalizar los procesos decisivos, al ampliarse la participación del poder público en las decisiones básicas sobre asuntos económicos<sup>27</sup>.

El nacionalismo económico de los gobiernos de Paz Estensoro-Siles Suazo, en Bolivia (1952-64) y de Velasco Alvarado, en el Perú, desde 1968, revelan en el mismo sentido un empeño bastante fuerte por re-

27. Tulio Halperin Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1970; Leopoldo González Aguayo, *La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina*, 2 vols. Universidad Nacional Autónoma, México, 1969; Arthur P. Whitaker and David C. Jordan, *Nationalism in Contemporary Latin America*, The Free Press, New York, 1969; Samuel L. Baily, *Nationalism in Latin America*, Alfred A. Knopf, New York, 1971; Miguel Jorjin and John D. Martz, *Latin-American Political Thought and Ideology*, The University of North Caroline Press, Chapel Hill, 1970; Kalmen H. Silvert, *The Conflict Society* (Reaction and Revolution in Latin America), Harper Colophon Books, New York, 1966; Charles W. Anderson, *Politics and Economic Change in Latin America*, D. Van Nostrand Company, Princeton, 1967; William W. Pierson and Federico G. Gil, *Governments of Latin America*, McGraw-Hill Book Company, New York, 1957; Marcos Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969; Torcuato S. di Tella, "Populismo y Reforma en América Latina", *Desarrollo Económico*, Vol. 4, N° 16, Buenos Aires, abril-junio de 1965; Gino Germani, *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962; Jorge Graciarana, *Poder y Clases Sociales en el Desarrollo de América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1967; Octavio Ianni, "Populismo y Relaciones de Clase en América Latina", *Revista Mexicana de Ciencia Política*, N° 67, México, 1972, pp. 25-51.

hacer las relaciones económicas externas, junto con las internas, con la finalidad de retener en el país la mayor parte del excedente económico. En ambos casos, los gobernantes han realizado reformas sociales relativamente importantes, dentro de los marcos del orden capitalista. Se adoptan también medidas destinadas a formalizar las condiciones de participación política de las clases asalariadas, y en especial del proletariado, siguiendo lineamientos del nuevo *statu quo*. En dichos países se nacionalizan las empresas extranjeras: petroleras y mineras que para la opinión pública simbolizan la presencia del imperialismo. En ambos casos, también, como ya había acontecido en México, Brasil y Argentina, el combate anti-imperialista se interrumpe en el momento en que puede transformarse en una abierta lucha de clases<sup>28</sup>.

La verdad es que en estos casos el nacionalismo económico está delimitado por las estructuras políticas del Estado capitalista, sea o no sea populista. No se trata de un nacionalismo de izquierda ni de un socialismo, sino básicamente de un elemento doctrinario y práctico en su forma más amplia seguido por la política de reformulación de las condiciones de organización, funcionamiento y cambio de la economía nacional. El nacionalismo populista no está contra la empresa, el capital o la tecnología extranjera. Está

28. General Juan Velasco Alvarado, *La voz de la Revolución*, discurso del Presidente de la República, 1968-1970, Ediciones Peisa, Lima, s/f; Julio Cotler, "Crisis Política y Populismo Militar en el Perú", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969; Julio Cotler, "El Populismo Militar como Modelo de Desarrollo Nacional: el Caso Peruano", Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1969; Aníbal Quijano Obregón, *Nacionalismo, Neomperialismo y Militarismo en el Perú*, Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971; Antonio García, *Estructura Social y Desarrollo Latinoamericano*, Icirra, Santiago de Chile, 1969; Laurence Whitehead. *op. cit.*; Robert J. Alexander, *The Bolivian National Revolution*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1958.

por la modificación de las condiciones en las que estos elementos deben continuar operando. Se trata de someter el principio del "lucro", que sería el principal elemento en el horizonte del empresario extranjero, por el principio del "interés nacional". Al procurar tranquilizar a los gobernantes y empresarios norteamericanos, en 1969, ante las políticas nacionalistas de gobiernos como el peruano, el entonces Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Galo Plaza dijo:

Según la doctrina del nuevo nacionalismo, sólo es aceptable la compañía extranjera capaz de concurrir al progreso económico y a una saludable evolución social<sup>29</sup>.

A veces, este nacionalismo es, por encima de todo, un elemento ideológico, en el proceso de reelaboración de la opinión pública en lo que concierne a problemas económicos, políticos y culturales del país. Podría decirse que es un componente del proceso de reformulación de la ideología dominante, una nueva faceta de la burguesía dominante, en contraposición con la ideología vigente en la época en que predominaban los enclaves imperialistas, las oligarquías y sus aliados extranjeros. En determinadas situaciones, como la de Bolivia en los años 1952-64 y la del Perú desde 1968, ha sido el propio Estado nacional quien ha reelaborado su política, incluso en el ámbito internacional, de acuerdo a las nuevas condiciones y exigencias del capitalismo. De hecho, el aparato estatal, particular-

29. Galo Plaza, "El Nacionalismo Económico de América Latina" *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 22 de junio de 1969, p. 4.

En cuanto a políticas económicas nacionalistas, consultar también: "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar", texto publicado en *Foro Internacional*, Vol. X, N° 3, México, 1970; "Decisión N° 24", sobre el tratamiento de los capitales extranjeros por los países signatarios del Pacto Andino, decisión adoptada en diciembre de 1970.



mente el poder ejecutivo, es empujado a ampliar y diversificar grandemente y de manera directa o indirecta, su actuación económico-social. Las reformas e innovaciones están destinadas a reducir el poder de las oligarquías, encontrar nuevos cuadros institucionales para el funcionamiento de las relaciones entre las clases sociales, rehacer las relaciones económicas externas y perfeccionar el Estado capitalista. Algunos aspectos de esta problemática aparecen explícitos en las directivas adoptadas por el gobierno del general Velasco Alvarado.

Son oligarcas los grandes propietarios del dinero y las finanzas que utilizan su poder económico para comprar un poder político que sirva a sus intereses económicos. Son oligarcas los que monopolizan la riqueza y forman verdaderas argollas financieras para su solo beneficio y para aplastar a los pequeños y medianos industriales. Merced a ese monopolio y a ese poder político, la oligarquía siempre impidió el surgimiento del verdadero industrialismo peruano y siempre estuvo del lado de los grandes consorcios internacionales a los cuales sirve porque a ellos está supe-ditada. Nosotros estamos contra los grandes acaparadores del dinero y la riqueza, que son los integrantes de esa oligarquía que siempre dominó la vida económica y política del Perú. Pero no estamos contra el industrial y el empresario modernos que saben muy bien que la excesiva concentración de la riqueza económica crea desigualdades lesivas para la salud económica y social del país. Esos industriales y empresarios que quieren el surgimiento de una industria verdaderamente peruana cuentan no sólo con la garantía del Gobierno Revolucionario sino con nuestro estímulo y respaldo...

No queremos una industrialización que tienda a eternizar los defectos y las injusticias de un sistema que ha condenado a la mayoría de nuestros pueblos a la ignorancia, a la miseria y al atraso. Ni tampoco queremos una industrialización que

tienda a profundizar la condición dependiente de nuestros países. Queremos por el contrario una industrialización que contribuya a liberar al hombre de sus viejas penurias materiales y espirituales y que emancipe a nuestra economía de su tradicional sujeción a centros foráneos de poder... El orden económico que la Revolución está creando es positivo para obreros y empresarios. No desaparece la propiedad privada; pero tampoco subsiste el régimen de explotación a que estaban sometidos los trabajadores. Se trata de crear un nuevo tipo de empresa donde el empresario y el trabajador participen en la propiedad y en la dirección de las actividades industriales. Este régimen económico, nuevo y justo, ofrece al hombre de empresa todas las garantías y todos los alicientes y asegura a los trabajadores el respeto de todos sus derechos<sup>30</sup>.

Sin embargo, en todos los casos en que los gobiernos y las burguesías nacionales latinoamericanas de base populista adoptan políticas nacionalistas quedan evidenciados los límites dentro de los cuales operan. La alianza de clases en que se basa una buena parte de su poder, funciona como elemento táctico de lucha para la revisión y reestructuración de las relaciones políticas y económicas, internas y externas. Pero esta alianza puede ser fácilmente rota: 1. cuando la burguesía nacional se cree suficientemente fuerte para administrar sola el aparato del Estado y beneficiarse del monopolio del poder; 2. cuando esta burguesía logra para sí acuerdos satisfactorios con el imperialismo; y, 3. cuando la lucha contra el imperialismo y sus aliados internos llega al punto de transformarse en una abierta lucha de clases.

Naturalmente la diplomacia de los gobiernos populistas, a pesar de su importancia absoluta y relativa en las relaciones exteriores, no se reduce al naciona-

30. General Juan Velasco Alvarado, *op. cit.*, pp. 130, 201-2 y 273-4.

lismo económico. En algunos casos, ensayan algo más ambicioso. Veamos un ejemplo.

En Brasil, entre los años 1961-64, los gobiernos de Janio Quadros y Joao Goulart ensayaron una política externa de cuño internacionalista o pluralista. Era una política destinada fundamentalmente a identificar los problemas del país y sus relaciones exteriores con las naciones del "Tercer Mundo", en una forma singular de oposición al imperialismo. Al mismo tiempo, se concebía la política externa independiente como un modo de abrir nuevas posibilidades a la economía brasileña, principalmente en la exportación manufacturera. Además, este tipo de diplomacia contenía inclusive cierta dosis de reacción al etnocentrismo y racismo norteamericanos presentes en la supremacía que ejercían sobre América Latina. Se procuraba, pues, explorar estos elementos, mediante la revaluación de lazos históricos, culturales y raciales que lo identificaba a otros pueblos dependientes.

Hemos abandonado la diplomacia secundaria e inocua de una nación alineada con intereses dignos pero ajenos y, para proteger nuestros derechos, nosotros mismos nos hemos colocado en primera fila, convencidos como estamos de nuestra habilidad para contribuir con nuestros propios medios a la comprensión de los pueblos...

La firmeza de las relaciones del Brasil con los países vecinos del continente y con las naciones africanas y asiáticas, aunque basadas en diferentes razones, tienden al mismo fin. Entre éstas, en la mayoría de los casos, figuran motivos históricos, geográficos y culturales. A todos ellos es común el hecho que nuestra situación económica coincide con el deber de formar un frente único en la batalla contra el subdesarrollo y contra toda forma de opresión.

De todo esto naturalmente se destacan ciertos puntos que pueden considerarse básicos para la política exterior de mi gobierno. Uno de ellos es

el reconocimiento de la legitimidad de la lucha por la libertad económica y política. El desarrollo es un propósito común al Brasil y a las naciones con las que mantenemos estrechas relaciones, y el rechazo del colonialismo es inevitable y corolario imperativo de tal propósito...

Al defender con intransigencia la soberanía de Cuba contra las interpretaciones de un hecho histórico que no puede ser controlado *a posteriori*, creemos que estamos ayudando a despertar en el continente un verdadero conocimiento de sus responsabilidades...

En lo que se refiere al Africa, podemos decir que hoy representa una nueva dimensión en la política brasileña...

Creo que es precisamente en Africa que el Brasil puede ofrecer el mejor servicio a los conceptos de la vida occidental y a los métodos políticos. Nuestro país puede llegar a ser el lazo, el puente, entre Africa y el Occidente, ya que estamos tan íntimamente ligados a ambos pueblos<sup>31</sup>.

En suma, he aquí una tentativa de escapar al chantaje de la guerra fría, manipulada por los gobernantes norteamericanos y algunos de sus aliados latinoamericanos. Aparte de eso, se trataba de buscar una salida al tipo de industrialización que se había desarrollado en el país, con alta tasa de capacidad ociosa. Desgraciadamente, para ampliar el mercado interno, en la escala correspondiente al tipo de industrialización logrado, se hacían necesarias reformas políticas y sociales que los gobernantes no se encontraban en condiciones de poner en práctica.

31. Janio Quadros, "Brazil's New Foreign Policy", *Foreign Affairs*, Vol. 40, Nº 1, New York, october 1961, pp. 19-27; citas de pp. 19, 21-22, 23-24. Consultar también: Joao Goulart, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasilia, 1963, pp. 149-167; Joao Goulart, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasilia, 1964; pp. 209-237; San Tiago Dantas, *Politica Externa Independiente*, Editora Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1962.

Pero los gobiernos de Janio Quadros (1961) y Joao Goulart (1961-64) no hicieron sino los primeros ensayos de una política externa independiente. Es verdad que el presidente Janio Quadros condecoró al ministro del gobierno cubano Ernesto "Che" Guevara, en 1961. El mismo año, el vice-ministro, Joao Goulart, fue en misión a China Comunista. En el mismo lapso de 1961-64, se adoptaron, igualmente, otras iniciativas diplomáticas, en las que se seguía la línea de política externa independiente. Se trataba evidentemente de un esfuerzo para reducir la dependencia brasileña, frente a los Estados Unidos, al mismo tiempo que ampliaban y profundizaban las relaciones con las naciones de América Latina y África.

Entre los elementos más característicos de la política externa independiente se destaca el "tercermundismo". Esto es, la tendencia de identificar y hacer semejantes los problemas políticos, económicos y culturales de los pueblos del "Tercer Mundo": África, Asia y América Latina. En última instancia, el Tercer Mundo representa bloques de votos en las decisiones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En casos muy especiales, sin embargo, puede aparecer como una reacción a las propias tendencias de la diplomacia imperialista, como sucedió con la diplomacia africana en el Brasil, durante los años 1961-64, en que ésta se constituyó en el elemento revalorizador de las "tradiciones africanas" de la sociedad brasileña. En casos como éste, es innegable que el tercermundismo implica una reacción al racismo presente en la diplomacia norteamericana.

Esa experiencia política culminó bruscamente en abril de 1964, con la deposición del presidente Joao Goulart. La línea política adoptada inmediatamente por los nuevos gobernantes se inspiraba en las doctrinas de interdependencia y seguridad hemisférica, den-

tro del marco hegemónico de los Estados Unidos sobre América Latina y el mundo capitalista<sup>32</sup>.

Otro ejemplo significativo de una política externa independiente es el que se está realizando en México, con el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, iniciado en diciembre de 1970. Hay que observar en este caso, sin embargo, que la línea política seguida no es nueva en ese país. Fue inaugurada por el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), cuando expropió las empresas petroleras extranjeras<sup>33</sup>. De tal manera que no parece haber sido mera coincidencia que en 1971 se hiciera público el "testamento político" del ex-presidente Lázaro Cárdenas. Su divulgación beneficia al gobierno de Echeverría, en la medida en que él se muestra identificado con ciertos aspectos del *cardenismo*, sobre todo en lo que respecta a su actuación y liderazgo. Un pasaje significativo del referido documento, señala:

La autonomía política del país descansa en su plena independencia económica.

Para llegar a obtener ésta cabalmente, habría que examinar objetivamente la situación en que se encuentran las finanzas y, en general, la economía del país, y disponer de las armas para reiniciar su defensa con insobornable criterio nacionalista, resistiendo las presiones externas y, asimismo, las internas que se han venido ejerciendo por aquellos sectores que tienen la mente fija en las ganancias particulares, generalmente ya ligados o permeables a la influencia de intereses extranje-

32. Octavio Ianni, *O Colapso do Populismo no Brasil*, 2ª edición, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971, esp. Tercera parte; del mismo autor, *Estado Planejamento Económico no Brasil (1930-1970)*, Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1971, esp. cap. VII.

33. Jesús Silva Herzog, *Historia de la Expropiación Petrolífera*, Cuadernos Americanos, México, 1963; Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942)*, El Colegio de México, México, 1968.

ros, especialmente norteamericanos. Desafortunadamente, la obsecuencia hacia éstos no tan sólo proviene de elementos de la iniciativa privada sino también del sector público, que olvidan los intereses permanentes de la nación al escoger el camino de enriquecimiento ilícito y al poner su inteligencia y su poder a disposición del capital extranjero<sup>34</sup>.

Es innegable que las iniciativas adoptadas por el gobierno de Echeverría, en su política exterior, están directamente relacionadas con los problemas económicos, sociales y políticos que la sociedad mexicana está enfrentando. Añádase que los desarrollos y crisis habidos en el comercio internacional y en la balanza de pagos de los Estados Unidos durante los últimos años han creado nuevos problemas a la economía mexicana. En especial, el endeudamiento externo del país, como ocurre también con otros países de América Latina, ha sido enfrentado inclusive con una agresiva política de exportación. El gobierno procura diversificar e intensificar la exportación de sus productos manufacturados y primarios. Y trata también de diversificar y multiplicar las áreas y países con los cuales tiene interés en comerciar. En este programa se incluyen países como China y el Japón<sup>35</sup>.

34. Lázaro Cárdenas, "Un Balance de la Revolución Mexicana", suplemento de *Comercio Exterior*, editado por el Banco Nacional de Comercio Exterior, México, octubre de 1971, p. 6.

35. Saburo Okita, "Japón y América Latina: una relación económica en cambio", *Comercio Exterior*, México, febrero de 1971, pp. 144-149; Jorge Eduardo Navarrete, "Las Relaciones Económicas y Comerciales entre Japón y América Latina", *Comercio Exterior*, México, febrero de 1972, pp. 13'-6; Banco Nacional de Comercio Exterior, *México: La Política Económica del Nuevo Gobierno*, México, 1971; Miguel S. Wionczek, "El Endeudamiento Público Externo y los Cambios Sectoriales en la Inversión Privada Extranjera de América Latina", publicado en *La Dependencia Político-Económica de América Latina*, por los autores H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos Santos, Siglo Veintiuno Editores, México, 1970.

