

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es proporcionar un cuadro panorámico de algunos de los problemas que está enfrentando la diplomacia hispanoamericana, usando como ejemplo las estrategias usadas por Chile en el transcurso de su historia para implementar la defensa de sus intereses nacionales.

El cambio en el panorama mundial e hispanoamericano explica las razones del cambio en la diplomacia chilena y la emergencia de un enfoque que hemos denominado como la «Nueva Política Exterior».

Debido a las limitaciones del espacio y a la amplitud del tema, sólo hemos alcanzado a esbozar algunos de los problemas, dejando otros para futuros trabajos. Con el fin de aliviar la lectura, hemos tratado de usar un lenguaje sencillo y ojalá claro. Al mismo tiempo, sólo se usan las citas o notas al pie de página cuando son estrictamente indispensables. Partimos del supuesto que el lector tiene una formación intelectual sólida, que le permitirá comprender los análisis e identificar los hechos sin una prolija y detallada explicación a través de notas.

Con este trabajo tratamos de incursionar en una área poco explotada, como es el caso de la política exterior de los países hispanoamericanos; esperamos que sirva como estímulo para otras investigaciones más completas. En la medida que Hispanoamérica se desarrolla y alcanza una autonomía creciente, este tipo de estudios se hacen más necesarios como elementos para establecer políticas más sofisticadas y realistas.

I

¿QUÉ ES HISPANOAMÉRICA?

Hispanoamérica es una gigantesca región, casi dos veces y media el tamaño de Estados Unidos, con una geografía difícil, plena de selvas, montañas y desiertos. Las distancias y las dificultades geográficas se conjugaron para

limitar los contactos entre los hispanoamericanos, incluso a veces entre los miembros de un mismo país.

La existencia de una comunidad indígena más o menos numerosa a la llegada de los españoles tuvo importancia para determinar la evolución posterior de los Estados nacionales.

En aquellos lugares con poca población autóctona y clima tropical, el conquistador importó esclavos africanos para cultivar la tierra. Esta fue, en general, la situación en el Caribe. El africano tendió a asimilarse los valores ibéricos, aprendió portugués o castellano y, si bien introdujo ciertas características propias, no constituyó un elemento cultural distinto o ajeno al grupo criollo. La abolición de la esclavitud facilitó su asimilación. Sólo en Haití se dio la excepción. La independencia fue una rebelión de los negros contra el dominio blanco; los europeos fueron expulsados. Si bien el francés es el idioma oficial de la *élite* haitiana, la influencia africana es decisiva en los medios populares. Haití, en este sentido, no es parte de América «Latina», sino más bien una prolongación de África.

En las mesetas andinas y mexicanas la numerosa población de origen indio proporcionó brazos para las actividades agrícolas o para la explotación de las minas. En los casos donde los indígenas habían alcanzado cierto grado de cohesión cultural y desarrollo social con anterioridad a la conquista, como en Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, el proceso de integración nacional se dificultó. El blanco se colocó en la cúspide de la pirámide social, pero el indio conservó su lenguaje y tradiciones. Los valores hispanos se extendieron a los grupos criollos y mestizos, pero no arraigaron en los indígenas.

En esta situación encontramos, en la práctica, dos comunidades distintas coexistiendo en los límites de un Estado. Mal se puede hablar en estas condiciones de una «nación».

El mestizaje se convirtió en la regla general en aquellas regiones donde el grado de organización social y desarrollo cultural nativo era menor. En estos casos los valores occidentales tuvieron mayor aceptación. Y se convirtieron en los integradores de las nuevas nacionalidades.

En la zona sur del continente, los grupos indígenas eran reducidos, con baja cohesión social e incipiente desarrollo. Eran más tribus que sociedades políticas organizadas. El mestizaje produjo una rápida difusión de la cultura europea. Al mismo tiempo, la lejanía de la metrópoli, la ausencia de una agricultura tropical destinada a la exportación, o de grandes riquezas mineras, desalentaron la compra de esclavos. Durante la época virreinal estas regiones estuvieron poco pobladas y con una economía autosuficiente. Con

posterioridad a la Independencia, se produjo una considerable inmigración blanca hacia el Atlántico Sur. Chile, europeizado durante la época virreinal, conserva una minoría indígena, débil numéricamente y localizada en una región reducida.

Cabe recordar, por último, que el grupo colonizador europeo, provino de España y Portugal principalmente. Hay, entonces, dos realidades culturales parecidas pero distintas. De hecho se puede hablar, con propiedad, de una América portuguesa y una española más que de una «América Latina». Dentro de Brasil o de los países hispanos, a su vez, existen diferencias, según sea su composición étnica, el grado de integración de sus grupos indígenas y el desarrollo de sus comunicaciones.

La cultura ibérica de los grupos dominantes es el elemento que tipifica a Hispanoamérica, y es el aglutinante en torno al cual se han creado las naciones. Las diferencias arrancan de la intensidad con que otros aportes culturales han influido en las sociedades locales.

La zona del Caribe fue colonizada por España, Francia, Holanda, Inglaterra y, en nuestros días, por Estados Unidos. La estructura étnica es distinta, según la política seguida por las metrópolis. Con excepción de las regiones de habla hispana, el número de europeos es reducido y la base de la población es de origen africano y asiático, principalmente chino o hindú. Si entendemos Hispanoamérica como un concepto que tiene una connotación cultural, es indudable que con excepción de Cuba, Puerto Rico y Santo Domingo, los Estados isleños del Caribe como, asimismo, Belize, y las Guayanas, no forman parte de ella. Esta precisión tiene importancia como elemento para definir el ámbito hacia el cual debe extenderse el proceso de integración hispanoamericana y cuáles son sus límites.

II

DIVERSIDAD EN EL GRADO DE DEPENDENCIA DEL EXTERIOR

Estados Unidos siempre consideró como su lógica zona de extensión las costas que rodean al golfo de México y a las islas del mar Caribe. Desde los orígenes de la República trató de comprar Cuba, y, en varias ocasiones, intentó un protectorado sobre Santo Domingo. La construcción del canal implicó que Panamá pasara a ser considerada una región estratégica de importancia para la seguridad estadounidense.

En Centroamérica la influencia norteamericana compitió con la inglesa, especialmente por la pugna para construir un canal interoceánico. Gran Bretaña se apropió de Belize y tuvo que restituir, gracias a la presión de su rival, las tierras que había ocupado en la zona del Atlántico, en especial la Costa de Mosquitos. A comienzos de este siglo Estados Unidos había desplazado totalmente al Reino Unido de la región.

Norteamérica se ha acostumbrado a considerar la zona centroamericana y caribeña como parte de «su» área de seguridad; en el pasado, para proteger el comercio que salía por el puerto de Nueva Orleans; en la actualidad, para garantizar el funcionamiento del canal de Panamá. La totalidad de los desembarcos de los «marines» en Hispanoamérica se han realizado en esta región. La proyección de esta mentalidad, en tiempos modernos, se ha demostrado por las intervenciones en Guatemala en 1954, en Cuba en 1961 (Bahía Cochinos) y 1962 (crisis de los cohetes) y en Santo Domingo en 1965. En 1962 Estados Unidos estuvo dispuesto a arriesgar una guerra mundial antes que aceptar una base enemiga en el Caribe.

México, por su mayor tamaño, población y poderío económico, tiene más autonomía frente a USA. Sin embargo, en varias oportunidades fue invadido por tropas estadounidenses. Incluso en 1938, con ocasión de la expropiación del petróleo por Cárdenas, los grupos afectados presionaron ante la Casa Blanca por una intervención militar.

