

# DEL DESCUBRIMIENTO DE LOS ESTADOS NACIONALES A LA DIFÍCIL INTERDEPENDENCIA: BICENTENARIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE AMÉRICA LATINA

*Joaquín Fernando Huerta (Universidad Católica de Chile)*

## Origen transatlántico

Las relaciones internacionales de estos países no nacieron con la emancipación, por más que esta les haya otorgado un giro radical. Estas sociedades, surgidas como creaturas de la expansión europea del 1500, fueron posesiones de un imperio que era uno de los polos de poder en Europa. Sus economías estaban fundidas en parte con las de la metrópolis, y esta a su vez se vinculaba con la naciente economía mundial centrada en los Países Bajos e Inglaterra. Por ello, en alguna medida eran parte de un todo mayor y sus culturas políticas también tenían que ver con la posición de la corona de Castilla ante las grandes potencias europeas. Esto determinaría asimismo que estas sociedades, al haber sido creadas por la Europa que no sacaría a luz la modernidad económica y social, el «subdesarrollo» pasaría a constituir parte de su ser.

Representaban también un mestizaje con las sociedades precolombinas, hayan sido estas arcaicas o complejas. En este sentido, estas sociedades pertenecían a mundos diferentes. En la segunda mitad del siglo XVIII no serían inmunes a la interrelación económica con las otras potencias europeas y con las colonias anglosajonas en América del Norte, después Estados Unidos. También, según se comprobaría a partir de 1808, no eran inmunes a la expansión de las ideas surgidas de la Ilustración y de los grandes hechos

epocales, la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa a ambos lados del Atlántico.<sup>1</sup>

## Nacimiento internacional como estados

Efectivamente, la creación de la política moderna eclosionó en las colonias españolas en América a raíz de una de las últimas consecuencias de esos magnos acontecimientos. La crisis de la Corona en 1808 creó un vacío de poder que fue asumido, en general, por grupos, socialmente dirigentes en casi todas las posesiones americanas. Se desarrolló a continuación un conflicto armado entre los «patriotas» y los «realistas», que mas bien tuvo analogía con una guerra civil tanto como con una lucha por la secesión. De ello se siguen dos hechos que tienen carácter internacional. Primero, que la emancipación fue producto de un proceso que tuvo un fuerte carácter internacional y que muchas veces se les ha llamado las «revoluciones atlánticas». Segundo, la lucha emancipadora en América tuvo una suerte de carácter «transnacional» en los dos bandos, aunque esto era más notorio entre los patriotas, que consideraban que estaban inmersos en una gesta americana.

Sin embargo luego comenzaría el proceso de la creación de los estados nacionales, que ya estaba perfilado hacia 1830. La distancia, alguna diversidad cultural, y la carencia de madurez

política hacían muy difícil una réplica en el sur del estado federal que habían construido los colonos anglosajones en América del Norte. Hay que recalcar que la construcción del estado nacional en América Hispana se realizó en medio de sanguinarias luchas de facciones ya fueran «nacionales» o «internacionales», que contribuyeron a la diferenciación entre sus culturas políticas y a desarrollar una poderosa imagen peyorativa acerca de estos países en Estados Unidos y Europa.<sup>2</sup> En parte, esta situación sigue penando todavía a comienzos del siglo XXI. Solo en el caso de Brasil se dio una secesión pacífica, aunque no por ello dejaría de pertenecer a la categoría que en el siglo XX se denominó «subdesarrollado».

La construcción del estado nacional era inseparable de un perfilamiento internacional. Esto tenía dos caras. Por una parte estaba la diferenciación entre América Latina, de modo que los estados fueran adquiriendo una personalidad política ante los vecinos y ante la América Hispana en su conjunto, así como de Brasil. Más importante, no se podía ser sujeto de derecho internacional en el siglo XIX sin un reconocimiento explícito de las grandes potencias europeas, Inglaterra en primer lugar. De ahí que el reconocimiento por parte de estos países pasaría a ser casi sinónimo de personalidad internacional.<sup>3</sup> Esto era paralelo al resguardo de la seguridad de los súbditos europeos y norteamericanos, como de sus propiedades e intereses. No era algo menor, ya que al separarse del monopolio económico español, que ya estaba bastante agujereado por lo demás, estos países fueron rápidamente integrados a la economía mundial liderada por la Inglaterra de la Revolución Industrial. Bancos, comercio e inversiones directas crearon una nueva interrelación que sería parte sustancial de la vida económica de los países que ahora debemos llamar «latinoamericanos». Los primeros empréstitos, que crearon la historia externa latinoamericana, provendrían de la misma fuente.