Este es en suma el contexto en el cual el gobierno de Echeverría está dando impulso a la política exterior mexicana. A partir de los problemas económicos internos y externos, y aprovechando la experiencia del nacionalismo económico populista, inaugurado hace 39 años por el gobierno de Cárdenas, Echeverría está poniendo en práctica una nueva experiencia de política externa independiente, discutiendo inclusive la anacrónica división del mundo en dos áreas de influencia de dos superpotencias económicas y militares. Para él, los países dependientes necesitarían liberarse de las doctrinas y prácticas que sirven principalmente a las superpotencias. En las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, la guerra fría comienza a ser sustituida por la coexistencia pacífica. Y el mundo capitalista, en particular, ha ingresado a una fase de multipolarización ideológica y política, con posibilidades de multipolarización económica y militar.

La estructura política del mundo es ahora radicalmente distinta de lo que era hace un cuarto de siglo. A la sombra de una paz armada, en tiempos de incertidumbre y de temor, se aceleró, no obstante el proceso de liberación de muchas naciones antes sujetas al coloniaje.

Las naciones pobres deben establecer, unidas, las bases y las fronteras sobre las cuales y no más allá de las cuales participen decorosamente en la comunidad mundial, porque para ellas las relaciones internacionales no se plantean en términos de dominación sino de autonomía y desarrollo. Rechazan las anacrónicas teorías del poder y postulan que la independencia de las naciones ha de conducir al abandono de sistemas oligárquicos y al establecimiento de una sociedad democrática a nivel internacional<sup>36</sup>.

36. Presidente Luis Echeverría Álvarez, discurso pronunciado en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Comercio Exterior*, México, octubre de 1971, pp. 871-4; cita de pp. 872-3.



Los países poderosos no han renunciado a sus posiciones hegemónicas. Antes bien, tienden a fortalecerlas, validos de la enorme capacidad de que disponen para acumular en su beneficio los progresos de la civilización y el aumento del intercambio económico. La sociedad contemporánea ha originado, evidentemente, la creación de nuevas formas de dependencia en las que el predominio financiero, militar y tecnológico sustituye, con ventaja, anacrónicas formas de dominación política.

Los grupos dirigentes de nuestros países se empeñan por encontrar fórmulas que les permitan incrementar, al mismo tiempo, el progreso económico y la soberanía nacional. Entre la supeditación a las directivas que señalan los grandes centros de poder mundial y la inconformidad de las grandes masas se abre, penosamente, el camino del desarrollo independiente<sup>37</sup>.

Allí aparecen algunas de las directrices básicas de la diplomacia del *pluralismo ideológico*, que algunos gobernantes en América Latina están oponiendo al *monolitismo ideológico*, preconizado por los gobernantes norteamericanos y algunos de sus aliados latinoamericanos. Poco a poco, en América Latina, algunos gobernantes y empresarios reconocen que "la mercancía no tiene ideología", precepto capitalista obvio y largamente practicado por los Estados Unidos, inclusive con productos latinoamericanos<sup>38</sup>. Es particularmente en ocasiones de crisis o dificultades económicas cuando se hacen más evidentes las limitaciones impuestas por el imperialismo. De allí la búsqueda de nuevas relaciones externas y el esfuerzo para escapar de la hegemonía exclusiva de los Estados Unidos.

37. Presidente Luis Echeverría Álvarez, discurso pronunciado en Santiago de Chile, el 18 de abril de 1972, *Comercio Exterior*, México, abril de 1972, pp. 9-13; cita de p. 11.

38. Constantino Ianni, *op. cit.*, pp. 69-82.

Añádase, a todo esto, el hecho de que algunos gobernantes latinoamericanos no pueden hacer frente a las contradicciones sociales internas simplemente con la represión. En algunos casos, las condiciones políticas —particularmente la organización y madurez de las estructuras sindicales y partidarias— dificultan o impiden las soluciones a nivel dictatorial. En este contexto, la lucha contra las formas vigentes de dependencia no puede ser circunscrita ni anulada. En consecuencia, los gobernantes están obligados a optar por el pluralismo ideológico como único elemento dinámico en el proceso de diferenciación y multiplicación de las relaciones externas.

Es hora de reflexionar sobre los daños y riesgos que conlleva el rígido apego a una pretendida unidad ideológica, que ignora la existencia, a todas luces obvia, de un pluralismo cada vez más variado.

Si el país más poderoso del hemisferio se esfuerza en superar divergencias con otras potencias de ultramar, corresponde a todos nosotros poner término a una potencia interamericana que niega, implícitamente, el derecho de los Estados miembros a darse la estructura que mejor convenga a sus intereses<sup>39</sup>.

39. Presidente Luis Echeverría Álvarez, discurso pronunciado ante la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 16 de junio de 1972, transcrito en la *Carta de México*, de la Presidencia de la República, N° 7, 16 de junio de 1972 pp. 2-3.

## 7. EL SOCIALISMO Y LAS RELACIONES INTERAMERICANAS

La victoria de la revolución socialista de Cuba, en 1959, convirtió la diplomacia norteamericana de la guerra fría en elemento cotidiano en lo que respecta a las relaciones de los gobernantes entre sí y frente a los Estados Unidos:

Fue el Caribe el que hizo realidad la guerra fría en América Latina. Los acontecimientos en dos pequeños países —Guatemala y Cuba— alternaron las condiciones de lucha en el hemisferio. En ambos casos, una revolución no comunista fue dominada por los comunistas, como dicen los marxistas cubanos, fue empujada por las "condiciones objetivas" (esto es, la contradicción entre el imperialismo y la libertad nacional y justicia social) hacia el socialismo. En los dos países, los Estados Unidos procuraron derribar el gobierno resultante. En Guatemala, el esfuerzo tuvo éxito; en Cuba fue un retumbante fracaso<sup>40</sup>.

40. Raymond Carr, "La Guerra Fría en América Latina", en la obra organizada por John Plank, *Cuba y los Estados Unidos*, traducción de Pinheiro de Lemos, Ediciones O Cruzeiro, Rio de Janeiro, pp. 177-196; la cita es de la p. 182. Consultar también: Robert N. Burr (ed.), *Latin America's Nationalistic Revolutions*, número especial de *The Annals*, of The American Academy of Political and Social Science, Vol. 334, Philadelphia, 1961; Adolf A. Berle, *Latin America — Diplomacy and Reality*, Harper & Row Publishers, New York, 1962; Herbert L. Matthews (ed.) *The United States and Latin America*, The America Assembly, Columbia University, New York, 1959.

Desde entonces, la existencia del Estado socialista de Cuba fue ampliamente discutido y manipulado por los gobernantes norteamericanos y latinoamericanos. A partir de este acontecimiento, antes que de cualquier otro, se procuran reducir controversias y fortalecer posiciones internas. En la medida de lo posible, se buscó capitalizar en la amenaza del "comunismo internacional" el elemento que aglutinara sus intereses a escala continental. Podríamos decir, incluso, que desde 1959 se desarrolló de modo bastante amplio y acelerado el proceso de continentalización de los problemas políticos, económicos y militares latinoamericanos. La proliferación de las organizaciones interamericanas, de cuño multilateral, dirigidas a la discusión y toma de decisiones sobre asuntos políticos, económicos, militares, laborales, empresariales, religiosos, culturales, científicos, y otros, es, en buena parte, condición y consecuencia de este proceso de generalización y sistematización de los intereses de las clases dominantes del continente, según las exigencias de la hegemonía norteamericana. La creación de un estado socialista en América Latina ha revelado a los gobernantes y gobernados, inclusive de los Estados Unidos, los siguientes aspectos de la realidad latinoamericana:

—En primer lugar, demuestra que el socialismo no es una estrategia política de desarrollo económico, social y cultural ajena a esta realidad. Esto es, queda evidenciado que también en este aspecto los países del hemisferio participan de la "civilización occidental". Al fin de cuentas, el socialismo como teoría y como práctica, fue creado a partir de las contradicciones internas del capitalismo. Al mismo tiempo, no tuvo éxito la campaña orientada por los gobernantes norteamericanos para presentar la revolución cubana como algo restringido al aventurero y exótico Caribe. Desde 1959, pues, el socialismo pasó a ser un elemen-

to real en las relaciones interamericanas, como algo efectivamente real y que podría ocurrir una vez más.

—En segundo lugar, este acontecimiento revela, tanto a los gobernantes como a los gobernados, hasta qué grado de profundidad habían llegado las contradicciones de clases en ciertos países de América Latina. Es un hecho que algunos programas de reforma social como otros de represión política, han sido influenciados en grados diversos al reconocerse que los antagonismos de clase se habían agudizado. Además, la Conferencia de Punta del Este, realizada en agosto de 1969, así como la Carta elaborada en esa ocasión, y la Alianza para el Progreso que después se creó, constituyen una respuesta de dimensión continental, a la primera experiencia socialista latinoamericana y a los crecientes antagonismos de clase en el hemisferio. En su pronunciamiento realizado durante la referida conferencia, el representante cubano hizo la siguiente observación:

Tengo que decir que Cuba interpreta que ésta es una conferencia política, que Cuba no admite que se separe la economía de la política y que entiende que marchan constantemente juntas. Por esto no puede haber técnicos que hablen de técnica, cuando está de por medio el destino de los pueblos. Y voy a explicar, además, por qué esta conferencia es política; es política porque todas las conferencias económicas son políticas; pero es además política, porque está concebida contra Cuba, y está concebida contra el ejemplo que Cuba significa en todo el continente americano<sup>41</sup>.

41. Ernesto Guevara, discurso pronunciado en la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, realizada en Punta del Este, Uruguay, y transcrito íntegramente en *Ciencias Políticas y Sociales*, Año VII, N° 25, México, 1961, pp. 445-477; la cita es de la p. 446. Los significados políticos de la Alianza para el Progreso, en cuanto a Cuba, el socialismo y las contradicciones de clases en América Latina, están exa-

De hecho, se intensificaban y continentalizaban los intereses de las clases dominantes. De ahí la multiplicación de conferencias, acuerdos, tratados y organizaciones de cuño multilateral. De la misma forma, varios golpes de Estado ocurridos en América Latina, después de 1959, fueron justificados como reacción a las amenazas del "enemigo externo" que da lugar y al mismo tiempo se alía con el "enemigo interno".

—En tercer lugar, el modo cómo acontece y se desarrolla la revolución socialista en Cuba revela el papel decisivo que desempeña el imperialismo tanto en su eclosión como en su profundización. Nótese el curioso movimiento pendular del imperialismo norteamericano en América Latina. En 1954, interviene en Guatemala, actuando decisivamente en la deposición del presidente Arbenz. En 1959 se confunde ante los desdoblamientos de la revolución cubana, confiando en la burguesía subalterna local. En 1965 interviene en la República Dominicana, recelando la repetición de la experiencia cubana. En 1970, se confunde nuevamente, frente a los acontecimientos de la política del gobierno socialista chileno, confiando en sus aliados locales, en el carácter intrínsecamente capitalista de la democracia representativa y en la propia capacidad de presión desde afuera. Es significativa la ambigüedad implícita en este movimiento pendular. Todavía más, esta ambigüedad está expresada en los dos puntos que resumen el análisis hecho por la *International Telephone and Telegraph Corporation* (ITT) en noviembre de 1970:

minados por Arthur M. Schlesinger Jr., *op. cit.*, esp. caps. VII y VIII; J. Warren Nystrom and Nathan A. Haverstock, *The Alliance for Progress*, D. Van Nostrand Company, Princeton, 1966; Lincoln Gordon, *A New Deal for Latin America — The Alliance for Progress*, Harvard University Press, Cambridge 1963.

1. La opinión de los conservadores chilenos, quienes tratan ahora de negociar con Allende, de que las represalias políticas y económicas de los Estados Unidos, fuerzan a Allende a moverse más a la izquierda, es una apreciación correcta. Sin embargo, pasa por alto el hecho de que, le guste o no, eventualmente Allende será empujado muy a la izquierda sea cual sea la política que adopte Washington.
2. La opinión de otro sector, de que las represalias de los E.U. desplazarán a Allende hacia el campo de extrema izquierda y que esto desencadenará una reacción popular y militar contra su gobierno, tiene poco mérito. Los militares no se han mostrado dispuestos a formar parte del engranaje. Hay pocas razones para creer que su ánimo haya cambiado. Incluso es dudoso que tendrían la capacidad de manejar la clase de reacción nacional masiva que puede montar la extrema izquierda: huelgas generales, guerrilla urbana. El mismo tiempo corroe rápidamente la capacidad militar de actuar en contra de la coalición allendista, incluso en defensa de la Constitución si surgiera ese problema moral<sup>42</sup>.

Lo cierto es que esta ambigüedad, entre otras, parece ser inherente al imperialismo. En la medida en que la dominación no es ni puede ser monolítica, en que la propia clase dominante, en el ámbito nacional e internacional, se subdivide en facciones también antagonicas la dominación imperialista pierde a veces la perspectiva de sus intereses o confunde el significado de los acontecimientos. Así, en la medida en que concentra su atención y esfuerzo en la amenaza representada por el "comunismo internacional", se vuelve incapaz de comprender el carácter real de los an-

42. *Documentos Secretos de la ITT*, Fotocopias de los originales en inglés y su traducción al castellano, Empresa Editora Nacional Quimantu Ltda. Santiago, Chile, 1972, p. 85.

tagonismos de clase en Latinoamérica. Toma la propia ideología por realidad.

Por consiguiente, la actitud de Estados Unidos en América Latina ha estado normalmente basada en la creencia de que sin la intervención de factores globales el poder de los Estados Unidos es virtualmente absoluto y que las solas fuerzas latinoamericanas son tan débiles hasta el punto de ser insignificantes. Sin embargo, un análisis más cuidadoso de las relaciones del hemisferio sugiere lo contrario. El poder de los Estados Unidos es limitado y cualquier intento de excederse de sus límites conduce a la derrota o al fracaso. Para ser más preciso, aunque el poder de la economía norteamericana es dominante y sigue siendo decisivo, su poder político (y militar) no lo es. Además, incluso el inmenso poder del capital norteamericano en cierta medida está a merced de fuerzas políticas que Washington no puede contrarrestar<sup>43</sup>.

Como vimos, dentro de los hechos que indican las ambigüedades y derrotas del imperialismo en América Latina, se destaca también la victoria del candidato socialista en las elecciones chilenas de setiembre de 1970. Este acontecimiento crea un elemento nuevo y excepcional en las relaciones de los Estados

43. E. J. Hobsbawm, "Latin America as US Empire Cracks", *The New York Review of Books*, Vol. XVI, N° 5, New York, March 25, 1971, pp. 3-9; cita de p. 4. Algunos aspectos sobre el papel dinámico del imperialismo en la formación del socialismo cubano fueron examinados por: William Appleman Williams, *The United States, Cuba and Castro*, Monthly Review Press, New York, 1962. Para un análisis de las preocupaciones y medidas de los gobernantes norteamericanos, en cuanto a los movimientos y partidos de izquierda en América Latina, antes de 1969, consultar: Robert J. Alexander, *Communism in Latin America*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1957; Herbert L. Matthews (ed.), *The United States and Latin America*, The American Assembly - Columbia University, New York, 1959; Ronald M. Schneider, *Communism in Guatemala (1944-1954)*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1958.



Unidos con los países latinoamericanos y de éstos entre sí.

El programa económico, político, social y cultural puesto en práctica por el gobierno de Allende es la expresión de la estructura del poder emergente de Chile. Además de impulsar la reforma agraria e iniciar un nuevo patrón de redistribución de la renta, el gobierno de Allende pasa a nacionalizar las empresas extranjeras, desde las mineras hasta las bancarias. Es obvio que también la política del gobierno imprime las tendencias del Estado socialista que está creando en el país. Esta política exterior está inspirada en el Programa del Gobierno elaborado por Unidad Popular, la coalición de partidos predominantemente de izquierda que forma la base política del gobierno. Veamos, pues, algunos de los objetivos básicos de la diplomacia socialista inaugurada por el gobierno de Allende en 1970.

La política internacional del gobierno popular estará dirigida hacia la afirmación de la completa autonomía de Chile, política y económica.

Habrà relaciones diplomáticas con todos los países del mundo sin tener en cuenta su posición ideológica y política, sobre la base del respeto de la autodeterminación y de los intereses del pueblo de Chile...

La posición de una defensa activa de la independencia chilena implica la denuncia de la actual OEA como instrumento y agente del imperialismo norteamericano y luchar contra todas las formas de panamericanismo implícitas en esa organización. El gobierno popular optará por la creación de un organismo que sea verdaderamente representativo de los países latinoamericanos.

Se considera indispensable revisar, denunciar y desechar, de acuerdo a cada caso, los tratados o convenios que signifiquen compromisos que limiten nuestra soberanía y concretamente los tratados de asistencia mutua, los pactos de asisten-

cia mutua y otros pactos que Chile haya firmado con los Estados Unidos<sup>44</sup>.

Según el gobierno de Allende, una política exterior consecuente con un programa político-económico de construcción del socialismo en Chile precisa valorar las posiciones de las naciones no alineadas y solidarizarse, incluso prácticamente, con las luchas de los pueblos asiáticos y africanos y contra todas las formas de dependencia. En cuanto a las relaciones diplomáticas entre los países del hemisferio, Allende preconiza directrices destinadas a emancipar la política exterior de estos países de la tutela de la diplomacia norteamericana.

Pedimos y queremos a la Organización de los Estados Americanos, enmarcada firmemente en el sistema de Naciones Unidas, como un organismo regional complementario, que sustente el diálogo entre los Estados Unidos y América Latina. Creemos que el futuro de esta entidad, depende de su capacidad para superar las cuestiones fundamentales en que ha descansado, no supuestos más o menos tácitos que encubren y falsean la realidad.