Desde 1940, México ha mantenido una sostenida tasa de crecimiento económico, en la cual el capital y el turismo norteamericanos han jugado un papel considerable. En la actualidad, el país azteca tiene una marcada dependencia respecto de su vecino del Norte¹. En muchos sectores, su economía es complementaria de la norteamericana. El magnetismo estadounidense es una de las razones de la débil política mexicana en pro de la integración hispanoamericana². México mira hacia el Norte y apenas conoce el Sur.

América del Sur nunca ha sido invadida por los «marines». Los únicos incidentes con USA han ocurrido en la costa norte. Panamá se «independizó» de Colombia gracias a la colaboración de USA; no hubo, sin embargo, hostilidades con las tropas colombianas.

En dos ocasiones la Casa Blanca amenazó con intervenir militarmente en territorio venezolano. En ambas oportunidades el objetivo perseguido por

¹ Véase PABLO GONZÁLEZ CASANOVA: *Democracy in Mexico*. Oxford University Press. New York, 1970, pp. 56-64.

² Véase ELISABETH M. ESSER: «La posición de México respecto al regionalismo». Revista *Foro Internacional*, vol. III, núm. 4. México DF, abril-junio 1967, pp. 356-398.

Washington fue la defensa de la autonomía venezolana, amenazada por un poder europeo. Uno de los casos fue la revisión de un tratado de límites entre el Gobierno de Caracas y el de Su Majestad británica, por el cual la colonia de Guayana se expandía considerablemente. Estados Unidos logró la creación de una Corte de Arbitraje que mejoró la posición venezolana. El fallo es atacado hoy por los venezolanos como pro británico. Teodoro Roosevelt, por su parte, amenazó con hostilidades a las flotas de Alemania, Inglaterra e Italia, que amenazaban invadir Venezuela para cobrarse de algunos préstamos hechos al Gobierno de Caracas. USA, temerosa de una expansión alemana en la América del Sur, actuó en defensa de la independencia venezolana.

Sudamérica está fuera del «área de seguridad» tradicional de los Estados Unidos. La influencia de USA ha sido inferior a la europea. En América del Sur la educación, las fuerzas armadas, el sistema jurídico y la organización política han sido a la europea; ya sea por simple copia, por las acciones de algunas misiones técnicas del Viejo Continente o por la divulgación de las enseñanzas de éstas, hechas por los países más occidentalizados. Así, por ejemplo, la estructura militar de Colombia y Ecuador, basada en el modelo prusiano, se debe a la presencia de misiones chilenas. En algunos países de América del Sur se desfila todavía con «paso de ganso» y se conservan, con veneración, los uniformes al estilo alemán. Esta situación contrasta con la «americanización del Caribe».

III

EL EQUILIBRIO DEL PODER EN SUDAMÉRICA

Los países del Sur, con un mayor contingente de población europea, tuvieron un desarrollo más rápido en el siglo pasado, y sirvieron como modelos a las naciones del norte de Sudamérica. Fueron los difusores de las técnicas europeas y, en cierta medida, las «latinoamericanizaron».

La situación geográfica de Sudamérica favoreció su aislamiento de las rivalidades de poder europeas. Su lejanía, asimismo, la protegió del expansionismo norteamericano. Sólo en torno al Río de la Plata una potencia europea, Gran Bretaña, mantuvo una permanente actividad diplomática e influencia económica. Sin embargo, no pudo impedir que su gran rival, el Imperio alemán, tomara a su cargo el adiestramiento del Ejército de Ar-

gentina y que ésta mantuviera una política de neutralidad durante la Segunda Guerra Mundial.

La autonomía y el creciente desarrollo de las regiones australes implicaron la aparición de rivalidades de tipo territorial, militar y de prestigio diplomático entre los distintos Estados.

El esquema europeo de las «ententes», «alianzas» y sistemas para establecer un balance del poder se repitió en Sudamérica. Es así que Argentina, Brasil y Chile constituyeron, a comienzos de este siglo, el «ABC», con el fin de asumir una actitud más dinámica en el campo diplomático. El «ABC» o «Tres Grandes», como también fuera llamado este bloque, medió en los conflictos entre Wilson y Carranza durante la Revolución mexicana.

En el período virreinal, portugueses y españoles chocaron en torno a las tierras ubicadas en la ribera oriental del Río de la Plata. La rivalidad se mantuvo, con posterioridad a la Independencia, entre Brasil y Argentina. Uruguay y Paraguay asumieron el papel de «Estados tapones». En la costa del Pacífico, Chile aparecía como el aliado natural del Brasil para contrapesar el poderío argentino. Colombia y Ecuador recibieron misiones militares chilenas, con el fin de capacitar sus fuerzas armadas ante un eventual choque con Perú, debido a sus problemas fronterizos. Bolivia, derrotada por Chile en la Guerra del Pacífico, mantuvo estrechas relaciones con Argentina.

Los bloques eran entonces Argentina-Bolivia-Perú y Brasil-Chile-Colombia-Ecuador. Uruguay y Paraguay se equilibraban entre ambos. Venezuela se mantuvo al margen de esta rivalidad sudamericana. Es así que recibió entrenamiento militar de una misión chilena y mandó a sus oficiales a estudiar a la Academia de Guerra del Perú.

Brasil consideraba que la mantención de estrechas relaciones con Chile y Estados Unidos era un factor clave para su seguridad nacional, para conjurar el potencial argentino³.

Argentina, desde fines del siglo pasado hasta 1930, aproximadamente, mantuvo una impresionante tasa de crecimiento económico y demográfico; situación que hacía prever que alcanzaría el *status* de potencia mundial dentro del siglo xx. Sin embargo, por razones diversas, su crecimiento tendió a estancarse con posterioridad a la crisis de 1929.

³ Para mayores antecedentes acerca de la política tradicional del Brasil véase E. BRADFORD BURNS: *Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy*, y JOSÉ HONORIO RODRIGUES: *The Foundations of Brazil Foreign Policy*, en el libro de CARLOS ASTIZ: *Latin American International Politics*. Ed. University of Notre Dame Press. Notre Dame, Indiana, 1969.

El poderío argentino lo llevó a mantener una pugna constante con Estados Unidos por el liderato en Hispanoamérica en las diversas conferencias pan-americanas⁴. Argentina tendía a realzar sus contactos con Europa y su cultura latina como un medio de contrapesar la influencia norteamericana. Sólo con posterioridad a la caída de Perón, a mediados de la década de los cincuenta, este país tendrá un cambio radical en su política exterior y asumirá una posición proestadounidense. La constatación, por parte de los militares, del crecimiento brasileño y el temor a que USA rompiera el equilibrio sudamericano armando al Brasil fueron elementos decisivos para determinar el cambio de dirección de la Casa Rosada⁵.

Es conveniente recalcar que, por las razones históricas señaladas, Estados Unidos ha sido prudente en sus relaciones con los países de América del Sur. Contrasta, por ejemplo, la beligerante actitud de la Casa Blanca frente a un Arbenz o Castro, con la pasividad demostrada frente a un Perón.

La política de alianzas mantuvo la paz en América del Sur, con gastos bajísimos en armamentos, desde 1884. Sólo en dos oportunidades surgieron hostilidades de consideración en el siglo xx.

La Guerra del Chaco, librada entre Bolivia y Paraguay, entre 1928-1938, coincidió con la crisis mundial, lo que limitó las posibilidades de acción diplomática de los poderes sudamericanos. Además se trató de un conflicto entre un país como el Paraguay, que no formaba parte del sistema de alianzas, y otro como Bolivia, que en esta ocasión fue apoyado esporádicamente por su rival, Chile. Argentina también, en un cambio de su posición tradicional, ayudó al Paraguay. Por último, las acciones bélicas no fueron constantes, ni con gran despliegue de masas. El subdesarrollo de Bolivia y Paraguay y las pésimas comunicaciones, en la zona del Chaco, impidieron una guerra total. Ninguno de los combatientes estaba en condiciones de imponer sus condiciones de paz ocupando la capital enemiga.

