

REFLEXIONES SOBRE EL ANALISIS DE LAS POLITICAS  
EXTERNAS LATINOAMERICANAS\*

Hace unos meses los interesados en las relaciones internacionales de América Latina tuvimos ocasión de celebrar la aparición casi simultánea de dos recopilaciones de ensayos sobre políticas externas latinoamericanas: Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (editoras) *The Dynamics of Latin American Foreign Policies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984); y Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, editores, *Latin American Nations in World Politics* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984). El presente trabajo es algo así como una reseña ensayística de ambos volúmenes. No pretende principalmente evaluar la calidad de cada uno de los ensayos (de hecho, la mayor parte son excelentes); sino utilizar ambas recopilaciones como punto de partida para reflexionar acerca de la utilidad de diversos enfoques y conceptos teóricos, comunes al estudio de las relaciones internacionales generales y de la política externa, cuando se trata de aplicarlos a la América Latina. Los editores de cada uno de los volúmenes, así como algunos de sus colaboradores, también se refieren al tema; el presente trabajo es, tal vez, algo así como lo que habrían escrito en caso de haber tenido a la vista ambos volúmenes.

Hace algunos años, el autor de este trabajo examinó la posibilidad de aplicar la teoría general al análisis de las relaciones *interamericanas*, y el presente estudio podría considerarse como una limitada actualización de dicha tarea.<sup>1</sup> Sin embargo, desde

\*Trabajo preparado para el XII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, efectuado en Albuquerque, Nuevo México, el 19 de abril de 1985.

<sup>1</sup>Yale H. Ferguson, Compilador *Contemporary Inter-American Relations: A Reader in Theory and Issues* (Englewood Cliffs, J.J. Prentice-Hall, 1972); y Yale H. Ferguson, "Through Glasses Darkly: An Assessment of Various Theoretical Approaches to Interamerican Relations, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XIX, Nº 1 (febrero de 1977), 3 - 34.

entonces, se ve cada vez más claramente que las relaciones internacionales y las políticas externas de América Latina deben ser estudiadas en sí mismas. La hegemonía estadounidense en el hemisferio ha seguido reduciéndose; los países latinoamericanos han establecido una red cada vez más amplia de relaciones internacionales; varios países de la región han llevado adelante políticas externas notablemente "activistas" e "independientes"; varios han llegado también a ser a la vez importantes actores regionales y significativas potencias de mediana escala en la escena mundial; los procesos decisorios en materia de política externa se han hecho más complejos en la mayor parte de los países, y (gracias a estudiosos como los representados en ambos volúmenes tratados aquí) actualmente se sabe mucho más que antes acerca del contenido de las políticas externas latinoamericanas y de los factores que influyen en dicho contenido.

Sin embargo, aunque tenemos mucho más información que antes, el presente estudio sostiene una tesis pesimista: todavía no somos capaces de hacer muchas generalizaciones sistemáticas acerca de los motivos del comportamiento internacional de latinoamericanos y no son muy alentadoras las perspectivas de progresos considerables en este sentido. Como sugiere Alberto van Klaveren, una parte del problema consiste en que, en su mayoría, los trabajos sobre políticas externas latinoamericanas han sido estudios históricos y descriptivos de determinados países, muchas veces con el añadido de un pequeño afán prescriptivo.<sup>2</sup> Son pocos los estudiosos que han intentado hacer análisis sistemáticos que excedan las fronteras nacionales, a pesar de que el "progreso" teórico en el más amplio campo de las relaciones internacionales aparentemente proporcionaba múltiples instrumentos conceptuales para apoyar una investigación de ese tipo. El resto del problema es que la teoría de las relaciones internacionales se encuentra actualmente en estado caótico. En palabras de van Klaveren, ". . . existen muchos elementos diferentes que podrían utilizarse en análisis sistemáticos que excedan los límites nacionales, pero estos aún no han sido sistematizados ni integrados en un enfoque coherente y global".<sup>3</sup> Se refiere principalmente a los

<sup>2</sup> Alberto van Klaveren, "The Analysis of Latin American Foreign Policies Theoretical Perspectives" en Heraldo Muñoz and Joseph S. Tulchin compiladores, *Latin American Nations in World Politics* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984). 2 (en adelante, M & T).

<sup>3</sup> Ibid.

trabajos de personas dedicadas a los estudios latinoamericanos, pero esto se aplica, y aún más, en la "disciplina" mayor de las relaciones internacionales. Según dice un refrán, la vejez llega antes que la inteligencia, pero lo verdaderamente complicado es que la inteligencia llega mucho antes que la sabiduría. Tenemos información y un espacio de sobrecarga teórica, que paradójicamente se traduce en una ignorancia mucho más profunda que antes.

### *El Estado y la Sociedad en América Latina*

*Estado.* Principiemos por considerar diversas definiciones de la unidad básica y constituyente de las relaciones internacionales, el "Estado". Prácticamente todas las voces autorizadas coinciden en señalar que, cualesquiera sean los otros atributos de un estado, en los tiempos modernos se ha tratado definitivamente de una unidad territorial. La mayor parte de los estados latinoamericanos han existido hace más de 150 años, pero un sorprendente número de ellos aún se disputan activamente sus fronteras: Guatemala/Belice, Nicaragua/Colombia (varias islas en la costa de Nicaragua), Colombia y Venezuela (aguas y algunas islas en el Golfo de Venezuela), Venezuela/Guyana, Guyana/Suriname, Ecuador/Perú, Bolivia/Paraguay, Bolivia/Perú/Chile, Argentina/Chile, y Argentina/Reino Unido (Falklands/Malvinas, etc.).<sup>4</sup> ¿Qué pasa entonces con una segunda definición, la de Max Weber, en el sentido de que un Estado es la entidad que posee el monopolio de la violencia legítima? Muchos gobiernos latinoamericanos carecen de tal manera de legitimidad que su derecho al control exclusivo de la violencia es estrictamente hipotético. El respeto por Weber no habría impedido que los militares chilenos asaltaran el Palacio de la Moneda ocupado por el Presidente Salvador Allende, ni tampoco habría persuadido a los contras en Nicaragua ni al FMLN en El Salvador a deponer sus armas.

*Nación.* A pesar de muchos años de independencia oficial, gran parte de América Latina sigue afectada por el fenómeno de "ausencia de nación". En este sentido, el territorio ha significado

<sup>4</sup>Véase Jack Child, "Inter-State Conflict in Latin America in the 1980s" en Jennie K. Lincoln and Elizabeth G. Ferris compiladoras, *The Dynamics of Latin American Foreign Policies; Challenges for the 1980s* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1984), 21-35. (En adelante, L&F).

muchas veces una barrera. Respecto de Bolivia, Waltraud Queiser Morales escribe lo siguiente:

Los obstáculos geofísicos enormes que enfrenta la infraestructura de transporte y comunicaciones refuerzan las fuerzas divisionistas de los patrones socioculturales. Las cadenas andinas separan las zonas altas de la costa del Pacífico y del resto de Bolivia. La Cordillera Real se divide en la Cordillera Central y la Cordillera Oriental, separando entre sí las poblaciones de los valles de Cochabamba, Sucre y Tarija, así como de las tierras altas y de las tierras bajas. La comunicación con estas últimas depende en su mayor parte de sistemas pluviales que en general fluyen hacia el noreste, apartándose de las bases pobladas del país en dirección al Brasil. En síntesis, excepto el altiplano, ninguna región está integrada como tal, y menos con el resto del país. Esta situación ha llevado a los comentaristas a caracterizar a Bolivia como "tierra dividida", y tres naciones en vez de una.<sup>5</sup>

Observa W. Raymond Duncan: "Los indios distinguen entre indígenas de tierras altas y de tierras bajas en Bolivia, y entre identidades de aldea en Guatemala o Perú. La diferenciación lingüística entre quechua, aymara y guaraní en los países andinos también fragmenta la comunidad indígena. . . [Las agrupaciones indígenas latinoamericanas] hablan al menos 73 idiomas, y se han identificado más de 355 tribus diferentes"<sup>6</sup> Además, los patrones migratorios —México/Estados Unidos, Guatemala/México, El Salvador/Honduras, Colombia/Venezuela, etc.— sugieren que ante la pobreza crónica o la inestabilidad política, el sentido de "nación" no basta para mantener a muchos nacionales dentro del territorio. Por otra parte, es imposible negar que el nacionalismo es una fuerza muy potente que influye en las políticas externas latinoamericanas, y que de hecho es la principal razón por la cual las disputas fronterizas llevan tan fácilmente a confrontaciones.

*Regímenes y cambio político.* Como observa Joseph S. Tulchin, gran parte de lo escrito acerca de tipos de regímenes tiende a afirmar que mientras más cerrados sean estos, más restrictiva e inflexible será su política externa. Aun si se acepta la validez general de esta proposición, ella no implica, por ejemplo, que se

<sup>5</sup> Waltraud Queiser Morales, "Bolivian Foreign Policy: The Struggle for Sovereignty" en L&F 172.

<sup>6</sup> W. Raymond Duncan, *Latin American Politics; A Developmental Approach* (New York: Praeger, 1976), 121.

pueda predecir el contenido significativo de la política externa de un determinado país simplemente con saber que su sistema político es "burocrático-autoritario". Tulchín señala que "Argentina, Brasil y Chile, tres regímenes burocrático-autoritarios, muestran patrones muy diferentes de comportamiento internacional, y cada uno de ellos ha alterado su comportamiento en este aspecto durante el período en que sus estados han tenido este carácter"<sup>7</sup>. Los avatares de los regímenes democráticos han sido también semejantes. William A. Hazleton observa que el deterioro en las condiciones económicas contribuyó a limitar el "activismo" de la política externa venezolana durante el gobierno de Luis Herrera Campins, y amenaza con hacer lo mismo en el régimen de Belisario Betancur en Colombia.<sup>8</sup> Por otra parte, por supuesto, un cambio de régimen suele llevar a importantes cambios de política, como sucedió en Argentina, al producirse la transición de un régimen burocrático autoritario a un régimen democrático encarnado en Raúl Alfonsín, respecto del apoyo a la campaña contra Nicaragua y el FMLN en El Salvador. Sin embargo, los cambios de política han sido igualmente notables cuando los que cambian son sólo los gobiernos y no los regímenes. Por ejemplo, los gobiernos de México y Venezuela posteriores a los de Luis Echeverría y Carlos Andrés Pérez, respectivamente, han dado al SELA un apoyo muchos menos entusiasta que el de sus fundadores. Cabe preguntarse qué explica los cambios en la política externa venezolana: el cambio de gobierno (de Pérez a Herrera Campins), o los problemas económicos, o ambos factores, o incluso otros. Un enfoque diferente de la influencia de los tipos de régimen, hasta ahora en general inexplorados es el de los efectos ejercidos sobre la política de régimen por la opinión que de él tenga en el exterior. Un posible ejemplo es el del régimen militar de Argentina a fines de los años setenta, que llegó a ser considerado una especie de paria en el plano internacional. ¿Influyó esto, directamente o indirectamente, sobre las élites militares responsables de la política? ¿Las hizo entonces susceptibles de emprender aventuras externas como la campaña de las Malvinas? ¿Al emprender dicha aventura tenían mayor presión para lograr un resultado favorable que un régimen que la mayor parte de la comunidad internacional considerara "legíti-

<sup>7</sup> Joseph S. Tulchin, "Authoritarian Regimes and Foreign Policy: The Case of Argentina" en M&T, 188.