En primer lugar la ilusión que consiste en suponer que aquí nos reunimos 23 estados iguales. En segundo lugar, la ilusión que supone que existe una gran homogeneidad entre estos estados, en base a presuntos intereses, objetivos e ideales comunes.

La enorme diferencia de poder entre Estados Unidos y cada uno de nuestros países latinoamericanos considerados aisladamente, hace imposible que sobre el artificio de suponerlos iguales, pueda cimentarse un trabajo eficiente, veraz y constructivo.

Es tan evidente la oposición de intereses entre el norte y el sur, que se plantean en diversos aspectos

44. "UP Program of Government", publicado en *New Chile*, volumen preparado y editado por North American Congress of Latin America (NACLA), New York, 1972, pp. 130-42; citas de pp. 141 y 142.

tos de la vida económica y del acontecer político, que es imposible, que ocultando la imponente realidad pueda edificarse nada sólido y duradero<sup>45</sup>.

Es evidente lo singular de la política externa chilena, bajo el gobierno de Allende. Se propone revelar los objetivos reales del gobierno socialista, y deshacer presupuestos puramente formales o prácticos adversos a los intereses de las clases asalariadas. Se trata de una política externa que parte de la perspectiva de estas clases, y no de la burguesía. Esta es la razón de por qué las proposiciones sobre los objetivos de la diplomacia chilena implican un trabajo crítico. Ellas huyen de los convencionalismos formales e ingresan en áreas polémicas. Esto se hace particularmente claro en el discurso pronunciado por el presidente Salvador Allende, en Santiago, (abril-marzo de 1972) durante la apertura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo, la Tercera UNCTAD:

Para que los análisis y decisiones de la UNCTAD III sean realistas y relevantes hay que afrontar el mundo tal cual es, defendiéndonos de ilusiones y mistificaciones, pero abriendo al mismo tiempo la imaginación y la creatividad a soluciones nuevas de nuestros viejos problemas.

La primera constatación es que nuestra comunidad no es homogénea, sino fragmentada en pueblos que se han hecho ricos y pueblos que han quedado pobres. Más importante aún es reconocer que incluso entre los pueblos pobres existen por desgracia países más pobres todavía; y existen también muchos en condiciones especialmente insufribles: potencias foráneas dominan su economía; el extranjero ocupa todo o parte de su te-

45. Clodomiro Almeyda, Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en el discurso pronunciado en la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 15 de abril de 1971. Cf. transcripción de *Estudios Internacionales*, Año IV, N° 16, Santiago de Chile, pp. 189-98, cita de la p. 194.

rritorio; padecen todavía el yugo colonial; o tienen la mayoría de su población sometida a la violencia del racismo y del *apartheid*. Peor aún, en muchos de nuestros países hay profundas diferencias sociales que aplastan a las grandes mayorías, beneficiando a reducidos grupos de privilegiados.

La segunda comprobación es que nosotros, los pueblos pobres, subsidiamos con nuestros recursos y nuestro trabajo la prosperidad de los pueblos ricos. No se trata de reiterar aquí denuncias de injusticias, sino de comprobar que la estructura de intercambio internacional, tal como actúa, se ha vuelto un instrumento explotador que succiona a los pueblos menos desarrollados<sup>46</sup>.

En el caso del gobierno de Allende la política externa independiente es una política exterior fundada en el programa de creación del Estado socialista. Como tal, es, al mismo tiempo, una condición necesaria de este programa. La estrategia del camino pacífico para el socialismo exige rupturas estructurales profundas, tanto externas como internas. Nótese, por tanto, que lo que distingue la política externa independiente del país dirigido por un Estado capitalista es que ella no preconiza o intenta sino una reformulación de las condiciones de dependencia, en el marco del capitalismo mundial. La diplomacia del gobierno de Allende, por su lado, es un elemento esencial de ruptura total de las relaciones de dependencia, características de la economía con base capitalista. Al mismo tiempo, es un elemento básico del proceso de creación del Estado socialista, como Estado nacional hegemónico.

Nuevamente, los gobernantes de los países del continente se dan cuenta que el imperialismo no es capaz de enfrentar con éxito ciertos desarrollos de la lucha

46. Salvador Allende, "El Deber de los Pueblos es Superar el Régimen Capitalista y Avanzar por un Nuevo Camino", transcrito por *Desarrollo Indoamericano*, Año 6, N° 18, Barranquilla, Colombia, 1972, pp. 11-16, cita de p. 12.

de clases. Más todavía, al instalarse un gobierno socialista en Chile, ellos se dan cuenta de que tampoco "la democracia representativa" es un medio para impedir la conquista del poder político por las clases asalariadas. Por fin, los gobernantes de los países del continente constatan, una vez más, que la llamada burguesía nacional no es capaz de enfrentar a las clases asalariadas, en particular al proletariado políticamente organizado. En la medida en que esta burguesía acepta y desarrolla su condición subalterna que le atribuye el imperialismo acaba por confundir sus contradicciones con el proletariado y sus contradicciones con el propio imperialismo. En esta situación baraja sus propias perspectivas.

En suma, el socialismo dejó de ser un hecho ajeno a la realidad política, económica, militar e intelectual latinoamericana. En un período de 11 años, entre 1959 y 1970, se crearon dos gobiernos socialistas en América Latina. Cuba, en el Caribe, estaba totalmente integrada al sistema imperialista. Allí, el Estado socialista fue creado a partir de una revolución orientada contra el Estado capitalista represivo, dirigido por el dictador Fulgencio Batista y el imperialismo. Mientras que Chile, en América del Sur se encontraba, al iniciarse el gobierno de Allende, reformulando sus relaciones con el imperialismo. Allí el Estado socialista surgió a partir de un proceso electoral típico de la "democracia representativa", esto es, dentro del marco de un Estado capitalista democrático. Nótese, pues, que los gobiernos socialistas de Cuba y de Chile son ejemplos de dos estrategias políticas de rupturas estructurales profundas: la revolucionaria y la pacífica. Los dos acontecimientos afectan, cada uno a su manera, las condiciones de hegemonía de los Estados Unidos sobre los países de América Latina. De la misma forma, alteran las condiciones de relaciones de estos países entre sí.

## 8. EL MONOLITISMO IDEOLOGICO

Las fuerzas políticas y económicas latinoamericanas, cuyos intereses han sido limitados por los gobiernos populistas y perjudicados por los gobiernos socialistas, en general se organizan en el ámbito nacional y en el continental. Esta aglutinación de fuerzas fue ampliamente acelerada a partir de 1959, como una reacción a la victoria de la revolución socialista en Cuba. La instalación de un Estado socialista en el Caribe fue encarada por estas fuerzas como una clara advertencia de los desarrollos que podrían surgir de sus contradicciones de clase, en el interior de cada sociedad del hemisferio. En este sentido, el "ejemplo" cubano precisaba ser conjugado o por lo menos circunscrito. Posteriormente, la aglutinación de estas fuerzas, en el ámbito nacional y continental, adquirió nuevos alicios con ocasión de la insurrección popular habida en la República Dominicana, en 1965, y de la victoria del candidato socialista Salvador Allende, en las elecciones presidenciales chilenas de setiembre de 1970.

A nivel continental, estas fuerzas se apoyaron y continúan apoyándose en el *Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca*, aprobado en la Conferencia Inter-Americana para el Mantenimiento de Paz y Seguridad Continentales, realizada en Río de Janeiro en agosto-setiembre de 1947, y en la Carta de la OEA,

aprobada en la Conferencia de los Estados Americanos, realizada en marzo-mayo de 1948, en Bogotá. Naturalmente, estos documentos han sido vistos de nuevo o completados por otros acuerdos y tratados, en años posteriores. En situaciones críticas, la doctrina de la interdependencia y seguridad hemisféricas estipulada en estos documentos ha sido reinterpretada y perfeccionada, según los intereses de las clases dominantes.

Esto ocurrió, por ejemplo, con ocasión de la insurrección popular de la República Dominicana en 1965. En este caso, algunos estados latinoamericanos, dirigidos por los gobernantes de Estados Unidos, decidieron crear una *Fuerza Inter-Americana de Paz*, intervenir en el país, acabar con la rebelión e imponer un gobierno conveniente a las exigencias de la doctrina de interdependencia y seguridad hemisférica. Así, el día 6 de mayo de 1965 los gobernantes de trece países latinoamericanos aprobaron la creación de una fuerza militar conjunta para "restaurar la paz y la democracia en la República Dominicana". Estos países eran: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Panamá y los Estados Unidos. Votaron en contra de la proposición: Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Venezuela se abstuvo. En seguida, dentro de los países que aprobaron esta propuesta, siete enviaron efectivos militares, aunque simbólicos, para componer la Fuerza Inter-Americana de Paz que actuó en los acontecimientos dominicanos: Brasil, Costa Rica, Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y los Estados Unidos<sup>47</sup>. Toda esta participación fue posterior a la decisión del presidente Lyndon B. John-

47. James R. Jose, *An Inter-American Peace Force Within the Framework of The Organization of American States: Advantages, Impediments, Implications*, The Scarecrow Press, Metuchen, 1970, esp., pp. 106-7.

son, adoptada el 28 de abril de 1965, autorizando el desembarque de U.S. Marines en Santo Domingo, "para restaurar el orden público en ese país"<sup>48</sup>. Se trataba de conjurar un movimiento popular cuyas fuerzas estaban fuera del control de los gobernantes norteamericanos y de sus aliados dominicanos. La intervención militar, con el apoyo de los gobiernos latinoamericanos de los países mencionados y la participación de tropas destacadas por algunos de ellos, era considerada la mejor manera de evitar que el "comunismo internacional" destruyera las "esperanzas de la democracia dominicana"<sup>49</sup>.

Hay que destacar en este punto que la mayoría de los países de América Latina, por muchas décadas, estuvieron reclamando una diplomacia norteamericana basada en la no-intervención. Pero solamente en 1933, en la Conferencia de los Estados Americanos realizada en Montevideo, el gobierno de los Estados Unidos aceptó la formalización del principio de no-intervención en los asuntos internos de los países del hemisferio. El presidente Franklin D. Roosevelt estaba inaugurando la diplomacia del buen vecino. No por ello, sin embargo, los gobernantes estadounidenses dejaron de interferir en los problemas internos de los países de América Latina. Varían las circunstancias y las justificaciones.

Nosotros prometimos, en 1933, no intervenir en los asuntos políticos de los Estados Latinoamericanos. Pero ahora realizamos una intervención.

48. Abraham F. Lowenthal, *The Dominican Intervention*, Harvard University Press, Cambridge, 1972, p. 104.

49. Abraham F. Lowenthal, *op. cit.*; Ted Szulc, *Revolución en Santo Domingo*, Ediciones Cid, Madrid, 1966; Gregorio Ortega, *Santo Domingo 1945*, Ediciones Venceremos, La Habana, 1965; Theodore Draper, "The Dominican Crisis", *Commentary*, december 1965; Larman C. Wilson, "Estados Unidos y la Guerra Civil Dominicana", *Foro Internacional*, Nº 30, El Colegio de México, 1967.



¿Y por qué? Porque la familia americana tiene ante sí, desde 1959, una realidad que nadie podía prever en 1933. Fidel Castro reconoció que su revolución no es cubana y que el régimen instalado en su país no tiene nada de específico. Es un régimen marxista-leninista. La Unión Soviética y la China Comunista, potencias atómicas, intervinieron en América, a través de su satélite cubano. Es una intervención militar y extra-continental... Mi gobierno considera importante resaltar que el más grave peligro hoy existente en América Latina proviene del comunismo internacional<sup>50</sup>.

Para varios gobiernos de países latinoamericanos, al igual que para el norteamericano, la intervención se hace justificable, necesaria, o urgente, siempre que los antagonismos de clase pongan en juego el poder de la clase dominante, o el Estado capitalista como tal. El simple hecho de que un país pueda tener un gobierno nacionalista, de base popular, ya es una preocupación bastante grande para algunos gobernantes latinoamericanos. Esta preocupación se convierte en aflicción cuando un gobierno adquiere tonalidades populistas. En el caso de un gobierno socialista, como el chileno, instaurado en 1970, ciertos gobernantes del hemisferio toman toda suerte de medidas para conjurar o circunscribir la amenaza representada por él a la "seguridad del hemisferio occidental".

De esta forma, es apenas aparente la ambigüedad de algunos gobernantes latinoamericanos, cuando están al mismo tiempo en contra y a favor de la intervención, inclusive militar, en los asuntos internos de los países miembros de la comunidad hemisférica. Preconizan la no-intervención cuando está en juego una controver-

50. Embajador Averell Harriman, "El sorprendente diálogo Frei-Harriman en Chile", publicado en *Política Externa Independiente*, N° 2, Rio de Janeiro, agosto de 1965, pp. 262-4, cita de pp. 262-3.

sia entre facciones de clase dominante, a nivel nacional o internacional. Pero, cuando las contradicciones de clase comienzan a poner en juego las estructuras de poder, en ese momento la clase dominante local, o una de sus facciones, procura asociarse a las clases dominantes de otros países latinoamericanos, a más de los Estados Unidos, para "restablecer el orden público". En muchas ocasiones —sino en todas— son los propios gobernantes de los Estados Unidos quienes disponen de la mejor información y de las mejores condiciones de actuación, para interpretar "la gravedad de la situación", proponer la solución y ponerla en práctica.

Ese monolitismo ideológico continúa basándose en el bipolarismo económico, político, militar y cultural que los gobernantes norteamericanos difundieron en el hemisferio en la época en que toda su diplomacia estaba organizada exclusivamente al servicio de la guerra fría. Pero no es por pura casualidad que algunos gobernantes de países latinoamericanos continúan basando su diplomacia en el bipolarismo, fundamental en la fase más aguda de la guerra fría y, a pesar del esfuerzo que en los últimos años vienen desplegando los gobernantes norteamericanos para trastocar estos términos con los de coexistencia pacífica.

En primer lugar, el monolitismo ideológico, con todo su maniqueísmo, corresponde perfectamente a la conjugación de intereses de la mayor parte de las clases dominantes de América Latina, sirviéndole en su lucha por ampliar y consolidar su poder político sobre otras clases. Hay que añadir, por otro lado, que el monolitismo ideológico tiende a desarrollarse en forma aún más acentuada si las contradicciones internas y externas de las clases tienden a profundizarse más y más. Por esto, los ideólogos del monolitismo se ven obligados a condenar inclusive el funcionamien-

to de la "democracia representativa", principalmente cuando ésta permite la manifestación de fuerzas políticas que preconizan reformas estructurales y, por tanto, alteraciones radicales en las estructuras de poder.

El primer acto del nuevo gobierno chileno, en política extena, fue el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba. No hay en esto nada de sorprendente, pues la solidaridad socialista forjada por la Internacional Comunista funciona y porque ese acto celebrado por Salvador Allende como "independiente, autodeterminado y revolucionario" y otros semejantes que lo seguirán con el objeto de transformar la América Latina en el principal frente de la guerra fría, fueron debidamente preparados por el gobierno "demócrata-cristiano" de Eduardo Frei... El desafío castrotrista a los valores tradicionales de América Latina, que hasta ahora parecía quijotesco, adquiere hoy consistencia y seriedad... El eje Habana-Santiago, que está por pasar por Lima y la Paz, es una amenaza directa al resto de América Latina, así como un desafío, el más serio posible, al "status", a la directriz continental, y a los valores culturales y políticos *tradicionales* del Brasil<sup>51</sup>.

Esta es la perspectiva de la clase dominante, inclusive en el ámbito internacional, en una época en que se hacen más tensas las contradicciones de clase. A partir de esta perspectiva esencialmente monolítica, el Acuerdo de Integración Subregional Andina firmado en 1969 por los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú es enfrentado con reservas y

51. "Desafiados el Brasil y el Continente", editorial de *O Estado de Sao Paulo*, 14 de noviembre de 1970, p. 3. Algunos fundamentos geopolíticos de ese estilo de pensamiento se encuentran sintetizados en: General Golbery do Couto y Silva, *Geopolítica del Brasil*, Librería José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1967; Oliveiros S. Ferreira, "El Brasil y la Crisis Continental", *O Estado de Sao Paulo*, 15 de noviembre de 1970, p. 6; Oliveiro S. Ferreira, "El cerco, la fe y sus obras; *O Estado de Sao Paulo*, 21 de marzo de 1971, p. 6.

hasta con hostilidad. Como mínimo, es una experiencia incómoda para los gobiernos favorables a la integración económica latinoamericana, conforme a las exigencias de la empresa privada transnacional, con sede generalmente en los Estados Unidos. En la medida que Chile forma parte de ese bloque y el gobierno de Salvador Allende opta por una estrategia socialista de desarrollo económico, social, político y cultural, los adeptos del monolitismo ideológico pasan a la ofensiva. Aseguran que la reanudación de las relaciones diplomáticas entre Santiago y La Habana amenaza "subvertir todos los valores e instituciones interamericanas". Ellos exigen una reacción de los gobernantes del hemisferio en el sentido de continuar e intensificar la lucha a favor de la interdependencia y seguridad continentales.

Planeado en su origen como un mercado común sub-regional, el Pacto Andino recibiría, por la intensificación de la guerra revolucionaria, un contenido político-ideológico, combativo y expansionista, en detrimento de todo aquello que caracterizó durante cuatro siglos la identidad cultural e histórica de América Latina... Chile procura proyectarse y alcanzar la dirección continental con el objeto de subvertir todos los valores e instituciones interamericanas, que encuentran en el Brasil su principal guardián...