En 1941 estallaron las hostilidades entre Ecuador y Perú. Las tropas de este último país ocuparon las provincias fronterizas ecuatorianas. El conflicto, si bien intenso, fue de corta duración. Los países del «ABC», conjuntamente con Estados Unidos, garantizaron el Tratado de Límites, que puso fin a la violencia.

⁴ Para conocer más en detalle la concepción tradicional del papel argentino en América véase: MARIANO GRONDONA: *Argentina en el tiempo y en el mundo*. Ed. Primera Plana, S. R. L. Buenos Aires, 1967, pp. 23-29.

⁵ Para más detalles acerca del cambio de orientación argentina véase ASTÍZ: *Op. cit.*, pp. 239-293.

Durante la década de los treinta, destacamentos fronterizos colombianos y peruanos chocaron en la región de Leticia. La controversia fue solucionada pacíficamente.

El mantenimiento de la paz en América del Sur se debió a la actividad diplomática de los sudamericanos, en especial al «ABC» y no, como se ha pretendido, a una benigna e iluminada política norteamericana. Fue el equilibrio del poder entre ambos bloques el mejor disuasivo para impedir las hostilidades. Cada incidente incurría en la posibilidad de poner en peligro la paz de toda la América del Sur y provocar una carnicería. Esta visión constituyó el mejor argumento para la paz.

Los países sudamericanos, desde la Independencia, han mantenido ciertos principios de seguridad nacional y han establecido los medios diplomáticos, militares y económicos para implementarlos. En algunas ocasiones han incursionado por el Caribe y Centroamérica, enviando misiones militares, policiales o de educación a algunos países de esta región. Al mismo tiempo, las Universidades argentinas, chilenas y uruguayas han tenido siempre una importante cuota de alumnos provenientes de Hispanoamérica.

La economía sudamericana tendió a vincularse con Europa en preferencia sobre USA. Esta situación comenzó a cambiar en 1930. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos desplazó totalmente a una Europa destrozada y empobrecida por el conflicto.

IV

LA «AMERICANIZACIÓN» DE SUDAMÉRICA

En 1945 la situación mundial era la siguiente: Europa, tanto occidental como oriental, estaba en ruinas. Desde Inglaterra a Rusia, millones de muertos, familias sin hogar, fábricas destruidas y tierras abandonadas confirmaban el furor con el cual se combatió.

En Asia, China, libre de la invasión japonesa, se preparaba para desangrarse nuevamente en una guerra civil entre nacionalistas y comunistas. Japón, el otro gigante asiático, yacía postrado, con dos ciudades arrasadas por bombas atómicas; un Imperio perdido, y sus islas, bajo la ocupación norteamericana.

En ese mundo de pesadilla sólo el continente americano aparecía próspero y estable. Hispanoamérica había continuado con el proceso de indus-

rialización durante la guerra. La restricción a las importaciones durante 1939-1945 implicó la acumulación de millones de dólares. El hambre mundial fue un golpe de suerte para los países de clima templado, cuyos productos agrícolas, cereales y carne eran ávidamente requeridos por Europa. Argentina se dio el lujo de establecer sus propios planes de «ayuda», abriendo créditos para Alemania, España, Francia, Inglaterra e Italia, entre otros.

Hispanoamérica, sin embargo, no alcanzó a madurar industrialmente durante la guerra. El alza de los precios de los productos manufacturados, europeos y estadounidenses, cuando llegó la paz ayudó a consumir los recursos acumulados. Los economistas hispanoamericanos hicieron de los «términos de intercambio negativos» una de las razones básicas para explicar la mantención del subdesarrollo.

Estados Unidos, en este panorama, apareció como el único triunfador de la Segunda Guerra Mundial. Su industria creció durante el conflicto y pudo absorber los efectos de la depresión de 1929; su territorio no fue invadido y, por ende, fábricas y ciudades estaban intactas. El número de soldados muertos o heridos fue moderado y la administración del esfuerzo bélico había generado el desarrollo de tecnologías y métodos gerenciales, que darían a la empresa privada un nuevo impulso a la llegada de la paz. En un cuadro de destrucción mundial, Estados Unidos emergió como un gigante fresco, lleno de vigor y dinamismo.

La Unión Soviética, su rival en la guerra fría, había perdido millones de habitantes a manos de los alemanes y su región europea, que comprendía tanto los centros industriales tradicionales como el granero agrícola, estaba arrasada. La URSS tuvo que dedicar la década de los cincuenta a las labores de reconstrucción. Sólo a mediados de la década de los sesenta se ha sentido con el suficiente poderío industrial y militar como para incursionar en la política mundial con mentalidad y aires de gran Potencia.

La supremacía norteamericana de posguerra implicó su expansión por todo el mundo. La producción industrial en 1946 era el 50 por 100 del total mundial⁶.

La situación reseñada y la división del mundo en dos bloques implicó que Sudamérica, por primera vez en su historia, entró a formar parte de la «zona de influencia» norteamericana. El dominio apareció como omnímodo y perpetuo. El comercio fue dominado, en forma casi monopólica, por

⁶ Véase ISAIAH FRANK: *The Economic Constraints*, en ROBERT OSGOOD: *America and the World: From the Truman Doctrine to Viet-Nam*. Ed. The Johns Hopkins Press. Baltimore, 1970, pp. 247-250.

Estados Unidos, quien devino el principal comprador y vendedor de Hispanoamérica. El Pentágono tomó a su cargo el adiestramiento y aprovisionamiento de las fuerzas armadas hispanoamericanas. Incluso Argentina y Chile, que presumían de su organización a la prusiana, comenzaron a recibir misiones estadounidenses. USA se constituyó en el proveedor de capital, tanto público como privado, para el desarrollo de la región. Sudamérica, en pocas palabras, pasó a formar parte del «patio trasero», al igual que el Caribe o Centroamérica. Europa fue completamente desplazada por USA.

V

LA DECLINACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

Era de prever, sin embargo, que la situación privilegiada de Estados Unidos no podía durar indefinidamente, ya que era la consecuencia de circunstancias excepcionales. En la medida que el resto del mundo comenzara a desarrollarse, la hegemonía de USA iría en disminución.

Las décadas de los cincuenta y sesenta vieron bruscos cambios en el panorama mundial: las colonias europeas en Africa y Asia se independizaron, reduciendo la influencia de los viejos imperios. Europa, tanto occidental como oriental, alcanzó sostenidas tasas de crecimiento económico. Hispanoamérica experimentó una explosión demográfica que no le impidió crecer anualmente a una tasa superior a la de USA. La Unión Soviética alcanzó el poderío tecnológico, económico y militar de una potencia mundial y comenzó a disputar la influencia norteamericana en el Medio Oriente, Sudeste Asiático y hasta se asomó en Hispanoamérica.

Estados Unidos, por su parte, se extendió desmesuradamente hasta encontrarse en el callejón del Vietnam. Su crecimiento demográfico y económico ha sido inferior al de Europa, Unión Soviética, Asia e Hispanoamérica. Sólo Africa negra ha tenido una tasa de crecimiento del producto nacional bruto inferior a la norteamericana⁷. Si en 1945 USA era un coloso, hoy es aún la primera potencia mundial, pero debe comenzar a compartir su influencia con Europa occidental, Unión Soviética, República Popular China y Japón.