<sup>8</sup> William A. Hazleton, "The Foreign Policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, Competition, and Conflict" en M&T, 170.

mo"? ¿Qué relación existe entre la legitimidad "internacional" y la legitimidad "nacional"?

¿Acaso la legitimidad es casi exclusivamente un reflejo de las perspectivas que se tienen dentro del propio país acerca de un régimen? Afirma Tulchin:

... la capacidad de un régimen autoritario para comprometer los recursos nacionales en aras de objetivos de política externa depende no sólo de la popularidad del objetivo sino también del éxito de la aventura, en el corto plazo, y del grado de consenso nacional previamente obtenido por el régimen para sus modelos políticos y económicos. Más aún, sugiere que un régimen autoritario corre un riesgo mucho mayor que un régimen basado en el apoyo popular al comprometer tales recursos en aventuras internacionales. Las consecuencias de la derrota son mucho peores que las que recaerían sobre un régimen democrático.<sup>9</sup>

¿La legitimidad de un régimen depende del tipo de régimen, del éxito de sus políticas económicas, de ambos factores, o de qué? Howard J. Wiarda y otros han sostenido que la tradición política esencialmente "corporativista" de América Latina (como la de gran parte del resto del Tercer Mundo) es "diferente" de la tradición política occidental "liberal".<sup>10</sup> En ese caso ¿por qué ha sido tan difícil para los regímenes autoritarios como los argentinos anteriores a Alfonsín establecer su legitimidad? ¿Solamente por el fracaso de sus políticas económicas, o por un problema más fundamental? ¿Acaso en Argentina, como en la mayor parte de América Latina, coexisten una tradición autoritaria dominante y las aspiraciones de liberalismo político, con lo que se hace difícil que cualquier régimen no surgido de las urnas logre establecer su legitimidad —mientras que a su vez los regímenes elegidos caen víctimas de la fuerza de la tradición autoritaria?

*Políticas, Tradición e Ideología.* Observa van Klaveren:

... durante los primeros años [después de 1964] el nuevo régimen autoritario [brasileño] revirtió completamente las políticas de sus predecesores y adoptó una política externa relativamente pasiva, caracterizada por una postura estrecha y muy ideológica

<sup>9</sup>Tulchin, "Authoritarian Regimes", 195-196.

<sup>10</sup>Véanse, por ejemplo Howard J. Wiarda: "Democracy and Human Rights in Latin America: Toward a New Conceptualization," *Orbis*, XXII No 1, (primavera 1978), 137-160 y *Ethnocentrism in Foreign Policy: Can We Understand the Third World?* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1985).

en relación al resto del mundo. El contraste con las políticas anteriores fue especialmente evidente, por cuanto los dos últimos regímenes democráticos habían intentado llevar adelante una política externa activista y reformista, orientada al establecimiento de nuevas vinculaciones con otros países y regiones, especialmente en el Tercer Mundo, y a la aplicación de una política más independiente en relación con los Estados Unidos. Sin embargo, lo más interesante fue la brevedad de este cambio de una política independiente y favorable al Tercer Mundo. A pesar de que el régimen autoritario siguió siendo esencialmente el mismo, a comienzos de 1970 el Brasil adoptó nuevamente una política externa activa, caracterizada por su pragmatismo y adaptabilidad a los cambios externos.<sup>11</sup>

La experiencia brasileña, así como la de otros países, sugiere que la tradición de la política externa es en sí misma un factor potente para conformar la política externa posterior. Dice Wayne Selcher:

La política externa brasileña se apoya en un amplio consenso de valores dentro del gobierno. . . Las grandes divisiones en el seno del gobierno en torno a asuntos de importancia han sido casi siempre la excepción y no la regla. Siguen siendo más comunes las controversias relativas a asuntos de prioridades y de estilo, y no de diferencias en cuanto a las metas.<sup>12</sup>

México ha defendido con tenacidad los principios de no intervención y de pluralismo ideológico. Respecto del Perú, observa Helan Jaworski:

Uno de los puntos más discutidos es si hubo o no un quiebre en la política externa peruana al producirse el cambio de regímenes en 1968. La respuesta es a la vez sí y no. En cuanto a la acción, en sólo unos pocos meses se comenzó a aplicar una política externa de un dinamismo sin precedentes en la diplomacia peruana. . . Por otra parte, aunque es cierto, que el país debió enfrentarse a una serie de acciones de origen externo durante ese lapso, no es menos cierto que, en materias de gran importancia, las líneas principales de acción no hicieron sino continuar, enfatizar y con el tiempo poner en práctica las propuestas que hacía ya años elaboraba la diplomacia peruana.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Van Klaveren, "Analysis", 11.

<sup>12</sup> Wayne Selcher, "Brazil's Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas" en L&F, 102.

<sup>13</sup> Helan Jaworski C., "Peru: The Military Government's Foreign Policy in its Two Phases (1968-1980)", en M&T, 204.

Para explicar la política externa de los gobernantes militares posteriores a 1976 en Argentina, Tulchin también se basa en parte en "la fortaleza histórica y la continuidad de los principios axiomáticos de la política externa"<sup>14</sup>

En qué momento se transforman los "principios axiomáticos" y "amplio consenso de valores" en "ideología". Numerosos autores observan, por ejemplo, la influencia del pensamiento "geopolítico" sobre las políticas externas de los estados sudamericanos. Tulchin se refiere a la determinación de los militares argentinos de "asegurar las fronteras nacionales" especialmente en el Canal de Beagle y en las Malvinas.<sup>15</sup> Howard Pittman observa que "Chile ha llevado la delantera en el desarrollo y aplicación de nuevos conceptos geopolíticos al mar y a la Antártica"; caracteriza al régimen de Pinochet como líder de un verdadero "renacimiento de la geopolítica", y recuerda que el propio presidente Pinochet fue profesor de geopolítica en la Academia de Guerra del Ejército y autor de un libro sobre el mismo tema.

Afirma Pittman: "El gobierno de Pinochet utiliza análisis geopolíticos para llegar a soluciones geopolíticas, las que a su vez se traducen en políticas y acciones de gobierno".<sup>16</sup> Respecto de los regímenes militares del Cono Sur en general, escribe Selcher: Desde alrededor de 1975. . . el subsistema regional del Cono Sur se ha visto cada vez más afectado por la aplicación de una diplomacia de la seguridad nacional a muy alto nivel. Habiéndose derrotado la subversión interna, y cuestionándose seriamente aún la extensión del papel geopolítico de los militares, los gobiernos de esta tendencia orientaron sus doctrinas de seguridad nacional no ya hacia adentro sino hacia afuera, en torno a un conjunto a asuntos en general territoriales y de recursos, los que, por definición, implicaban conflicto con los intereses nacionales de estados vecinos que invocaban derechos en relación con el mismo territorio, área oceánica, o recurso.<sup>17</sup>

Sin embargo, Selcher advierte que sería un error plantear una distinción muy nítida entre el comportamiento de las democracias "pacíficas" del norte y "de los gobiernos militares agresivos,

<sup>14</sup> Tulchin, "Authoritarian Regimes", 198.

<sup>15</sup> *Ibid.*, 198.

<sup>16</sup> Howard Pittman, "Chilean Foreign Policy: The Pragmatic Pursuit of Geopolitical Goals", en L&F, 131.

<sup>17</sup> Wayne S. Selcher, "Recent Strategic Developments in South America's Southern Cone", en M&T, 111.



de orientación geopolítica, del Cono Sur, con la *apertura* brasileña como tercer modelo. . .” Los supuestos acerca de los regímenes no explican las permanentes escaramuzas entre Perú y Ecuador, ni el crecimiento a la fuerza aérea venezolana, grave motivo de preocupación para Guyana y Colombia, países que tienen disputas fronterizas con Venezuela.<sup>18</sup> En cuanto a Bolivia, país intermedio, observa Morales:

Si para algunos países la geopolítica puede implicar un estudio de metas expansionistas en política externa, para la Bolivia contemporánea las metas geopolíticas han sido de carácter reactivo. Bolivia es, y ha sido tradicionalmente, una zona de intensa rivalidad y conflicto intrarregional. Con excepción de las victorias de independencia de Sucre y Santa Cruz, la geopolítica, en el caso de Bolivia, ha debido ocuparse de las consecuencias de la derrota, tanto diplomática como bélica. La geopolítica, simbolizada en la incesante campaña para recuperar el acceso soberano al mar, ha sido el factor constante de la política externa boliviana y ha proporcionado una continuidad diplomática independiente de las coaliciones políticas y de las ideologías de los diversos regímenes. La dependencia de Bolivia también fue condicionada por factores geopolíticos, no sólo porque todos sus intercambios económicos se encuentran con el obstáculo de su situación de país sin litoral, sino también porque la geografía lleva al país a un estrangulamiento potencial entre sus vecinos y limita las opciones de alineamiento ideológico y diplomático con el sistema internacional de naciones.<sup>19</sup>

Para Morales, la geopolítica boliviana aparece como la antítesis misma de la ideología; es decir, como una reacción prácticamente inevitable a las influencias externas.