Lo que, sin embargo, agrava la situación de América Latina, es el vacío de poder que se crea en el hemisferio gracias a la política de "low profile" (imagen moderada) de los Estados Unidos, que se muestran, por motivos diversas veces discutidos en estas columnas, asombrosamente inertes ante los ataques y éxitos parciales de las fuerzas dirigidas por su adversario principal, la Unión Soviética. Hay, en esta situación, una indiscutible ventaja para el Brasil, pues ella ofrece un argumento complementario y exterior para que las potencias de la región asuman por fin el ejercicio efectivo de la dirección que les pertenece

desde siempre por derecho autóctono y propio, y no delegado, en función de su poder, de su situación geográfica, de su fuerza demográfica y de su progreso económico y tecnológico<sup>52</sup>.

En otros términos, el énfasis en la "subversión externa" —y que sea tenida como causa y consecuencia de la "subversión interna"— es el recurso político (ideológico y práctico) más breve señalado en el proceso de transformación de los antagonismos de clases, de base interna, a antagonismos diplomáticos, o entredichos de Estado. Al pensar y actuar de este modo, los adeptos de este tipo de diplomacia no hacen otra cosa que revelar, en un lenguaje peculiar, el carácter internacional de las contradicciones de clase. El mismo hecho de identificar la subversión externa e interna, o al enemigo externo con el interno, es, a la vez, una afirmación de la identidad y generalidad de los intereses de quienes lo afirman. Este parece ser un camino inevitable en el proceso de continentalización de las estructuras de poder en América Latina, polarizadas en torno a la doctrina de interdependencia y seguridad hemisféricas.

En segundo lugar, el monolitismo ideológico se identifica plenamente con la *conservación* de los intereses de los gobernantes norteamericanos y de las empresas transnacionales con sede en los Estados Unidos que operan en América Latina. Es obvio que este tipo de diplomacia parezca anacrónico, precisamente en la época en que el gobierno de Richard Nixon ensaya la diplomacia de coexistencia pacífica. Se debe reconocer, sin embargo, que la diplomacia total y global de los Estados Unidos se tuvo que enfrentar con situaciones nuevas, sorprendidas e incómodas, inclusive en el hemisferio occidental. En 1968 comenzó a encon-

52. "El Brasil pasa a la Ofensiva", Editorial de *O Estado de Sao Paulo*, 29 de noviembre de 1970, p. 3.

trarse con un nacionalismo económico singular en el Perú. Y desde 1970 tuvo que enfrentar a la política interna y externa del gobierno socialista de Chile. Ante estos y otros acontecimientos, los gobernantes norteamericanos tratan de mantener la diplomacia de guerra fría en el continente, al mismo tiempo que ensayan la coexistencia pacífica en otras regiones. No obstante, resulta poco casual la coincidencia de actitudes del gobierno norteamericano, por un lado, y la de la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), por otro, en lo que respecta a las directrices económicas internas y externas adoptadas por el gobierno de Salvador Allende. En el capítulo referente a la política norteamericana en América Latina, del *Mensaje sobre el Estado del Mundo*, de febrero de 1972, el presidente Richard Nixon protesta contra la nacionalización y la forma de indemnización de las empresas norteamericanas de cobre. Lástima que el nacionalismo económico actúe como obstáculo a las relaciones "mutuamente benéficas entre los estados". En otras palabras, el Presidente Nixon asumía al mismo tiempo, las razones del Estado y las razones de la ITT, que no es sino un conglomerado multinacional.

Nosotros y otras fuentes públicas y privadas de inversiones veremos si el gobierno chileno honrará o no sus compromisos internacionales<sup>53</sup>.

En la medida en que los términos de esta declaración revela una amenaza, podemos decir que sólo en febrero de 1972 el presidente Nixon hacía pública la política gubernamental sugerida por la ITT en octubre de 1970, después de la victoria de Allende en las

53. "La América Latina vista desde la Casa Blanca", texto completo de la sección que Richard Nixon dedicó a la América Latina en su "Mensaje sobre el Estado del Mundo", publicado en *O Estado de Sao Paulo*, 11 de febrero de 1972, p. 5.

elecciones chilenas. Entre otras recomendaciones políticas y económicas, la corporación sugería por entonces, al gobierno de los Estados Unidos, que sistematizara las presiones a desencadenar sobre Chile. Además de esto:

Sin informar al presidente Allende, todos los fondos de ayuda norteamericana deben ser colocados en estado de "revisión" para que se detenga temporalmente la entrada de dinero a Chile con miras a un corte permanente si es necesario. Esto incluye "fondos de suministro", "cartas de crédito" o cualquier cosa de éstas<sup>54</sup>.

De hecho, en 1972 el gobierno de Allende siente ya fuertemente el cerco económico internacional. La presión es tan fuerte que es el propio Presidente quien se ve obligado a denunciarla públicamente el día 24 de julio del mismo año, al mismo tiempo que tomaba las medidas necesarias para reducir el efecto de los embargos ordenados por los gobernantes de los Estados Unidos, so pretexto de que no se había indemnizado satisfactoriamente a las compañías norteamericanas de cobre nacionalizadas. Conforme a la declaración de Jorge Arrate, de la Corporación de Cobre (CODELCO), para evitar nuevos embargos, Chile transfirió sus cuentas bancarias de los Estados Unidos a Europa. Y añade:

Estamos adoptando medidas de emergencia porque tememos el recrudecimiento, en un futuro próximo, de los embargos de bienes nacionales en los Estados Unidos. Todo no pasa de represalias

54. *Documentos Secretos de la ITT*; cita pp. 77-81; cita hecha de p. 81. Refiriéndose al dirigente máximo de la ITT, Harold Geneen, la revista norteamericana *Time* registra lo siguiente: "Geneen has built ITT into the eighth largest U.S.-based industrial concern and the biggest of all multinational conglomerates". Cf. *Time*, New York, march 27, 1972, p. 40: "The Clubby World of ITT".

de las compañías norteamericanas, ante la decisión del tribunal especial chileno<sup>55</sup>.

Como vemos, el monolitismo ideológico no es nada abstracto. Se transforma en decisiones y actos bastante concretos, interfiriendo decisivamente en los asuntos internos y externos de un país, cada vez que éste busca resolver sus propios problemas fuera del marco imperialista.

55. Conforme la transcripción de *O Estado de Sao Paulo*, el 15 de agosto de 1972, página 5, en la noticia titulada "Frei considera grave la situación de Chile". Consultar también "Allende denuncia el cerco económico", en *O Estado de Sao Paulo*, 25 de julio de 1972, p. 8.



## 9. LA POLITICA NORTEAMERICANA DEL ALIADO PREFERENCIAL

Las relaciones económicas, políticas, militares, sindicales, universitarias, científicas, religiosas y otras, que los Estados Unidos mantienen con los países del hemisferio, se intensifican, reducen o reorientan de acuerdo a la secuencia de dificultades, nuevas o inesperadas, que se presentan en el continente. Así los términos seguridad hemisférica, solidaridad interamericana, asociación madura y otros de este tipo aparecerán usados según las exigencias de afirmación o reafirmación de la hegemonía de los Estados Unidos sobre América Latina. A otro nivel, los gobernantes norteamericanos echarán mano del bilateralismo y del multilateralismo, de acuerdo a las circunstancias imperantes, y con el exclusivo fin de conservar sus intereses y jugar con los resentimientos y ambiciones de los gobernantes latinoamericanos. De entre estas diversas modalidades de relación internacional veamos en qué consiste el juego diplomático del denominado aliado preferencial.

Para ello, es indispensable ante todo resumir algunos de los problemas principales de las relaciones interamericanas. Estos problemas, a nuestro modo de ver, se encuentran en la raíz misma de la diplomacia del aliado preferencial, siendo a partir de ellos que podemos comprender los fundamentos reales del juego

entre los gobernantes norteamericanos y los gobernantes de algunos países latinoamericanos en torno de sus ambiciones hgemónicas.

Posiblemente tres de los países situados al sur de nosotros, México, Argentina y Brasil, pueden ser serios poderes mundiales en un futuro cercano...

Debemos estar públicamente preparados para descubrir que ciertos lugares del hemisferio son más importantes para nosotros que otros. De hecho, algunos pueden no tener mayor importancia para nosotros. No solamente debemos comprender que México, Brasil y Argentina son más importantes que Barbados, Nicaragua y Paraguay, sino también que nuestras relaciones con estos tres grandes países modelan nuestra imagen mucho más de lo que lo hacen nuestras relaciones con otros países en el hemisferio<sup>56</sup>.

De hecho, los Estados Unidos tuvieron que enfrentarse con problemas nuevos e inesperados en sus relaciones con los países de América Latina. Son particularmente cruciales los acontecimientos que revelan la emergencia de estrategias políticas de organización de la economía y del desarrollo económico, político, social y cultural que escapan a las conveniencias de la hegemonía norteamericana en el hemisferio. Veamos, de un modo conciso, algunos de estos acontecimientos, pese a que algunos parecen tratados ya en los capítulos anteriores de este trabajo. Sin embargo, es necesario verlos aquí bajo una nueva dimensión.

En primer lugar, desde una perspectiva histórica, debemos considerar que varios países latinoamericanos están realizando ensayos de emancipación económica. El nacionalismo económico y la política exter-

56. David Bronheim "Inter-American Relations in the 1970's", citado de pp. 116-121.

na independiente, adoptados de un modo conjugado en ciertos países, como Argentina, Brasil, México y Perú, en ocasiones diversas y discontinuas, revelan el empeño de algunos gobernantes por completar la emancipación política y realizar su emancipación económica. Este ha sido el marco en que se constituyeron los gobiernos populistas interesados en aumentar la autonomía nacional, en la esfera de las decisiones económicas, e impulsar la acción del Estado para favorecer la emergencia del capitalismo nacional. Populismo, bonapartismo, militarismo, nasserismo, tercermundismo, son algunas de las denominaciones dadas a los regímenes políticos cuya diplomacia se basa en el nacionalismo económico y en la política externa independiente. En diversos grados, claro está, conforme el país y las circunstancias, han sido éstos algunos de los acontecimientos que interfirieron sobre las condiciones elementales que sustentaban la hegemonía norteamericana en América Latina. Tanto es así que el nacionalismo política y económico, inherente a los regímenes de este tipo, fue una de las preocupaciones centrales en los análisis y recomendaciones del informe Rockefeller, elaborado por la misión presidencial norteamericana enviada a América Latina en 1969.

Esta sensibilidad nacional se ha nutrido por el hecho que en las otras repúblicas americanas, la conducta de los Estados Unidos, su capital y los productos sumamente publicitados han desempeñado un rol visiblemente desproporcionado. Un elevado porcentaje de las inversiones de ultramar proviene de los Estados Unidos, principalmente para la obtención de materias primas o para conservar mercados.

Las fuerzas del nacionalismo están creando crecientes presiones contra la inversión privada extranjera. El ímpetu por independizarse de los Estados Unidos está conduciendo a crecientes presiones en favor de la nacionalización de la in-

dustria norteamericana, el control local, o a la participación con las firmas norteamericanas. La mayor parte de los economistas y de los hombres de negocios en otras repúblicas latinoamericanas reconocen la clara necesidad del capital y tecnología norteamericanos, pero los desean en términos consistentes con su deseo de autodeterminación<sup>57</sup>.

En segundo lugar, entre los hechos que resaltan las dificultades con las que se enfrenta la hegemonía norteamericana frente a los países de América Latina, hay que destacar los bloques anti-imperialistas. Hace algunos años entre 1945-1955, el gobierno de Perón hizo tentativas para dirigir un bloque "justicialista", compuesto por "países pequeños" con frontera común con Argentina: Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. Esta temprana asociación respondía por entonces ya a un tipo de bloque anti-imperialista —por la reducción de los lazos de dependencia frente a los Estados Unidos— y de afirmación de la hegemonía argentina frente a Brasil. Naturalmente estos dos objetivos los veremos reaparecer frecuentemente en la diplomacia argentina, aunque conjugados y con diferente intensidad. Este tipo de diplomacia es particularmente sensible a las iniciativas de los gobernantes brasileños respecto a los países situados en la bahía del Río de la Plata<sup>58</sup>.

57. Nelson A. Rockefeller, *The Rockefeller Report on the Americas*, citado p. 29. En el mismo informe, consultar también el análisis acerca de los militares y el poder político, pp. 32-33.

58. Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, citado pp. 28-29; Oscar H. Camilión, "Las Relaciones entre el Brasil y Argentina en el Mundo Actual", *Revista Brasileira de Política Internacional*, año XII, N° 45/46, Rio de Janeiro, 1969, pp. 26-43. (En el mismo número de esta revista se encuentran otros artículos sobre la Bahía del Plata); Alberto Tamer, "Trigos y ríos impiden el entendimiento en Plata", *O Estado de Sao Paulo*, 19 de agosto de 1971, p. 100; "Bolivia apoya

En años recientes, desde 1969, los países reunidos en el Acuerdo de Integración Sub-Regional Andina, o los países del Pacto Andino, también han intentado estructurar un bloque anti-imperialista. En este caso, en época y condiciones bastante diversas a la de los ensayos peronistas, el bloque pasa a defender las economías nacionales de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú de la penetración no controlada de capital y tecnología extranjeros. Los países del Pacto Andino adoptan juntos las medidas que consideran necesarias y posibles, en las condiciones en que se encuentran, para enfrentar tanto al imperialismo norteamericano como a las condiciones ventajosas de que disfrutaban las empresas nacionales e internacionales localizadas en Argentina, Brasil y México. Son las empresas situadas en estos países, particularmente las internacionales, de base norteamericana, las que disfrutaban de las mejores posiciones de negocio dentro de los marcos de la ALALC. De allí el cuño no solamente nacionalista sino doblemente anti-imperialista de las directrices adoptadas conjuntamente por los gobiernos asociados bajo el Pacto Andino: La Declaración de Bogotá (1966), el Acuerdo de Cartagena (1969), y la Decisión N° 24 (1970). Decimos doblemente anti-imperialista porque esos documentos se destinan a defender la economía de los países y de la región andinos frente a las condiciones privilegiadas en que se encuentran las industrias y los inversionistas con sede en los Estados Unidos, en primer lugar y en Argentina, Brasil y México, en segundo lugar. Debido a la preeminencia de las empresas e inversionistas con sede en estos países, las "pequeñas naciones" del Pacto Andino trataron de sumar sus esfuerzos y crear estructuras pa-

la tesis del Brasil en el Plata", *O Estado de Sao Paulo*, 2 de febrero de 1972, p. 9; "Plata discute su Integración", *O Estado de Sao Paulo*, 15 de agosto de 1972, p. 1.

ra tomar decisiones en función de defender sus economías y las perspectivas político-económicas de su desarrollo y autonomía:

Consideramos que el capital privado extranjero puede realizar un aporte considerable al desarrollo económico de América Latina, siempre que estimule la capitalización del país donde se radique, facilite la participación amplia del capital nacional en ese proceso y no cree obstáculos para la integración regional<sup>59</sup>.

El aporte de capitales extranjeros y tecnología foránea puede desempeñar un papel importante en el desarrollo subregional y coadyuvar con el esfuerzo nacional en la medida que constituye una contribución efectiva al logro de los objetivos de la integración y al cumplimiento de las metas señaladas en los planes de desarrollo<sup>60</sup>.

En tercer lugar, la preeminencia de los Estados Unidos en América Latina se enfrenta con frecuentes ensayos de los "países grandes" que buscan algún tipo de hegemonía, en relación a sus vecinos, o en las decisiones sobre problemas interamericanos. Conforme ya vimos, en el bloque justicialista y anti-imperialista dirigido por el gobierno de Perón había también un proyecto hegemónico de Argentina, en lo que se refiere a los "pequeños países" con los cuales tiene fronteras

59. *Declaración de Bogotá*, de 16 de agosto de 1966, conforme la transcripción integral en *Acuerdo de Integración Subregional Andina*, editado por el Banco Industrial del Perú, Lima, 1969, pp. 56-67, cita de p. 66.

60. *Decisión N° 24*, por medio de la cual los países del Pacto Andino establecen un régimen común de tratamiento de los capitales extranjeros, así como de marcas, patentes, licencias y preferencias. En cuanto a los problemas políticos y económicos de los países reunidos en el Pacto Andino, consultar también: Miguel S. Wionczek, *Inversión y Tecnología Extranjera en América Latina*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1971, esp. caps. 3 y 4; Claudio Veliz, "Cambio y continuidad: El Pacto Andino en la Historia Contemporánea", *Estudios Internacionales*, Año IV, N° 16, pp. 62-92.

comunes. Así, otros gobiernos argentinos, antes y después de Perón, han adoptado ese tipo de diplomacia. En ciertas ocasiones, ellos trataron de romper el equilibrio o anticiparse a la diplomacia brasileña, que, a lo largo de su historia, está marcada por intenciones de hegemonía de muchos de sus gobiernos. Esta es una de las razones principales de la diplomacia del "pluralismo ideológico" adoptada por el gobierno del general Alejandro Lanusse. Ante el "monolitismo ideológico" preconizado por los gobernantes norteamericanos, y respaldado por algunos gobernantes latinoamericanos, frente a las experiencias populistas, nacionalistas o socialistas, el gobierno argentino prefirió en sus relaciones con los países de América del Sur, jugar con el pluralismo ideológico.