⁷ Véase LESTER B. PEARSON: *Partners in Development*. Ed. Praeger Publishers. New York, 1969, p. 56.

Y el futuro no aparece muy brillante para Estados Unidos. En el año 2000 su población fluctuará entre 250 a 330 millones, contra 1.400 a 1.600 millones de chinos, 500 a 700 millones de hispanoamericanos, unos 300 millones para Europa occidental y otro tanto para la Unión Soviética⁸. Brasil habrá sobrepasado los 200 millones y México los 100⁹. Posiblemente Japón tendrá un ingreso *per capita* superior al norteamericano, y en igual situación pueden encontrarse algunos países europeos como Suecia, Alemania Occidental y Francia¹⁰. La distancia con la Unión Soviética se habrá acortado ostensiblemente.

El cambio en la distribución del poder mundial abre nuevas posibilidades a Hispanoamérica. En nuestros días, la apertura de nuevos mercados en Europa, Asia y los países socialistas ha permitido reducir la influencia de USA. Hoy sólo un tercio de las exportaciones hispanoamericanas van dirigidas a Estados Unidos¹¹.

La reconstrucción europea implicó que, ya en la década de los sesenta, los contactos tradicionales entre Sudamérica y el Viejo Continente comenzaron a reanudarse. Las Fuerzas Armadas volvieron a la normalidad; es decir, a la colaboración y compra de equipos a Europa.

El desarrollo económico hispanoamericano y la creación de mercados regionales favorecieron la industrialización, y con ella una estructura más moderna de la sociedad. Se inicia ahora la etapa de exportación de productos industriales e Hispanoamérica comienza a ser mirada como competidora por poderosos sectores de presión norteamericanos; cómo es el caso de los grupos de industriales en textiles, calzado y alimentos, entre otros. Las economías dejan de ser complementarias y las exportaciones regionales no tienden, como antes, a proveer de materias primas a una industria bélica o de productos tropicales para el consumo doméstico. Ahora empieza a ser competitiva y puede crear cesantía en USA. El proteccionismo, por ende, se torna popular¹². Estados Unidos, paulatinamente, deja de ser el mercado natural de Hispanoamérica. Ahora hay que comerciar con todo el mundo, no por razones de tipo político o ideológico, sino simplemente para seguir creciendo.

⁸ Véase HERMAN KAHN y ANTHONY J. WIENER: *The year 2000*. Ed. Macmillan Co. New York, 1967, p. 162.

Como réplica a las tesis futuristas de KAHN en lo referente al Brasil, véase MARIO HENRIQUE SIMONSEN: *Brasil 2001*. Ed. APEC. Río de Janeiro, 1969.

⁹ KAHN: *Ibidem*, p. 162.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 10, 32.

¹¹ Véase CIES: *Informe a la Sexta Reunión Anual, 14-23 junio 1969*: «Problemas y perspectivas del Desarrollo Económico y Social», p. 180. Documento OEA, Ser. H/X. 14 (mimeo).

¹² Véase FRANK: *Op. cit.*, pp. 237-260.

Los medios de presión norteamericanos se han debilitado.

La guerra de Vietnam ha generado una mentalidad aislacionista y la popularidad de los programas de ayuda al exterior decrecen. La amenaza de un desembarco de los «marines» es menor; ya que la opinión pública norteamericana se opone a la utilización de estos métodos, por temor a un nuevo Vietnam. El presidente que lo intente corre graves riesgos políticos. Sólo una situación desesperada o considerada como de suma gravedad para la seguridad estadounidense puede, en la actualidad, dar origen a esta medida. Hoy su utilización es sólo para casos extremos; ha dejado de ser un medio de resolver crisis pequeñas.

El capital privado ha dejado de fluir hacia Hispanoamérica y una ola de nacionalismo le ha restado prestigio como método de desarrollo. El proteccionismo limita el atractivo del mercado estadounidense como una receta para alcanzar un espectacular incremento de las exportaciones. Además, Hispanoamérica ya es demasiado grande en población y en complejidad económica como para esperar que el solo mercado norteamericano pueda asegurarle un elevado nivel de vida.

Por último, para demostrar, en forma dramática, el grado de autonomía económica de la región en 1969 y 1970, mientras Estados Unidos sufría una recesión, al sur del río Bravo se daba un *boom* espectacular, con crecimientos de hasta un 10 por 100 para varios países¹³. El viejo aforismo que «un resfrío en Estados Unidos causa una pulmonía en el resto del mundo» parece haber dejado de tener validez, al menos en Hispanoamérica, que parece gozar de una excelente salud a pesar del constipado norteamericano.

Los fenómenos que hemos reseñado implican algo más que la consecuencia de un sentimiento de mayor nacionalismo en Hispanoamérica o de una temporal timidez estadounidense. Es el fin de una etapa que se inició en 1945, cuando Estados Unidos emergió como el único país con una economía industrial moderna y sólida, y por ello su influencia se expandió en forma arrasante por el mundo.

Es interesante señalar que, salvo la experiencia cubana, todos los fenómenos de «nacionalismos hispanoamericanos» se han dado al sur de Panamá: La extensión del mar territorial a doscientas millas, las nacionalizaciones y las reanudaciones de relaciones diplomáticas con los países socialistas. CECLA

¹³ De acuerdo con el BID, las tasas de crecimiento de Hispanoamérica fueron: 1968, 6,3 por 100; 1969, 6,5 por 100; 1970, entre 6 a 6,6 por 100. Véase *Socio-Economic Progress in Latin America*. BID, «Social Progress Trust Fund, Tenth Annual Report, 1970». Washington, 1971, pp. 1-5.

CEPAL da cifras superiores de crecimiento.

fue, en definitiva, una operación planeada, organizada y ejecutada por sudamericanos. El Caribe y Centroamérica siguen tranquilos. Es en el Sur donde los problemas se originan. El «neonacionalismo» no es un fenómeno accidental o el producto de un sentimentalismo. Es simplemente el retorno a la normalidad en América del Sur; a la autonomía y a la política de alianzas y bloques. Nuevamente las relaciones con los otros Estados sudamericanos devienen los problemas fundamentales para las Cancillerías al sur del Darién.

VI

CAMBIOS EN HISPANOAMÉRICA

El panorama hispanoamericano, que reseñáramos en las páginas iniciales de este trabajo, ha variado fundamentalmente. Los aspectos más salientes pueden configurarse en los puntos a continuación:

1. *Fin del aislamiento geográfico*

La geografía está siendo, finalmente, dominada. El antiguo aislamiento es reemplazado por un creciente turismo, sobre todo en América del Sur. Modernos medios de comunicación de masas ayudan a crear una mayor homogeneidad en gustos y estilos.

Como consecuencia de esta mejoría, en los contactos el proceso de integración se facilita, no sólo en el plano económico, sino también en los aspectos de coordinación educacional y de estrategias políticas. CECLA y el Acuerdo de Cartagena, por ejemplo, no habrían sido posibles cien años atrás. La dificultad en las comunicaciones habrían impedido la creación de una estrategia común frente al exterior en materias que, por su índole, no son militares y, por ende, no parecen tan importantes, ya que la seguridad física no está amenazada.

Hoy la integración es técnicamente factible. Se puede recorrer en automóvil desde Caracas a Buenos Aires; la selva está siendo conquistada y nuevas rutas comienzan a atravesar el corazón del continente.

Los contactos entre Sudamérica y América Central son limitados, en gran parte, por la carencia de una carretera que las vincule. Todavía el «Nudo del Darién», la espesa selva en la frontera colombo-panameña, no puede ser dominada. Cuando el tramo que falta sea construido, los contactos comer-

ciales y humanos entre ambas regiones se incrementarán en poco tiempo. Ello puede proporcionar a Centroamérica no sólo una vinculación mayor con América del Sur, sino también una mayor flexibilidad frente al poderío estadounidense y a la expansión económica mexicana, actualmente en marcha.

2. *Sin integración no hay industria y sin industria no hay desarrollo*

América hispana para seguir creciendo debe cambiar la composición de sus exportaciones, dando énfasis a productos que requieran de una mayor cantidad de trabajo agregado. Vale decir, su producción deberá centrarse en artículos manufacturados en lugar de materias primas.

Una política de industrialización aparece como la única salida para dar empleo a una población en constante crecimiento, aumentar el nivel de vida o incorporar Hispanoamérica al mundo moderno. Sin industria no hay desarrollo. Y sin integración no hay industria. Los mercados nacionales son demasiado estrechos, en la mayoría de los casos, como para permitir un mínimo de eficacia industrial. Las economías de escala requieren de un tamaño mayor para producir frutos. En caso contrario, la industria no absorbe cesantía ni genera riqueza. Se produce caro y malo. No hay posibilidades de nuevos rubros de exportación. Por el contrario, las exportaciones tradicionales deben financiar, en ese caso, la importación de maquinarias y materias primas para mantener una industria ineficiente que no puede despegar por falta de consumidores.

La situación cubana es el mejor ejemplo de las limitaciones que impone el mercado. Sin espacio económico, Cuba ha debido retornar a la economía agraria y abandonar los sueños en torno a una industria pesada.

Las afirmaciones anteriores deben ser consideradas en relación al tamaño de los mercados hispanoamericanos. La necesidad de integración no es tan apremiante para los 90 millones de brasileños como para los salvadoreños. Pero en la medida que Brasil avance en su desarrollo e inicie etapas de industrialización más complejas, tendrá también un límite en el mercado.

La gran diferencia con el pasado, entonces, es que ya nadie puede pretender, por razones militares u otras, aislarse del proceso de integración hispanoamericana, a menos que renuncie a crear un sector fabril. Ni siquiera es un problema de dependencia del capital extranjero o de una potencia exterior el que justifica una mayor cooperación entre los hispanoamericanos. Es simplemente un problema económico.

La diferencia del tamaño del Producto Nacional Bruto explica las distintas posiciones frente a la política de integración. Mientras mayor sea el mercado interno, más tiempo tendrá un país para continuar con el proceso de sustitución de importaciones antes de llegar al límite óptimo. Es decir, Brasil o México, por ejemplo, pueden tener, todavía, altas tasas de crecimiento gracias a su numerosa población.

Al mismo tiempo, en la medida que la sociedad agraria sea aún sólida, que el número de habitantes pequeño y el nivel de vida bajo, es más fácil propiciar el desarrollo en base al incremento de las exportaciones de productos primarios. Sin embargo, cuando el ingreso *per capita* se eleva y la sociedad se moderniza, el camino del «desarrollo hacia afuera» se limita progresivamente. Y deberá iniciarse la etapa de industrialización. Es la diferencia, por ejemplo, entre Honduras o Paraguay con Uruguay. El último ya agotó las posibilidades de crecimiento basadas en las exportaciones tradicionales. Su nivel de vida es elevado y su sociedad demasiado compleja. Los otros países, por el contrario, tienen un trecho mayor dentro de la actual estructura económica. Debido a que su PNB es bajo, pueden, todavía, crecer en base a la sociedad agraria y al «desarrollo hacia afuera».

Los países que ya han alcanzado el nivel de vida máximo que la sociedad agraria les puede proporcionar y que no tienen un mercado interno muy amplio, no tienen más alternativa que la industrialización por medio de la integración. Es por ello que Chile o Colombia son grandes defensores de esquemas como el Mercado Andino. Perú es otro país que rápidamente se acerca a esta situación. Venezuela ya está teniendo serias limitaciones para continuar creciendo en base al «desarrollo hacia afuera».

3. *La industria implica cambios sociales internos*

El crecimiento industrial supone consumidores, obreros cualificados, profesionales, tecnología y estabilidad política. En pocas palabras, una sociedad moderna.

Cuando la industria es incipiente, puede existir una sociedad dual. Es decir, integrada por un sector moderno que produce y consume manufacturas y otro aún estructurado en torno a la economía agraria-latifundista. Sin embargo, en la medida que el grupo fabril se desarrolle, irá requiriendo, también, de la ampliación del sector moderno con el fin de que le proporcione capitales, capacidad gerencial, obreros, técnicos calificados y, lo más importante: consumidores.

Por un lapso de tiempo se puede mantener, o tratar de mantener, el crecimiento de la industria en base a la exportación de sus productos sin reformar el sistema agrario-latifundista. Es el esquema, por ejemplo, que Brasil está desarrollando. Sin embargo, se trata de una situación que requiere de un mercado nacional relativamente importante y de la constante ampliación del sector moderno en los otros países hispanoamericanos. A pesar que la intención de los grupos gobernantes sea la de mantener el *statu quo*, la ampliación de la industria requerirá, necesariamente, de la ampliación del sector moderno.

El caso de Sudáfrica es interesante, en este sentido. La política de impedir la educación de los africanos negros como una salvaguardia para la supremacía blanca, está siendo revisada por las necesidades del desarrollo. La expansión industrial ha llegado a tales límites, que hay escasez de obreros cualificados. Los blancos ya no son suficientes y los proyectos para importar trabajadores europeos no han tenido mayor éxito. La alternativa ante la cual se debate el Gobierno es o la de frenar el desarrollo económico para mantener el *apartheid* o abrir las compuertas de los empleos calificados a los africanos con el riesgo de que pueda significar el fin del dominio blanco¹⁴.

En el caso de Hispanoamérica, pese a la carencia de reforma de la propiedad en muchos países, el sector agrario, sin embargo, declina ante la emigración de campesinos a la ciudad. Se genera, entonces, un círculo vicioso que aumenta la presión por reformas. Como hay que darle trabajo a esa masa de nuevos emigrados, es necesario un fortalecimiento de la industria. Al aumentar el empleo y mejorar las condiciones sanitarias, educacionales y de vida en las ciudades, nuevas masas de campesinos abandonan el campo, lo cual obliga a expandir nuevamente el sector industrial. Al mismo tiempo, el crecimiento urbano exige una mayor producción agrícola para alimentar a las ciudades. Las técnicas tradicionales de cultivo no son capaces de dar abasto y surge, entonces, la necesidad de modernizar la agricultura y de efectuar reformas. Poco a poco, el sector moderno se expande a pesar de las oposiciones políticas que pueda encontrar. En la actualidad, el proceso de urbanización hispanoamericano es vertiginoso.

¹⁴ Véase EDWIN S. MUNGER: «South Africa: Are Silver Linings?», en revista *Foreign Affairs*, núm. 2; January, 1969, USA, pp. 375-386.

4. *Los cambios sociales pueden implicar mutaciones culturales en algunos países*

Tal como hemos señalado en otras páginas, la composición étnica de América Hispana no es homogénea. Hasta el momento se ha considerado como el elemento unificador, en la región, la común aceptación de los valores hispánicos, que en muchos casos sólo representan las tradiciones de las clases dominantes.

La incorporación de los indios, en especial, en los casos de Guatemala, Ecuador y Perú, conlleva también la posibilidad de tensiones futuras. Es difícil predecir la evolución de quechúas, aimaras y mayas cuando se incorporen a la vida moderna. En líneas generales, tres son las alternativas que pueden presentarse:

- a) *Se incorporan a los valores dominantes hispánicos.*—Es decir, renuncian a su idioma, trajes, costumbres y pasan a ser leales y patrióticos ciudadanos. Es el caso, por ejemplo, de los africanos en la mayoría de los países hispanoamericanos. Su influencia se hace sentir en el folklore o en la cocina nacional. Culturalmente, sin embargo, se han occidentalizado.
- b) *Los indígenas, después de largas negociaciones, alcanzan el «status» de una minoría.*—Tienen derecho al respeto de ciertas características culturales, como la mantención del idioma; pero son miembros del Estado nacional, que en este caso sería bilingüe. Ha sido la solución canadiense o belga. En ambos casos, las tensiones son permanentes y obligan a los gobernantes a mantener un delicado equilibrio.
- c) *Irredentismo indígena.*—Es decir, los indios no son asimilados, ni renuncian a su cultura, ni alcanzan el *status* de una minoría. En estas condiciones, el grado de militancia puede crecer hasta llegar a exigir una redefinición de los territorios de los Estados hispanoamericanos para satisfacer un «irredentismo» indígena.

En América del Sur un movimiento nacionalista quechúa puede exigir la creación de un Estado en base a territorios actualmente ubicados en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, que formaron parte, en el pasado, del Imperio Incaico. Podría llegarse a una situación similar a la del pueblo kurdo, que habita en las zonas fronterizas de Irak, Irán, Unión Soviética y Turquía, y que mantiene guerrillas contra el Gobierno de Irak

y solicita la creación de un Estado kurdo, en base a territorios de los países mencionados. El problema kurdo es una constante fuente de fricciones en el Oriente Medio.

Hasta el momento el problema no se ha planteado en América Hispánica, y posiblemente no se producirá hasta dentro de una o dos generaciones. Su intensidad dependerá, sin embargo, de las políticas que se adopten en la actualidad.

En el caso del Paraguay se ha establecido, en forma oficial, el carácter bilingüe, dándole al guaraní una calidad similar al del castellano. Sin embargo, los valores hispánicos predominan como consecuencia, en gran parte, del bajo desarrollo de los guaraníes con anterioridad a la llegada de los españoles.

En Bolivia se ha tratado de integrar al indio a los valores criollos, incluso mediante la vía de hacer desaparecer el problema. Estimando que el término «indio» era ofensivo, ha sido reemplazado por el de «campesino». Igual situación se está produciendo en Perú.

En la medida que el indio desciende a la ciudad se occidentaliza y se transforma en «cholo». Tradicionalmente, el indígena que quería incorporarse al mundo moderno se incorporaba a la ciudad «criolla»; aquellos que deseaban mantener sus tradiciones se quedaban en las montañas, hablando en su lengua, vistiendo como en el pasado y guardando sus rasgos culturales. Ahora la novedad es que el sector moderno de la sociedad comienza a extenderse a las sierras. No solamente por la reforma agraria, sino por escuelas, por una acción administrativa del Estado más eficaz, por una mayor centralización del poder, en desmedro del antiguo latifundista. Las posibilidades de escoger se cierran para los indios. Tendrán que occidentalizarse aunque no quieran.

Y éste es el factor más novedoso y desafiante de América Hispánica. Por primera vez, los indios van a ser integrados como ciudadanos. El problema es complejo y será de larga duración. En nuestros días, países aparentemente homogéneos, como Estados Unidos, Bélgica, Irlanda del Norte o la Unión Soviética, están sufriendo las tensiones de los particularismos étnicos o culturales. El problema de las nacionalidades fue el que finalmente destruyó al Imperio Austro-húngaro, después de siglos de vida estable. Una cosa similar pasó con el Imperio Otomano. Y fue la explosiva situación de los Balcanes la que provocó la Primera Guerra Mundial. No es, pues, un problema como para descartarlo superficialmente.

5. *Cambio en las relaciones de poder dentro de Hispanoamérica*

Tal como señaláramos en páginas anteriores, durante el siglo pasado y el primer tercio del actual, los países europeizados del Cono Sur alcanzaron un grado de desarrollo superior al del resto de la región. Su sistema político, estable y legalista, contrastaba con la corrupción, dictaduras y golpes de estado tan comunes en la mayoría de los países hispanoamericanos.

Instituciones como las Universidades, Fuerzas Armadas, Tribunales o el sistema educacional de Argentina, Chile y Uruguay eran reputados en América Hispana como símbolos de madurez. La población y la economía crecían regularmente en el Cono Sur. Más de algún argentino esperaba ver en su vida la realización del sueño de la generación del noventa: «La Argentina de 100 millones de habitantes.»

Puede señalarse 1930 como el fin de una época. La crisis mundial destruyó, en forma definitiva, el esquema de «desarrollo hacia afuera» para Argentina, Chile y Uruguay. Europa entró en un período de autarquía y su mercado se restringió para los productos hispanoamericanos. La emigración europea a los márgenes del Plata disminuyó ostensiblemente. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, los emigrantes se orientaron a los dominios blancos de la Comunidad Británica y, por un breve tiempo, a la Venezuela de Pérez Giménez. En la actualidad, la mano de obra europea tiende a encontrar trabajo en los países más industrializados del Viejo Continente. La emigración hacia otro Continente ha perdido interés para los europeos. Argentina y Uruguay, privadas de la inmigración, no pudieron mantener sus tasas de crecimiento demográfico. Sus tasas de reproducción natural además son bajas en comparación con América Hispana.

El sistema político argentino entró en una crisis casi permanente desde 1930. Sólo bajo Perón habría un período relativamente largo de estabilidad.

La economía del Cono Sur ha tenido menor crecimiento que la de los Estados con población étnicamente mixta.

En 1971, el cuadro hispanoamericano ha tenido cambios de consideración. Brasil, México y Venezuela han mantenido extraordinarias tasas de incremento económico y demográfico. México ha logrado alcanzar un grado considerable de estabilidad política en los últimos cuarenta años. Venezuela, durante los sesenta, ha conservado su sistema democrático y ha desplazado a Argentina del primer lugar hispanoamericano en lo referente a ingresos *per capita*. Colombia está a punto de superar a Argentina como el tercer país más poblado de Hispanoamérica.

Las diferencias se han acortado en todos los niveles. En educación, por ejemplo, se han dado pasos gigantescos en las últimas décadas, tanto en calidad como en cantidad. Las Universidades de los países andinos y México han tenido constantes incrementos en su rendimiento académico, y el país azteca ha comenzado a desplazar al Cono Sur como centro de formación de las *élites* de Centroamérica.

Estamos presenciando, pues, un cambio en las relaciones de poder en América Hispánica, en desmedro de la zona europeizada. Hoy, los países de composición étnica variada se están desarrollando y acortando distancias; debido a sus altas tasas de expansión demográfica y del PNB, aunados con un intenso proceso de modernización, no es aventurado predecir que esta tendencia seguirá. En el caso sudamericano, Brasil está asumiendo los caracteres de un coloso.

VII

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR DE CHILE

Chile se ha venido adaptando, con gran flexibilidad, a las nuevas realidades del mundo y de América Hispánica. En la última década se ha producido un cambio paulatino en la orientación tradicional. Se pueden señalar en este sentido una serie de principios generales en los cuales parece basarse la nueva política exterior:

1. *Adopción de una estrategia indirecta, o de no confrontación, frente Estados Unidos, simultáneamente con intentos de aumentar la capacidad de maniobra, con el fin de eliminar la dependencia, o al menos reducirla*

El estilo diplomático chileno ha consistido en dar a USA toda clase de garantías de «buena conducta», evitando ofensas y choques innecesarios, estableciendo al mismo tiempo vinculaciones con otras regiones del mundo con el fin de disminuir el grado de influencia norteamericana. En el transcurso de la década de los sesenta, Chile ha alcanzado un grado de autonomía considerable en sus relaciones internacionales. Medidas como mayores contactos con los países europeos, Japón y el bloque socialista han contribuido a esta situación. Chile, incluso, recibió ayuda económica, en forma simultánea, de la URSS, Estados Unidos y de países de Europa occidental. El comercio exterior se ha desviado de USA hacia otras regiones.

La política de integración económica ha sido usada, también, como un medio de establecer instrumentos que incrementen la autonomía. A través del desarrollo industrial, que permite un mercado más amplio, Chile puede encontrar alternativas para su crecimiento; alternativas que no dependen de la voluntad, ayuda o economía de una gran potencia.

La integración, además, ha servido como factor que permite una mayor vinculación entre los hispanoamericanos frente al resto del mundo. CECLA permitió fijar una política común en relación con el Gobierno de Nixon. Perú obtuvo el respaldo de sus socios andinos en lo relativo a la nacionalización de la IPC. Ecuador ha asumido una actitud más audaz frente a los pesqueros californianos que se internan en la zona de las 200 millas. Gran parte de esta mayor capacidad de maniobra se debe a la existencia de organismos como el Mercado Andino, que, en la práctica, obligan a sus asociados a un cierto grado de solidaridad política frente al exterior, so pena de la destrucción de la unidad económica.

Hasta el momento, Chile, ha sido capaz de ir incrementando su autonomía. La nacionalización del cobre, la reanudación de relaciones con Cuba, Alemania Oriental y la República Popular China son ejemplos de esta afirmación. Estos actos no han originado una violenta reacción norteamericana, entre otros factores, por la suavidad del estilo y el sentido de oportunidad con que se han tomado. Chile tiene una «audacia conservadora»; es decir, se toman medidas aparentemente arriesgadas sólo después de una larga preparación y cuando existe la sensación de que los peligros son mínimos.

2. *Hispanoamericanismo frente a interamericanismo*

La política «hispanoamericanista» ha sido otra de las variantes de la estrategia indirecta. En lugar de adoptar una posición de ruptura frente a los organismos interamericanos, donde Estados Unidos predominaba, Chile prefirió un camino más sutil.

El «hispanoamericanismo» pretende la creación de organismos integrados por hispanoamericanos como un medio de propender a la integración y también para ir reemplazando el Sistema Interamericano (SI) como factor de poder. Se trata, entonces, de la adopción de políticas en las cuales Estados Unidos va quedando progresivamente al margen. Para implementar esta estrategia se requería, como elemento fundamental, la aceptación de los Gobiernos hispanoamericanos y la pasividad norteamericana. En estas condiciones,

la salida de Chile de organismos del SI, como la OEA, habría sido un error o simplemente un gesto romántico, sin mayor influencia en América Hispánica.

Durante gran parte de la década de los sesenta se aplicó el concepto de la «hispanoamericanización del Sistema Interamericano», vale decir una política tendente a disminuir el papel de USA. Conjuntamente con estos conceptos se propuso, constantemente, una reducción del poder político de organismos como la OEA y su traspaso a las Naciones Unidas, donde la influencia de Estados Unidos era menor. Por último, se aprobaron una serie de reformas a la Carta de la OEA que, bajo el pretexto de «modernizar» su estructura, tendía a la disminución de sus atribuciones.

A contar de 1967, las Declaraciones Conjuntas entre alguna autoridad chilena y otra de América Hispánica comenzaron a usar la fórmula que «las Altas Partes Contratantes propician el reforzamiento del Sistema Latinoamericano»¹⁵.

El «latinoamericanismo», sin embargo, no implica una quiebra brusca del SI, sino que el poder de decisión se va trasladando progresivamente a organismos integrados exclusivamente por hispanoamericanos. Ello implica que el SI va siendo debilitado paulatinamente y privado de sus poderes políticos, militares y económicos; durante un período, que puede ser largo, ambos sistemas coexisten. Una de las alternativas en esta materia es la de mantener organismos tipo OEA con un carácter de asamblea o foro que sirva para el intercambio de opiniones, pero sin mayor autoridad. Es útil su existencia, asimismo, para los efectos de actividades como asistencia técnica, colaboración en materias de salubridad, etc. Es conveniente diluir la homogeneidad del SI y para ello es recomendable el ingreso de países como Canadá, Trinidad-Tobago, Guayana, Jamaica o Barbados. En la medida que la heterogeneidad sea mayor, menor será la influencia de Estados Unidos y más difícil será adoptar posiciones tajantes frente a problemas específicos de América Hispánica.

El «Sistema latinoamericano», por el contrario, debe ser de la mayor homogeneidad, ya que tiene por fin facilitar la integración regional, tanto en el plano económico como en el político. En la actualidad, sólo hay organismos informales, como la CECLA o las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores de América Hispánica, con ocasión de la Asamblea General anual de las Naciones Unidas. Por las características señaladas, sólo los países de

¹⁵ Véanse, por ejemplo, las Declaraciones chileno-peruanas y chileno-ecuatorianas, en 1969, publicadas en *Documentos Internacionales*. Santiago, núm. 11, pp. 37-43.

origen ibérico pueden participar en el Sistema hispanoamericano. Naciones como Barbados, Guayana o Jamaica tienen una tradición cultural distinta y sólo contribuirían a debilitar el proceso de integración.

3. *La realineación de los bloques*

El «latinoamericanismo» no implica el fin de la política intra-hispanoamericana ni de las rivalidades de poder o prestigio entre los distintos Estados de la región. El hispanoamericanismo tiene por fin garantizar la autonomía de la región frente a las potencias exteriores. Dentro de América Hispana, a su vez, cada país trata de influir y de lograr que sus intereses nacionales sean satisfechos. También aquí nos encontramos con ambiciones, rivalidades y diversidad de poderío. Implica, entonces, que dentro del Sistema hispanoamericano tendremos, por un largo tiempo, bloques y alianzas destinados a lograr un equilibrio de poder. A nadie conviene la hegemonía de un país dentro de América Hispana. Ello puede conducir a sueños imperiales y, en definitiva, a la ruptura del Sistema y del ideal de integración.

Ya hemos señalado que la política tradicional de Chile consistió en la consolidación de la alianza tácita con Brasil, Colombia y Ecuador, con el fin de contrapesar el poderío argentino y de evitar una eventual «guerra de revancha» de Perú o Bolivia. La amistad con Brasil fue considerada, por un largo período, como uno de los elementos fundamentales de la diplomacia chilena.

En la década de los sesenta se comenzó a producir un cambio en este enfoque, producto de varios factores.

A contar de la crisis del veintinueve, Chile adquirió una tasa de crecimiento económico y demográfico superior a la Argentina. En estas condiciones, paulatinamente el país del Plata perdió, ante los ojos chilenos, su carácter todopoderoso y amenazante. Por el contrario, Argentina comenzó a ser considerada como un importante mercado, con una economía complementaria a la de Chile y con una población con gran afinidad étnica y cultural.

La nueva política pro-argentina se dio en varios frentes. Se trató de eliminar los incidentes fronterizos mediante una clara delimitación de los hitos y la solución, por arbitraje, de los casos controvertidos, como Palena o el Beagle. El debate sobre la delimitación de la Antártida ha sido tácitamente silenciado. Sólo subsiste como factor de fricciones la situación de los trabajadores chilenos en la Patagonia argentina.

El comercio chileno-argentino se ha incrementado espectacularmente y se han establecido las Comisiones Mixtas, destinadas a crear mayores facilidades. La apertura de caminos fomentó el intercambio de mercaderías y personas. El turismo entre ambos países ha tenido un aumento de consideración.

