

Autoconciencia Regional y Demarcación Geográfica

Luis Narváez Ribadeneira



Con el propósito, únicamente, de afirmar mis propias reflexiones acerca del tema y ubicarlas en el marco analítico e interpretativo de la geopolítica, me atreveré a recoger varios conceptos y definiciones que servirán de sustento a mis afirmaciones, en unos casos, y a mis negaciones, en otros, sin que tal propósito —de modo alguno— constituya muestra de erudición y menos de sapiencia.

Se ha dicho —con sobrada razón— que la geopolítica considera la situación geográfica de una nación como factor de su evolución y su destino. Intenta, se ha afirmado, predecir el futuro de las naciones estudiando su historia, su economía y su posición política desde el punto de vista y a la luz de la situación que ocupan dentro de un sector geográfico determinado, es decir, de una parte del planeta considerada como unidad geográfica.

Coincidiendo con tal definición, resulta obvio colegir que la primera tarea de la geopolítica es la de señalar la unidad geográfica a la que nos vamos a referir. Hay algo más: en atención a que esta disciplina puede aplicarse a varios continentes en conjunto, así como a una porción más reducida del mapa, concluiremos aseverando que la determinación de la unidad geográfica materia de estudio no siempre depende de los mismos factores. Por tanto, debemos considerar las características orgánicas de los estados, la unidad de los pueblos y otros elementos espirituales y económicos. Se trata, pues, de una interpretación que, por lo general, parte de premisas distintas.

Recordemos que el germen de la geopolítica está en la doctrina de Ratzel, aunque surge con vida propia a principios de este siglo, cuando el profesor inglés de geografía, Halford Mackinder, expuso al mundo

la privilegiada situación geográfica de Alemania. En 1916 apareció el libro "El Estado como forma vital", del sueco Rudolf Kjellen, autor también de la obra "Las grandes potencias de la actualidad", con gran resonancia —una vez más— en Alemania, desde donde un grupo de geopolíticos germanos desarrolló sistemáticamente el estudio de esta disciplina.

Se advertirá, entonces, que el marco analítico e interpretativo de la situación geográfica de una nación como factor de su evolución y su destino, es decir, de la geopolítica como una disciplina del pensamiento y razonamiento humanos es reciente.

Sin embargo, es imperativo que reivindicemos los méritos de otras ramas de las ciencias políticas. Acaso por mis deformaciones profesionales, las de abogado y diplomático, estoy llamado a reclamar el espacio que la humanidad debe al derecho internacional y a su extenso grupo de sabientes cultivadores.

Pergeñaré, con el auxilio de eminentes tratadistas, una definición laxa sobre ciencias políticas y relaciones internacionales. Me atrevo a decir que es el estudio de las vinculaciones entre Estados, así como de los principales acontecimientos nacionales e internacionales que se proyectan en el contexto mundial, regional o vecinal, afectando de una u otra manera a sus unidades básicas.

En la matriz de esa definición están el tiempo y el hombre. Están los conflictos y las concertaciones. Están la hegemonía del poder y las áreas de influencia. Están la dominación y la búsqueda de libertad.

De aquel dualismo —de ayer y de hoy— emergen los afanes de fijar un ordenamiento jurídico sustentado en un compromiso moral que, abatiendo a la fuerza,

siente las bases de un derecho internacional normativo e instrumentalmente justo.

En un tercer andarivel de mis reflexiones están los científicos políticos, quienes en los últimos años han construido múltiples esquemas para lograr el entendimiento de datos políticos, ordenando hechos y eventos aparentemente dispares con un cierto patrón significativo que puede ser analizado. A ellos debemos el enfoque del sistema político internacional como marco organizacional y analítico.

Asistido por la geopolítica, por las ciencias internacionales y por la teoría de sistemas, trataré de responder a dos preguntas que son preocupación permanente de los estudiosos de las relaciones de Latinoamérica con el mundo exterior, así como también de las relaciones intralatinoamericanas en su desarrollo histórico, explicando la interacción de los Estados de la región con actores externos, y entre ellos mismos. La primera interrogación trata de conocer ¿qué tan válida es la perspectiva de América Latina como un subsistema regional? La otra averigua: ¿forman los veintisiete Estados independientes de la región una entidad coherente para estudio, o América Latina no es nada más que una conveniente expresión geográfica?

He allí la razón de haber titulado a esta exposición "Autoconciencia regional y demarcación geográfica".

En la "Revista de Geopolítica", órgano de difusión de la teoría expuesta por Karl Haushofer, apareció un reparto geográfico concebido a manera de islas. Los Continentes europeo, asiático y africano constituían la "Isla Mundial", en cuyo centro estaban Alemania y la Unión Soviética y, por ello, llamados a dominar esas vastas extensiones de territorio. Rodeaban aquella isla tres grandes círculos: el primero formado por las costas de los continentes

europeo y asiático; el segundo pasaba por las islas situadas cerca de las costas europeas y asiáticas (Gran Bretaña, en el un extremo; y, Japón, en el otro); y el tercer círculo incluía las llamadas islas exteriores, es decir, las tres Américas y Australia.

No viene al caso desbrozar el alcance de tal teoría; interesa, en cambio, advertir el lugar asignado a América Latina, que según se ve hállase inserta en el tercer círculo, lo que vale decir apenas es una mera demarcación geográfica indisolublemente incorporada a los Estados Unidos de América, nación ésta que, para los años iniciales de ese siglo, emergía con un poder indiscutible a escala mundial, apoyada en la teoría del "Destino Manifiesto", que la ha llevado a declarar que "forma parte de la herencia norteamericana el odio a los espacios cerrados" y también a decir admonitivamente que "en un mundo cuyas dimensiones se han reducido hasta el extremo de que la inminencia del derrumbe y el suicidio total recuerda el movimiento de los muros en *The Pit and The Pendulum*, el norteamericano no tolerará que le encajonan como a rata atrapada..." (tomado de "Los Estados Unidos, como civilización", Tomo I, por Max Lerner).