Hay intérpretes de las relaciones interamericanas que ven en determinadas iniciativas diplomáticas de los gobernantes brasileños la intención de extender su supremacía sobre América del Sur. Unos se basan en argumentos de geo-política, alegando que esa hegemonía se ve facilitada por el hecho de que Brasil tiene fronteras comunes con muchos "países pequeños". Además, estos países necesitarían de los recursos económicos y asistencia técnica, en el sentido amplio, para hacer frente a sus problemas económicos y sociales internos, los cuales se basarían en la inestabilidad política interna de algunos de estos países. Refuerzan su argumentación echando mano de la "doctrina del cerco", que supone que la seguridad y el desarrollo brasileño no puede dejarse perjudicar por la inestabilidad y la subversión vigentes en algunos países pequeños de América del Sur. Recuerdan que Brasil precisa llenar el "vacío de poder" dejado por los Estados Unidos en el continente. A despecho de las variaciones del lenguaje, los adeptos o intérpretes de este tipo de diplomacia se basan, en última instancia, en ar-

gumentos semejantes a los frecuentemente utilizados por los gobernantes norteamericanos: seguridad hemisférica, interdependencia, tradiciones históricas comunes, amenazas del comunismo internacional, defensa de la civilización cristiana y occidental (en su versión latinoamericana) y algunas otras connotaciones semánticas. Otros intérpretes de la hegemonía brasileña en América del Sur ven, en cambio, el problema a partir de argumentos relativos a la economía del país. Alegan que la nueva fase del desarrollo económico brasileño solamente puede realizarse a través de la exportación de mercancías, capitales, experiencia empresarial, concepciones sobre la solidaridad y la interdependencia de los sub-sistemas económicos latinoamericanos, etc., a los países que cuentan con insuficiencia de estos recursos. Sin embargo, es evidente que estas dos corrientes son parte de una misma concepción básica de la hegemonía brasileña en América del Sur. Las razones geo-políticas y económicas, con sus varias implicaciones, se combinan con frecuencia. Veamos un ejemplo:

La expansión y la modernización de nuestra industria, así como las exportaciones crecientes de los artículos manufacturados, contribuirán indudablemente a fortalecer la posición política del país en el continente. Todas las experiencias hechas en los últimos cincuenta años en el mundo entero demuestran la correlación íntima entre el desarrollo industrial, el poder político y la capacidad de defender eficientemente y con vigor los intereses nacionales contra eventuales enemigos externos. El ritmo dinámico que el gobierno y el empresario imprimen a nuestra industrialización hará que no tarde el día en que el Brasil participará en pie de igualdad, "en el concierto de las grandes naciones"<sup>61</sup>.

61. "Industria y Posición Continental", editorial de *O Estado de Sao Paulo*, 13 de mayo de 1971, p. 3. Consultar tam-



Finalmente, en cuarto lugar, encontramos que la supremacía norteamericana en el continente se enfrenta a la existencia de dos Estados socialistas: uno de ellos ya constituido, Cuba, y el otro en constitución, Chile. Ellos son hechos nuevos y difíciles para el funcionamiento de esta supremacía. La creación de gobiernos socialistas en el hemisferio demuestra que: a) las contradicciones y las luchas de clase han avanzado lo suficiente como para hacer efectiva la sustitución de un Estado capitalista por un Estado socialista; b) que el socialismo es una estrategia política de desarrollo económico-social y cultural compatible con el tipo de "civilización occidental" vigente en el hemisferio; y c) que los dos gobiernos son ejemplos de

bién: General Golbery do Couto y Silva, *op. cit.*; Oliveiros S. Ferreira, trabajos citados; "Dudar del Brasil es desunir las Américas", *O Estado de Sao Paulo*, 1 de febrero de 1971, p. 1; Gilberto Paim, "Imperialismo de Brasil Provoca Temor". *O Estado de Sao Paulo*, 7 de mayo de 1971, p. 75; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Nº 21, Belo Horizonte, 1966: Número especial sobre la Seguridad Nacional; *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Nº 32, Belo Horizonte, 1971: Número Especial sobre Grandes Problemas Políticos Internacionales Contemporáneos; J. A. de Araujo Castro, "Una América Latina en Cambio en un Mundo en Cambio", *Digesto Económico*, Nº 224, Sao Paulo, 1972; J. A. de Araujo Castro, "La Congelación del Poder Mundial", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Nº 33, Belo Horizonte, 1972; *Brasil 1969*, volumen publicado por el Center for Inter-American Relations, New York, 1969; Celso Lafer, "Política de Bloques, Seguridad y Desarrollo: Una Perspectiva Brasileña", *Revista de Administración de Empresas*, Vol. 12, Nº 2, Sao Paulo, 1972; Oscar H. Camilión, *op. cit.*; José Goldenber, "Brasil, Argentina y la Energía Atómica", 1 y 2, *O Estado de Sao Paulo*, 25 y 27 de junio de 1972; "Cuenca de Plata: Unión o División", *The Economist para América Latina*, Londres, 15 de mayo de 1968, pp. 22-24; Herval Faria, "Medici y Lanusse Pueden Acertar el Paso", *O Estado de Sao Paulo*, 2 de marzo de 1972, p. 15; José Carlos de Andrade, "Modelo Brasileiro es Aplicado en La Paz", *O Estado de Sao Paulo*, 30 de marzo de 1972, p. 7; Rodolfo Schmidt, "Brasil Tiene "Status" de Potencia Militar en la AL", *O Estado de Sao Paulo*, 24 de febrero de 1972, p. 14.

dos modalidades distintas de transición al socialismo: la violenta y la pacífica.

En síntesis, éstos son algunos de los problemas diplomáticos más importantes de los que enfrentan los Estados Unidos en América Latina. Entretanto, los gobernantes norteamericanos han reaccionado en las formas más variadas a problemas como ése, desde la diplomacia del dólar y del *big stick*, pasando por la *civic action*, *low profile* y *mature partnership*, son múltiples y flexibles las modalidades de reacción e iniciativa puestas en práctica. De entre ellas, se destaca la que podríamos denominar aquí *diplomacia de aliado preferencial*.

La diplomacia de aliado preferencial, a nuestro modo de ver, comienza por ser inherente a la hegemonía de los Estados Unidos sobre los países que presentan índices diversos de desarrollo económico, industrial, militar, político, cultural, demográfico, etc. Pero ésta no es invención reciente. Está presente en la orientación bilateralista que fue siempre un elemento importante de la diplomacia norteamericana que nunca dejó de tener en cuenta ni de manipular los resentimientos y las ambiciones de los gobernantes latinoamericanos, en sus relaciones con los Estados Unidos, por un lado, y entre sí, por otro.

Aparte de esto, el juego en torno al aliado preferencial puede funcionar como una técnica de emulación entre países que se encuentran en distintas situaciones de dependencia, como los latinoamericanos. Estos pasan a luchar, por ejemplo, para crear y mantener las mejores condiciones de seguridad y tranquilidad, o sea ley y orden, sin las cuales no se fortalece la confianza del capital e inversionista extranjeros en la economía nacional. Este tipo de emulación puede mejorar las condiciones más propicias a las inversio-

nes norteamericanas. Al mismo tiempo, y necesariamente, se consolida o mejora la posición de los gobernantes locales, frente a las clases sociales que no están representadas en el aparato estatal. En otros términos la política del aliado preferencial fortalece la posición de la burguesía subalterna y garantiza<sup>62</sup> su posición subordinada.

Estas son algunas de las implicaciones de la política de asociación madura, como asociación entre desiguales. A este nivel, la política del aliado preferencial opera como una técnica eficaz de acomodación flexible y conveniente a la conservación de la supremacía de los Estados Unidos en sus relaciones con los "tres grandes" de América Latina: Argentina, Brasil y México. Conforme ya vimos anteriormente, la historia diplomática de estos países revela que sus gobernantes en varias ocasiones habían optado efectivamente por una política de bloque, en la que dejaban ver claramente sus intenciones de hegemonía.

Conviene, incluso, destacar que el juego de los gobernantes norteamericanos alrededor del aliado preferencial permite la transferencia de deberes y responsabilidades. O sea, por intermedio del aliado preferencial los Estados Unidos ponen en práctica en sus

62. Algunos elementos para el análisis sociológico y político de la burguesía subalterna se encuentran en Pablo González Casanova, *op. cit.*; Octavio Ianni, *Imperialismo y Cultura de la Violencia en América Latina*, citado; André Gunder Frank, *Lumpenburguesía, Lumpendesarrollo*, Editorial Nueva Izquierda, Caracas, 1970; *Sociedad y Desarrollo*, N° 1, Santiago de Chile, 1972; número especial sobre "Imperialismo y Dependencia en América Latina"; *Las Inversiones Extranjeras en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1955; *El Financiamiento Externo de América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1964; *Estudio Económico de América Latina*, 1970, Vol. II, Estudios Especiales, edición mimeografiada, Santiago, Chile, 1971; Fernando Fejnzylber, *Estrategia Industrial y Empresas Internacionales* (posición relativa de América Latina y del Brasil), edición IPEA/INPES, Río de Janeiro, 1971.

relaciones con los países dependientes y, en especial, con los "países pequeños" de un modo políticamente conveniente, los eufemismos de la "negligencia benigna" o del "perfil bajo", entre otros. Esta orientación diplomática es tanto más conveniente porque reduce la presencia directa y visible de los Estados Unidos. Para los gobernantes de este país, en especial a nivel de discusiones ideológicas (o doctrinales) es altamente conveniente que se discuta la necesidad y la urgencia de que algún país, o varios, se presenten como candidatos para llenar "el vacío de poder" que los Estados Unidos estarían dejando en América Latina. Podemos considerar precisamente esta política de "perfil bajo" o sea poco visible aunque no ausente, como una de las finalidades de la doctrina Nixon. A fin de cuentas, los gobernantes norteamericanos, así como sus aliados en el continente, conocen muy bien el significado altamente dinámico de las discusiones y actividades relativas a combatir el imperialismo. Nada más conveniente, por tanto, que "despolitizar" la dominación "norteamericana". Así, la nueva comprensión de la interdependencia de los países del hemisferio se basa en la asociación madura, en especial dentro del marco de las organizaciones multilaterales, en las que todos participan formalmente en la toma de decisiones<sup>63</sup>.

Sin embargo, sería equívoco o superficial, tomar la diplomacia del aliado preferencial como un simple juego del imperialismo, donde él se reserva todos los grados de libertad. Es innegable que los gobernantes norteamericanos emplean este juego en sus relaciones con "los tres grandes", uno por uno, así como también uno contra otro. Además de esto, siempre que les es

63. Presidente Richard Nixon: "Esta es la política de Nixon para el Hemisferio", citado; *United States Foreign Policy for the 1970's*, citado; "América Latina vista desde la Casa Blanca", citado.

posible, procuran orientar o interferir en las relaciones de éstos con los "países pequeños". Pero eso no es todo.

La verdad es que el imperialismo necesita enfrentar las contradicciones inherentes al ejercicio de su propia dominación. O sea, al mismo tiempo que actúa la dominación imperialista da lugar a procesos que la desarrollan y también a procesos que la antagonizan. Por ejemplo, tomando el caso de la producción y apropiación del *excedente económico*, a escala internacional, vemos que aquí tienden a desarrollarse combinaciones o asociaciones entre grupos o facciones que componen las clases dominantes, en el ámbito nacional e internacional. De ahí también la alianza entre las burguesías subalternas y hegemónicas. En este caso, puede suceder una mayor perfección en la dominación imperialista. Al mismo tiempo, sin embargo, tienden a desarrollarse antagonismos y luchas entre grupos o facciones dentro de las mismas clases dominantes. Es ésta una tendencia que puede alterar o reducir la acción del imperialismo. A otro nivel, entre tanto, lo que se trata es de la producción y apropiación de la plusvalía. En este caso, pueden desarrollarse las contradicciones y luchas entre clases sociales; el proletariado por un lado, y la burguesía subalterna e internacional, por otro. Desde este punto, puede alterarse, reducirse o hasta eliminarse la dominación imperialista.

Además de estas relaciones y contradicciones, sea por la acción de los gobernantes norteamericanos, sea por la acción de las empresas y conglomerados internacionales, el imperialismo actúa siempre poniendo en juego el propio Estado nacional, en cuanto a entidad soberana. Las relaciones y estructuras imperialistas pueden hacer subalternos tanto a la burguesía local como al propio aparato estatal. Y ésta es una esfera más de combinaciones y antagonismos.

Como vemos, la diplomacia del aliado preferencial no es sólo juego, o manipulación discreta. Surge como un producto político del sistema de contradicciones peculiar a la propia dominación imperialista<sup>64</sup>.

64. "La Hegemonía Brasileira es Obvia, dice Lincoln Gordon", *O Estado de Sao Paulo*, 12 de julio de 1972, p. 9; Joseph Novitski, "Brasil Despunta como Nuevo Líder Continental", *O Estado de Sao Paulo*, 25 de marzo de 1971; p. 6, "Brasil Ocupa el Vacío en AL", *O Estado de Sao Paulo*, 25 de junio de 1971, p. 42; "Brasil o México la Opción en Debate", *O Estado de Sao Paulo*, 21 de junio de 1972, p. 14; "México pide Conferencia", *O Estado de Sao Paulo*, 17 de junio de 1971, p. 6; Jeremiah O'Leary, "Nixon Intenta Dorar la Píldora Brasileira a los Mexicanos", *O Estado de Sao Paulo*, 16 de junio de 1972, p. 2; John Gunther *Inside South America*, Pocket Books, Nueva York, 1968; "Kearns Exalta el Dinamismo Brasileiro", pronunciamiento del presidente del Banco de Exportación e Importación de los Estados Unidos (Eximbank), Henry Kearns, ante la Cámara Americana de Comercio, en Sao Paulo, transcrito en *O Estado de Sao Paulo*, 1 de setiembre de 1972, p. 35.

## 10. ESTRUCTURAS DE PODER Y POLITICAS EXTERNAS

El análisis de las relaciones interamericanas debe desarrollarse aún más, antes que intentar una caracterización precisa de las modalidades o estilos más significativos de la política exterior de los países del hemisferio. Además de la insuficiencia de los estudios hechos hasta el presente, hay que añadir la amplia variedad de las particularidades históricas, políticas, económicas y culturales de cada país. Estas particularidades hacen, por otro lado, que las modalidades o estilos de la política externa de los países latinoamericanos, entre sí y con los Estados Unidos, sean múltiples y heterogéneas.

Sin embargo, a partir de los datos y análisis presentados en las diversas secciones de este trabajo, es posible intentar algunos trazos para esbozar una interpretación más sistemática de las diversas modalidades de la política exterior en el hemisferio.

Veamos, en resumen, las peculiaridades de la presencia norteamericana en América Latina.

Todos los hechos más notables de las relaciones políticas, económicas, militares y culturales de los Estados Unidos con los países de América Latina, tomadas en conjunto o individualmente, revelan que estas relaciones estuvieron basadas siempre en las diploma-

cias del dólar y del *big stick*, combinadas o separadas, según las exigencias de la circunstancia, las mismas que, a nivel hemisférico y mundial, han hecho que los gobernantes de los Estados Unidos hagan frecuentes redefiniciones y reajustes en su política latinoamericana. Ante situaciones nacionales nuevas o inesperadas, surgidas en diversas partes de América Latina, éstos han formulado posiciones políticas sucesivas o combinadas tales como las de: buenos vecinos, doctrina Truman, guerra fría, Alianza para el Progreso, doctrina Nixon, seguridad hemisférica, interdependencia, negligencia benigna, perfil difuso, asociación madura, multilateralismo y otras más.

Ocurre que la política latinoamericana de los Estados Unidos es también, y con frecuencia, pieza importante de su diplomacia mundial. El bloque latinoamericano es un contingente de votos muchas veces decisivo en las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo (Banco Mundial) y de otras organizaciones mundiales. Además, los gobernantes norteamericanos consideran los recursos minerales de los países de América Latina de importancia altamente estratégica para los programas económicos y militares de los Estados Unidos, en el ámbito mundial. A esto se añade que los gobernantes norteamericanos necesitan enfrentar —de modo cada vez más frecuente en los últimos años— las actividades de los gobiernos con las empresas japonesas, alemanas, inglesas, francesas, italianas, soviéticas y chinas en los países del continente. Por fin, las contradicciones de clase en tales países continuamente ponen en evidencia las posibilidades de ruptura o debilitamiento de las condiciones políticas de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina.



Esas son algunas de la más importantes razones de las frecuentes reformulaciones semánticas, ideológicas y prácticas de la política norteamericana en el hemisferio. Esas variaciones, sin embargo, no impiden que la diplomacia del dólar y del *big stick* sean la base permanente, o el contenido esencial, de la política latinoamericana de los Estados Unidos. Las variaciones resultan de que cada circunstancia requiere su propio marco.

Veamos ahora, de manera sucinta, las modalidades más significativas de las relaciones de los países de América Latina con los Estados Unidos. Hay que señalar, ante todo, que las modalidades aquí presentadas no son sino aquellas que poseen significado histórico-estructural. Es por lo tanto a partir de este punto que es posible investigar e interpretar mejor las manifestaciones coyunturales, o las singularidades, de la política externa de este o aquel gobierno, en un país y momento determinados.