Esto plantea todavía otra cuestión: ¿Las metas tradicionales de política externa o la ideología son en sí mismas factores importantes para explicar los resultados en materia de política externa, o sólo reflejan otros factores? Por ejemplo, acerca de las políticas del gobierno de Frei en Chile, dice Manfred Wilhelmy:

En la política externa, el énfasis ideológico, fue particularmente notorio en los primeros años del período presidencial. La ideología demócratacristiana, enunciada sobre todo por Frei en numerosos escritos, contribuyó a establecer los principales temas de su ofensiva diplomática, a estructurar las

<sup>18</sup> *Ibid.*, 102.

<sup>19</sup> Morales, "Bolivian Foreign Policy", 171-172.

percepciones de gobierno, y a configurar un estilo de acción internacional de tipo reformista, y marcadamente activista.<sup>20</sup> Entonces ¿reflejó la política chilena en este período al Partido Demócrata Cristiano, a la democracia cristiana como movimiento internacional, a Eduardo Frei como persona, o a la función que cumple en Chile el presidente? Acerca de Venezuela, John D. Martz escribe:

Al considerar los dos partidos predominantes en Venezuela se aprecia que el COPEI ha recibido mayor influencia de principios ideológicos y filosóficos y ha respondido más a ellos. Ha tomado como base el pensamiento y los escritos de Rafael Caldera, hecho que no cambió fundamentalmente bajo el gobierno de Herrera a pesar de la rivalidad y la hostilidad existente entre ambas personas.<sup>21</sup>

Martz señala la influencia de los conceptos de "justicia social internacional" y "pluralismo ideológico" sustentados por Caldera. En cuanto a Acción Democrática, según Martz:

Tratándose de Acción Democrática. . . se observa que las consideraciones ideológicas son un factor menos decisivo para la determinación de la política externa. . . El más conocido de sus principios fue el apoyo a la democracia en oposición al militarismo y a los regímenes inconstitucionales, que se encarno en la doctrina Betancourt. Sin embargo, esta actitud no sólo respondía a principios sino también al pragmatismo, y al cambiar las circunstancias fue dejada de lado por Carlos Andrés Pérez, sin mayor protesta del propio Betancourt, podría decirse. . . Como objetivos principales de Acción Democrática en materia internacional pueden señalarse, en primer lugar, la defensa de la democracia política y de la independencia, y en segundo lugar, un énfasis en la solidaridad latinoamericana. Es evidente que ninguno de ellos constituye un principio claramente ideológico del cual podría desprenderse lógicamente una determinada política en direcciones predecibles. Ambos reflejan tanto el marco político interno como el marco hemisférico en el cual surgió Acción Democrática hace cuatro décadas, y no la distinguen significativamente de organizaciones partidistas rivales.<sup>22</sup>

<sup>20</sup>Manfred Wilhelmy, "Politics, Bureaucracy, and Foreign Policy in Chile" en M&T, 50.

<sup>21</sup>John D. Martz, "Venezuelan Foreign Policy and the Role of Political Parties" en M&T, 142.

<sup>22</sup>*Ibid.*, 143.

En consecuencia, en Venezuela, ¿Se trata acaso de tradiciones de política, de ideología? ¿De la influencia de los partidos (COPEI y AD)? ¿De la Democracia Cristiana y la Social Democracia como movimientos internacionales? ¿De las opiniones personales de los principales estadistas, Caldera y Betancourt?, ¿Del papel presidencial en Venezuela, que vinculó dichas opiniones personales a la política externa? o ¿de reacciones a un marco internacional o hemisférico general, actual o histórico? En un sentido similar, qué podría decirse de la identificación hecha por Edward González (y destacada por Van Klaveren) de “tres tendencias diferentes en la política externa” de Cuba: “la tendencia económica pragmática, encabezada por Carlos Rafael Rodríguez; la tendencia política revolucionaria, encabezada por Fidel Castro; y la tendencia de misión militar encabezada por Raúl Castro y otros oficiales del ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias? Como señala Van Klaveren: “queda implícito que las interacciones complejas entre estas tendencias explican las decisiones importantes y los cambios de política externa”.<sup>23</sup> ¿Acaso se trata aquí de ideologías en competencia, de determinadas personas, de diversos grupos de élites políticas, o de política burocrática?

Aun si pudiéramos distinguir la ideología de otros factores, muchas veces encontraríamos que la propia ideología tiene un limitado poder explicativo. En primer lugar, como sucede en la actual Bolivia, donde la polarización y la fragmentación ideológica son extremas, puede haber tal tónica de que las ideologías tengan una influencia nula sobre las políticas. En segundo lugar, como sugieren las observaciones de Martz sobre los principios de la AD venezolana, algunos principios ideológicos son de carácter tan general que no entregan mayores pautas para políticas concretas. Finalmente, por útil que sea la ideología para explicar algunas políticas, sólo el “pragmatismo” (¿qué influencias concretas reflejan a su vez?) puede explicar otras. Por ejemplo, Gordon analiza la clasificación hecha por Edward Milenky de las dos principales “tendencias” de la política argentina:

Los liberales clásicos generalmente destacan la libertad de comercio, el crecimiento sobre la base de las exportaciones,

<sup>23</sup> Van Klaveren, “Analysis”, 15. Se hace referencia al texto de Edward González, “Institutionalizations, Political Elites, and Foreign Policies” en Cole Blasier y Carmelo Mesa-Lago, compiladores, *Cuba in the World* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1979), 3 - 36.

la apertura a la inversión externa, y una mayor integración en el sistema comercial y monetario internacional. En lo político, tienden al conservantismo y son activamente anticomunistas. Suelen promover una estrecha vinculación con los Estados Unidos y Europa. El criterio estatista-nacionalista, como lo indica su nombre, es más abiertamente nacionalista y plantea su política económica a partir de diversas formulaciones de la perspectiva de la dependencia. El diversificado grupo de líderes estatistas nacionalistas cuestionan el papel de Argentina en la división internacional de la riqueza y del trabajo. Por ejemplo, como suplemento de las exportaciones agrícolas, buscan una diversificación de los patrones comerciales, una expansión del control estatal sobre sectores vitales de la economía, y la regulación de la inversión extranjera. Los partidarios de este criterio pueden también hacer hincapié en mayores vinculaciones con el resto de los países latinoamericanos, en la integración regional, y en una política externa de carácter no alineado.

Los líderes militares que simpatizan con este criterio proponen mayor proteccionismo, industrialización nacional, y autosuficiencia como un método de garantizar la autonomía del país.<sup>24</sup>

Sin embargo, nos dice Gordon: "dejando de lado estas distinciones ideológicas, los grupos de mayor influencia en la política externa argentina tienden a concentrarse en el "centro" y "la mayor parte de los gobiernos ha tomado en cuenta ideas tanto de la perspectiva liberal clásica como de la perspectiva estatista-nacionalista".<sup>25</sup> Presumiblemente, esto contribuye a explicar anomalías tales como que los regímenes militares derechistas posteriores a 1976 hayan estrechado las relaciones comerciales con la Unión Soviética.

*El papel y la persona del Presidente en relación con las decisiones.* Tradicionalmente en América Latina, más aún que en los Estados Unidos, la política externa se ha reservado al Presidente. Así sucede todavía en la actualidad, a pesar de que la creciente complejidad de los gobiernos y de las sociedades latinoamericanas actualmente obliga a considerar (como se hará más adelante) una

<sup>24</sup> Dennis K. Gordon, "Argentina's Foreign Policies in the Post-Malvinas Era" en L&F, 87. Se hace referencia a Edward S. Milenky, *Argentina's Foreign Policies* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1978), 3 - 5.

<sup>25</sup> Gordon, "Argentina's Foreign Policies", 87.

gama más amplia de actores en el proceso de formulación de políticas. Es significativo que el ensayo de Wilhelmy acerca de vida política, burocracia y política externa en Chile dedique atención preferente a la presidencia chilena. Por ejemplo, Wilhelmy caracteriza el papel de Frei en la política externa como el de un "animador" más que un árbitro entre posiciones contradictorias, situación que según el mismo autor no se dio en su relación con los asuntos internos. También Allende tuvo un papel decisivo en la definición de las posturas internacionales de Chile durante sus años en el poder, pero por necesidad su gobierno se preocupó principalmente de problemas internos. En opinión de Wilhelmy, Pinochet "también se ha distinguido por su activa dirección de la política externa. . . importantes decisiones de política externa han provenido directamente de las iniciativas presidenciales". Como Frei, Pinochet se ha transformado en un "animador ideológico".<sup>26</sup>

Como ya se ha observado, la primacía de la función presidencial es difícil de distinguir del nivel de análisis individual o de otro tipo. La formulación personal de Frei respecto de la ideología demócratacristiana y la visión geopolítica del mundo de Pinochet, dado el papel decisivo que cumplieron, dejaron de ser asuntos puramente "individuales". Lo mismo puede decirse de las excentricidades de Ríos Montt en Guatemala. Jennie K. Lincoln informa que "su comportamiento muchas veces errático llevó a los otros líderes centroamericanos a considerarlo con sospecha y en cierta medida a aislarlo".<sup>27</sup> Las inteligentes observaciones de Elizabeth G. Ferris respecto de los recientes presidentes de México también sugieren algunos de los problemas analíticos que presenta el tema:

La formulación de la política externa ha sido tradicionalmente dominio exclusivo del presidente, y había fuertes razones de política personal para la abierta simpatía demostrada por López Portillo hacia al menos algunos de los movimientos revolucionarios centroamericanos. Dicha simpatía correspondía a su deseo de ser recordado como estadista, de distraer la atención de la campaña de Miguel de la Madrid, y de marginarse de las consecuencias negativas de la situación casi

<sup>26</sup>Wilhelmy, "Politics, Bureaucracy", 51.

<sup>27</sup>Jennie K. Lincoln, "Central America: Regional Security Issues" en L&F, 201.

catastrófica en el plano económico. Mientras Echeverría buscaba un lugar en la historia para su activismo tercermundista, López Portillo procuró lo mismo a través de sus políticas innovadoras en Centroamérica. Por su parte, De la Madrid ha tratado de elaborar políticas externas regionales que lo distinguan de las iniciativas de López Portillo, basándose en la tradición mexicana de otorgar los cambios sociales progresistas en la región.<sup>28</sup>

El intento de López Portillo de marginarse de la situación económica, prácticamente catastrófica, implica factores causales en el plano de las presiones internas y externas, lo que nos recuerda la interpretación clásica del "radicalismo" de la política externa mexicana: se considera como una premeditada forma de distraer la atención ante los fracasos internos de la revolución y la dependencia en las relaciones externas.