Ello llevó también a una influencia política destacada de las potencias europeas en los asuntos políticos internos de estos países, fundamentalmente porque las guerras civiles, rebeliones y golpes crearon un clima generalizado de inconsecuencia económica. Las intervenciones armadas de las potencias europeas en el siglo XIX y de Estados Unidos a comienzos del siglo XX, estuvieron en parte relacionadas con la defensa de sus intereses, aunque también como demostración de sus posibilidades hegemónicas. Inglaterra y Estados Unidos habían mirado con simpatía la emancipación, aunque no habían cooperado mayormente con ella. Una vez producida crearon un marco internacional para proteger su independencia, así como para destacar también la presencia de ambas potencias. La actitud de Inglaterra en el Congreso de Viena (1814-1815) y de Washington con la Doctrina Monroe (1823) han sido las caras más conocidas de esta proyección.

De esta manera, en la primera mitad del XIX los estados latinoamericanos debían vincular su orientación internacional, con un proceso de consolidación interna que no fue nada de fácil. La violenta inestabilidad política constituyó la fuente principal de la inseguridad externa. Al comienzo, las luchas internas estaban vinculadas con rivalidades «transnacionales», de las querellas entre los líderes de la emancipación», antes de transformarse en orientaciones de «interés nacional». Por ello la solidez de las instituciones pasaría a ser una pieza fundamental aunque escasa para lograr un reconocimiento externo que permitiría decir que se trataba de estados soberanos, y que fuera aceptable ser considerados como iguales en lo jurídico en el concierto internacional. Por último, los estados nacionales que surgieron pudieron haber tenido en algunos casos una conformación distinta. ¿Era forzoso que existiera Uruguay? Una vez conformados, tuvieron arraigos que no los hace meras «invenciones».

## El estado territorial y nacional. Competencia y arbitraje

El siglo XIX, como en muchas partes del mundo, fue también la época de la constitución del estado territorial y nacional en América Latina. Esto tenía que ver más que nada con su puesto internacional frente a los otros estados latinoamericanos. También fue la fuente de conflictos y guerras internacionales. Aunque al revés de Europa, esta América ha sido un territorio de escasas guerras internacionales propiamente dichas, la mayoría de las que hubo se desarrollaron en el siglo XIX como consecuencia del proceso territorial y nacional, que aspiraba a crear una estructura de poder al interior de sus estados. La población indígena, que en general había tenido un respiro un siglo después de la Conquista, siguió pasivamente este proceso de integración que para ella fue muy imperfecta y a veces contraproducente. Las consecuencias de esta debilidad siguen manifiestas a comienzos del siglo XXI. De todas maneras, que no se olvide que esta América ha sido un continente rico en conflictos políticos, aunque según se decía de escasas guerras internacionales.

Sin embargo en el siglo XIX y comienzos del XX se dieron disputas del tipo territorial, donde la sangre llegaba al río con diversos tipos de intensidad prácticamente entre todos los países. También, en la segunda mitad del XIX se dieron dos conflictos internacionales de gran relevancia en el cono sur. Uno fue la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) entre Paraguay por una parte y Brasil, Uruguay y Argentina por la otra. El segundo conflicto, que tiene consecuencias hasta el presente, la Guerra del Pacífico entre 1879 y 1883, constituiría el caso más famoso de la historia de las relaciones internacionales de América Latina en el siglo XIX. Enfrentó a Chile contra Perú y Bolivia, llegando el primero a ocupar gran parte del Perú, debiendo allí dirigir una guerra de contrainsurgencia con todas las características letales de este tipo de conflicto.<sup>4</sup>

Por otro lado, en general cuando se trataba

de disputas de carácter territorial, existió una preeminencia del arbitraje en las relaciones entre los países latinoamericanos. Esto explica en parte la relativa escasez de guerras internacionales, pero también la presencia de potencias extracontinentales involucradas en los conflictos internos ayuda a explicar esta situación de relativa paz.<sup>5</sup> Las huellas que existen, indican que identificaban sus intereses con la mediación en los conflictos. Brasil desarrolló una política expansiva en zonas no delimitadas, aunque a veces reclamadas por otros países. Luego mostraría una actitud de zanjar con relativa ecuanimidad las demandas que podrían haber existido. El caso más notable quizás son los Pactos de Mayo de 1902 de Argentina y Chile. Entre estos países se había desarrollado una competencia de «paz armada», en analogía con la denominación para Europa. Sin embargo primó la consideración práctica de un arbitraje, auspiciado por Inglaterra, que tuvo un carácter transaccional entre las partes. Estos pactos tuvieron un componente novedoso, ya que incluían un relativo desarme naval, quizás el primero del mundo moderno<sup>6</sup>.

Con todo, si bien las guerras internacionales propiamente dichas fueron escasas en el siglo XX, la desconfianza entre los gobiernos, así como su incapacidad de establecer una verdadera cooperación internacional, ha sido una marca que configura el carácter internacional de América Latina en todo el siglo XX, y que sigue poniendo límites a la presencia global de América Latina. Sólo a través de caudillos de un estado revolucionario o contrarrevolucionario – o que se tienen por tales – se han constituido algún tipo de coordinación entre estos estados, pero sus prácticas no echan raíces y son extremadamente frágiles en el momento de la prueba.