Al analizar la historia de las luchas de los pueblos de América Latina para romper totalmente o reformular las condiciones de dependencia impuestas por el imperialismo norteamericano, verificamos que estas luchas comprenden, básicamente, cuatro modelos políticos que pueden ser denominados: a. capitalismo dependiente; b. capitalismo nacional, o autónomo; c. socialismo reformista; y d. socialismo revolucionario. Estos modelos implican, necesariamente, problemas tales como: definir los objetivos y los medios de la política económica gubernamental en cuanto a los sectores público y privado de la economía; conocer la organización y el funcionamiento de los procesos de decisión sobre asuntos económicos de los sectores público y privado, en los ámbitos interno y externo; evaluar las escalas de prioridad en los objetivos de la política económica y, como consecuencia, de los incentivos,

favores y exenciones fiscales, de tarifas, de créditos o cualquier otro de las inversiones nacionales y extranjeras; la creación, preservación y mantenimiento de las condiciones políticas consideradas por los gobernantes y las clases sociales representadas en el poder como adecuadas al funcionamiento de los programas económicos; conocer el comercio externo de mercancías; la política relativa al capital y a la tecnología procedentes del exterior; las relaciones económicas, políticas, militares y culturales específicas con los Estados Unidos, con los países del hemisferio, entre sí, y con los países de otros continentes.

Pero estos problemas, o mejor dicho, los procesos, las relaciones y las estructuras por ellos abarcados, no se presentan de la misma forma en la organización y funcionamiento de cada uno de los modelos mencionados. Cada modelo comprende un modo particular de combinación de estos u otros procesos, relaciones y estructuras. Los cuatro modelos mencionados (y otros que se podrían señalar) desembocan en distintos tipos básicos de organización de las estructuras de dominación política y apropiación económica. En última instancia, cada modelo comprende un modo particular de producción y apropiación de la *plusvalía* y el *excedente económico*. Distinguimos las dos categorías por la siguiente razón. La plusvalía se refiere al trabajo social no pagado. Esto es, comprende la diferencia entre el producto total del trabajo y la parte atribuida al trabajador, diferencia ésta asumida por el propietario de los medios de producción. En este sentido, la plusvalía comprende directamente las relaciones entre los vendedores y los compradores de fuerza de trabajo. Aquí están en juego la interdependencia y el antagonismo entre las *clases sociales*, tanto en el ámbito nacional como internacional. El excedente económico, a su vez, abarca solamente la parte de la

plusvalía que es acumulada<sup>65</sup>. O sea, comprende la parte del producto de trabajo colectivo que entra en el círculo de las clases dominantes, como capital. Aquí también entran en juego las combinaciones y los antagonismos de los grupos y facciones que componen dichas *clases dominantes*, tanto a escala nacional como internacional. En la medida en que estas combinaciones se encuentran en la base de las relaciones entre las clases sociales, como entre grupos y facciones y clases, éstas resultan importantes para la comprensión de las estructuras de la dominación política y apropiación económica. En otras palabras, éstas son importantes para comprender las estructuras estatales. Es decir, pues, que las estructuras del aparato estatal comprenden tanto las relaciones internas como las externas; y que esas relaciones son principalmente económicas, políticas, militares y culturales.

Por otra parte, debemos señalar que cada modelo, en lo que respecta a sus relaciones exteriores, en especial con los Estados Unidos, en la medida en que cada uno de ellos comprende una organización específica de poder económico-político (relaciones de producción, política económica gubernamental, política obrera, etc.), puede singularizarse en lo que atañe a sus peculiaridades, frente al imperialismo:

a. Como modelo político-económico de organización de las relaciones de producción, interna y externamente, el *capitalismo dependiente* corresponde a una aceptación amplia de las relaciones de complementación e interdependencia, organizadas según las exigencias de la economía política del imperialismo. En este caso, los gobernantes del país dependiente pro-

65. Paul A. Baran, *The Political Economy of Growth*, second edition, Prometheus Paper Back, New York, 1960, cap. 2, dedicado al concepto del excedente económico.

curaron conformar armónicamente el sub-sistema económico nacional a las determinaciones político-económicas (dólar y *big stick*) del país hegemónico. Muchas veces, esos gobernantes consideran que ésa es una vía "pragmática" de crecimiento económico. Por lo menos es una forma de garantizar las condiciones político-económicas convenientes a la burguesía subalterna. Además de esto, la subalternidad inherente al capitalismo dependiente garantiza ciertas condiciones de producción y apropiación del excedente económico, que es la forma bajo la cual la plusvalía aparece en el horizonte de las clases dominantes.

Pero el capitalismo dependiente, como subsistema político-económico, desemboca en ciertas modalidades de antagonismo con el país hegemónico. Es decir que la dependencia histórico-estructural, por incluir el aparato estatal y las clases sociales, aunque de modo distinto, genera desigualdades, desequilibrios, controversias y luchas, cuyos núcleos principales son:

En primer lugar, los grupos y las facciones de las clases dominantes discuten, negocian y luchan entre sí acerca de la apropiación del excedente económico, o por un cambio en las escalas de participación relativa en el conjunto del excedente. Esta es una esfera donde pueden surgir y desarrollarse antagonismos a veces bastante profundos. Este es, en buena parte, el contexto económico-político en que se sitúan algunos gobiernos populistas o nacionalistas surgidos en América Latina.

En segundo lugar, la dependencia histórico-estructural conduce a la alienación económica y política de las clases asalariadas, en particular del proletariado urbano y rural. En la medida en que el excedente económico está formado por una parte sustancial de la plusvalía producida por los vendedores de fuerza de trabajo, toda actividad relacionada con la apropiación

interna o externa del excedente es posible sólo si ocurre también la alienación política de los productores de plusvalía.

En tercer y último lugar, el imperialismo con frecuencia transfiere problemas y hace crecer las responsabilidades de la burguesía subalterna local. Estas responsabilidades pueden abarcar tanto la política externa anti-inflacionaria (vg. el padrón exigido por el FMI) como la reforma del aparato represivo; a la militarización del poder político como al uso de la política salarial, o a una técnica del control de la actividad política de la clase obrera. Esta situación también genera o dinamiza controversias, tensiones y luchas.

b. Es evidente que el *capitalismo nacional*, o el autónomo, comprende, necesariamente, tensiones y contradicciones en sus relaciones con los gobernantes de los Estados Unidos. Por lo demás ese modelo resulta del desarrollo particularmente avanzado de las contradicciones económicas, sociales y políticas producidas por la propia dependencia histórico-estructural. Pero la profundización de estas contradicciones no es suficiente para explicar el surgimiento de luchas en el sentido de nacionalización de las decisiones relativas a los procesos económicos y a las relaciones de producción. Para que el modelo pueda configurarse como programa de acción, antes de ser proyecto abstracto, es indispensable que las clases sociales, en todo o en parte, capitalicen políticamente el desarrollo de las controversias y contradicciones. En ciertos casos, es preciso que la propia burguesía subalterna consiga elaborar políticamente la experiencia con el imperialismo y articule algún tipo de acción original. Más aún, como lo demuestran las experiencias habidas en algunos países de América Latina, para que las controversias y contradicciones económicas, sociales y políticas, producidas o acentuadas por el imperialismo, fundamen-

ten la lucha por alguna modalidad de capitalismo nacional muchas veces es necesario que alguna fracción de la burguesía local combine sus esfuerzos políticos con partes más o menos extensas de otras clases sociales. Las rupturas estructurales externas e internas indispensables a la creación de lo que podría ser un capitalismo nacional, o autónomo, exigen una organización y fuerza políticas que las clases burguesas de América Latina no podrían o querrían, según el caso, desarrollar.

c. El *socialismo reformista* supone la ruptura profunda y completa de las estructuras de dependencia producidas por la dominación imperialista. Ocurre, en este caso, que esa ruptura no se verifica ni a plazo corto ni de modo homogéneo en las distintas capas internas y externas de las estructuras de poder. Precisamente por ser un modelo surgido en el contexto de la "democracia representativa" y de las ambigüedades peculiares a la existencia de la burguesía subalterna, las reformas destinadas a crear pacíficamente el socialismo no operan al mismo tiempo. Ellas operan de modo paulatino, según las exigencias del programa político adoptado y conforme a las posibilidades contenidas en la propia estructura institucional del Estado. En este sentido, precisan adecuarse a los tiempos diferenciales del movimiento de los procesos sociales, en la industria o en la agricultura, en los partidos políticos y en los sindicatos, en la Iglesia y en el ejército. Además, el reformismo que puede conducir al socialismo tiene alguna de las mismas características que el reformismo inherente a las exigencias de la estrategia vuelta para la formación del capitalismo nacional o autónomo. En especial, las reformas destinadas a impulsar la creación del Estado socialista precisan beneficiarse de las leyes, normas o reglas del juego político que el Estado capitalista estaba elaborando y poniendo en práctica

para ampliar y profundizar su autonomía. Reflexiónese, pues, en la singular contradicción existente en una situación en que el Estado socialista comienza a ser generado, por medios pacíficos, en el seno de un Estado capitalista.

d. No es necesario detallar aquí el hecho de que el *socialismo revolucionario* desemboca en una profunda, total y rápida ruptura de las estructuras de dependencia producidas y desarrolladas por la dominación imperialista. Esto significa que la ruptura comprende tanto las relaciones internas como las externas. En el primer instante, la ruptura altera la jerarquía político-económica de las clases sociales. Por eso, en este momento es que tiende a acentuarse el carácter subalterno de la burguesía. Lo que está en juego aquí, en síntesis, es la creación de un Estado socialista, que sustituya al Estado capitalista, en un lapso relativamente corto. Además, la duración es un elemento esencial en el movimiento y en la dirección de los procesos sociales, políticos y económicos que gobiernan el funcionamiento y las modificaciones de la sociedad.

Son éstos, en resumen, los cuatro modelos principales de organización y funcionamiento de las estructuras del poder de los sub-sistemas político-económicos nacionales, frente al imperialismo. Como vemos, cada uno de ellos, conduce a una modalidad particular de relaciones con la nación hegemónica, en nuestro caso con los Estados Unidos. Claro está, que estos cuatro modelos no agotan las posibilidades reales de organización y cambio de las estructuras de poder en los países latinoamericanos. Apenas indican las tendencias más acentuadas dentro de los procesos vigentes y experimentados en América Latina.





**Marcos Kaplan**

**LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES  
Y EL ENFOQUE  
DE LA DEPENDENCIA**



Este y otros trabajos recientes de Octavio Ianni constituyen importantes intentos de desarrollo y enriquecimiento de la llamada "Teoría de la dependencia", aportes significativos para su discusión en detalle y en profundidad. Permiten, al mismo tiempo, ubicar algunas de las principales insuficiencias de esta pretendida teoría y, por contraste, algunos de los niveles y aspectos prioritarios que deben ser rescatados y considerados en la elaboración de una estrategia de esfuerzo teórico y de investigación empírica que pueden desembocar eventualmente en la constitución de un instrumental más adecuado y de un cuerpo de conocimiento más abundante y fiable para el análisis, la explicación y la predicción de las relaciones internacionales de América Latina en un sistema mundial velozmente cambiante. Dada mi coincidencia básica con la mayoría de las tesis de Ianni, el examen crítico de algunas de las insuficiencias y vacíos de la "Teoría de la dependencia" que el trabajo de Ianni contribuye a revelar, en parte por acción y en parte por omisión, será mi principal objetivo.

## 1. REFLEXIONES SOBRE LA TEORÍA DE LA DEPENDENCIA

La cuestión de la dependencia externa de los países latinoamericanos ha ido conquistando, como se sabe, una posición central en la reflexión, la investigación y el debate de los científicos sociales de América Latina. Este interés, en principio, ha sido legítimo y positivo, por su relevancia para los problemas del desarrollo latinoamericano y para la confrontación de soluciones y estrategias propuestas; y por el correctivo aportado a ciertos enfoques insuficientes o inadecuados de las relaciones internacionales de los países de la región.

Particularmente, la "Teoría de la dependencia" cuestiona de hecho la *concepción atomístico-mecanicista y legalista* de las relaciones internacionales, que describe el sistema mundial como una constelación de 133 unidades, los Estados-Nación soberanos, en competencia y colisión por el espacio y los recursos. Los Estados-Nación son presentados bajo una forma monolítica, como grupos humanos nacionalmente auto-identificados, culturalmente homogéneos, que ocupan un área geográfica acordada y están dotados de instituciones políticas y jurídicas propias. Los sistemas políticos y los gobiernos son reducidos a mecanismos institucionales abstractos, purificados de toda determina-

ción y condicionamiento, para el procesamiento de insumos y la obtención de productos socio-económicos, socio-culturales y socio-políticos. Estos, como resultantes adquiridos e inmodificables, se incorporan de algún modo a la política internacional del respectivo Estado, cualitativamente diferente de la política interna, y a través de la cual por reduccionismo psicológico aquel actúa como un individuo humano. Lo interno se visualiza como algo dado. Se produce así una disociación analítica reificante entre el plano interno y el plano internacional.

Este tipo de enfoque que ha orientado y orienta muchas líneas de investigación de las relaciones internacionales es susceptible de varias observaciones críticas, algunas de las cuales han sido recogidas o asumidas por la "Teoría de la dependencia".

En primer lugar, ninguna nación se identifica con el perfil configurado por aquellas características. Existen innumerables fenómenos no analizables en términos de Estados-Nación ni de relaciones entre éstos. Aceptadas por su valor nominal, las unidades legales son arbitrarias y transitorias. Existieron y existen naciones sin Estados; y también Estados sin naciones, es decir, áreas político-administrativas altamente heterogéneas y carentes de integración que se mantuvieron o mantienen por medios predominantemente coercitivos (internos y externos). La interacción de fuerzas internas y externas hicieron y hacen, deshicieron y deshicieron a las naciones.

En segundo lugar, un hecho dominante del sistema mundial actual es la interpenetración de actores, intereses, fuerzas, estructuras y flujos entre la mayoría de las naciones; las tendencias y procesos de combinación económica, social, política y militar de Estado, en coexistencia con tendencias y procesos de desintegración.

En tercer lugar, los Estados-Nación no son iguales, ni en sus estructuras y dinámicas internas ni en sus situaciones relativas en el sistema mundial; no operan ni interactúan como si lo fueran.

Se impone, por lo tanto, que el análisis no mantenga, y sí que reduzca al mínimo, la disociación analítica entre la esfera interna de los Estados-Nación y la esfera del sistema internacional, considerándolas cuantitativa y no cualitativamente diferentes, restableciendo la continuidad y la interconexión entre ambas, rescatando la imbricación y la interacción de la dinámica interna y de la externa, (con las reservas contra una posible distorsión inversa a las que luego haré referencia).

Reconocido el aspecto positivo de la "Teoría de la dependencia" cabe señalar que en la mayoría de sus versiones adolece de limitaciones que pueden derivar en distorsiones nocivas para la orientación, el contenido y los resultados de los trabajos realizados y en curso. La preocupación excesiva por este orden de problemas ha contribuido a la emergencia de teorías, esquemas analíticos y diagnósticos que deforman la percepción de la realidad; sobreenfatizan el papel de los componentes externos en desmedro de los internos; atribuyen a los primeros una función explicativa total y excluyente (que requiere a su vez ser explicada); transfieren las responsabilidades fundamentales de la subordinación, el atraso y la crisis de los países latinoamericanos hacia afuera; contribuyen a la emergencia de una visión de los problemas bajo estudio que se caracteriza por el esquematismo, el mecanicismo y el maniqueísmo.

Así, por una parte es legítimo afirmar que el sistema mundial de interdependencia, que emerge en el siglo XIX y se acentúa en el XX, presenta un perfil asimétrico, con diferencias de estructura y de ubica-

ción en la escala jerárquica y en el sistema de dominación mundial entre países desarrollados-centrales-hegemónicos, por una parte, y países subdesarrollados-periféricos-subordinados, por otra. La evolución del sistema mundial, la acción de las metrópolis capitalistas y grupos internacionales operantes a partir de aquellas, han implicado la imposición a los países latinoamericanos de tipos determinados de vinculación; su incorporación a la dinámica de los centros desarrollados y del mercado mundial en gran medida controlado por aquéllos; la conformación y la modificación de las estructuras socio-económicas, culturales y políticas internas, en función de intereses, necesidades y exigencias de tipo externo. Las leyes generales de estructuración y movimiento del sistema capitalista en su conjunto se imponen de modo determinante y condicionante a las sociedades nacionales de América Latina. Las distintas fases por las que atraviesa el desarrollo capitalista en las metrópolis y en el mundo, el predominio de una u otra de las grandes potencias, inciden en el tipo y en las modalidades de la dependencia.

Por otra parte, todo ello es un aspecto decisivo, pero no exclusivo, de la cuestión. La acción externa no es el único factor que debe considerarse. No se ejerce tampoco de modo unilateral, inmediato y mecánico, en un solo sentido ni en una sola dimensión. Constituye un proceso pluridimensional y multívoco. La dependencia es una relación que, por lo tanto, supone dos órdenes de fuerzas, de formas y de dinámicas, en permanente interacción. Esta relación compleja y móvil contribuye a configurar ante todo —y dentro del Tercer Mundo, especialmente en América Latina— sociedades y Estados nacionales que pueden preexistir al establecimiento o modificación de la dependencia, con sus propias matrices y dinámicas socio-históricas; sus estructuras productivas, sus estratificaciones sociales, sus configuraciones culturales y políticas, y con corre-

laciones determinadas y cambiantes entre aquellas. Estos aspectos y niveles internos tienen su existencia y su dinámica inherentes. Generan constelaciones de intereses nacionales. Determinan grados variables de independencia relativa. Se articulan y reaccionan entre sí, y con los factores de tipo externo, sobre los que pueden influir incluso en considerable medida. El dinamismo interno refleja e incorpora la acción de las metrópolis y el impacto del sistema internacional, pero agrega además sus particularismos histórico-sociales, sus peculiaridades y mediaciones específicas, sus coyunturas y azares; y pasa al mismo tiempo a integrar y a modificar la composición, la orientación y el funcionamiento de los actores, fuerzas y procesos de tipo externo.