El que De la Madrid se base en un tema tradicional de la política externa mexicana recuerda, por supuesto, nuestras observaciones acerca de la influencia que ejercen la tradición y de la ideología sobre dicha política. Además, según observa Ferris, "todos los presidentes mexicanos enfrentan desde dentro del gobierno presiones que hacen aún más difícil la formulación de una política externa". En el caso de López Portillo, "las presiones burocráticas y políticas (provenían) del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de los partidos de oposición, y también de miembros del propio gobierno".<sup>29</sup> Es a este tipo de presiones que nos referiremos a continuación.

*Burocracia, legislaturas y partidos políticos.* Observa Van Klaveren que el análisis de la formulación de las políticas externas desde una perspectiva de los conflictos burocráticos "nunca ha gozado de gran popularidad entre los latinoamericanistas, lo que parece comprensible dados los fuertes niveles de centralización y de concentración del poder que caracterizan a los sistemas políticos de la región". Además, la competencia burocrática que efectivamente existe "se da dentro de ciertos límites, porque hay restricciones externas. . . y valores comunes a todos los participantes". Sin embargo, según dice Van Klaveren:

" . . . el enfoque sigue siendo valioso. En primer lugar, algunas burocracias latinoamericanas encargadas de política

<sup>28</sup> Elizabeth G. Ferris, "Mexico's Foreign Policies: A Study in Contradiction", en L&F, 219.

<sup>29</sup> *Ibid.*

externa tienen una relativa complejidad. Comprenden grupos muy diferenciados y especializados, cada uno con sus propias percepciones e intereses. En segundo lugar, incluso en aquellos casos en que sólo un sector de la burocracia parece influir en asuntos de importancia, el grupo no es necesariamente monolítico. Por último, ha habido claros indicios de disputas burocráticas internas en algunas decisiones cruciales en materia de política externa en América Latina.<sup>30</sup>

Como parecen sugerirlo algunas de las afirmaciones de Van Klaveren, dista de ser fácil determinar con precisión en qué consiste un "comportamiento burocrático" e identificar las entidades específicamente pertinentes para el análisis. La forma en que Tulchin se refiere al caso argentino sirve de ilustración del primero de estos dos problemas básicos. Observa que, al analizar la experiencia de los gobiernos militares posteriores a 1976, "deben considerarse, aunque tal vez sin tomarlo como base, los enfoques conocidos como de política burocrática y de cultura política".<sup>31</sup> El mismo otorga considerable importancia al carácter "cerrado" del proceso decisorio, como puede verse en lo que sigue:

En términos formales o institucionales, la unidad de las fuerzas armadas se tradujo en unidad en la junta y por el derecho de cada uno de los servicios a vetar cualquier política con la cual no estuviera de acuerdo.

Esto se conocía como *veto compartido*, y muchas veces llevaba a situaciones muy parecidas a las de gobierno por comité, lo que creaba enormes atascamientos administrativos. Para proteger a la junta de toda apariencia de desacuerdo, la negociación y las transacciones solían relegarse a entidades subordinadas, sobre todo al Comité de Acción Legislativa (CAL) y a un amplio y variable repertorio de subcomités *ad hoc* con representación de cada uno de los servicios. Si dentro de alguna de estas entidades no podía llegarse a un acuerdo y no se trataba de materias directamente vinculadas al interés nacional, la decisión se postergaba. . .

La insistencia en una unidad formal dentro de la junta tenía también consecuencias más mortíferas. Una vez que un asunto de política se presentaba a la junta y se tomaba una decisión, se publicaba como un acto del Estado, representado por las fuerzas armadas unificadas. Las diferencias de

<sup>30</sup> Van Klaveren, "Analysis", 14.

<sup>31</sup> Tulchin, "Authoritarian Regimes", 187.

opinión en el seno de la junta solían expresarse *a posteriori* por parte del servicio minoritario, que baleaba, en las calles de Buenos Aires y a pleno día, a algún representante de los servicios mayoritarios. . .

Los atascamientos del proceso decisorio y las discontinuidades del proceso de política burocrática se agravaban dada la tradicional desconfianza que sentían los militares ante los expertos civiles en quienes debían confiar para obtener información y asesoramiento acerca de una amplia gama de aspectos de política. El problema era especialmente agudo en el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo personal de carrera parecía muchas veces estar en desacuerdo con sus superiores militares. . .<sup>32</sup>

Así, en opinión de Tulchin, el "dilema" de los gobiernos militares y la causa de sus derrotas en política externa no era "una falta de profesionalismo del cuerpo diplomático ni una falta de información. . . (sino) falta de canales para que dicha información llegara a quienes tomaban las decisiones en el gabinete y en la junta".<sup>33</sup> Pregunta: la explicación de Tulchin ¿se refiere a "política burocrática", al análisis del régimen, o a "pensamiento grupal" (groupthink) a nivel de la junta y el gabinete?

Un segundo problema consiste en identificar las entidades burocráticas que participan en el proceso. Tulchin menciona "un amplio y variable repertorio de subcomités *ad hoc*" Ferris, al describir las condiciones en México, destaca que no sólo existe competencia entre organismos (como en el caso del GATT, que se analizará más adelante al tratar los grupos de intereses) sino serias disputas entre facciones dentro de las entidades. Sobre la política en materia de refugiados, señala:

La Secretaría de Gobernación, encargada de manejar casos de refugiados, está cargada de contradicciones en cuanto a políticas y de divisiones internas. Mientras las autoridades de la Gobernación han sostenido que "ni un solo exiliado —con o sin papeles en orden— será expulsado de México", otros funcionarios, con interpretaciones diferentes, de hecho sabotean tales principios expulsando refugiados a diestra y siniestra. Además la Secretaría de Relaciones Exteriores se muestra más dispuesta que la Gobernación a otorgar asilo político.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> *Ibid.*, 190 - 191.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 191.

<sup>34</sup> Ferris, "Mexico's Foreign Policies", 219 - 220.



El análisis que Alexandre de S.C. Barros hace del Brasil destaca otra dimensión más del problema, el cómo se desdibujan las distinciones burocráticas mediante una superposición de cargos:

. . . una característica de Itamaraty, que se ha acentuado recientemente, es que los diplomáticos ocupan puestos en otros organismos de gobierno. Sólo a modo de ejemplo, el jefe de la casa civil de la presidencia tiene tres asesores que son diplomáticos profesionales; el vocero del presidente es un diplomático profesional, y se ha asignado a diplomáticos a la Escuela Nacional de Inteligencia. El presidente del organismo brasileño de Energía Nuclear (Nuclebrás) es diplomático; también lo son los consejeros en materias internacionales de varios ministerios. . . En vez de ser ocupado por oficiales militares, como ha sucedido en otros países con las cancillerías y sucedió también en casi todo el resto de los ministerios brasileños, Itamaraty revirtió la tendencia: los diplomáticos aumentaron su presencia fuera de los márgenes de su propio campo profesional.<sup>35</sup>

Por último, ¿en qué medida puede analizarse a los militares como a "cualquier otro" actor de la burocracia? Como observa Tulinchin, los servicios se esmeran mucho en presentar un frente unido, pero las rivalidades entre servicios y las diferencias respecto de las políticas siguen existiendo. A pesar de ello Gordon, por ejemplo, atribuye a "divisiones en el seno del comando militar" el que "Argentina no haya entregado asistencia directa para apoyar el vacilante gobierno de Anastasio Somoza en Nicaragua".<sup>36</sup> Los militares pueden comportarse como cualquier otra burocracia, y desdibujar su identidad mediante la "ocupación" militar de funciones burocráticas fuera de la presidencia o de la junta de gobierno. Por otra parte, es evidente que los militares no son como cualquier otra burocracia: tienen una capacidad especial para esgrimir la fuerza a fin de imponer sus posiciones en materia de políticas y de proteger sus intereses institucionales. En consecuencia, incluso en aquellos países en que los militares están supuestamente "domados", siguen teniendo tendencia a influir poderosamente en las políticas. Acerca de México, dice Ferris: "Aunque los rumores de un golpe militar en México eran en general

<sup>35</sup> Alexandre de S.C. Barros, "The Formulation and Implementation of Brazilian Foreign Policy: Itamaraty and the New Actors" en M&T, 32-33.

<sup>36</sup> Gordon, "Argentina's Foreign Policies," 93.

infundados, en el régimen de López Portillo los militares llegaron a ejercer un papel de creciente importancia en la formulación de la política externa. Este papel activista de los militares se ha mantenido en el régimen de De la Madrid".<sup>37</sup>

Aparte de sus limitaciones, el enfoque de políticas burocráticas efectivamente aporta luces importantes acerca del proceso de formulación de políticas en aquellos países latinoamericanos cuyas burocracias han llegado a ser significativas. Selcher, por ejemplo, aclara el proceso refiriéndose al Brasil. Observa que la responsabilidad de la política externa ha recaído generalmente en el presidente, pero que el Presidente Figueiredo delegó una proporción considerable de autoridad en este aspecto, por dedicarse a los problemas económicos internos y a la *abertura*. Según Selcher, "en 1983 el resultado fue la aceleración de la difusión del poder en materia de política externa, y los diversos ministerios aprovecharon todas las oportunidades que se presentaran en este sentido". Sobre los resultados de esto, dice:

Itamaraty, con sus patrones elitistas de contratación de personal y el énfasis que daba al mérito, es el modelo del tecnocratismo y se benefició mucho con la aplicación de esta modalidad de ejercicio de poder cuando esta llegó a su máximo, en los regímenes de los presidentes Medici y Geisel (1969 - 1979). Irónicamente, incluso entre críticas cada vez mayores al proceso tecnocrático por parte de los elementos políticos en el régimen de *abertura*, el éxito, la capacidad y la reputación de competencia y honestidad de Itamaraty lo transformaron en uno de los pocos Ministerios del gobierno de Figueiredo con considerable prestigio, consenso, y con buena imagen política. . . Sin embargo, la costumbre de mantener un estilo cerrado y reservado dificulta la adaptación del Ministerio a las actuales condiciones de mayor competencia y debate".<sup>38</sup>

En los últimos años Itamaraty ha tenido cada vez más competidores, sobre todo entre lo que se conoce como el "área económica" — "término muy usado para designar los ministerios de Planificación, Finanzas, Industria y Comercio, y Minas y Energía, junto con el Banco de Brasil y el Banco Central". En opinión de Selcher:

A veces el término se extiende hasta incluir compañías tan

<sup>37</sup>Ferris, "Mexico's Foreign Policies," 220.

<sup>38</sup>Selcher, "Brazil's Foreign Policy", 103-104.

diversas como Petrobras (petróleo) e IMBEI (material bélico). De todas estas entidades, Planificación y Finanzas inciden más en asuntos externos, pero Industria y Comercio, Agricultura y Minas y Energía tienen papeles importantes aunque en ámbitos más reducidos. La rivalidad entre el área económica y el Ministerio de Relaciones Exteriores se remonta a inicios de los setenta, cuando el dinámico y ambicioso Antonio Delfim Netto, entonces Ministro de Finanzas, comenzó a labrar un papel institucional para su ministerio. Las consiguientes disputas en torno a políticas, en las cuales Finanzas tomó posiciones más favorables al Primer Mundo e Itamaraty se inclinó hacia el Tercero, se mantienen en términos similares hasta la actualidad<sup>39</sup>.

Un sector clave del conflicto burocrático es el de la política comercial:

El papel comercial más importante del Ministerio de Relaciones Exteriores consiste en la articulación de posiciones políticas en torno a temas de comercio multilateral y en la hábil negociación de acuerdos comerciales bilaterales. Sin embargo, las negociaciones comerciales se están realizando cada vez más mediante coordinación entre todos los ministerios interesados, lo que disminuye de hecho el peso de cada uno de ellos en particular. Por ejemplo, Industria y Comercio tiende a estar en desacuerdo con Planificación y Tesorería respecto de la política en materia de productos básicos. El Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene un papel central en la fijación de la política general en materia de comercio ni en la asignación de recursos de promoción de exportaciones, ni por ejemplo, en la zona —políticamente delicada— de créditos para la exportación. Esta tarea está en manos de la Sección de Comercio Internacional del Banco de Brasil (CACEX), dependiente del Ministerio de Finanzas, con la supervisión de CONCEX, el Consejo de Comercio Exterior, órgano interministerial que se reúne con escasa frecuencia. El Consejo Monetario también fija la política comercial, debido a su influencia sobre el crédito y los tipos de cambio. Es difícil definir el proceso general, por cuanto un determinado asunto suele ser transmitido al funcionario más interesado para su resolución. Hay diversas rivalidades, basadas en prioridades, de carga de trabajo o en diferencias de personalidad. En el plano de las

<sup>39</sup>*Ibid.*, 105.

ventas, el Ministerio de Relaciones Exteriores se dedica principalmente al fomento del comercio, mientras el de Finanzas establece líneas de comercio y ofrece apoyo crediticio directo a casos determinados por intermedio del CACEX, el Banco de Brasil y el Instituto de Reaseguros.<sup>40</sup>

La conclusión de Selcher es la siguiente:

En parte, el aumento del poder del área económica ha estado en función del vigoroso estilo personal de Delfim Netto y su equipo, de modo que un cambio de personal podría alterar su grado de dinamismo y su supuesta orientación hacia el Primer Mundo. . . Sin embargo, incluso su sustitución por un equipo con supuestos diferentes no llevaría a gran cambio institucional de poderes, por cuanto ya ha ido demasiado lejos la extensión de la dimensión económica de la política externa".<sup>41</sup>

De aceptarse la conclusión de Selcher, se mantiene un problema analítico: en el caso del Brasil, ¿se ponen de manifiesto abiertas rivalidades burocráticas, o el efecto de personalidades como la de Delfim Netto, o la influencia del "proceso organizativo" (es decir, el estilo cerrado, reservado, de Itamaraty), o bien todos esos factores?

Dada la falta de una democracia significativa en la mayor parte de los países y el predominio de la presidencia incluso en aquellos en que hay elecciones, las legislaturas nacionales tradicionalmente han desempeñado un papel pequeñísimo en la formulación de la política externa. Sin embargo, algunas de ellas podrían haberse estado afirmando más en este terreno. Selcher indica que algunos senadores y diputados brasileños se movían en dirección del modelo estadounidense, pero que podrían haberse contentado con mayores atribuciones o mayor capacidad investigadora en torno a temas como el endeudamiento, las empresas transnacionales, el comercio y la seguridad; sin embargo, era previsible que el PDS, partido de gobierno del régimen de Figueiredo, ahogara cualquier investigación que implicara molestias para el poder ejecutivo. Mientras tanto, según Selcher: "El Canciller Guerreiro ha estado cultivando buenas relaciones con el Congreso, dirigiéndose a él muchas veces, en calidad de invitado, y mostrándose abierto a sus sugerencias. Delfim Netto se ha dirigido a ambas cámaras sobre el tema de la política económica

<sup>40</sup>*Ibid.*, 105 - 106.

<sup>41</sup>*Ibid.*, 107.

internacional, pero con una recepción favorable y con mucho menos apertura". Tal vez es todavía más interesante una solicitud hecha en 1983 por 196 legisladores al Presidente Figueiredo, pidiendo que Brasil rechazara explícitamente las presiones ejercidas por los Estados Unidos contra Nicaragua.<sup>42</sup> Ferris también ve algunas indicaciones de que el Senado mexicano está participando más en asuntos de política externa, especialmente los relacionados con refugiados.<sup>43</sup>

También los partidos políticos han influido en las políticas. Ya se ha mencionado el papel del Partido Demócratacristiano en Chile y del COPEI y la AD en Venezuela. Van Klaveren observa que muchos partidos latinoamericanos han establecido vínculos con otros ideológicamente similares de la región y del mundo.<sup>44</sup> Así ha sucedido sobre todo con los demócratacristianos, los socialdemócratas, los socialistas y los comunistas, y, por ejemplo, ha llevado a una injerencia europea en Centroamérica que no se habría producido en otras circunstancias. En México, explica Ferris: "Algunos sectores del PRI, según se dice, vieron con malos ojos la iniciativa franco-mexicana y dieron sólo un tibio apoyo a las políticas centroamericanas de López Portillo. La creciente fortaleza del partido conservador de oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN), en las elecciones municipales presionó a De la Madrid para adoptar políticas más conservadoras"<sup>45</sup> Sin embargo, es tal vez en Bolivia donde los conflictos partidistas han llevado a una parálisis más sostenida. Morales hace el siguiente recuento:

La coalición gobernante de la Unión Democrática Popular (UDP) y del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) ha estado en constante conflicto. El 2 de diciembre de 1983, el Gabinete renunció ante la amenaza de una censura parlamentaria, lo que sólo dejó a las agrupaciones políticas más débiles, el ala izquierda del MIR, los demócratacristianos (PDC) y el Partido Comunista (PCB) en disposición de colaborar en la formación de un gobierno. Los ministerios se dividen según líneas partidistas en un complejo sistema de prebendas que duplica los servicios y hace cundir las sospechas. La legislatura nacional se divide en partidos de "izquierda" y de

<sup>42</sup> *Ibid.*, 109.

<sup>43</sup> Ferris, "Mexico's Foreign Policies," 220.

<sup>44</sup> Van Klaveren, "Analysis," 13.

<sup>45</sup> Ferris, "Mexico's Foreign Policies," 219.

“derecha”; MNR y la Acción Democrática Nacionalista (ADN) del ex-Presidente Banzer representan una vociferante oposición. El Vicepresidente Jaime Paz Zamora (líder del MIR) aspira a la presidencia, y según se dice, complota con los militares. Son constantes las amenazas de golpe, lo que lleva al Presidente Siles Zuazo a hacer periódicamente llamados a los grupos nacionales de poder, para participar en un gobierno de conciliación.<sup>46</sup>

*Los grupos de intereses, la prensa, la opinión pública y las actividades al margen de la ley.* Van Klaveren afirma que los grupos que representan determinados intereses han tenido un fuerte efecto sobre la política externa en América Latina. Cita como ejemplos a Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, que “participa oficialmente en la administración de la política cafetera tanto en el plano nacional como en el internacional”, y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción Fedecámaras, asociación nacional de empresarios de Venezuela, que por muchos años bloqueó la participación del país en ANCOM.<sup>47</sup> Sin embargo, uno de los casos más interesantes de participación de grupos de intereses fue la decisión tomada por México en 1982 de no participar en el GATT, analizada en detalle por George W. Grayson. El Ministerio de Comercio y el Banco de México encontraron apoyo para su posición pro-GATT en una cantidad de grupos que presentaban principalmente grandes firmas nacionales y empresas transnacionales. Grayson afirma:

Entre ellos, los más importantes eran la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación Patronal de la República mexicana (COPARMEX), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), la Asociación Nacional de Exportadores e Importadores de la República Mexicana (ANIERM) y la Cámara de Industrias de Transformación de Nuevo León (CAINTRA). La CAINTRA adquirió una importancia mayor que la de una asociación comercial meramente regional, porque contaba entre sus miembros a enormes empresas en que predominaba la familia Garza Sada, y cuyos directorios interrelacionados componen el Grupo Monterrey. El Grupo mismo tuvo cierta reserva durante el debate público. . .

La Cámara de Comercio Estadounidense de México, firme-

<sup>46</sup>Morales, “Bolivian Foreign Policy”, 180.

<sup>47</sup>Van Klaveren, “Analysis”, 13.

mente partidaria del ingreso al GATT, opinó más que el Grupo Monterrey, pero lo hizo con notoria discreción.<sup>48</sup>

Entre los adversarios de la incorporación al GATT; Los Ministerios de Finanzas, Patrimonio y Relaciones Exteriores encontraron apoyo en el Colegio Nacional de Economistas (CNE) y sobre todo en la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), que representa alrededor de 75.000 empresas, principalmente automotrices, de productos químicos, de elaboración de alimentos y de metalurgia.<sup>49</sup>

Sin embargo, y aunque se puedan ciertamente encontrar importantes casos en que se ejerce la influencia de grupos de intereses, la verdad es que en la mayor parte de los países latino-americanos la actividad de dichos grupos parece mínima si se compara, por ejemplo, con la de los Estados Unidos. Selcher describe así la escena brasileña:

“El término ‘lobby’ y el concepto correspondiente, propios de la práctica estadounidense, son todavía una novedad en el Brasil. Hay aún pocos grupos organizados para presionar en materia de política exterior, fuera de algunos sectores que quieren obtener del gobierno ventajas en el comercio exterior y en la venta de servicios, u otros segmentos mayores que opinan sobre la deuda. Algunos voceros de las asociaciones comerciales se han acercado a funcionarios estadounidenses para explicar sus puntos de vista, y la Confederación Nacional de la Industria estableció brevemente una representación de nexo con el congreso en Washington, a fines de 1982. Sin embargo, dada la debilidad del internacionalismo entre la élite y la clase media del Brasil, no es probable que la *apertura* genere muchos grupos de presión específicos para las relaciones exteriores, ni tampoco que aumente significativamente el público que se interesa por los problema serios de política externa. Más probable es que genere inyecciones esporádicas de asuntos de política externa en el proceso político, y pronunciamientos a acciones sobre temas de política exterior por parte de grupos cuya finalidad es predominante interna (como los empresarios paulistas).<sup>50</sup>”

Algunos analistas sostendrían que la actividad de los grupos de intereses por cierto existe, pero en forma muchas veces sutil. Evi-

<sup>48</sup>George W. Grayson, *The United States and Mexico: Patterns of Influence* (New York: Praeger, 1984).

<sup>49</sup>*Ibid.*, 128 - 129.

<sup>50</sup>Selcher, “Brazil’s Foreign Policy”, 112.

dentemente, los teóricos del marxismo y de la dependencia plantean la existencia de una "clase dominante" confabulada con el capital foráneo; los analistas que utilizan modelos "corporativistas" destacan el nexo entre las burocracias gubernamentales (y el partido predominante, en el caso de México) y diversos intereses, organizados o no, etc.

La prensa y otros medios de comunicación son, en todos los países, nexos informativos esenciales entre el gobierno y la ciudadanía, e indudablemente su significación aumentará junto con el avance de la actual ola de democratización. En México y Brasil pueden encontrarse algunos indicios de la potencialidad de la prensa y de las limitaciones de su papel en sistemas políticos que en la actualidad son más "abiertos" que la mayor parte de las dictaduras de la historia política latinoamericana. El Gobierno de México siempre ha tenido cierto control sobre los periódicos mediante el monopolio del papel de imprenta, el manejo de los sindicatos y su disposición a cerrar las publicaciones que excedan los límites de una crítica "aceptable". Sin embargo, según señala Ferris, la prensa ha procurado participar en el debate acerca de las políticas del gobierno en cuanto a Centroamérica: "Las publicaciones de derecha como *Impacto* suscriben la teoría del dominio en relación con Centroamérica, mientras que *Proceso* y *Unomásuno* han criticado las políticas económicas del gobierno mediante editoriales que proponen apoyar más abiertamente a los revolucionarios y aplicar políticas de mayor apertura en relación con el ingreso de refugiados".<sup>51</sup> Sobre Brasil, informa Selcher:

Sólo unos pocos periódicos metropolitanos y algunas revistas nacionales hacen buenos análisis de la política externa; más aún, esto lo hace un pequeño círculo de periodistas, a lo más diez profesionales de gran competencia. Incluso para ellos existe la desventaja de que los medios destinan reporteros a determinados ministerios y no a determinados temas, como la política comercial o las finanzas internacionales. En consecuencia, la mayor parte de los que se dedican a asuntos de política externa están destinados al Ministerio de Relaciones Exteriores y fascinados con él; en gran medida aceptan sus explicaciones tal como vienen, defienden sus "prerrogativas" ante la "invasión" de otras áreas, y propagan oportuna "información confidencial" en caso de batallas burocráticas. La relativa escasez de información independiente, la mística

<sup>51</sup> Ferris, "Mexico's Foreign Policies", 219.



creada por Itamaraty, y los modos persuasivos y corteses de sus diplomáticos obstaculizan una información objetiva. . . La información acerca de las relaciones con los Estados Unidos es rara vez tendenciosa, pero tiende a destacar y a enfatizar en exceso las diferencias políticas entre ambos países, a no dar una visión completa, a contener expectativas poco realistas, y a suponer que Brasil tiene en la política externa estadounidense una gravitación mayor que la real".<sup>52</sup>

Por otra parte, observa Selcher:

El peso de los asuntos externos en la vida nacional, y la atmósfera más libre y eufórica de la *abertura*, han aumentado la frecuencia de los comentarios y editoriales sobre política externa. El hilo que más se ha seguido ha sido el de la crítica a las políticas tercermundistas de Itamaraty por parte de *O Estado de Sao Paulo* y de *Jornal do Brasil*, cuyas líneas editoriales son más afines a la visión mundial propuesta por el área económica. . . La prensa se está haciendo más investigadora y más crítica que en períodos anteriores, lo que alcanza a la política externa cuando surgen hechos controvertidos y crea situaciones a las que el gobierno debe responder. Parece probable que esta nueva tendencia se mantenga.<sup>53</sup>

En cuanto a Argentina, concluye Gordon que el público se encuentra en general bien informado, por cuanto la población es muy ilustrada y la prensa informa excelentemente sobre los acontecimientos internacionales.<sup>54</sup>

Evaluar el peso de la "opinión pública" en la determinación de una política externa no es más fácil en América Latina que en los Estados Unidos. Los regímenes autoritarios no son inmunes a los efectos de la presión pública, y algunos de ellos de hecho pueden tener menor margen de maniobra ante sus ciudadanos precisamente porque su autoritarismo es considerado intrínsecamente "ilegítimo". Gordon considera que, ante la política externa, los ciudadanos "bien informados" de Argentina tienen un papel principalmente reactivo.<sup>55</sup> Sin embargo, este puede ser muy poderoso, como lo demostró concluyentemente el episodio de las Malvinas. Ciertos datos indican que los militares argentinos nunca se propusieron ir a la guerra por causa de las islas; su intención podría haber sido simplemente hacer una demostración

<sup>52</sup> Selcher, "Brazil's Foreign Policy", 109 - 110.

<sup>53</sup> *Ibid.*, 110.

<sup>54</sup> Gordon, "Argentina's Foreign Policies," 88.

<sup>55</sup> *Ibid.*

de fuerza que presumiblemente podría haber obligado al Reino Unido a negociar con mayor seriedad. Según esta versión, el gobierno de Galtieri se vio muy sorprendido por el grado de reacción popular a la "victoria" del país, al apoderarse este de las Malvinas; se dio cuenta de que no podía simplemente retirarse a una mesa de negociaciones.<sup>56</sup>

Todos concuerdan en que los militares argentinos subestimaron a los británicos comandados por Thatcher, la "dama de hierro", pero tal vez lo que subestimaron fundamentalmente fue la reacción interna. Lo más importante de todo fue el repudio del régimen militar que se produjo al perderse la guerra. Escribe Tulchin:

Todo sugiere que (la guerra) era una política sumamente popular, al menos hasta que comenzaron las balas. En el mes que siguió a la invasión, el prestigio del régimen entre los ciudadanos pareció llegar a nuevas alturas, y el éxito en la captura de las islas parecía traducirse en el consenso necesario para lograr una transición sin obstáculos a un régimen civil. Pero los argentinos perdieron la guerra de las balas con los británicos, y el gobierno militar argentino perdió hasta el último vestigio de apoyo popular o de legitimidad que pudiera haber tenido antes de las hostilidades. Parecía que no se atribuía validez alguna a ninguna de sus acciones a partir de 1976.<sup>57</sup>

Volviendo al Brasil, la evaluación que Selcher hace del papel que cumple la opinión pública es similar a su veredicto acerca de la prensa: su influencia es pequeña, pero va en aumento. "El efecto de la opinión pública sobre la formulación de la política externa ha sido mínimo, debido a la habitual falta de interés del público por los asuntos externos y al sistema decisorio relativamente cerrado, que no estimulaba un interés mayor".<sup>58</sup> Sin embargo,

Los segmentos urbanos educados, a pesar de su estrechez de miras, están conscientes de los hechos y tendencias internacionales que afectan al Brasil. Diversos acontecimientos recientes suscitaron inusitados comentarios entre el público urbano educado — la guerra de las Malvinas, la visita del Presidente Reagan, el acercamiento con los Estados Unidos, el

<sup>56</sup> Lawrence Freedman, "The War of the Falkland Islands, 1982", *Foreign Affairs*, LXI, Nº 1 (otoño 1982), 196 - 210.

<sup>57</sup> Tulchin, "Authoritarian Regimes", 195.

<sup>58</sup> Selcher, "Brazil's Foreign Policy," 110.

acuerdo del FMI y su renegociación, la primera expedición nacional a la Antártica, y el incidente de los aviones de Libia. Estos episodios, producidos en un lapso breve, generaron un debate fundamental acerca del nacionalismo, de la soberanía, de la democracia, del crecimiento basado en la deuda, del regionalismo, y de la posición del país en relación con los Estados Unidos, el mundo occidental y el Tercer Mundo. La reflexión de quienes recién toman conciencia de los problemas, puede no ser muy compleja, pero la presión pública nacionalista en relación con los temas de política exterior que incidan en la economía aumentará inevitablemente al agudizarse los efectos sociales del programa de austeridad y al vincularse este a los compromisos financieros internacionales del Brasil. Los efectos podrían hacerse sentir en forma difusa a través de la creciente necesidad del gobierno de contar con apoyo social y de los partidos para sus programas, a través de grupos de intereses, o en forma más concreta a través de un papel más significativo del Congreso en materia de política internacional.<sup>59</sup>

Finalmente, llegamos al papel que cumple aquella parte de la "opinión pública" que se expresa en los países mediante actividades esencialmente al margen de la ley. Uno de los aspectos de estos comportamientos está en los golpes militares motivados por consideraciones políticas o por ambiciones personales. Sin embargo, concuerdan más con la definición, los movimientos guerrilleros, puesto que rara vez logran acceder a la ciudadela del poder. Lincoln cita estimaciones según las cuales el movimiento Sendero Luminoso, del Perú, costó mil muertes y más de mil millones en daños a la propiedad hasta 1983.<sup>60</sup> Cualquiera sea la validez de sus causas respectivas, el FMLN de El Salvador y los *contras* empeñados en derribar el gobierno sandinista nicaragüense han sido todavía más destructivos. Otros ejemplos que podrían citarse en este sentido son los grupos que ayudan a los inmigrantes ilegales a cruzar las fronteras de los Estados Unidos, y los traficantes de drogas. La participación de militares en actividades relacionadas con la droga llevó al golpe de 1980, "golpe de la cocaína", conducido por el General García Meza en Bolivia. Los traficantes de droga colombianos han declarado la guerra a los funcionarios y ciudadanos estadounidenses. La cooperación me-

<sup>59</sup>*Ibid*, 111.

<sup>60</sup>Jennie K. Lincoln, "Peruvian Foreign Policy Since the Return to Democratic Rule" en L&F 145.

xicana en campañas contra la droga se ha visto agravada por la corrupción gubernamental.

*Las restricciones externas.* Yendo más allá de los límites del estado latinoamericano, lo primero que se plantea es: ¿cuál es el carácter del universo externo?, ¿cuál es su "estructura"? Históricamente, las relaciones internacionales de América Latina han sido consideradas sobre todo como las existentes entre la región y los Estados Unidos. Esta interpretación no sólo se ha hecho más caricaturesca a medida que disminuye la hegemonía estadounidense, a partir de fines de los sesenta, sino que además deja de lado otras relaciones significativas, tanto bilaterales como multilaterales, dentro de América Latina y entre los países de la región y la comunidad internacional en su conjunto.

Comencemos con lo que Selcher denomina el "subsistema del cono sur". Observa:

El cono sur de Sudamérica es de la mayor importancia para el análisis de las maniobras continentales de equilibrio de poderes, tanto en el plano político como el militar. Esta región se ha señalado como particularmente conflictiva por ser el escenario de numerosas contiendas fronterizas, disputas de recursos, y de los dos principales ejes de rivalidad entre estados del continente (Chile—Argentina y Argentina—Brasil). En términos de capacidad de violencia organizada, en caso de fracasar las vías pacíficas, el cono sur en su sentido más amplio (es decir, incluyendo a Brasil) concentra gran parte del sector más educado y de mayores ingresos de América Latina, así como el 49% de su población, el 56% de su producto económico, el 42% de sus importaciones de armas, y el 53% de sus gastos militares de los últimos años. Entre las diversas divisiones geopolíticas posibles de Sudamérica —el cono sur, la región andina, la Cuenca del Amazonas, la cuenca del Plata— el concepto de cono sur abarca el mayor número de actores, que constituyen un subsistema poco compacto pero activo. Dentro del cono sur, Brasil, Argentina y Chile, en ese orden de precedencia, han ejercido las mayores influencias. Bolivia, Paraguay y Uruguay han sido a la vez zonas de neutralización y zonas de competencia entre Argentina y Brasil.<sup>61</sup>

En opinión de Selcher, lo más importante que ha sucedido en el cono sur en los últimos años ha sido el acercamiento entre Argentina y Brasil a partir de 1980, por cuanto los análisis de las rivali-

<sup>61</sup> Selcher, "Recent Strategic Developments," 102 - 103.

dades continentales han supuesto generalmente que existe permanente competencia entre ambos países. Considera que dicho acercamiento podría compararse al "eje" México—Venezuela, de gran relevancia últimamente en el Caribe. Sin embargo, hay otras relaciones bilaterales también muy significativas: Argentina—Perú (comercio, energía nuclear y apoyo recíproco en torno a los temas de las Malvinas y de una salida boliviana al mar) y Brasil—Suriname (asistencia brasileña al gobierno de Deysi Bouterse, a fin de contrarrestar la influencia cubana). Como de costumbre, Bolivia ha quedado aprisionada en el medio. Observa Morales:

Las relaciones interamericanas de Bolivia, especialmente con los dos "gigantes" latinoamericanos, se han visto sumamente condicionadas por fuerzas geopolíticas: recursos naturales, afinidades políticas e ideológicas, bloques en la pugna de equilibrio de poderes, y disputas territoriales. De ello han surgido patrones diversos: (1) un sesgo proargentino; (2) un sesgo probrasileño; (3) un equilibrio entre ambos poderes; (4) un intento de equilibrar la influencia de Argentina y Brasil mediante la cooperación con Chile, con Perú o con ambos, y (5) un patrón de integración regional — Pacto Andino, Cono Sur, naciones bolivarianas y pacto de la cuenca del Amazonas. La estrategia de la Cancillería de Siles parece enfatizar este último criterio, procurando coordinar una coalición de democracias latinoamericanas, lo que se expresó en la declaración de las naciones bolivarianas en Boyacá. Este programa de política externa contrasta con la posición del país entre 1979 y 1981, período en el cual los países del Pacto Andino especialmente Ecuador, Colombia y Venezuela, criticaron ásperamente a Bolivia por su situación de derechos humanos. Bolivia amenazó con marginarse del Pacto Andino, y buscó apoyo diplomático y económico en una política enfocada puramente hacia el cono sur, pro-argentina.<sup>62</sup>

Hacia el norte, se plantean otras relaciones bilaterales, entre ellas las disputas fronterizas entre Ecuador y Perú, Colombia, Venezuela y Guyana, Guyana y Suriname y Suriname y la Guyana francesa. Como ya se ha dicho, México y Venezuela han cultivado algo así como una esfera conjunta de influencia en la Cuenca del Caribe, basada en gran medida en que suministran petróleo a precios reducidos a esas naciones. Los países del Grupo Conta-

<sup>62</sup>Morales, "Bolivian Foreign Policy," 187.

dora (Venezuela, Colombia, Panamá y México) han procurado activamente encontrar una fórmula viable para la paz en Centroamérica. Dentro de la subregión centroamericana, existen relaciones bilaterales especiales entre Costa Rica y Nicaragua, Honduras y Nicaragua, El Salvador y Honduras, Guatemala y Belice y Guatemala y México. En la zona del Caribe en general, lo mismo puede decirse de Cuba y Nicaragua y de la República Dominicana y Haití. Además, los Estados Unidos han tenido desde hace mucho tiempo una relación bilateral especial con México, y a veces también con Brasil; la Unión Soviética; con Cuba, y en el aspecto comercial, también con Argentina; y el Reino Unido una relación (conflictiva) con Argentina.

Fuera de estas relaciones hay diversas experiencias de "integración" antes analizadas en detalle por el autor de este texto, en los que han participado varios países de la América Latina, en diferentes combinaciones: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL), la Asociación de Libre Comercio del Caribe, Comunidad del Caribe (CARIFTA/CARICOM), El Pacto Andino, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), los carteles, y el Pacto del Amazonas. Dichas experiencias, aunque no han cumplido todos sus objetivos, incrementaron el comercio intraregional, aumentaron la coordinación industrial en ciertos sectores económicos, llevaron a la creación de algunas empresas multinacionales latinoamericanas, y lograron un notable consenso respecto de muchos aspectos de la política económica internacional.<sup>63</sup>

Muchos países latinoamericanos, o la mayor parte de ellos, participan también en otras instituciones multilaterales, entre ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Grupo de los 77, el Movimiento de Países no Alineados, y la UNCTAD. Si a este mosaico se añade la participación en los asuntos hemisféricos de entidades tales como múltiples empresas transnacionales con sedes en el extranjero, el Vaticano y la Internacional Socialista, se obtiene un

<sup>63</sup>Yale Ferguson, "Cooperation in Latin America: The Politics of Regional Integration" en L&F, 37 - 55.

conjunto sumamente complejo de relaciones. Sin embargo, este patrón se complica todavía más por el flujo y reflujo de la "vieja bipolaridad" —la rivalidad entre las superpotencias, los Estados Unidos y la Unión Soviética— y las redes de dependencia e interdependencia en lo político, económico, social y cultural que vinculan entre sí al primero, segundo, tercero y cuarto mundos.

Como señala Hazleton, las publicaciones sobre relaciones internacionales ofrecen numerosos conceptos para contribuir a la comprensión de estas grandes relaciones, como por ejemplo los de "interdependencia compleja", "conglomerado complejo", *intermestic politics* "política internacional", "adaptación política", "dependencia" y "dependencia no ortodoxa".<sup>64</sup> Sin embargo, el problema central consiste en que el reconocimiento de la existencia de tales patrones, por definidos que sean, no aporta gran cosa a la comprensión del comportamiento real de determinados países en materia de política internacional. La reanudación de la competencia entre las superpotencias tras un período de relativa distensión puede explicar en parte las políticas relativas a los disturbios en Centroamérica; los patrones de desarrollo latinoamericano dan virtual seguridad de que la mayor parte de los gobiernos de la región se ubicarán del lado del sur en los principales aspectos del debate norte-sur. Pero no es fácil ir más allá de generalizaciones simples de este tipo.

Considérense algunas de las limitaciones del criterio de *dependencia*, examinado en detalle por Van Klaveren. Dice "... la mayor parte de los autores que aplican este criterio estaría llana a reconocer que las estructuras económicas de clase —que, según hemos visto, tienen estrecha vinculación con las estructuras internacionales— en último término afectan todos los procesos políticos, incluso la política externa, pero esta cadena causal es demasiado indeterminada, tiene demasiadas mediaciones y es excesivamente abstracta como para permitir formular hipótesis relacionales precisas"<sup>65</sup> Más aún, en opinión de Van Klaveren, "... la teoría de la dependencia suele centrarse en la relación entre, por una parte, una entidad externa muy agregada, el sistema capitalista mundial, y, por otra, una sociedad dependiente muy desagregada y fluida, compuesta por diferentes disposiciones de clases, alianzas entre grupos internos y externos, etc. En contraste, el análisis de la política externa mantiene una perspectiva que considera al Estado

<sup>64</sup>Hazleton, "Foreign Policies of Venezuela and Colombia," 151.

<sup>65</sup>Van Klaveren, "Analysis", 8.

como actor".<sup>66</sup> (Lo que dice es exacto, aun cuando hemos advertido que una perspectiva que considere al Estado como actor tiende a ocultar no sólo las influencias "externas" sino también variables "internas" como el papel de las burocracias, los grupos de intereses y las personas). Además, dice Van Klaveren: "la teoría de la dependencia no considera que el comportamiento en materia de política externa sea un indicador muy significativo de la dependencia; así, el que varios países latinoamericanos tengan una actitud independiente en las Naciones Unidas, e incluso se atrevan a resistir las presiones estadounidenses en negociaciones bilaterales y multilaterales no dice gran cosa de la dependencia económica estructural de estos países respecto de la economía mundial, y ni siquiera respecto de su dependencia de la economía estadounidense".<sup>67</sup> Sigue siendo cierto que

... actualmente los países latinoamericanos adoptan políticas externas cada vez más autónomas respecto del poder hegemónico en la región. Estas sociedades siguen caracterizándose por una situación general de dependencia estructural, pero las nuevas realidades del sistema internacional y la autonomía relativa del estado y de su burocracia en relación con las clases dominantes permiten una considerable independencia en materia de política externa. En consecuencia, la política externa de un poder hegemónico no puede considerarse como mero instrumento de las principales empresas transnacionales con sede en dicho país; tampoco puede identificarse automáticamente la política externa de un estado dependiente con los intereses de los sectores sociales dominantes. En este campo, las relaciones son mucho más complejas e incluyen además importantes elementos estratégicos, históricos y políticos.<sup>68</sup>

Sólo cabe agregar unas pocas observaciones a la crítica formulada por Van Klaveren. En primer lugar, existen evidentemente muchas formas de dependencia política, económica, cultural, etc. — y la dependencia desde uno de estos puntos de vista no se traduce necesariamente en dependencia desde otro. Segundo, la dependencia puede ser para un gobierno un elemento de fuerza, en la medida en que crea resentimientos nacionalistas que pueden ir en apoyo de una política externa premeditadamente "independen-

<sup>66</sup>*Ibid.*, 8-9.

<sup>67</sup>*Ibid.*, 9.

<sup>68</sup>*Ibid.*, 8.



diente". Por último, aunque ciertamente no es lo menos importante, la perspectiva de la dependencia pasa por alto el otro lado de la moneda, la considerable interdependencia: por ejemplo, un importante porcentaje de los mercados y de las fuentes de abastecimiento de los países desarrollados se encuentran en el Tercer Mundo; las empresas transnacionales muchas veces han estado acorraladas, y en muchos países deben lidiar con una plétora de restricciones aplicadas a sus estrategias de inversión y a sus transacciones cotidianas; y los bancos privados con exceso de compromisos, así como las instituciones financieras internacionales, tienen tanto interés como los países deudores en una solución satisfactoria para la actual crisis del endeudamiento.

Algunos de los puntos antes enunciados pueden aclararse mediante referencias a varios países en concreto. Ferris observa que "México depende económicamente de los Estados Unidos en un grado que llega a ser molesto". Sin embargo, "el mito de la independencia de la política externa es un fuerte factor de legitimación del gobierno mexicano y ha sido utilizado con habilidad en momentos de dificultad interna. La pregonada iniciativa de paz en Centroamérica, de López Portillo, se anunció sólo cuatro días después de la primera devaluación del peso".<sup>69</sup> Ferris continúa:

Dado el alto costo de reducir la dependencia mexicana respecto de los Estados Unidos, es políticamente más conveniente para los gobiernos mexicanos demostrar su independencia política respecto de Washington. Y cuando el gobierno aplica políticas que cuentan con evidente oposición de Washington, las fuerzas de oposición se unen públicamente al presidente en su desafío a los Estados Unidos. Tras la declaración franco-mexicana, por ejemplo, los periódicos se llenaron de avisos de apoyo al presidente de México.<sup>70</sup>

Como una forma de medir la interdependencia entre los Estados Unidos y México, William E. Brock, ex representante comercial de los Estados Unidos, estimó que la crisis del endeudamiento en México, por sí sola, llevó a la pérdida de alrededor de 240.000 ocupaciones en la economía estadounidense.<sup>71</sup> En el caso del Brasil, se ha dicho que la "independencia" y una orientación tercermundista han sido temas recurrentes en la política externa

<sup>69</sup> Ferris, "México's Foreign Policies," 223 - 224.

<sup>70</sup> *Ibid.*, 223.

<sup>71</sup> William E. Brock, "Trade and Debt: The Vital Linkage", *Foreign Affairs*, LXII, Nº 5 (verano de 1984), 1045.

contemporánea. Panamá, por supuesto, logró negociar con el Coloso del Norte una transferencia por etapas del Canal. Según Gordon, Argentina presenta un caso de "interdependencia asimétrica":

Argentina tiene muchos recursos para alcanzar sus metas de política externa. Entre ellos se cuentan la amplia potencialidad agrícola del país, su posibilidad de ofrecer mercados y oportunidades de inversión, su importancia geopolítica, y su apoyo político, sobre todo en la competencia entre Oriente y Occidente. Sin embargo, los elementos de poder de Argentina carecen de la profundidad y dimensión que tienen otras naciones más desarrolladas, y muchas veces (como en el episodio de las Malvinas) no pueden ponerse en juego sin correr riesgos importantes. . . Por otra parte, en su trato con otros estados latinoamericanos, los instrumentos de la política externa argentina tienen mayor utilidad, debido a su fortaleza relativa en comparación con la mayoría de sus vecinos.<sup>72</sup>

El comercio argentino suele ser diversificado; la guerra de las Malvinas ciertamente demuestra la capacidad de los ciudadanos argentinos para unirse en torno a su bandera (al menos mientras hay perspectivas de éxito). El gobierno de Alfonsín ha tomado una posición de fuerza en las negociaciones internacionales en torno al endeudamiento, consciente de que, "como ha observado un banquero internacional, si un país debe mil millones de dólares, tiene problemas; si debe cincuenta mil millones de dólares, los problemas los tienen los bancos"<sup>73</sup>

Por último, ¿qué decir acerca de Cuba? Es indudable la dependencia de ese país respecto de la asistencia soviética, y en cierta medida también de su protección. Afirma Juan del Aguila:

. . . la posición de Cuba en el bloque socialista, sus hipérbolos acerca de los "maravillosos logros de la patria socialista" (la Unión Soviética), y su rutina de apoyo a las metas de la política externa soviética (desde la invasión de Kampuchea por parte del Vietnam hasta el encarcelamiento "correcto" de contrarrevolucionarios en Polonia), plantean dudas acerca de su capacidad para actuar con independencia respecto de su superpotencia protectora. Horowitz ha descrito tal situación como una "autenticidad sin independencia", "es decir, la conversión de una revolución auténtica en una contrarrevol-

<sup>72</sup> Gordon, "Argentina's Foreign Policies," 86.

<sup>73</sup> *Ibid.*, 98.

lución dependiente". Incluso en la cuenca, las acciones de la Habana están necesariamente circunscritas. . .<sup>74</sup>

Por otra parte, muchos analistas sin mayores simpatías por el régimen cubano no ven al país como un títere soviético, y consideran que sus actuaciones en Africa y en la Granada de Bishop responden tanto a las ideas propias del gobierno cubano acerca del "interés nacional" de su país, como a una forma de apoyo a las metas soviéticas. Desde este punto de vista, lo que se destaca es las metas comunes y una "asociación", en vez de una relación de protección o de subordinación.<sup>75</sup> Tal vez deba entonces agregarse un último punto a nuestra lista de problemas respecto de la perspectiva de la dependencia: la gran dificultad para distinguir entre un comportamiento obligado en el marco de una relación dependiente y el que podría haberse producido cualquiera fuera la naturaleza de la relación.

### Conclusión

Como se dijo al comienzo, la creciente complejidad de nuestra reflexión teórica y del conjunto de datos disponibles acerca de las políticas externas latinoamericanas es aún patéticamente insuficiente como para hacer generalizaciones adecuadas acerca del por qué del comportamiento internacional de los países latinoamericanos. Se nos plantea ahora el clásico problema de "los niveles de análisis", con más actores, niveles menos separados entre sí, y muchas más vinculaciones entre estos de las que habrían podido preverse en un principio. En cierto sentido, mientras más hemos llegado a saber, más nos hemos confundido. Tampoco se ve una perspectiva alentadora de cambio importante en esta situación. ¿Qué hacer, entonces?

Tal vez las únicas soluciones posibles ante este dilema sean un retiro hacia los estudios de los casos de determinados países, o, según la sugerencia de Ferris, la concentración en determinados

<sup>74</sup>Juan del Aguila, "Cuba's Foreign Policy in Central America and the Caribbean", en L&F, 258.

<sup>75</sup>Véanse por ejemplo, Cole Blasier, *The Giant's Rival; The USSR and Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1983), capítulo 5; y Wolf Grabendorff "Cuba's Involvement in Africa: An Interpretation of Objectives, Reactions, and Limitations", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XXII, Nº 1 (febrero, 1980), 3 - 29.

conjuntos de temas. Esta autora hace un valiente intento de clasificar tales conjuntos de temas (militares y estratégicos; de economía y desarrollo; de jerarquía y de diplomacia) y de plantear algunas hipótesis que considera susceptibles de ponerse a prueba.<sup>76</sup> Sin embargo, este enfoque tiene limitaciones más o menos evidentes. En primer lugar, la delimitación de la zona que abarcan estos conjuntos de temas. El autor de este texto preferirá alejarse de la noción de "conjuntos de temas" y desagregarla en temas más concretos como Nicaragua, el petróleo, las Malvinas, el endeudamiento, los derechos humanos, etc. Una vez establecido estos, podría procederse a identificar, para cada uno en concreto, los actores y los patrones de comportamiento pertinentes en todos los niveles. Presumiblemente, ciertos gobiernos, burocracias, organizaciones internacionales, grupos de intereses, etc. (y no otros) tienen ciertas formas de relación razonablemente predecible (y no otras) con el tema, en cuestión. Sin embargo, al decir "y no otros", se sugiere la principal limitación de este punto de vista: en la política internacional hay un número grande e indeterminado de temas, y lo que sucede en uno tiene muchas veces efectos sobre otros. Podemos tratar los temas como "sistemas aislados" con propósitos analíticos; sin embargo, lo más interesante, en el "mundo real", sucede cuando dichos sistemas se superponen.

Antes de retirarse hacia el ocaso político con sus mal habidas ganancias, López Portillo nos dejó al menos una perla de sabiduría (que Viron P. Vaky transformó luego en una parte del título para un artículo).<sup>77</sup> "Todo forma parte de todo". Esta afirmación sería un lema perfectamente adecuado, aunque algo melancólico, para el estudioso de las políticas externas de América Latina.

<sup>76</sup>Elizabeth G. Ferris "Toward a Theory for the Comparative Analysis of Latin American Foreign Policy", en L&F 269 - 284.

<sup>77</sup>Viron P. Vaky, "Hemispheric Relations: Everything is Part of Everything Else", *Foreign Affairs*, LIX Nº 3 ("America and the World 1980"), 617 - 647.