Chile, en la actualidad, basa su seguridad nacional en su capacidad para desarrollarse y en su habilidad diplomática, no en el poderío de sus Fuerzas Armadas. El peligro es más una eventual dominación de una gran potencia a través de sutiles lazos imperialistas que el de una guerra por motivos fronterizos. En estas condiciones, la vieja división de bloques cedió su paso a un alineamiento basado en concepciones de tipo económico y político.

El Grupo Andino fue, en su origen, un intento de constituir una alianza entre los Gobiernos civiles reformistas de América del Sur frente al eventual eje militarista Brasilia-Buenos Aires. El Grupo Andino ha devenido un organismo de integración económica y de coordinación política.

Chile y Perú han mantenido, durante la década de los sesenta, gran afinidad en las orientaciones ideológicas de sus Gobiernos, lo que ha facilitado la constitución de una alianza diplomática *de facto*.

La amistad tradicional con Colombia y Ecuador se ha mantenido y ha servido para consolidar el Grupo Andino y amortiguar las diferencias entre los socios.

Las relaciones con Bolivia han sido zigzagueantes. El conflicto del Lauca se combinó con una gran inestabilidad política boliviana, lo que ha impedido una clara línea internacional, por parte del Gobierno del Altiplano. Sin embargo, esta situación no ha impedido la participación de Bolivia en el Grupo Andino.

Brasil, que fuera el aliado tradicional de Chile, se ha convertido en una fuente de preocupación para cualquier Gobierno chileno. El crecimiento espectacular brasileño se ha realizado dentro de un sistema político congelado, que no ha sido capaz de evolucionar ante los cambios económicos y sociales. Es, pues, sumamente frágil y, por ende, sus gobernantes tienden a exagerar sus reacciones ante cualquier intento de reforma. La existencia de una dictadura militar, con una concepción mística de su misión modernizadora y con la intención declarada de transformar al Brasil en una potencia bélica, convierte a este Gobierno en un adversario de Chile, cualquiera sea el partido gobernante que ocupe la Moneda. El sistema político chileno ha podido evolucionar con los cambios sociales y, gracias a la flexibilidad de su clase política, se ha podido realizar un proceso de transformación conservando las ins-

tituciones tradicionales, el régimen de elecciones y la libertad política. En estas condiciones, la mera existencia de Chile es una amenaza para el régimen brasileño. Es el modelo alternativo, civil y reformista y que se convierte en lugar de asilo para sus exiliados políticos.

Aún si Brasil tuviera un Gobierno democrático, sólidamente establecido, sería un rival de las tesis chilenas, dentro de América Hispana.

Chile, por su tamaño, población y grado de desarrollo requiere de la colaboración de otros mercados para crecer económicamente y la alianza con diversos Estados para salvaguardar su libertad de decisión en materias políticas y financieras. Para Chile, entonces, la integración es una materia de interés vital. El mejor medio que tiene Chile para ejercer alguna influencia en el mundo o para que su voz sea escuchada es el de ser intérprete de los hispanoamericanos. La importancia chilena no arranca de su poderío nacional, que es modesto, si no de su capacidad para servir de «modelo» para otros países de América Hispana.

Brasil, en cambio, tiene la posibilidad de convertirse algún día en potencia mundial. Su gigantesco territorio y el grado de crecimiento de su población hacen concebir esta esperanza. Brasil, sin embargo, es una minoría portuguesa en comparación con los Estados de origen español. En la medida que estos últimos se unan, se convierten en un poder superior al brasileño en materia económica, demográfica y geográfica. La política tradicional del Brasil, en estas circunstancias, ha sido la de impedir la creación de un frente o coalición hispanoamericana. En este sentido, la alianza con Chile era importante, ya que garantizaba la desunión. Brasil, en el pasado, era más débil que Argentina, lo cual abonaba una coordinación con los chilenos, que eran los que mayores problemas limítrofes tenían con el país del Plata.

Brasil requiere de la integración económica para expandir su industria, pero no está interesado en la creación de organizaciones que provoquen una mayor vinculación política entre los hispanoamericanos. El modelo más adecuado para sus intereses sería la mantención de la actual ALALC, y en el caso que se cree un Mercado Común o que el proceso de integración avance, no sería de extrañar que Brasil adoptara como suya la tesis de De Gaulle de la «Europa (en este caso, América Ibérica) de las Patrias». Es decir, un esquema donde la soberanía nacional se defiende a toda costa, conjuntamente con una intensificación del intercambio comercial. Lo político y lo económico se separan al máximo.

Brasil, sin embargo, permanecerá dentro del proceso de integración, ya que tiene muchas más posibilidades de moderarlo y de defender sus intere-

ses estando adentro que afuera. A Hispanoamérica le conviene esta participación, ya que incrementa el mercado y porque Brasil aumenta el poderío de un Sistema hispanoamericano frente a terceras potencias. Pero es indudable que la política brasileña tenderá a frenar el proceso de integración política.

Tal vez la salida más atinada sea la de utilizar el Grupo Andino como un instrumento para acelerar la unificación política y económica de los hispanoamericanos de Sudamérica. Para ello debe mantener un grado de flexibilidad importante en relación con aquellos países que no son miembros plenos. Convendría establecer la categoría de miembro asociado y una utilización más intensa de los acuerdos especiales para vincular a aquellos Estados que o por no aceptar la política de industrialización del Acuerdo de Cartagena o por otras razones no puedan participar plenamente en el Mercado Andino. De especial importancia, en esta materia, es el caso de Argentina y Venezuela. Ya hemos señalado, en párrafos anteriores, el cambio en la política chilena frente a su vecino y las razones para una mayor vinculación. Veamos finalmente el caso venezolano.

Frente a Venezuela hay que establecer mecanismos especiales que permitan cierta participación, mientras procede a las transformaciones internas necesarias para que su industria asuma una calidad competitiva con la del resto de los países andinos. Venezuela está alcanzando el término de la etapa del «crecimiento hacia afuera» y es un país de condiciones geográficas, demográficas, parecidas a las de Chile, Colombia o Perú, en líneas generales. Sin embargo, la falta de tradición manufacturera, la insuficiente dotación de mano de obra calificada y de capacidad gerencial se conjugan para provocar dificultades en el proceso de industrialización. Su atraso, en esta materia, frente a los países andinos, la hace temer por la suerte de su débil sector fabril.

La gran cantidad de capital norteamericano invertido en Venezuela crea problemas para la aceptación de la política adoptada por los Gobiernos andinos frente a la inversión extranjera. Esta situación acrecienta sus dificultades para integrarse al Acuerdo de Cartagena.

Venezuela, sin embargo, es importante para el Grupo Andino por su situación estratégica, su mercado, población y la solidez de su sistema político. Para Chile, su presencia constituye un refuerzo, ya que hay bastante similitud en la distribución interna de las fuerzas políticas y en el grado de poderío de los partidos políticos en ambos países.

Por último, una Venezuela excluida del Acuerdo de Cartagena en forma indefinida, cerradas sus posibilidades de desarrollar una industria en colaboración con América Hispana, tendrá que aumentar su dependencia del capital y del mercado norteamericano, como un medio para crecer económicamente. Su papel en estas condiciones sería el de entorpecer el acuerdo político de los demás países hispanoamericanos en lo referente a la elaboración de estrategias conjuntas frente a terceros países. Venezuela serviría como cabeza de playa de potencias foráneas. Los efectos en el proceso de integración política o de consolidación del sistema hispanoamericano serían negativos. En cierta medida sería un paso atrás en la meta de una mayor autonomía hispanoamericana frente al concierto mundial.

ALBERTO SEPULVEDA A.