Los actores y las fuerzas, los niveles y aspectos externos e internos no siempre evolucionan ni mucho menos con una intensidad, una dirección y un significado iguales o convergentes. Más particularmente, la dependencia supone, como se dijo, sociedades y Estados nacionales existentes, y debe crearse, operar y modificarse a través de nexos y alianzas entre grupos hegemónicos y dominantes de las metrópolis y del país periférico, con la consiguiente posibilidad de divergencias, tensiones y conflictos. A su vez, los grupos hegemónicos y dominantes del país dependiente establecen también relaciones de coincidencia, disidencia o enfrentamiento con otros grupos nacionales dominados, a través de procesos que también son a la vez influidos e influyentes respecto de la dependencia.

La imbricación y la dialéctica de lo interno y de lo externo, con todas sus implicaciones y consecuencias, inciden en la configuración de las fuerzas y estructuras socio-económicas y cultural-ideológicas, en el sistema de poder, en la organización y en el funcionamiento del aparato político-institucional, en los me-



canismos y procesos de decisión, todo lo cual a su vez vuelve a repercutir en la relación y en la dinámica de la dependencia.

Reconocida así la importancia de las relaciones externas —sobre todo en el mundo de hoy que tiende cada vez más a la planetarización—, no es lícito ignorar en sentido inverso que las relaciones externas no llegan por ello a ser determinantes en sentido absoluto. Aceleran o frenan, modifican o bloquean por un tiempo los procesos de estructuración y cambios de las sociedades nacionales, pero no bastan para constituirse nunca en agente exclusivo. La especificidad de las sociedades nacionales surge tanto de su propia historia como de sus relaciones con las sociedades extranjeras y con el sistema internacional.

Ello contribuye quizás a explicar por qué y cómo ciertas coyunturas internacionales, independientes a veces de la voluntad de las metrópolis y de los grupos internacionales, pueden crear oportunidades y opciones que son aprovechadas de diferentes maneras por los grupos hegemónicos y dominantes de los países latinoamericanos para asumir un grado relativo de independencia y un poder más o menos autónomo de decisión, y para intentar modificaciones significativas en la orientación y la configuración de las políticas internas y exteriores. De manera similar, uno de los factores determinantes de la tendencia al intervencionismo de Estado, a la expansión de su aparato, de sus poderes y de sus campos de acción, estaría dado por la necesidad de que él mismo ejerza una especie de función mediadora y arbitral entre los grupos internos y externos, entre la sociedad nacional y las metrópolis, entre la dependencia y la autonomía. También este fenómeno es incompatible con la interpretación pura o predominantemente externalista, y reivindica la especificidad y la importancia relevante de la dinámica interna.

## 2. LA DINAMICA EXTERNA

El análisis de Ianni requiere ser completado ante todo en la esfera de la dinámica externa, referida al nuevo *contexto internacional* en cuyos marcos se han ido definiendo y redefiniendo las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Más particularmente, me parece imprescindible dedicar más atención y analizar más en detalle las implicaciones del período de bipolaridad y "guerra fría", y del tránsito a una nueva etapa de ruptura del duopolio y de tendencia a la multipolaridad.

En la *etapa de bipolaridad y "guerra fría"*, que va desde 1945 hasta 1962 aproximadamente, Estados Unidos y la Unión Soviética comparten la necesidad de encontrar un nuevo equilibrio de fuerzas. Se perciben mutuamente como amenaza multiforme y permanente, y se enfrentan en todos los niveles y a escala mundial, a través de la movilización y organización de recursos de todo tipo de ellas mismas y de los países que en mayor o menor grado incorporan a sus esferas de influencias. Durante todos estos años la tónica de la situación mundial está dada por la fuerte tensión entre los dos bloques de poder organizados en torno y bajo la hegemonía de las dos superpotencias polares, que intentan triunfar en la competencia, hacer prevalecer sus intereses, extender sus clientelas. La tensión

es, sin embargo, crecientemente controlada a fin de evitar el enfrentamiento armado directo. Cada vez más las dos superpotencias irán buscando nuevos acuerdos tendientes al control casi total de la situación internacional. Esta tendencia subyacente aparece ya en el Acuerdo de Yalta; se prolonga a través de la "guerra fría" y más allá de ella, con tácticas diferentes pero iguales objetivos, como política destinada a mantener los límites y la estructura del sistema mundial como un todo. La "cortina de hierro" (militar, política, económica, ideológica) se establece de hecho en interés mutuo, a fin que no se produzca la revolución socialista en Occidente, ni la restauración capitalista (o socialismos nacionales autónomos) en el bloque soviético. Las implicaciones de esta situación para América Latina surgen simultáneamente en el centro de ambos bloques y tienden a converger voluntaria e involuntariamente en una resultante común.

En lo que respecta a *Estados Unidos y el bloque capitalista*, caben algunas observaciones pertinentes. En primer lugar, la unidad de intereses entre el capital monopolista y el Estado y la política exterior de Estados Unidos no llega a una identidad total. Las corporaciones gigantes con activos superiores a los de muchos países operan ahora en una escala global y de modo tendencialmente transnacional. El Estado, por su parte, sigue existiendo como entidad relativamente autónoma, con intereses específicos y una lógica y dinámica propias, y debe tener en cuenta las necesidades y exigencias del sistema global y de una estrategia planetaria. La unidad esencial entre Estado y corporaciones transnacionales, expresada en su forma extrema por el complejo militar-industrial, no cancela una brecha fluctuante que entre ambos términos subsiste en términos de ideología y de comportamientos políticos y estratégicos concretos, se manifiesta en di-

versos tipos de roces y conflictos. Se explican así algunos groseros errores de evaluación y ciertos fracasos estrepitosos.

En *segundo lugar*, desde 1945, frente a la ruina o el debilitamiento de las otras naciones capitalistas desarrolladas, Estados Unidos logra y consolida en escala sin precedentes su hegemonía sobre América Latina, y se extiende rápidamente por Europa, Asia no comunista y Africa. Para Estados Unidos, Europa Occidental es percibida a la vez como constelación de intereses rivales, región a colonizar, y aliada del frente contra la U.R.S.S., Europa Oriental y la revolución colonial. La política de Estados Unidos frente a Europa Occidental resulta así necesariamente contradictoria. Se trata al mismo tiempo de penetrarla y dominarla pero no totalmente; de restaurarla y consolidarla incrementando hasta cierto punto su poder económico, político y militar; y de establecer con sus clases dominantes y élites políticas una alianza que expresa la comunidad de intereses de sistema y la necesidad compartida de oponerse a las potencias y corrientes nacionales e internacionales no capitalistas. Un proceso similar se da respecto al Japón. La *implicación* más importante a este respecto *para América Latina* es la declinación de Europa Occidental y, por consiguiente, la reducción de la capacidad de maniobra de los gobiernos y burguesías nacionales de América Latina en el campo internacional, reforzada por la lógica de la seguridad mutua y de la lucha anti-comunista y anti-subversiva que prohíbe toda relación independiente y directa con las naciones del otro bloque.

En lo que respecta a *la Unión Soviética y a su bloque*, las implicaciones son de varios tipos. *Por una parte*, a partir de Yalta la Unión Soviética acepta de hecho la subordinación de los países latinoamericanos a la hegemonía exclusiva de Estados Unidos; se de-

sentiende de las fuerzas y procesos de cambio y liberación, o contribuye a frenarlos o desviarlos a través de la acción de partidos comunistas identificados con un papel de agencias internas de la política y la diplomacia soviéticas. *Por otra parte*, la URSS impone y mantiene su hegemonía sobre los comunistas de Europa Oriental y, en grado menor y decreciente, sobre nuevos regímenes revolucionarios de Asia. El Pacto de Varsovia, y el COMECON posibilitan la integración militar, política y económica de Europa Oriental al sistema de hegemonía cuyo polo es la URSS. Esta puede cumplir así un papel de dominación, expoliación y distorsión de las restantes economías, sociedades y Estados de Europa Oriental, y realimentar —incluso a través de las presiones múltiples y de la intervención militar directa contra los experimentos heterodoxos— un proceso de concentración de poder en detrimento de los otros miembros del bloque. La conjunción de las imágenes del stalinismo interno y de una política imperial específica en lo externo ha introducido elementos de confusión, desilusión y desaliento en las fuerzas de cambio operantes en los países latinoamericanos, que se ven así privadas de un modelo exitoso y prestigioso a oponer como alternativa al defendido por los Estados Unidos y por los gobiernos y burguesías nacionales de América Latina.

Un tercer componente de la primera fase de las relaciones internacionales de post-guerra es la *emergencia del Tercer Mundo* como resultante de la revolución colonial en Asia y Africa y de los procesos de cambio en América Latina. Este calificativo genérico y ambiguo agrupa la periferia de países sub y semi-desarrollados, dominados primordialmente por las corporaciones y gobiernos de las potencias capitalistas, bajo formas semi-coloniales; y subsidiariamente por varios países integrantes del bloque soviético.

Los países del Tercer Mundo aparecen así en el escenario internacional con un evidente potencial disruptivo; pero también en una situación caracterizada por el bajo rango en las principales dimensiones e indicadores de poder, y por la decreciente participación en el ingreso y la riqueza mundiales. Sus políticas interna e internacionales son determinadas por factores predominantemente exógenos, en adecuación final a las decisiones de la superpotencia en cuya esfera de influencia se encuentran. A ello se corresponde un grado de interacción con las grandes potencias superior a la interacción con sus iguales. Cada Estado tercermundista intenta así, ante todo, proseguir sus propios objetivos e interpretar a su modo la política internacional. Algunos Estados se ubican abiertamente en un campo. Otros practican un juego ambiguo de negociación que les permita combinar la ayuda proveniente de los dos campos y preservar al mismo tiempo cierto margen de independencia y maniobra. No logran con ello dejar de ser objeto de manipulación y botín de la competencia entre los dos bloques.

La solidaridad entre países del Tercer Mundo como tales es, por consiguiente, limitada en este período. La tribuna proporcionada por las Naciones Unidas, y la competencia-convivencia de Estados Unidos y la Unión Soviética permiten a los países tercermundistas cierta capacidad de influencia para el logro de reivindicaciones vinculadas a la rebelión anticolonialista, a la modificación del mapa político mundial y al arreglo de algunos conflictos (Corea, Vietnam 1954). Por otra parte, la situación de subdesarrollo y dependencia obliga a los gobernantes del Tercer Mundo a consagrarse en prioridad a la solución de los problemas internos; genera o refuerza divergencias de intereses y tensiones y conflictos entre los países de este campo; limita la capacidad de iniciativa política, diplomática y militar.

Desde 1962 hasta el presente se despliega la segunda fase de la post-guerra, caracterizada por *la ruptura del duopolio y la tendencia a la multilateralidad*. Las fuerzas, situaciones y tendencias de la primera fase en parte se retoman y prolongan, en parte se modifican, sin alcanzarse hasta el momento un nuevo equilibrio definitivo y perdurable. El armazón originario de ambos bloques subsiste pero tiende a dislocarse interiormente, y ninguna nueva combinación de alianzas reemplaza la precedente configuración de fuerzas. Las zonas de influencia y otras situaciones similares se vuelven móviles y borrosas, se entrelazan, recortan y superponen. Se vuelve así problemática o imposible la alineación de fuerzas en coaliciones militares y político-ideológicas coherentes. Esta situación confusa intenta ser expresada con el término *multipolaridad*.

El paso a la segunda etapa a la vez se expresa y se configura por una serie de procesos y situaciones, referidas a la modificación de las relaciones entre ambas superpotencias; a la crisis simétrica en el seno de ambos bloques; a las peculiares vicisitudes del Tercer Mundo.

En lo que a *la situación de las dos superpotencias* respecta, éstas conservan una enorme capacidad de irradiación en el mundo por su peso específico, pero su influencia efectiva comienza a disminuir en comparación con el período anterior. La crisis cubana de 1962 verifica, por una parte, la vigencia de las condiciones del equilibrio fundado en la estrategia de disuasión, pero también muestra la connivencia entre las dos superpotencias que no pueden usar el arma absoluta, no se arriesgan a agredirse, se equilibran y centralizan. Paralizadas en sus relaciones mutuas no son totalmente libres para dirigir sus fuerzas hacia otros países. El uso de las armas atómicas parece volverse menos verosímil. Ambas superpotencias tienden a con-

solidar sus privilegios nucleares, pero se vuelven incapaces de determinar decisivamente la conducta de las naciones menores de sus respectivos bloques y la definición de situaciones. No pueden seguir controlando el nacimiento ni el desarrollo de las crisis parciales y localizadas; sólo están en condiciones de regularlas indirectamente y de ejercer una influencia estabilizadora, impidiendo que degeneren en conflictos generalizados que las obliguen a participar y a enfrentarse directamente (Medio Oriente, Vietnam).

El poder nuclear de las superpotencias no sólo se neutraliza recíprocamente, sino que también tiende a diversificarse y repartirse (Francia, Gran Bretaña, China), perturbando las reglas del juego estratégico con la introducción de excesivos aleatorios en el cálculo de posibilidades y riesgos. Ello a la vez posibilita, expresa y refuerza la emergencia y la afirmación de fuerzas centrífugas en los Tres Mundos, capaces de irradiar e influir a pesar de los intereses y deseos de las dos superpotencias.

Una *crisis simétrica* se va produciendo en el seno de ambos bloques. En el campo capitalista, la recuperación de Europa Occidental y de Japón, promovida primero por los Estados Unidos, comienza a escapar de su control. Adquiere una dinámica autónoma, amenaza volverse contra el aprendiz de brujo sin una experiencia imperial plurisecular; lo lleva a perder la hegemonía absoluta de 1945 aunque conserve un predominio relativo. El crecimiento económico de Europa Occidental y de Japón los lleva a reivindicar y extender un poder político propio para defender sus inversiones y mercados frente a la ingerencia y control de los Estados Unidos. Las relaciones de fuerzas económicas operan ahora en favor de la vigencia de un predominio sólo relativo de Estados Unidos, que no justifica una preponderancia político-militar. Europa Occi-



dental, que avanza de algún modo hacia el nivel de bloque comunitario, y Japón buscan una relación más equilibrada con su potencia hegemónica, en la cual el componente alianza-protección predomina sobre el componente competencia. Tienden a volverse socios de responsabilidad limitada a la vez que rivales en los mercados y zonas de influencia.

En el *bloque soviético*, se acentúan las fuerzas centrífugas respecto de la hegemonía de la URSS. A los enfrentamientos frontales de Yugoslavia, China y Albania se unen: la visible reivindicación de autonomía de Vietnam, Corea del Norte y Rumania; las convulsiones de Checoslovaquia y Polonia; y las dudosas victorias de la URSS en su represión. En cuanto a Cuba, comienza a saberse algo más de la compleja relación autonomía-subordinación que ha regido sus relaciones con la URSS. A contragolpe de este proceso, para justificar y asegurar mejor su hegemonía, la URSS se ve obligada a otorgar a las restantes "Democracias Populares" un régimen político algo más liberal y ciertas ventajas económicas en el marco del COMECON.

De todas maneras, la unidad del bloque soviético (y del movimiento comunista internacional) va siendo afectada de modo intenso y profundo. La hegemonía soviética se mantiene por directa presión militar, política y económica, pero en condiciones de inestabilidad y fragilidad que generan estallidos imprevisibles. La más grave contradicción al respecto está constituida hasta el presente por la *República Popular China*. De acuerdo a ciertos indicadores, aquella comienza a acercarse a la situación de superpotencia y, tras la gigantesca convulsión de la Revolución Cultural, abre ahora el interrogante de una operación simétrica de redefinición de su papel y de su comportamiento en la política mundial que, cualquiera que sea su concre-

ción, implicará un creciente papel internacional en los próximos años y decenios.

El *Tercer Mundo* no ha dejado de internarse en una crítica fase de definición. Fracasa —en conjunto y en sus grandes regiones— en la realización de su unidad económica, política y militar. Se presenta profundamente dividido en sí mismo y en su comportamiento hacia las grandes potencias. En el seno del Tercer Mundo como un todo, en sus regiones y países componentes, se multiplican los conflictos que expresan una crisis de hegemonía sin solución perdurable, la división y el enfrentamiento entre tendencias divergentes o antagónicas (conservadoras, reformistas, revolucionarias). Desde el punto de vista internacional el neutralismo se agota. La mera denuncia del colonialismo y del subdesarrollo no alcanza para articular las reivindicaciones, las estrategias ni las tácticas, y tampoco reemplaza una línea política requerida por situaciones complejas y dramáticas (Medio Oriente, Indochina), a la inversa, subsiste la capacidad de manipulación por parte de las potencias neocolonialistas y por la Unión Soviética. Los intentos de frente común (UNCTAD, Tricontinental) respecto a las grandes potencias no logran romper la resistencia de los países desarrollados, que mantienen sus posiciones y sus conductas imperiales.

Un hecho nuevo, que merece particular atención, está dado por la tendencia a un desplazamiento relativo del centro de gravedad político-ideológico de la rebelión tercermundista, desde Asia y Africa, hacia América Latina, donde emergen esbozos de modelos inéditos y heterodoxos de desarrollo, todavía sometidos a la prueba de ácido de la verificación histórica (Cuba, Perú, Chile).

A partir del somero análisis precedente, corresponde resumir algunas de las implicaciones más eviden-

tes para las relaciones latinoamericanas en el nuevo contexto internacional. La más importante parece estar dada por la posibilidad de una *reducción relativa del papel hegemónico* de los Estados Unidos en América Latina, y un *aumento de la influencia relativa de otras potencias*: la Comunidad Europea, Japón, la URSS, la República Popular China.