## Política regional y política global.

En el curso del paso del siglo XIX al siglo XX existieron transformaciones en la situación internacional del continente. Por una parte, ha-

biendo una relativa consolidación política, los estados latinoamericanos eran parte marginal pero no menos real de un sistema internacional. Luego comenzarían a integrar organizaciones internacionales según el supuesto de que el derecho es la defensa de los débiles. Por otra parte, Estados Unidos emerge como un gran actor y la principal referencia de América Latina. La era de las intervenciones en el Caribe y América Central, se extiende desde fines del siglo XIX hasta la tercera década del siglo XX. También las inversiones externas llegarían a ser mayores que las inglesas, y después de la Primera Guerra Mundial el continente sería más parte del ámbito del dólar que de la libra esterlina. A partir de 1889 se iría creando el Sistema Panamericano bajo el claro liderato cuando no de la hegemonía de Estados Unidos. Esto no dejaría de crear una situación ambivalente para México, lo que venía del siglo XIX, pero que se agudiza como consecuencia de la Revolución Mexicana y el especial nacionalismo surgido del país azteca.<sup>7</sup>

Esto culminaría con la inclinación de la gran mayoría de los estados a favor de los aliados en la Primera Guerra Mundial, aunque aquí no haya que despreciar la influencia de Inglaterra.<sup>8</sup> En la Segunda Guerra Mundial se produjo un panorama similar, aunque su significado político y moral ayudó a que el alineamiento con los aliados fuera más completo.<sup>9</sup> Las reuniones del sistema panamericano constituyeron también un instrumento más o menos eficaz para las relaciones entre los mismos países latinoamericanos, un hecho que generalmente no se menciona. Lo mismo se puede decir con el proceso que culmina con la fundación de la OEA en 1948, con lo cual se le denomina Sistema Interamericano, aunque la evolución es por cierto gradual. Entre medio, la conferencia de Chapultepec de 1945, constituyó la primera instancia de un programa político y económico de los países latinoamericanos, aunque enfocado principalmente a sus relaciones con las grandes potencias industriales. Un colofón de esto fue la fundación de la CEPAL en 1949, que sí constituyó un programa

para América Latina, aunque con raíces en ideas europeas, y que tendría una relevancia a lo largo del Tercer Mundo que se estaba configurando en la segunda postguerra.<sup>10</sup>

El Panamericanismo influyó también en limar asperezas. Para nombrar los casos más espectaculares, se puede decir que influyó en la evolución que condujo a la firma del tratado de paz entre Chile y Perú en 1929; al fin de la Guerra de Chaco en 1935, que había enfrentado a Bolivia y Paraguay; y al Protocolo de Río de 1942, que finalizó una grave confrontación entre Perú y Ecuador. El Panamericanismo tenía también otra cara, el antinorteamericanismo de los latinoamericanos que comprende a «tradicionalistas» y «progresistas», o a una combinación de ambos. A su vez, esto se da en un alma dividida ya que la admiración por Estados Unidos y la creencia en la convergencia de intereses de vastos grupos ha sido también una realidad latinoamericana. Con todo, la voz más audible es la que ha visto en Estados Unidos la fuente de un problema para América Latina. Según Leopoldo Zea, el mismo adjetivo de «latina» proviene de la intención de diferenciarse de la América anglosajona.<sup>11</sup> Quizás un hito que se pueda nombrar sea la guerra por la independencia de Cuba y la subsecuente intervención Norteamericana en 1898, como la toma de lo que sería del Canal de Panamá en 1903.

Esta actitud no reflejaba una pura consideración de poder o un cálculo económico, aunque estos no estaban ausentes en los razonamientos de la época. Respondía también a un regreso a las raíces en la cultura latinoamericana que se mostraban en una revalorización tanto de la herencia hispana como de la indígena. La «Oda a Roosevelt» de Rubén Darío como el *Ariel* de Rodó pueden ser considerados como símbolos de esta nueva conciencia, compartamos o no las deducciones que se deriven de estos autores. La misma Revolución Mexicana, aunque rechazando en las formas a lo español, reflejaba este dilema cultural de autoafirmación ante el impulso arrollador de la modernidad traída por

la sociedad norteamericana. Esta disposición tendrá una profunda influencia a lo largo del siglo XX, no habiendo amainado mucho en los años del Bicentenario. Si bien en las relaciones interestatales entre el Norte y el Sur el conflicto no ha sido lo que predominó, la visión antinorteamericana calará profundamente en la cultura política de los países latinoamericanos, con grandes consecuencias no sólo en la política externa, sino en el desarrollo político de las sociedades del Sur.

Muchos observadores no han dejado de señalar que el antinorteamericanismo, posee raíces ambivalentes.<sup>12</sup> Por ello se ha hablado de una relación de amor-odio entre América Latina y Estados Unidos, ya que los conflictos abiertos o soterrados tienen como contrapartida raptos de entusiasmo filial, admiración y, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, un anhelo de grandes capas latinoamericanas por emigrar a Estados Unidos. De esta manera, la actual sociedad norteamericana no se puede entender sin su componente «hispanic», lo que puede traer transformaciones insospechadas en el futuro. Si bien existe toda una tradición de la política latinoamericana que radicaliza su lenguaje ante Estados Unidos, lo que le trae no pocos réditos, es quizás más común el tipo de político que va encontrando que en ambas partes predomina una convergencia de intereses. Los casos del México del PRI con su gran ambivalencia ante Estados Unidos, o la Cuba de después de la Revolución Cubana con su población dramáticamente dividida, son ejemplos algo extremos y hasta quizás caricaturescos de esta realidad.

Con todo, el antinorteamericanismo no deja de ser una realidad muy visible de la política latinoamericana, y del lenguaje espontáneo de muchos latinoamericanos para referirse no sólo a las relaciones con Estados Unidos, sino como explicación de su propia realidad. El hecho de que el *Canto General* de Pablo Neruda haya calado de manera considerable en la cultura latinoamericana, constituye una expresión de esta conciencia, y un ariete más que empuja en

esta dirección. No se olvide sin embargo que la obra de Jorge Luis Borges, que no fue Premio Nobel por no ser el «típico latinoamericano», refleja una profunda simpatía anglófila y a su cultura política y gran paradoja, hoy es mirada como símbolo de lo argentino y de renovación de la lengua castellana. Con todo, las visiones latinoamericanas naturalmente están divididas, y no pocas veces los actores las intercambian entre sí, o las alternan según las circunstancias, la percepción, o la oportunidad. De todas maneras, no se puede entender la realidad política latinoamericana y sus relaciones internacionales si no se tiene presente este poderoso factor cultural.

#### Consenso y disenso del alineamiento de la Guerra Fría

Tras la Segunda Guerra Mundial, las relaciones internacionales de América Latina se ven confrontadas a un escenario caracterizado tanto por la hegemonía de Estados Unidos como por la polarización global conocida como Guerra Fría, un conflicto de estados y a la vez un conflicto ideológico que traspasa la política externa e interna de los estados. América Latina sería tanto una arena donde se enfrentarían las dos grandes superpotencias, Washington y Moscú, como una disyuntiva política y global de la cual los mismos latinoamericanos serían actores que asumirían una u otra posición, pro-norteamericana o pro-soviética, con mayor o menor énfasis en la admiración o repudio de uno u otro modelo de sociedad. Incluso quienes sostenían la idea de no abanderizarse con ninguno de los dos bandos, como la «tercera posición» de Juan Domingo Perón en Argentina,<sup>13</sup> o el posterior auge del «tercermundismo» en los años 1960 y 1970, reflejaban también reacciones ante el fenómeno de la Guerra Fría. En el curso de los años de la Guerra Fría, Brasil transitó desde una política en general alineada con EE.UU. hacia una marcada distancia con Washington, aunque no pueda calificarse de «antinorteamericana».<sup>14</sup>

A partir de 1945 se desarrolló una compleja

red de relaciones internacionales en la cual los latinoamericanos tuvieron una participación relativamente destacada. En un primer momento las organizaciones internacionales en torno a la ONU estuvieron bajo la influencia preponderante de Washington. En un segundo momento, a partir de mediados de 1960, la influencia principal provenía del bloque soviético o de estados que participaban de un antioccidentalismo radical. Esto no dejó de tener influencia en América Latina. Cuando se fundó la OEA en 1948, parecía que los ideales panamericanos tal como los entendía Washington, darían la tónica de las políticas exteriores de la región. Mirado retrospectivamente, se puede considerar que el «Bogotazo», que sucedió cuando se desarrollaba la Conferencia, un estallido social que expresaba radicalización social que, aunque no era específicamente antinorteamericano, constituía una señal de lo controvertida que eran en la región las relaciones interamericanas.<sup>15</sup>

En las primeras dos décadas de la Guerra Fría, hasta la Crisis de los Misiles incluida (1962), Estados Unidos pudo obtener no sin esfuerzo un consenso anticomunista, que no era simplemente imposición externa, sino que nacía también de la mirada a las cosas de muchos sectores latinoamericanos, un factor que no puede ser dejado de lado al estudiar estos problemas. De esta manera muchos países latinoamericanos rompieron relaciones con el bloque soviético, aunque no fue el caso de México, Brasil y Argentina. En estos últimos casos predominó al respecto, antes que una oposición crítica contra Washington, era una consideración de «interés nacional», lo que mostraba alguna tensión entre las simpatías políticas y la «razón de Estado». Estados Unidos logró apoyo formal para su posición en la Guerra de Corea (1950), y hasta algunos países enviaron destacamentos simbólicos; recibió apoyo en su política de intervención en Guatemala en 1954 como, no sin dificultades, ante la Revolución Cubana y sus consecuencias a partir de 1959.

Este hecho no deja de ser un hito mayor de

las relaciones interamericanas, ya que en plena polarización ideológica y tensión por la posibilidad de un conflicto nuclear, el desafío castrista constituyó un fuerte remezón tanto para Estados Unidos como para los sistemas políticos latinoamericanos. La pugna marxismo-antimarxismo llegó a configurar muchas veces el centro de la política. Esto nunca fue tan cierto como el caso del gobierno de Salvador Allende en Chile (1970-1973), electo por medios institucionales y que buscaba la instauración de una especie de segunda Cuba, por medios electorales. En sentido inverso, se puede decir que el régimen militar del general Pinochet que le sucedió tras una aguda polarización y golpe de Estado, está íntimamente ligado a las relaciones interamericanas y a los combates políticos de la época de la Guerra Fría.<sup>16</sup>

#### *Crisis y renovación de la democracia*

Esta situación conllevó no pocas paradojas. Por una parte Washington logró concitar una mayoría anticomunista en la OEA gracias al apoyo de gobiernos militares, que respondían tanto a crisis políticas de larga duración del siglo XX en América Latina, como al apoyo norteamericano durante los años de la Guerra Fría, y al temor de muchos actores latinoamericanos atemorizados por los riesgos de una réplica del fenómeno cubano. Al mismo tiempo, las guerrillas casi siempre de orientación marxista, reflejaban tanto una elección por los paradigmas de la Unión Soviética, de la Cuba de Castro, de la China de Mao o de muchas dictaduras radicales del Tercer Mundo, como también las guerrillas eran resultados de una tradición de inestabilidad política que caracteriza toda la historia latinoamericana a partir de la emancipación. Los actores sociales asumieron un lenguaje radical de Guerra Fría, y a la vez expresaban demandas propias a la vida política de la modernidad, más allá o más acá de la misma Guerra Fría. Las políticas exteriores de los países latinoamericanos, no sólo en sus relaciones interamericanas, sino

que también entre sí, como la que mantenían con estados en Asia y África, se movían entre estas tensiones.

El dilema de defender la democracia con métodos antidemocráticos, magnificó muchas tensiones que provenían de un pasado remoto, así como había imitación de la imagen del enemigo. Lo que algunos han llamado la «doctrina de la seguridad nacional», ideario político y militar propio a muchas dictaduras de los años 1960 y 1970, parecía muchas veces un remedo de las condiciones de la Cuba de Fidel Castro o de otros sistemas totalitarios. Significativo en este sentido es el régimen militar brasileño (1964-1985), tanto por haber logrado crear por algún tiempo una suerte de mayoría anticomunista en los gobiernos de la región, como por haber constituido una especie de «dictadura de desarrollo». El régimen de Pinochet (1973-1990) destacó tanto por su radicalismo antimarxista, por concitar atención internacional, y por el mismo carácter desarrollista en un modelo de economía de mercado. Los regímenes militares argentinos entre 1955 y 1983 eran tanto antimarxistas como antiperonistas; lo paradójico era que el mismo Perón tenía tanto un alma antinorteamericana como otra más conservadora y antimarxista. Los militares peruanos (1968-1980) giraron desde un antimarxismo decidido a un radicalismo antinorteamericano en lo interno, como en lo externo para volver después a una posición conciliadora.<sup>17</sup>

Con todo, no se debe olvidar la fuerza de la tendencia democrática, que tiene raíces en el liberalismo del siglo XIX y en la práctica política muy influida por las ideologías surgidas de la Europa del XIX y del XX. También desde la década de 1930 existe influencia de parte de la cultura política norteamericana. Esto se refleja en las relaciones internacionales en una búsqueda de modelos transaccionales, tanto en lo interno como en lo externo, lo que es una característica generalmente dominante de la democracia moderna. Ello fue fortalecido aunque con lentitud por el renacimiento europeo después de

la Segunda Guerra Mundial. La gira del General De Gaulle en 1964, constituyó un intento consciente de atraer a los estados latinoamericanos a una posición de mayor independencia de los bloques en la atmósfera de la Guerra Fría. El líder francés era muy admirado en América Latina, aunque por cierto la influencia real de su proyección fue muy indirecta.

La descolonización y el surgimiento de regímenes tercermundistas llevaron a muchos estados latinoamericanos a desarrollar una posición un tanto contradictoria como comprensible, de ser tanto prooccidentales —lo que no significa necesariamente pro norteamericano— como una actitud más o menos retórica, y de posiciones críticas a Estados Unidos y a las sociedades occidentales en general, como en el Grupo de los 77, presumiblemente «No Alineados» ni con Washington ni con Moscú, aunque de hecho Fidel Castro lo llevó a presidir en 1979 y lo quiso amarrar a la estrategia soviética. Así como Estados Unidos había predominado en las organizaciones internacionales en una primera fase, la Unión Soviética y el radicalismo tercermundista lo hicieron en una segunda fase hasta mediados de 1980.

Los regímenes militares fueron desvaneciéndose a partir de 1980, no por el auge de las tendencias revolucionarias, sino como resultado de la fuerza de las tradiciones democráticas, aunque estas no siempre alcancen para consolidar un sistema democrático. Contribuyó a ello también la reacción de la opinión pública europea y norteamericana contra la violación de los derechos humanos. Estos regímenes encallaban por lo general en su propia incapacidad por desarrollar sistemas legítimos y lograr un desarrollo económico, dos razones con las que habían justificado su propio advenimiento. Sin embargo, el factor más importante estuvo constituido por el fin de la Guerra Fría, que llevó a que la democracia occidental constituyera el único modelo con la universalidad y apelación suficiente para legitimar a los gobiernos que sucedieron a los regímenes militares. Ello no su-

cedió sin que hubiera antes una gran convulsión que fue la Guerra Centroamericana en los años 1980, que tuvo por campo principal guerras de insurgencia y contrainsurgencia en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Aquí también fue el fin de la Guerra Fría el que permitió una convergencia limitada entre los diversos actores.<sup>18</sup>

Durante la Guerra Fría no todo fue Guerra Fría. Aquí podemos apuntar a dos fenómenos: uno fueron los esfuerzos de integración económica latinoamericana, impulsados por la CEPAL y por algunos gobernantes como Rómulo Betancourt de Venezuela, Juscelino Kubitschek de Brasil y Eduardo Frei Montalva de Chile. El acuerdo de la ALALC en 1960, o del Acuerdo Subregional de 1969 (Acuerdo de Cartagena, o Pacto Andino) son dos de sus productos más caracterizados. A poco condujeron, debido a la falta de voluntad política real, aunque no menos importante fue la dificultad en coordinar políticas económicas, el proteccionismo reinante, y las sucesivas crisis de balanza de pago e insatisfacción del público, resultado de una debilidad política de fondo antes que de dificultades económicas verdaderas. Aunque existió un desarrollo económico e industrialización relativos, las economías no dejaban de ser «subdesarrolladas», y el acento de su exportaciones permanecieron y permanecen ancladas en los recursos naturales.

No todo fue Guerra Fría, porque las relaciones cotidianas de los países latinoamericanos entre sí estaban dominadas por temas que tenían que ver ya sea con los diferendos fronterizos, con seguridad policial, migración, contrabando y, con cada vez más fuerza por el narcotráfico, antes que con temas específicos de las disputas globales. Es cierto que se dio una cooperación ideológica entre los regímenes militares, como entre regímenes que tendían por algún momento a modelos convergentes (Cuba, Chile de Allende, Nicaragua hasta cierto punto el Perú de Velasco Alvarado). Sin embargo, en 1978 se delineó un conflicto entre estados en el cono sur, principalmente Chile y Argentina, en base a conflictos fronterizos tradicionales, magnifica-

dos pero no creados por esos regímenes. Al final la intervención diplomática de Estados Unidos y el Vaticano, lograron crear una instancia arbitral. No fue lo mismo con el intento en 1982 del régimen militar argentino por recuperar las Islas Malvinas de manos de Gran Bretaña. Fue una especie de guerra internacional clásica fuera del ámbito de la Guerra Fría. También hubo un breve pero intenso conflicto armado entre Perú y Ecuador en 1995, que al igual que el caso anterior tiene sus raíces a fines del XIX, aunque ha tenido consecuencias menos profundas.

### El consenso de la Post-Guerra Fría y la «crisis latinoamericana»

Con el fin de la Guerra Fría, se produjo un aparente consenso interamericano, de convergencia de intereses y de modelos entre el Norte y el Sur, en lo político con el triunfo casi total de sistemas democráticos; en lo económico con las «reformas» que pusieron como meta la consolidación de economías de mercado. A partir de 1991, la OEA decidió que solo podrían participar de su organización países con gobiernos democráticos. Desde Chapultepec (1945) se venía diciendo lo mismo aunque la realidad fuera a veces sarcásticamente diferente. Ahora parecía que el propósito era serio. En 1992, Perú fue suspendido por un tiempo debido del autogolpe de Alberto Fujimori, hasta que éste convocó a elecciones en principio libres.<sup>19</sup>

Sólo Cuba, ahora sin el apoyo soviético, permanecía aislada y fuera del sistema, aunque sin dejar de ejercer algún influjo. Con todo, la convergencia entre Estados Unidos y América Latina se expresó en la Iniciativa de las Américas de George Bush padre en 1990. Se introdujeron profundas reformas liberalizadoras en Argentina, Brasil, México y Perú además del caso chileno, donde el regreso a la democracia había consolidado los cambios económicos impulsados por el régimen militar. Al final solo se darían en la década siguiente algunos tratados bilaterales de libre comercio con Estados Unidos, aunque qui-

zás la tendencia hacia una economía de mercado sigue siendo algo más fuerte que la tendencia hacia una intervención mayor del Estado.

Europa había desempeñado un papel significativo en el regreso a la democracia de muchos países latinoamericanos. En el mundo de la post Guerra Fría, las relaciones con Europa adquirieron una institucionalización mayor, a pesar de que estaba claro de que esta América no ejercía un peso mayor que antes en el nuevo sistema internacional.<sup>20</sup> El formidable desarrollo de Asia Oriental llevó a que esa región tuviera un peso creciente en el comercio internacional de los países latinoamericanos, aunque en términos políticos esto significaría poco para el continente.<sup>21</sup> Rebotaría también sobre la región un tema de presencia creciente en la política mundial, los derechos y protecciones de las minorías, que en este continente significan las poblaciones indígenas, que en algunos países son mayorías (Bolivia, Ecuador, Guatemala). Esto también ha traído algún progreso en su integración aunque potencialmente podría ser una fuente de grandes conflictos.

De manera más silenciosa, los temas medioambientales pasaron a ser un factor de las relaciones internacionales, teniendo una presencia que no se puede desdeñar en muchos países latinoamericanos. El futuro de la selva amazónica, por ejemplo, es un problema tanto de la agenda brasileña como de muchas organizaciones no gubernamentales europeas y norteamericanas. Y es que en este sistema internacional, sectores de la sociedad civil han adquirido un protagonismo destacado que es muy perceptible en las políticas externas de los países latinoamericanos. Por último, el factor policial de las relaciones internacionales, nunca ausente, se ha presentado con fuerza al parecer incontrarrestable en América Latina. El auge del narcotráfico y del combate al mismo, con esos muy limitados o cuestionables, según se le vea, deja una impronta sobre algunos estados en particular, como México y Colombia, pero nadie está libre de su influjo.

Se hablaba de que este sistema internacional

iba a ser uno de grandes bloques internacionales. En esta zona, el experimento más sobresaliente ha sido Mercosur, de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, en donde los dos primeros son los actores reales.<sup>22</sup> Si bien logró una integración importante de la economía de ambos países, está todavía lejos de poseer alguna semejanza ahora Unión Europea, el peso político que ha arrojado sobre el continente ha sido un factor que no puede ser ignorado. Sin embargo, sigue siendo más fuerte las integraciones de las economías latinoamericanas en la economía mundial, casi como continuación de un proceso que venía en el siglo XIX y que fue interrumpido por la Gran Depresión de 1929. Paradoja, la reforma económica y la consiguiente apertura de los mercados latinoamericanos a las grandes economías, trajo como efecto que la integración en la práctica, como interrelación de las economías entre estos países aumentara en vez de retroceder. Aumentó tanto intercambio comercial entre los latinoamericanos, como las inversiones mutuas.

Este cuadro tuvo una modificación importante en la primera década del siglo XXI, con el estallido de lo que se ha llamado la «crisis latinoamericana». Se desarrolló un nuevo tipo de golpe de Estado, en el cual los militares ya no son un actor central, sino que los actores son principalmente grupos políticos o sociales que ponen en jaque el orden institucional. Generalmente son seguidos por procesos electorales, democráticos en sus grandes rasgos, aunque con un estilo de movilización social permanente que recuerda mucho a populismos de otra época, y que han producido una polarización política e ideológica de significación en el continente.<sup>23</sup>

Comenzó con la Venezuela de Hugo Chávez a partir de 1999 (había comenzado con dos intentos de golpe clásicos en 1992), y fue acompañada por caídas de presidentes en Argentina, Perú, Ecuador y Bolivia, y por una polarización en América Central. Su fundamento no procede de la antigua izquierda aunque existe en líneas generales una orientación hacia la Cuba de Castro, que en estos momentos es la dictadura más

longeva de la historia desde la emancipación. Esto ha llevado también a una lucha soterrada entre los países sudamericanos principalmente, aunque conviven frágilmente en organizaciones frágiles como UNASUR.

Si bien no existe una oposición clara a esta tendencia, hay una serie de países que han continuado con un modelo político y económico muy distinto en la práctica, como es el caso de Brasil, México, Uruguay, Chile y Perú. Habría que agregar a Colombia si no fuera porque la violencia empaña el carácter de su sistema político, aunque la tensión ha disminuido en los últimos años. Con todo, el fenómeno internacional más notorio del continente no ha sido la Venezuela de Chávez, sino el surgimiento de Brasil como una gran potencia económica, y con ambiciones de serlo también en el plano político, con lo que continua una estrategia a largo plazo iniciada a comienzos del siglo XX. No obstante permanece como un país subdesarrollado, y por ellos comparable a otros dos actores de la nueva escena mundial, China y la India. En esto simboliza quizás el gran tema latinoamericano, como alcanzar una consolidación política y un desarrollo económico que pueda convertir a esta zona en una región de vanguardia.<sup>24</sup>

## NOTAS

- <sup>1</sup> Leslie Bethell, ed., *The Cambridge History of Latin America*, vol. III (Cambridge: Cambridge University Press, 1985).
- <sup>2</sup> Josefina Zoraida Vázquez (ed.), *El nacimiento de las naciones latinoamericanas* (Madrid: MAPFRE, Academia Mexicana de la Historia, 2004); también, Inge Buisson y otros, *Problemas de la formación del Estado y de la nación en Hispanoamérica* (Bonn: Inter Naciones, 1984).
- <sup>3</sup> Ver G. Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*, N.Y., Free Press, 1977, pp. 63-64.
- <sup>4</sup> *Ibid.*, p. 201s. Esto ha dejado profundas huellas. Para el caso del Perú, Juan Miguel Bákula, *Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior* (Lima: FCE, Fundación Academia diplomática del Perú, 2002, dos volúmenes). Para Bolivia, Fernando Salazar Paredes, *Hacia una nueva política exterior boliviana* (La Paz: CERID, 2000), pp. 311-373.
- <sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 208 y ss.
- <sup>6</sup> Para Argentina, Andrés Cisneros, Carlos Escudé (eds.), *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Buenos Aires: Cari, Grupo editor Latinoamericano, 1999 y siguientes, varios volúmenes).
- <sup>7</sup> Un caso de estudio en Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942* (México: El Colegio de México, 1972).
- <sup>8</sup> Bill Albert, *South America and the First World War. The Impact of the War on Brazil, Argentina, Perú and Chile* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
- <sup>9</sup> R. A. Humphreys, *Latin America and the Second World War 1930-1945* (Londres). University of London, 19829, dos volúmenes. Para el caso especial de Argentina, Mario Rapoport, *¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial* (Buenos Aires, 1988).
- <sup>10</sup> E.V.K., Fitzgerald, «ECLA and the formation of Latin American Economic Doctrine» en: Rock, David, ed. *Latin America in the 1940s. War and postwar transitions*, Los Angeles, University of California Press, 1994.
- <sup>11</sup> Leopoldo Zea, «Latinoamérica entre la independencia y la emancipación» en su: *Descubrimiento e identidad latinoamericana*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.
- <sup>12</sup> Cfr. Atkins, *op. cit.*
- <sup>13</sup> Ver Guillermo Figari, *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993, pp. 187 y ss.
- <sup>14</sup> Amado Luiz Cervo, Clodoaldo Bueno, *A política externa brasileira 1822-1985* (Sao Paulo. Atica, 1986).
- <sup>15</sup> Ver Joaquín Fernando Huerta, *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2005.
- <sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 359 y ss.
- <sup>17</sup> Peter H. Smith, *Talons of the eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, N.Y., Oxford University Press, 1996, pp. 199 y ss.
- <sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 292 y ss.
- <sup>19</sup> Herald Muñoz, «Una OEA nueva para los nuevos tiempos» en: Abraham Lowenthal, y Gregory F. Treverton (comps.), *América Latina en un mundo nuevo*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1996.
- <sup>20</sup> Ver Alberto van Klaveren, «Europa y América Latina en los años noventa» en: Lowenthal, *Ibid.*
- <sup>21</sup> Ver Verónica Neghme, «Vinculaciones América Latina-Asia: presente y futuro» en: Ángel Soto y Paula Schmidt, *Las frágiles democracias latinoamericanas*, Santiago de Chile, Aguilar, 2008.
- <sup>22</sup> Ver Helio Jaguaribe, «El panorama desde el Cono Sur» en: Lowenthal, *op. cit.*
- <sup>23</sup> Para la trayectoria de este problema, Alan Knight, *Revolución, democracia y populismo en América Latina* (Santiago: Bicentenario, Instituto de Historia, 2005); una excelente conceptualización histórica, Paul W. Drake, *Between Tyranny and Anarchy. A History of Democracy in Latin America, 1800-2006* (Stanford: Stanford University Press, 2009).
- <sup>24</sup> Ver Rogelio Núñez, «Brasil: los desafíos del gigante sudamericano» en: Soto, *Ibid.*, También, Amado Luiz Cervo, *Insercao internacionnal. Formacao de conceitos brasileiros* (Sao Paulo: Saraiva, 2008).