Como se puede apreciar, he recogido datos políticos aparentemente dispares que, en todo caso, corresponden a claras y patéticas concepciones geopolíticas, anticipadas a las dos grandes conflagraciones mundiales, que luego dieran paso a una nueva relación de fuerzas y al diseño de la actual política que identifica a las relaciones internacionales de la segunda post-guerra.

En las presentes circunstancias, como tuve ocasión de afirmar hace pocos días, justamente aquí en La Paz, con motivo del 495 aniversario del acontecimiento marcado el 12 de octubre de 1492, la conciencia regional es difícil de medir, pero la evidencia

sugiere una asociación fundada en grados de identidad, que luego pasará a analizarlos. Cabe de todos modos que tengamos en mientes que el sector regional latinoamericano está actualmente formado por veintisiete estados, ciertamente ubicados en agrupamientos geográfico-políticos con características orgánico-funcionales diferenciadas. Así, Iberoamérica se refiere a diecinueve naciones de origen español y portugués. Dieciocho de ellas son hispanoamericanas y ocupan cerca del 57% del área total de América Latina. Lusoamérica —es decir Brasil— cubre cerca del 40% del territorio latinoamericano. El otro 3% lo ocupan ocho estados del Caribe, siete de ellos anglófonos y un franco-parlante: Haití.

Una primera cuestión que debemos precisar es la relativa al diseño mundial concebido y puesto en práctica luego de terminada la segunda guerra mundial.

Los Estados Aliados en la guerra contra las potencias del Eje firmaron en Washington, el 1 de enero de 1942, una declaración que definió los objetivos de la lucha común. Los 26 estados, suscriptores de dicha declaración constituyen una coalición fundada en los principios enunciados en la Carta del Atlántico. Como se recordará, esa carta —signada el 14 de agosto de 1941 por el Presidente Roosevelt de los Estados Unidos y por el Primer Ministro británico Churchill— contenía ocho puntos: el no engrandecimiento territorial de sus respectivos países; la improcedencia de cambios territoriales no basados en la libre voluntad de los pueblos; el derecho de elegir la forma de gobierno; igual acceso al comercio y a las materias primas del mundo; completa colaboración económica entre todas las naciones; el establecimiento de una paz que brindase a todas las naciones la seguridad dentro de sus fronteras; la libre navegación marítima; y, el abandono al uso de la fuerza.

En el fragor del conflicto, Gran Bretaña, China, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, en octubre de 1943, durante la Conferencia de Moscú, reconocieron la necesidad de crear, una vez terminadas las hostilidades, "una organización internacional fundada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados pacíficos, y abierta a todos los Estados grandes y pequeños". El 1º de diciembre de 1943, con ocasión de la Conferencia de Teherán, aquellos países participantes ratificaron el compromiso político adoptado en la Conferencia de Moscú.

Hacia ese objetivo, a fines de julio de 1944, se convocó a la célebre Conferencia de Dumbarton Oaks, cuyas conversaciones abarcaron dos fases: la primera entre Gran Bretaña, Estados Unidos y la URSS (21 de agosto al 28 de septiembre); y la segunda entre Gran Bretaña, Estados Unidos y China (29 de septiembre al 7 de octubre). En esas oportunidades y con dichos actores se redactó un proyecto para constituir una organización internacional universal, documento que serviría de base para una discusión ulterior.

Luego, del 3 al 11 de febrero de 1945, se realizó la Conferencia de Yalta, ocasión en la cual Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética adoptaron varios otros acuerdos de índole política.

A partir del 25 de abril se dio inicio a la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional", en la que participaron 46 Estados, cuyos representantes, el 26 de junio de 1945, suscribieron la Carta de las Naciones Unidas. Permítaseme señalar, en ese ordenamiento de hechos, al menos algunos datos políticos aparentemente dispares pero que tienen cierto patrón significativo. Uno: participaron en la Conferencia de San Francisco todos los Estados que se hallaban en guerra contra el Eje. Dos: de los 46 Estados sig-

natarios, 21 países eran del área latinoamericana, es decir, el 45,65%. Tres: la Conferencia de San Francisco fue el escenario para avalar las decisiones previamente elaboradas y estructuradas por las grandes potencias: Estados Unidos de América, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, Gran Bretaña y China. Cuatro: inequívocamente, los Estados Unidos afirman, sin discusión, su liderazgo mundial al ubicarse como primera potencia.

Recordemos, asimismo, que la Carta de la ONU consignó los siguientes propósitos y principios fundamentales: mantener la paz y la seguridad internacionales; fomentar relaciones de amistad entre las naciones; realizar la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos; y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar esos propósitos comunes.

En la línea de los principios la Carta de las Naciones Unidas, cuya vigencia data desde el 24 de octubre de 1945, consagra los siguientes: igualdad soberana entre todos sus miembros; todos ellos cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de la Carta; todos los miembros resolverán sus controversias internacionales por medios pacíficos, sin poner en peligro la paz, ni la seguridad, ni la justicia; en sus relaciones internacionales los miembros se abstendrán de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza contra otros estados; los miembros darán a las Naciones Unidas toda clase de ayuda respecto a cualquier medida que adopte la Organización de acuerdo con la Carta, y no ayudarán a estado alguno contra el cual la Organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva; las Naciones Unidas harán que los estados que no son miembros de la Organización obren de

acuerdo con estos principios, en la medida que sea necesario, para mantener la paz y la seguridad internacionales; y, además, se precisa que nada de lo estipulado en la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son puramente de incumbencia nacional de cualquier estado.

Resultan, desde mi punto de vista, absolutamente irrecusables los propósitos y principios consagrados en la Carta de la ONU. Guardan armonía y coherencia. Constituyen la base para preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Reafirman la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana. Son los cimientos para crear condiciones bajo las cuales puedan establecerse la justicia y el respeto a las obligaciones válidamente contraídas. Aseguran el empleo de un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos.

No obstante esos propósitos y esos principios, así como la creación de una organización internacional, tuvieron un significativo costo, que me atrevo a sintetizarlo en los siguientes puntos. Uno: establece una situación de privilegio a favor de las grandes potencias, al reconocer en beneficio exclusivo de ellas el derecho al veto; al consignar asientos permanentes en los principales órganos de las Naciones Unidas: Consejo de Seguridad, Consejo Económico y Social y Consejo de Administración Fiduciaria; al condicionar la aprobación de cuestiones calificadas de importantes al voto concurrente de los cinco grandes. Dos: Determina un régimen de excepción en materia de seguridad, en cuanto ninguna de las disposiciones de la Carta invalidarán o impedirán cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la segunda guerra mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de la Carta. Tres: Consagra la exis-

tencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entenderse de los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Tres: El Consejo de Seguridad (en el cual tienen asiento permanente y derecho a veto, los cinco grandes) utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

Una segunda cuestión a la que me referiré tiene relación con la organización de la seguridad y el mantenimiento de la paz internacionales.

Este tema va de la mano con aquella definición que emití, en líneas anteriores, acerca de la ciencia política y relaciones internacionales. Penetra en la médula de dicha definición, es decir, en el tiempo y el hombre; en los conflictos y concertaciones; en la hegemonía del poder y las áreas de influencia; en la dominación y la búsqueda de libertad.

Anotemos que dos soluciones se ofrecen para la organización de la seguridad y el mantenimiento de la paz. La individualista que tiene por objeto organizar la seguridad particular de dos o más estados, de la que se deducen la libertad de armamentos, el derecho a la guerra, el derecho a la neutralidad y la política de alianza. La otra solución es la de carácter colectivo, que reposa en la cooperación del conjunto de la comunidad internacional y que tiene por finalidad organizar la seguridad general de todos los miembros de la sociedad internacional mediante la colaboración mancomunada.

En mi afán de centrar mi análisis al tema de esta exposición, me he tomado la libertad de desbrozar esa urdimbre de circunstancias y hechos acumulados por la

historia y deshacerme de algunos datos —no por ellos menos importantes— a fin de ubicarme en el área geográfica latinoamericana.

Digamos, antes que nada, que el sistema de organización de la seguridad colectiva actualmente vigente se basa en tres aspectos: a) en la reglamentación al empleo de la fuerza; b) en la adopción de un procedimiento destinado a sustituir el uso de la fuerza, es decir, prevenir la guerra mediante la solución pacífica de todos los conflictos internacionales; y c) en la organización de una acción común contra el opresor.

Si no lícito, bien podemos afirmar que hasta la primera guerra mundial, el recurrir a la guerra se consideraba un procedimiento enmarcado en las normas del derecho internacional. Recuérdese por ejemplo, que el Pacto de la Sociedad de las Naciones no prohibía la guerra, sino que apenas se limitaba a condicionar su iniciación al previo empleo de los procedimientos de solución pacífica de conflictos.

En París, el 27 de agosto de 1928, se firmó entre quince estados un tratado multilateral de acuerdo con el cual aquellos se comprometieron a renunciar a la guerra "como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas", sin menoscabo del derecho de legítima defensa individual o colectiva. Este instrumento, que para 1939 contó con la adhesión de 63 estados, se lo conoce con el nombre de Pacto Briand-Kellog.

La ya citada Carta de las Naciones Unidas impone a todos los miembros de la Organización la obligación de no recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de cualquier Estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la ONU.

Adicionalmente, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río de Janeiro en 1947, los Estados Americanos condenaron formalmente la guerra y se obligaron en sus relaciones mutuas a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible con las disposiciones de la Carta de la ONU o de dicho Tratado.

Los mismos países, al adoptar la Carta de la Organización de Estados Americanos (Bogotá 1948) y las reformas (de Buenos Aires en 1967) se obligaron en sus vinculaciones internacionales a no recurrir al uso de la fuerza, salvo el caso de legítima defensa, de conformidad con los tratados vigentes o en cumplimiento de dichos tratados, lo que significa que el empleo de la fuerza es lícito siempre que se trate de aplicar medidas de seguridad colectiva.

La asistencia recíproca y las alianzas defensivas regionales adquirieron partida de nacimiento merced a sendos tratados que, por un lado, condenan la guerra, establecen el compromiso a no recurrir —en sus mutuas relaciones— a la amenaza o al uso de la fuerza, y tienden a solucionar por los medios pacíficos toda controversia que surgiere entre los Estados partes; y, por otro costado, sientan el principio de que un ataque armado contra cualquiera de los concertantes será considerado como un ataque contra todos ellos, los mismos que se obligan a hacer frente común contra tal agresión.

Así, pues, nuestra América Latina había pasado, al término de la segunda guerra mundial, dentro del nuevo sistema internacional, a constituirse en área de influencia político-militar de los Estados Unidos.

Como corolario de este segundo punto interesa advertir, a más de los reagrupamientos territoriales operados en Europa y

otras zonas del universo sujetas a administración fiduciaria, la repartición de áreas de influencia.

Señalé ya la composición regional americana avalada por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de 1947.

Luego se dio a luz, asimismo, a la Unión Europea Occidental a través del Pacto de Bruselas firmado el 17 de marzo de 1948 por Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Francia y Gran Bretaña. Esta asociación de asistencia mutua en materia militar, de cooperación económica, social, cultural y de arreglo pacífico de diferencias, fue reestructurada en 1954 al incorporar compromisos de reglamentación y control de armamentos y de integración política europea, dando cabida en su seno a Italia y a la República Federal de Alemania.

Para 1948 el Senado norteamericano recomendó al gobierno de ese país la asociación de los Estados Unidos a otras naciones interesadas en adoptar disposiciones defensivas de carácter regional. El 4 de abril de 1949, en Washington, se suscribió el Tratado creador de la OTAN, del que pasaron a formar parte dos estados americanos (Estados Unidos y Canadá) y diez europeos (Bélgica, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega y Portugal). Luego se adhirieron Grecia, Turquía, la República Federal de Alemania y España. Este tratado estructura una organización militar y civil muy compleja, destinada a asegurar tanto el planeamiento rápido y eficiente de la defensa común como la aplicación y desarrollo del correspondiente aparato y acción militar.

Mientras tanto, el 22 de marzo de 1945, en El Cairo habíase creado la Liga Árabe, conformada originalmente por Arabia Saudita, Egipto, Irak, Jordania, Líbano, Siria y Yemen. Más tarde ingresaron Marruecos, Argelia, Kuwait, Libia, Sudán y

Túnez. Es, pues, una agrupación que vincula a estados islámicos del Medio Oriente y del Norte de Africa, comprometidos en un sistema regional de seguridad colectiva, en una alianza defensiva y en una comunidad dirigida, además, a cooperar en cuestiones económicas, culturales y sociales.

En la misma Conferencia en que celebró su tratado de paz con el Japón, Estados Unidos suscribió con Australia y Nueva Zelandia, el 1 de septiembre de 1951, el denominado Tratado del Pacífico Austral (ANZUS), primer paso para la constitución de un nuevo sistema regional defensivo que, tomando como modelo el de la OTAN, hubo de concretarse en el Tratado del Sudeste del Asia (SEATO). En efecto, el 8 de septiembre de 1954, en Manila se firmó el indicado instrumento que creó una sólida base de acción común para mantener la paz y la seguridad en dicha zona, en los términos de una organización de asistencia recíproca y alianza defensiva. Son miembros: Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelandia, Filipinas, Paquistán y Tailandia. Mediante un protocolo anexo están incluidos Cambodia, Laos y Vietnam. De paso indiquemos que en el tratado se consignó una declaración de los Estados Unidos que limita sus efectos al caso de una agresión comunista.

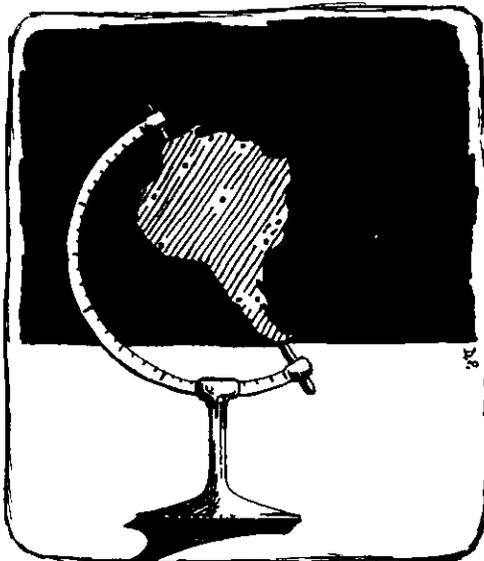
Como réplica a la Convención de la Liga Árabe, el 25 de febrero de 1955, Turquía e Irak celebraron un acuerdo de cooperación mutua para la seguridad y defensa. En el curso del mismo año adhirieron a ese tratado Gran Bretaña, Paquistán e Irán. El propósito fue sustraer a una parte de los países del Medio Oriente de la influencia soviética. En 1952 y 1961 fue revisada la estructura creada en el sistema de Bagdad, mediante el Central Treaty Organisation (CENTRO), con un comando unificado de los cuatro países —puesto que Irak pasó al grupo árabe— bajo la dirección de un jefe norteamericano.

Otra Organización —inicialmente política, pero más tarde ampliada a cuestiones económicas, sociales, culturales y jurídicas— es el Consejo Nórdico, creado en 1952 y que funciona entre los países escandinavos: Suecia, Noruega, Dinamarca, Islandia y Finlandia.

Se estableció, asimismo, la Alianza Balcánica a través del llamado Pacto de Ankara, firmado el 28 de febrero de 1952, entre Grecia, Turquía y Yugoslavia. Su fin primordial es la salvaguardia y la seguridad de la zona balcánica. Es un instrumento que, como los anteriores, establece la cooperación entre dichos estados para la defensa mutua en los casos de amenaza o de situación internacional grave, además promueve la colaboración de dichos miembros en los campos cultural, económico, técnico y social. Yugoslavia, posteriormente, se separó del Pacto de Ankara.

Cierro esta acaso cansina lista con una indispensable y necesaria referencia al Pacto de Varsovia. Con el nombre de Tratado de Amistad, Cooperación y Asistencia Mutua, el 14 de mayo de 1955, la URSS, Albania, Bulgaria, Hungría, la República Democrática de Alemania, Polonia, Rumania y Checoslovaquia crearon un sólido bloque político-militar de las potencias europeo-orientales homologando a la OTAN. El Pacto de Varsovia es el primero y el más importante instrumento multilateral que agrupa a los países de la órbita soviética.

Un análisis de la política exterior contemporánea no puede soslayar la presencia de la República Popular China, cuya acción fusiona las dos grandes fuerzas en que se basa su perspectiva mundial. Estas son la fuerza nacional originada en la larga historia de China y la fuerza ideológica proveniente de su hábil combinación del marxismo-leninismo-pensamiento Mao Tse Tung. Obviamente no es materia de esta exposi-



ción penetrar en esos campos, pero sería craso error omitir tal referencia, al igual que dejar de advertir el papel protagónico del Japón.

En todo caso, la cuestión de la organización de la seguridad y el mantenimiento de la paz internacionales arroja algunas conclusiones. Uno: la inequívoca polarización de área de influencia, con marcada identidad ideológica. Dos: la consagración de dos centros hegemónicos de poder. Tres: el precario e inestable equilibrio entre fuerzas antagónicas. Cuatro: el establecimiento de un ordenamiento jurídico compulsivo para los estados miembros. Cinco: la formación de agrupamientos geográfico-políticos, con prescindencia de los grados de identidad entre sus miembros. Seis: el diseño de una concepción maniqueísta de la geopolítica, enervando la evolución y el destino histórico de los países ubicados en la periferia.

Una tercera cuestión que debemos considerar se refiere a las características de las relaciones internacionales de América Latina en su desarrollo histórico, entre los

países que integran dicha demarcación geográfica, así como también de éstos con el mundo exterior que los circunda.

Trataré de ser breve. Un primer gran estadio que no debe soslayarse, indispensablemente, tiene que contemplar la época precolombina, el impacto europeo, las relaciones hispano-portuguesas en América y las potencias ibéricas contra potencias nuevas.

Basándome en la sugestiva e importante obra "Relaciones Internacionales de América", de Demetrio Boersner, apuntaré las siguientes características:

Uno.- El continente americano fue poblado por grupos humanos provenientes de Siberia, con algunos injertos secundarios venidos a través del Océano Pacífico, nada menos que hace 30.000 a 50.000 años AC.

Dos.- En dos zonas del hemisferio —Mesoamérica y la región andina— se desarrollaron civilizaciones urbanas muy avanzadas, con estructuras sociales y políticas muy complejas, en las cuales la hegemonía teocrática inicial fue reemplazada por las capas militares.

Tres.- La implantación de la presencia española y portuguesa en América formó parte de un vasto proceso histórico europeo, que fue esencialmente el de la transición del feudalismo a la sociedad burguesa.

Cuatro.- Con estructuras más medievales que modernas, España y Portugal —éste en menor grado— impusieron a las colonias americanas un sistema social precapitalista, signado por el dogmatismo y el absolutismo asfixiante, en contraste con el sistema semiliberal y capaz de adaptación y progreso, establecido por Inglaterra en América del Norte. Hemos heredado una sociedad vertical de marcada desigualdad y poco dinamismo creador y transformador, lo cual es

un obstáculo para acceder a la plena modernidad sin sufrir profundos cambios sociales.

Cinco.- Entre España y Portugal existieron rivalidades territoriales desde el comienzo de sus respectivas conquistas y colonizaciones en América. Esas rivalidades fronterizas continuarán después de la independencia hasta hoy entre los países latinoamericanos, perturbando y obstaculizando los modernos esfuerzos de integración regional y subregional.

Seis.- Las persistentes incursiones y penetraciones de nuevas potencias expansionistas (Francia, Holanda e Inglaterra) en nuestro continente, determinaron que comercialmente España y Portugal se convirtiesen en intermediarias entre sus colonias y las zonas más desarrolladas de Europa. Tales nuevas potencias, más adelante, traducirían sus ambiciones en dominio directo —mercantil y territorial—, desplazando a España y Portugal de sus posiciones imperiales de privilegio.

Un segundo estadio atiende a la presencia de un nuevo actor externo en América Latina, que se refiere a la formación, independencia y consolidación de los Estados Unidos de América. Los principales hechos derivados de este proceso podemos concretarlos así:

Uno.- Norteamérica fue conquistada y colonizada por franceses, holandeses e ingleses, con un patrón de dominación fundado en pautas mercantilistas y de control estatal.

Dos.- Al margen de los choques y conflictos sangrientos entre franceses e ingleses, los Estados Unidos nacieron de una revuelta anticolonial, debida en gran medida a causas similares a las que originaron algo más tarde la rebelión de las colonias españolas.

Tres.- La nueva nación solicitó y obtuvo el apoyo político y militar de Francia y España y eventualmente de Holanda, en contra de la potencia británica, aprovechándose de las animosidades tradicionales existentes entre ellos.

Cuatro.- En materia de política exterior, los presidentes Washington, Adams, Jefferson y Madison, sentaron las bases de la famosa doctrina de los "dos hemisferios", aderezándola con matices de aislacionismo al principio, para luego enrumbarla hacia una política expansionista. Así, esa tendencia, apoyada por grandes y medianos terratenientes del sur, encontró eco en la Casa Blanca, la cual respaldó la empresa de despojar tierras a sus vecinos hispánicos.

Un tercer espacio de significativa importancia para América Latina constituye, sin duda, la transición independentista y la consolidación de naciones, período que marca las siguientes características:

Uno.- La época de la independencia latinoamericana se abrió con la insurrección haitiana, convirtiéndose la república negra en un foco de irradiación independentista y centro de solidaridad internacional hasta 1820.

Dos.- En las colonias españolas la rebelión se fue gestando desde el siglo XIX, por motivos de explotación económica colonial, discriminación política, opresión social e infiltración de ideas subversivas. Cuba y Puerto Rico permanecerían en manos de España; Brasil proclamaría su independencia sin violencia y bajo dirección monárquica; los pueblos caribeños de habla inglesa, francesa y holandesa continuarían bajo los respectivos dominios imperiales.

Tres.- Las luchas de la independencia estuvieron acompañadas de problemas y divergencias entre algunos de los nuevos países. Cabe destacar, además, las contra-

diciones entre Bolívar y San Martín, superadas en la reunión de Guayaquil.

Cuatro.- El mundo extra-latinoamericano observó con interés la lucha de las ex-colonias y sacó ventajas de ese proceso, cuyo beneficio mayor fue para Inglaterra a través de la concertación de tratados comerciales de discreta pero inconfundible influencia semicolonial.

Cinco.- Los Estados Unidos tratan de asumir el rol de protectores de las nuevas repúblicas e incursionan territorialmente con manifestaciones anexionistas inspiradas en la doctrina del Destino Manifiesto.

Seis.- El mosaico latinoamericano ve enardecidas sus aspiraciones de industrialización, al convertirse nuestros países en proveedores de materias primas y manufacturas.

En lo político adoptan conductas nacionalistas que provocan antagonismos entre las potencias hegemónicas de la época. Geopolíticamente se convierten en teatro de operaciones de la pugna británico-norteamericana que pretendía el control del comercio mundial entre el Atlántico y el Pacífico, a través de un futuro canal interoceánico. Además, dicho período marcaría la división definitiva de estados separados, con escasos esfuerzos de integración como fueron las efímeras uniones de la Gran Colombia y de la Confederación Perú-Boliviana. Y, por añadidura, aquel papel de actor dinámico en el escenario mundial que tuvieron nuestros países durante los años de combate por la independencia política, trocárase en pasividad frente al mundo exterior, pasando Latinoamérica a vivir más como objeto que como sujeto de la historia.

Un cuarto estadio, ubicado temporalmente desde 1850 a 1883, encuentra a nuestros países inmersos en conflictos internos y condicionados a la penetración del capital extranjero. A escala mundial dicho período

corresponde a la segunda revolución industrial y a la formación del capitalismo financiero. Estados Unidos había entrado a disputar la hegemonía entre las potencias industrializadas. Recuérdese, entre otros, los siguientes hechos históricos: intervenciones de países europeos con ánimo de reconquista, tal como ocurrió con Francia respecto a México; España en República Dominicana y Perú; Estados Unidos frente a Cuba y Centroamérica; y la subrepticia participación británica en conflictos internos de nuestros países, como en los casos de la Guerra de la Triple Alianza y de la Segunda Guerra del Pacífico, que despojó a Bolivia su acceso al mar.

Un quinto estadio, que yo me atrevería a dividirlo en dos instancias, está directamente relacionado con el auge imperial norteamericano y con los efectos de la aplicación de la "política del buen vecino".

La primera de dichas instancias la resumiría en los siguientes puntos:

Uno.- De manera general podría afirmar que los Estados Unidos mantuvieron su hegemonía sobre América Latina, continuando una política intervencionista.

Dos.- Los países latinoamericanos conservaron sus estructuras sociales caracterizadas por la concentración de la riqueza y el poder político y económico en manos de élites inclinadas a aceptar la hegemonía norteamericana.

Tres.- La influencia británica es desplazada por los Estados Unidos, fijándose tácitamente repartos de esferas de acción privativa: hegemonía estadounidense al norte del Amazonas y predominio inglés más al sur de la región amazónica.

Cuatro.- Surgieron reacciones y rebeliones latinoamericanas en contra de la dependencia semicolonial existente.

La segunda instancia, es decir aquella que se identificaba con los efectos de la "política del buen vecino", registra los siguientes hechos:

Uno.- Considerable liberalización de la hegemonía norteamericana sobre América Latina y la mancomunidad de esfuerzos en una alianza defensiva contra las potencias fascistas de la segunda guerra mundial.

Dos.- El citado conflicto bélico, en general, tuvo un efecto estimulante en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos y contribuyó a echar las bases de futuros cambios estructurales o intentos para realizar tales cambios.

Finalmente, un sexto estadio que complementa las características de las relaciones internacionales de América Latina (de alguna manera ya adelantadas en las dos primeras cuestiones de esta exposición) compromete, al menos, la referencia de los siguientes eventos aparentemente dispares pero que conllevan un cierto patrón significativo para el análisis:

Uno.- Apenas terminada la segunda guerra mundial comenzó a desintegrarse la Gran Alianza entre las potencias anglosajonas y la URSS. Surgió la llamada guerra fría, basada en una estructura bipolar del sistema internacional.

Dos.- En Latinoamérica se mantuvo, hasta el año 1947, aquella tendencia que surgiera durante la segunda guerra mundial, es decir de ascenso de las fuerzas populares y de lucha por una mayor autonomía nacional.

Tres.- Desde 1948 en adelante las presiones norteamericanas anticomunistas efectuaron un gran viraje latinoamericano hacia un conformismo conservador, basado principalmente en gobiernos de fuerza. Sólo en Costa Rica se avanzó hacia una mayor democratización y, en Bolivia, caso

excepcional, tuvo lugar una auténtica revolución en 1952, sin embargo no pudo resistir a dificultades y presiones.

Cuatro.- Con el ascenso de una corriente política más derechista en los Estados Unidos, a partir de 1953, se intensificó el apoyo norteamericano a las dictaduras reaccionarias de América Latina. Así fue como se aplastó al régimen reformista de Guatemala, en tanto que los caudillos nacionalistas de Brasil y de Argentina caían del poder. En 1957 el hemisferio se encontró mayoritariamente dominado por las fuerzas del conformismo occidentalista.

Cinco.- A partir de 1958 se avizoraron diversos cambios. En escala mundial se dieron importantes pasos hacia la distensión entre los bloques dirigidos por Washington y Moscú. El bipolarismo se tornó más flexible y se apreció un claro ascenso de nuevos centros de poder autónomos, producto de contradicciones y secesiones en el seno de los dos bloques.

Seis.- En América Latina aumentaron cada vez más los descontentos y las quejas frente al trato económicamente explotador y políticamente represivo de los Estados Unidos. En Venezuela, tras el derrocamiento dictatorial, surgió un modelo de desarrollo democrático reformista en el marco del capitalismo; mientras en Cuba el proceso liberador se radicalizó hasta chocar frontalmente con la potencia norteamericana y viose impulsada a buscar protección del campo soviético, adoptando un sistema marxista-leninista.

Siete.- En el marco de iniciativas reformistas y de impulso a alianzas de regímenes democráticos, alentado por los Estados Unidos, el campo de liberación latinoamericana se escindió entre fuerzas revolucionarias de orientación socialista y tendencias reformistas moderadas.

Ocho.- A partir de 1968 la situación mundial tendió a evolucionar hacia la distensión y hacia una creciente multipolaridad. Los Estados Unidos fueron perdiendo su posición de primera potencia incuestionada y, al mismo tiempo, la Unión Soviética se encontró ante dificultades crecientes en su propio seno y en su esfera de influencia.

Nueve.- Llegó a su término la larga etapa expansiva que se había iniciado con la segunda guerra mundial y que tuvo por base la tercera revolución tecnológica. La severa crisis económica de los años setenta y los efectos políticos derivados de tremendas frustraciones norteamericanas repercutió, sin duda, sobre América Latina, facilitando la coordinación de planteamientos fuertemente reivindicativos e impugnadores ante los Estados Unidos.

Diez.- Una serie de dramáticos acontecimientos, mundiales unos y regionales otros, como la guerra del Medio Oriente, la crisis energética, el escándalo de Watergate, la dureza y la represión derechistas principalmente en los países latinoamericanos del Cono Sur, marcaron la antesala para el retorno reformista interamericano, por un lado, y para la entronización de la influencia de los Estados Unidos sobre las tendencias políticas de los países de nuestra área, por otro.

Pongo punto final a esta cuestión con una breve pincelada del escenario global de esta última década representada por un período singular en el ordenamiento del sistema internacional. A pesar del mantenimiento de la bipolaridad, que ha desencadenado ciertamente una segunda guerra fría, el orden internacional pasó a expresarse en una tendencia creciente hacia la diversificación y diferenciación en los planos económico-financiero y político-diplomático.

Para los Estados Unidos la meta básica en la década del ochenta, radica en la

recuperación de su poder global, tanto en lo interno como en lo externo, a través de la reestructuración de los instrumentos clásicos que le habían dado origen a su poderío. En ese sentido, Reagan busca el restablecimiento del poder económico como una prioridad y una responsabilidad unilateral. Para ello, emprendió en la despolitización de las negociaciones económicas internacionales y en la afirmación de la supremacía norteamericana. En esa dirección desarticuló las negociaciones norte-sur y se orientó, en el caso de la crisis financiera latinoamericana, por el mantenimiento de esa política global y por la reafirmación del libre funcionamiento del mercado, en circunstancias en las cuales América Latina adquiriría una creciente complejidad en lo económico, militar y político. Problemas de la mayor gravedad, como la crisis centroamericana y el proceso de endeudamiento latinoamericano, han merecido un tratamiento que se caracteriza por la negación sistemática de un espacio de negociaciones políticas. Por otro lado, la no concordancia con los puntos de vista latinoamericanos, en especial en lo atinente a la seguridad y a las cuestiones económicas, es percibida por la Casa Blanca como posibles amenazas al poder norteamericano.

La política exterior soviética, al igual que la de cualquier otra gran potencia, ha sido siempre una mezcla de "real politik" e ideología. Así, cabe recordar, que la historia de la política exterior soviética desde la segunda guerra mundial ha sido una historia de aumento constante y decidido del poderío militar, y bajo los sucesores de Stalin de estrategias más flexibles y audaces para beneficiarse de ese poderío, según William E. Griffin.

En la década que describo, ciertamente, desde 1981 la élite soviética ya no gobierna a su pueblo por medio de la ideología revolucionaria; se ha vuelto profundamente burocrática, conservadora y nacionalista gran-rusa. En todo caso, la URSS está

decidida a mantener el control de todo el territorio que obtuvo en la segunda guerra mundial a costa de sangre, sudor y lágrimas (Zdenek Mlynar, *Nichfrost in Prague*). Simultáneamente, la URSS siempre ha pensado que la historia no es estable, sino dinámica, y que se mueve inevitablemente hacia la así llamada victoria mundial del socialismo, a cuyo propósito —en lo que interesa señalar— "El alma de su cooperación política sigue siendo la interacción de los partidos comunistas gobernantes... Se va formando un eslabón nuevo, tal vez clave, el instituto de los encuentros multilaterales de dirigentes de los países hermanos", informó Mikhail Gorbachev al Comité Central del Partido Comunista de la URSS, en febrero de 1986.

Quizá jamás en las décadas postbélicas la situación en el mundo había sido tan explosiva y, por tanto, tan compleja y desfavorable como el primer lustro de los años ochenta. En ese contexto está inmersa América Latina, y nosotros estamos compelidos a dar una respuesta de solidaridad y cooperación, construyendo el edificio integracionista latinoamericano cimentado en nuestra identidad y realidades.

Una cuarta cuestión que no puede ni debe dejarse de lado es la inserción de América Latina en el sistema político internacional.

Partamos de algo inconcluso que ya oteó y nos advirtió el genio de Bolívar. Nuestra integración debe darse a partir del reconocimiento de la existencia de unidades estatales diferenciadas. Las unidades diferenciadas más importantes en la política internacional en la actualidad, como lo han sido durante los últimos tres siglos, son los estados naciones "soberanas", que al presente ascienden a ciento cincuenta y siete y están localizadas en todas partes del mundo. El estado nacional nunca ha sido, ni es ahora, el único actor en el sistema; es, desde

luego, el punto de partida para un entendimiento del sistema político internacional, y por añadidura ha sido dotado con una calidad que no comparte con ninguna otra entidad, el atributo de soberanía.

Sentadas tales premisas, en realidad, esa independencia derivada del atributo soberano está lejos de ser absoluta, tanto doméstica como internacionalmente, y cada vez más la interdependencia se vuelve un hecho, así como una teoría de la vida internacional. No obstante, el sistema internacional, como existe ahora, carece de agencias centrales autorizadas para la toma de decisiones y podemos caracterizarlo como primitivo, rudimentario y descentralizado. Sin embargo, es real.

Dentro de él están los subsistemas. Un subsistema está marcado por diferenciación e integración. De paso aclaremos que no todos los subsistemas son regiones geográficas. La interacción reglamentada de dos estados podría ser considerada como un subsistema, así como los organismos internacionales de todo tipo, independiente de la geografía. Recuérdese al respecto el Commonwealth británico, la OPEP, la asociación de países productores y exportadores de estaño, etc.

Con estas reflexiones, apoyado en William Thompson, a fin de establecer los criterios que deberían aplicarse en la determinación de la validez del enfoque de América Latina como un subsistema regional, designemos las condiciones necesarias y suficientes para ello: 1) que los actores regionales estén en proximidad geográfica; 2) que las unidades diferenciadas sean identificables; 3) que exista reconocimiento tanto interno como externo de la región como un área distinta; y 4) que la interacción entre los actores y sus patrones de relación exhiban un grado de regularidad e intensidad.

Parece irrecusable, entonces, el con-

cepto de que América Latina es un conjunto de estados geográficamente próximos y regularmente interactuantes que comparten en cierto grado un sentido de identidad regional; y como tal la perciben los otros actores externos. Veamos, sin embargo, en qué profundidad se satisface tal definición en el contexto latinoamericano.

La conciencia regional es difícil de medir, pero la evidencia sugiere una situación ambivalente de repulsión y atracción mutua. Existe un grado de comunidad entre ellos y de la diversidad surgen ciertos patrones aplicables. No tiene mérito el restringir una designación regional a aquellos actores que comparten un desarrollo común u otros estatus. Los estados próximos e interactuantes pueden ser ricos o pobres, complejos o sencillos culturalmente o avanzados o atrasados política y socialmente, sin que violenten el concepto de subsistema.

Interesa descubrir la capacidad de los estados latinoamericanos con especial referencia a los factores geopolíticos, evitando el determinismo geográfico, aunque debemos reconocer a la geografía como un condicionador crucial de políticas. Conocemos perfectamente que la región latinoamericana contiene una serie de subdivisiones geográficas, en las cuales están ubicadas las distintas unidades diferenciadas. En ese sentido, las posiciones geográficas de los Estados partes de América Latina han afectado y afectan fundamentalmente a las relaciones entre ellos, y de éstas con los estados externos de la región. La ubicación, en consecuencia, les convierte en actores dinámicos o pasivos de las políticas mundiales en general; les sitúa competitivamente al margen de los principales mercados para sus exportaciones. No podemos dejar de señalar que, asimismo, la geografía ha influido en las políticas intra-regionales. Estados débiles, aunque aislados de la principal corriente de las políticas de las potencias mundiales, han quedado íntima-

mente atrapados en rivalidades domésticas, vecinales y de subhegemonías. Las propias características físicas dominantes en América Latina también afectan a los Estados partes. La cadena montañosa, los desiertos, la cuenca selvática amazónica, los diversos sistemas fluviales constituyen barreras entre países vecinos y limitan la comunicación intra-regional. Si por un lado dichas barreras físicas han actuado como protección en un sentido militar para todos los estados, al mismo tiempo han obstaculizado al comercio internacional y a varias formas pacíficas de intercambio, por otro.

Elemento de reflexión en la búsqueda de una autoconciencia regional, sin duda, es el factor poblacional. Los aspectos cuantitativos y cualitativos de las poblaciones latinoamericanas son fuentes importantes de fortaleza o debilidad en la política exterior. Los niveles de población y densidad varían extensamente en los diversos estados. Advirtamos que América Latina generalmente cuenta con mucho territorio sin ocupar, y varios estados podrían proporcionar espacio para vivir a mucha gente. Pero, es conveniente no olvidar que las variables de población en el análisis de capacidad involucra no solamente el número de personas, sino también consideraciones cualitativas. En conjunto —como afirma G. Pope Atkins— "el cultivo de la pobreza demerita la capacidad nacional debido a que los recursos productivos humanos están subdesarrollados y se incrementan las tensiones divisiones sociales originadas por grandes números de sectores descontentos".

Por añadidura, destaquemos que las tensiones sociales y la falta de homogeneidad erosionan la fortaleza de algunos estados más que otros. En ese sentido, la variedad racial y cultural en América Latina y su abigarrada entremezcla han tenido diversos impactos sociales en las diversas naciones, dando como resultado que los estados latinoamericanos sean a la vez

disímiles y complejos culturales atípicos al combinar herencias indígenas hispano coloniales y otras culturas importadas. Con desprecio a esa realidad, sin embargo, vemos inflexibles actitudes sociales y rígidas líneas de clase que gradualmente generan hostigamientos al enajenar a grandes sectores poblacionales y debilitar la unidad nacional pese a la mayor movilidad de clase, que se aprecia en las ciudades.

Súmese a esa situación la inestabilidad política y advertiremos, por tanto, la vulnerabilidad latinoamericana. Los estados políticamente inestables están menos unidos en asuntos internacionales y en desventaja para manejar su propio desarrollo nacional. Preocupados en problemas domésticos, tienden a conceder a la política exterior menor importancia relativa, lo cual constituye un óbice a cualquier esfuerzo integracionista.

De otro lado, la autoconciencia regional debe llegar, asimismo, al análisis de los factores militares. Vimos ya la inserción latinoamericana en el sistema de seguridad y alianza defensiva. Miremos, por el momento, la capacidad militar de nuestros países para tener una comprensión más próxima del problema. Durante la mayor parte del siglo XIX y en algunos casos del XX, los ejércitos latinoamericanos eran en su mayoría milicias sin entrenamiento, inadecuadamente equipados, dirigidos por oficiales que carecían de aptitudes profesionales y cuya lealtad se inclinaba hacia carismáticos hombres fuertes o caudillos. Poco a poco, a fines del siglo XIX y principios del XX, los esfuerzos modernizantes llegaron a los establecimientos militares latinoamericanos, comenzando su profesionalización con ayuda básicamente exterior. A pesar de ello podemos asegurar que las fuerzas armadas de nuestra región han permanecido siempre inmesamente inferiores a las grandes potencias mundiales. Estos apuntes me llevan a afirmar que la

determinación y conducción de la política intenacional latinoamericana, desarticulada en el tiempo, nunca estuvo determinada, ni podía estarlo, por la capacidad militar del conjunto de estados. Se advierte allí, en general, el dualismo entre el elemento civil y el elemento militar que no han logrado, sino esporádicamente, conjugar los requerimientos de una acción conjunta que exige el ejercicio de la política exterior de América Latina. A ello se han añadido, deplorablemente, las disputas por límites territoriales que interrumpen periódicamente esa relación, minimizando la cohesión regional. Ahora, en la mayoría de los estados latinoamericanos la capacidad militar es importante en el aspecto interno, para propósitos de insurgencia y como garante de los procesos políticos domésticos.

Tocaré finalmente un mito continuado que data desde el descubrimiento de América. Aquel que señala a la región latinoamericana como poseedora de inmensos recursos naturales, los cuales necesitan —se dice— únicamente de capital y pericia para ser desarrollados.

Una importante fuente de debilidad para la mayoría de los estados latinoame-

ricanos es su economía. Casi todos los estados regionales están caracterizados por el monocultivo económico; el ingreso nacional depende firmemente de la exportación de unos pocos, tal vez uno, dos o tres, productos agrícolas y minerales, ocasionando que las economías nacionales se vean afectadas por los caprichos de los mercados mundiales y por la injusta e inequitativa división internacional del trabajo. La debilidad es más dramática en el sector industrial, caracterizado asimismo por el monocultivo económico. Ciertamente que la industrialización ha alcanzado grados de progreso en la mayoría de nuestros países, pero América Latina tradicionalmente ha dependido de los estados industrializados externos para artículos manufacturados, así como la inversión de capitales en búsqueda de los cuales se ha orientado hacia el intercambio de productos agrícolas y minerales.

Los recursos de América Latina en general son escasos y debemos administrarlos con sabiduría y adecuada complementación. No hacerlo es sumirnos en la situación de dependencia.