En la medida que se acelere la integración de una decena de países de *Europa Occidental* en una *Comunidad* con estrategia internacional unificada, se incrementarán las posibilidades de su presencia activa e influyente en América Latina.

Numerosos motivos económicos, políticos y diplomáticos favorecen eventualmente la expansión de las relaciones entre *Japón* y América Latina, en el marco de una relación bilateral, o multilateral con bloques o sub-grupos latinoamericanos; incluso una relación multilateral entre América Latina, por una parte, y Japón, Australasia y el oriente de la cuenca pacífica, por otra.

Aproximadamente desde 1971 se esboza una ofensiva económico-diplomática de la *Unión Soviética* en América Latina. La misma se caracteriza por un descarnado pragmatismo que la lleva a eludir toda nueva carga equivalente a la de Cuba; a no jugarse en una sola línea o con una sola Nación; a dejar de lado toda consideración principista en términos políticos e ideológicos; y a evaluar las posibilidades y operaciones en términos estrictamente económicos y diplomáticos.

Finalmente, la *República Popular China* ha reingresado espectacularmente en el mundo. Dotada de enormes recursos y de una acerada voluntad de desarrollo, es ya uno de los mercados más importantes. Miembro de las Naciones Unidas, primera potencia ató-

mica subdesarrollada en el Consejo de Seguridad y en el Grupo de los 77, introduce un nuevo y altamente dinámico elemento en la política mundial, reforzado además por su voluntad de reemplazar a la URSS como Meca del campo socialista y del Tercer Mundo. Los países latinoamericanos están a la expectativa de relaciones comerciales, financieras y diplomáticas con China, y varios de ellos ya las están estableciendo e intensificando.

Los elementos indicados apuntan a la emergencia de un *nuevo sistema mundial de coexistencia-competencia* extremadamente complejo y móvil, que eventualmente abriría vastas posibilidades de maniobra y de aprovechamiento, de enfrentamiento y de alianzas, por una parte para las burguesías nacionales, y por la otra para los actores, movimientos y regímenes nacional-populista-socializantes de América Latina y del Tercer Mundo.

### 3. LA DINAMICA INTERNA

Las observaciones precedentes que tienden a sugerir maneras de completar el análisis de Ianni en la esfera de la dinámica externa, deben tener como correlato la consideración de la *dinámica interna*.

Se anotó más arriba cómo, solamente en primera aproximación, las relaciones internacionales configuradas en sistema mundial aparecen como red de relaciones entre Estados. Estas, a su vez, son concebibles como expresión y proyección de las relaciones sociales nacionales subyacentes a los Estados, es decir, de la estructura global de los respectivos países. Las relaciones sociales de las naciones se combinan con las relaciones internacionales, ambas complejas y dinámicas en su composición, en la distribución de fuerzas y en sus imbricaciones recíprocas. La voluntad y la acción del Estado, resultante final de un haz de fuerzas convergentes y contradictorias, se proyecta hacia el ámbito externo, se inserta y se integra en equilibrios y en procesos que la desbordan y condicionan, en un nivel donde la iniciativa de cada gobierno se ve limitada y puede actuar con menor autonomía y eficacia de decisiones.

Las fuerzas, estructuras y procesos de tipo socio-económico, cultural-ideológico y político de tipo interno inciden en sus relaciones internacionales, a través de una gama de expresiones, mecanismos e intercambios.

Lo hacen en la medida en que se encarnan en actores (agentes y sujetos) existentes dentro de cada Estado-Nación, algunos de ellos operantes simultáneamente en las relaciones y procesos del sistema nacional y en las del sistema internacional. Para fines analíticos se deberían considerar por lo menos los siguientes:

a) Clases, fracciones y grupos; organizaciones e instituciones nacionales.

b) El Estado-Nación, como actor en el sistema interno, en el sistema internacional y en las organizaciones internacionales.

c) Organismos interestatales e internacionales (bilaterales, regionales, multilaterales, mundiales).

d) Corporaciones multinacionales, privadas y públicas.

e) Movimientos internacionales: religiosos, ideológicos, culturales, científicos, técnicos, políticos, juveniles, etc.

A partir de este encuadre, cabe formular una serie de observaciones destinadas a desarrollar el marco teórico, el esquema analítico y el enfoque rector de la masa de investigaciones empíricas que han de ser realizadas. (Esto último parece particularmente necesario para superar el peligro del estancamiento en un discurso puramente abstracto y sobreideologizado en que amenazan desembocar la mayoría de las versiones conocidas de la "Teoría de la dependencia").

En primer lugar, debe rescatarse para el análisis de las relaciones internacionales de los países latinoamericanos la considerable importancia que para aquél tiene el *subsistema social*, particularmente la red de relaciones jerarquizadas de clases y grupos, y los procesos de creación y modificación de unas y otros; el control de la propiedad, los recursos, los ingresos y el

poder de decisión; los intereses, valores, actitudes, tendencias y comportamientos de las clases y de los grupos; las formas de explotación y dominación; la dinámica del conflicto, de la lucha y del cambio sociales.

En *segundo lugar*, la capacidad de influencia de las distintas clases y grupos y de sus componentes individuales en cuanto a las decisiones que definen y constituyen la política exterior de los Estados latinoamericanos, como resultante de la estratificación social, de la estructura de poder y del sub-sistema cultural-ideológico vigentes.

A partir de un encuadre de este tipo parecería discutible, *salvo como hipótesis de tendencia*, la afirmación de Ianni sobre la generalización y sistematización de las clases dominantes bajo la hegemonía norteamericana y según sus exigencias prioritarias, y sobre la continentalización de las clases y de sus contradicciones. Ello resultaría cuestionable a la vez desde el punto de vista de las fracciones hegemónicas y clases dominantes, y desde el punto de vista de las clases dominadas de América Latina.

La fracción hegemónica de las clases dominantes latinoamericanas parece estar constituida por la *nueva élite oligárquica*. En ella, por una parte, se integran los altos niveles de los sectores terratenientes, comerciales, financieros, industriales, políticos y militares, con cierto grado de coparticipación subordinada de la nueva clase media alta vinculada a la intermediación comercial y financiera, a la industrialización y los servicios, a la tecnoburocracia pública y privada.

Por otra parte se entrelaza en su conjunto con las corporaciones internacionales. Grupo más abierto y heterogéneo que la oligarquía tradicional, la nueva élite oligárquica ejerce hegemonía en un contexto nacional e internacional altamente conflictivo y dinámico,

y establece relaciones complejas y cambiantes con las clases nacionales y los centros y constelaciones internacionales de intereses y de poder. Así, por una parte, sus relaciones con el gobierno y las corporaciones de Estados Unidos tienden a la unidad pero no a la identidad de intereses y comportamientos. Las razones de unidad con el gobierno y las corporaciones de Estados Unidos están referidas a la dependencia del comercio exterior y de las inversiones y formas de asistencia extranjeras, a la explotación de los recursos y a la apropiación en común del excedente económico generado por los países latinoamericanos; a la comunidad de enemigos y amenazas actuales o potenciales (clases dominadas; movimientos, partidos y gobiernos populistas y socialistas). La plena identidad no se produce ni puede producirse, como bien señala Ianni, por los roces, tensiones y conflictos emergentes del reparto del excedente económico y por la tendencia hegemónica expansiva del gobierno y las corporaciones de Estados Unidos, que puede amenazar las bases y condiciones internas de dominación y explotación de la élite oligárquica (creación o agravamiento de contradicciones entre fracciones de las clases dominantes, y entre éstas y las clases dominadas), la autonomía mínima del Estado nacional, la propia existencia de la nación que la élite oligárquica explota, gobierna y administra. La capacidad de resistencia, de manobra y de negociación de la nueva élite oligárquica se halla restringida al mismo tiempo por la comunidad de intereses esenciales con el gobierno y las corporaciones internacionales de Estados Unidos, y por la incapacidad de desencadenar en su propio apoyo una movilización de las clases populares y de las mayorías nacionales cuya dinámica propia e ininterrumpida podría amenazar las bases mismas del sistema de dominación interna junto con las condiciones de dependencia externa.



De todas maneras, la capacidad de información, de toma de conciencia y de influencia sobre la definición y el manejo de las relaciones internacionales parece concentrarse fuertemente en los dirigentes y representantes de la nueva élite oligárquica, que logran así un papel decisivo en el diseño y aplicación de políticas internacionales coincidentes en el mayor grado posible con sus intereses e ingreso, status y poder. En esta categoría debe incluirse a los grandes propietarios y empresarios, especialmente los participantes en negocios internacionales; a los altos dirigentes políticos, administrativos y militares; y a un sector de intelectuales y técnicos y de funcionarios internacionales identificados con aquellos grupos.

En lo que se refiere a las mayorías nacionales, constituidas por gran parte de las clases medias y por la totalidad de las clases populares urbanas y rurales, la situación de dominados y explotados, las condiciones alienantes y opresivas de trabajo, de vida cotidiana, de clima cultural-ideológico y de sistema político, absorben y desgastan a los hombres y mujeres que son sus componentes individuales; los aislan en las vidas privadas y en los pequeños grupos, en las categorías y en los sectores, sin conexión entre sí. Producen un funcionamiento y una gradación de las víctimas; estimulan el individualismo, el egoísmo, la irresponsabilidad social, la competencia y el conflicto entre quienes deberían naturalmente sentirse y comportarse como aliados; privan a los componentes de las mayorías nacionales de tiempo, energía, posibilidades y estímulos para ampliar y enriquecer su experiencia, su información y sus relaciones sociales, para interpretar el mundo complejo en que viven y para ubicar las causas de las situaciones que sufren. Limitan su comprensión, sus aspiraciones, sus iniciativas, su capacidad y su confianza en las propias fuerzas y en las de la clase o el

grupo, para el manejo de las cosas y de los mecanismos sociales y para la imposición del cambio en un orden que parece permanente.

Si esta situación se produce con relación a los problemas de política nacional, con razón y fuerza mayores se reproduce en términos de la política internacional del respectivo Estado. El interés en la privatización de la vida impide percibir la existencia de relaciones directas entre los datos y problemas de la existencia cotidiana, de la política nacional y de la internacional. Esta última en particular se presenta a la vez como irrelevante e incontrolable. Sus elementos y alternativas son olvidados y abandonados, librando la responsabilidad y el control de sus decisiones y efectos a los que las tienen también para la vida social y política del país, con la esperanza mínima que la política exterior no llegue a afectar al hombre común de modo nocivo o catastrófico. Al mismo tiempo, la aceptación de la hegemonía y de la dominación internas los hace proclives a la aceptación y a la participación pasiva en movimientos y maniobras de tipo manipulatorio, para la diversión mistificatoria por parte de partidos y regímenes populistas, desarrollistas y bonapartistas de distinto signo.

Finalmente, no debe descartarse la consideración del papel inverso desempeñado por grupos, movimientos y partidos cuyos intereses y opiniones chocan con los de los grupos hegemónicos y clases dominantes y de sus expresiones políticas, capaces en mayor o menor grado de realizar una crítica específica o generalizada del actual sistema de relaciones internacionales de los países latinoamericanos y de las políticas que lo expresan y refuerzan, y capaces también de proponer modelos alternativos. Como bien señala Ianni, la llegada al poder de tales grupos, como en el caso de Cuba y Chile, se manifiesta de inmediato por el en-

trelazamiento y mutuo condicionamiento de las políticas internas y externas.

En todos los casos, parecería indiscutible el *papel decisivo de las estructuras y dinámicas internas* en la configuración de las relaciones y políticas internacionales, ya sea para constituir y mantener la dependencia, ya sea para atenuarla o destruirla.

En *tercer lugar*, es indispensable considerar el campo problemático constituido con referencia al actor por antonomasia de las relaciones internacionales, el *Estado-Nación* y, para el caso de los países latinoamericanos, la naturaleza, la estructura y el comportamiento de aquél.

En las peculiares condiciones de crisis estructural y de crisis de hegemonía, el Estado ha ido emergiendo y afirmándose como el actor que toma a su cargo el cumplimiento de las tareas y el logro de los fines siguientes:

1. Preservación de las bases y obtención de crecimiento mínimo y modernización relativa para un capitalismo dependiente, de desarrollo desigual y combinado.

2. Ejercicio de una función supletoria, para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas que no encuentran satisfacción adecuada a través del comportamiento del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras.

3. Despliegue de políticas compensatorias, anticíclicas y de mero crecimiento.

4. Defensa de las clases dominantes, refuerzo y consolidación de su acumulación y de su poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socio-económicas.

Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

5. Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al "Establecimiento". Correlativamente, exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre la distribución del ingreso y del poder.

6. Reajuste a las nuevas condiciones internacionales y regulación de las nuevas relaciones de armonía-conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido una técnica gubernativa más refinada y eficiente; un repertorio ampliado de instituciones, instrumentos y normas; la formación de nuevos elencos político-administrativos y profesionales. Estado y burocracia tienden a convertirse en un conglomerado social diferenciado, con intereses propios, y un grado apreciable de independencia y de papel arbitral respecto de las clases, fracciones y grupos. Su actuación es dual y ambigua. Operan por una parte como expresión del sistema e instrumento de las clases dominantes, y su actuación corresponde *en última instancia* a sus intereses. Por otra parte, no existe identificación absoluta e incondicional entre el Estado y su burocracia, y una clase determinada; ni subordinación mecánica e instrumental de lo primero hacia el segundo.

Esta somera caracterización del nuevo intervencionismo de Estado no puede menos que incidir en el modo de formación y de aplicación de la política internacional de los gobiernos latinoamericanos. Para ésta, como para cualquier otro tipo de política significativa el hecho clave está dado por la pluralidad, la di-

versidad, el carácter complejo y heterogéneo de los centros de intereses, de poder y de decisión, sus estrategias y misiones, sus influencias (clases, fracciones, grupos; organizaciones; instituciones). La resultante es una proliferación de racionalidades de diverso tipo; de los *actores* (sujetos y agentes) y de los centros de intereses, de poder y de decisión; de las funciones (económica, social, cultural-ideológica, política, militar); de *finés y medios*. Las racionalidades múltiples coexisten y se entrechocan; tratan de usar a las otras como medios para sus propios fines; se convierten unas en las otras sin identificarse completamente; operan una veces como desarrolladas y dominantes y otras como subdesarrolladas y dominadas. Entre las distintas racionalidades se establecen diálogos, intercambios de información, ensayos y errores, tensiones y conflictos, negociaciones y compromisos. La heterogeneidad y la incoherencia recíproca de las racionalidades, misiones y decisiones parciales implican que ninguna de ellas puede ser completamente sacrificada a otra, ni tampoco optimizable como si fuera única.

Por consiguiente, la pluralidad de centros, funciones, fines y medios —principales y secundarios, dominantes y dominados— que emergen de las relaciones internacionales, inciden en ellos, tienden a mantenerlas o a modificarlas, deben ser articulados, integrados y simultáneamente optimizados por el *arbitraje político del Estado*, en una decisión única, referida a la elección de una *función de preferencia*, globalizante y compleja, determinada por la *racionalidad de la coherencia y de la estabilidad del sistema total*.

La función de preferencia aplicada en toda decisión de la política internacional no es una simple yuxtaposición de racionalidades. Representa la fusión parcial —que no excluye sino supone las diferencias— en un conjunto complejo que participa en mayor o me-

nor grado de todas las racionalidades sin identificarse totalmente con ninguna. Es una unidad determinada por el predominio de una o varias racionalidades sobre las restantes, con la consiguiente elección de prioridades y la selección de agentes y sujetos beneficiarios. El poder latente de contestación de las racionalidades dominadas respecto a las dominantes explica la capacidad de evolución de la función de preferencia de la política internacional.

La racionalidad de la coherencia, la función de preferencia que la expresa y concretiza, resultan de un proceso siempre parcial e incompleto de integración. Las proporciones coherentes y óptimas entre los participantes y componentes nunca son conocidas *ex ante*. Se establecen de modo gradual y desigual, bajo la presión de los hechos, por la experiencia y las aproximaciones sucesivas, para la corrección de desequilibrios y rezagos peligrosos y comprobados, mediante la adopción de coherencias experimentadas. Este proceso tiende a lograr, desde la ausencia de incoherencias mayores, hasta la constitución progresiva de racionalidades provisorias cada vez menos imperfectas.

En síntesis, los conflictos y racionalidades parciales de las relaciones internacionales, dentro y fuera del Estado, se manifiestan, resumen y resuelven relativamente en y a través de la política internacional de aquél. La racionalidad de ésta participa de la racionalidad de la sociedad y del Estado correspondiente, está condicionada por ella y es uno de los elementos para su evaluación.

Como *observación final*, la riqueza de fuerzas, factores y circunstancias que intervienen en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, la dialéctica de lo externo y de lo interno es adecuadamente tomada en cuenta por Ianni, por ejemplo cuando examina de modo integrado el entrelazamiento entre la tácti-

ca norteamericana del aliado preferencial y los caracteres del actual modelo político brasileño y de su proyecto hegemónico respecto de Sudamérica. No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando hace referencia en el caso argentino a la reciente apertura del general Lanusse hacia una diplomacia sin fronteras ideológicas y a relaciones más estrechas con los países andinos. La misma, en efecto, no puede ser referida exclusivamente al temor de las fuerzas armadas y de ciertos grupos empresarios de la Argentina frente a la expansión brasileña, y debe tener tanto o más en cuenta, por el contrario, la presión de los problemas referidos a la estabilización del sistema socio-político argentino, a la salida institucional para el gobierno militar, y a la integración socio-política del peronismo.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\)](#). [Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

**PLACTED** abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

## Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: [catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar](mailto:catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar)