

CAPÍTULO TRES

PRIMER CORTE: EL PENSAMIENTO SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Pese al marcado silencio del tercer debate en lo que respecta a los países del Tercer Mundo, en el último decenio ha habido una serie de intentos por analizar aquellas características específicas que comparten los países periféricos que obligan a una reevaluación de los marcos teóricos tradicionales. Estos esfuerzos han surgido, en particular, como respuesta a la percepción generalizada de que la inmensa mayoría de los conflictos violentos en la era de la postguerra fría se concentra en el Tercer Mundo, y entrañan conflictos internos dentro de los Estados, en vez de guerras entre ellos¹. Un número considerable intenta explicar cómo y por qué los dilemas de seguridad de la periferia se manifiestan de manera distinta de los del centro (Job 1992; Jackson 1993; Ayoob 1995). Aunque la evaluación de estas fuentes supuestamente "nuevas" de conflicto en el sistema internacional sin duda ha exigido el uso de marcos teóricos más eclécticos, los mismos patrones asimétricos de intercambio académico caracterizan estos análisis. Específicamente, los autores en el centro han generado la gran mayoría del trabajo sobre este tema, para ser consumido tanto en el centro como en la periferia, al tiempo que el flujo de conocimiento de la periferia al centro sigue siendo escaso.

Por razones relacionadas parcialmente con esta situación, la teoría de la dependencia fue celebrada como la primera aproximación periférica genuina a los problemas del desarrollo y la inserción internacional. Fue, "[...] en pocas palabras, exportada, importada y consumida como si fuera una contribución latinoamericana [...]" (Packenham 1992: 23), alterando así el equilibrio del intercambio académico a favor de la periferia, específicamente América Latina.

PERSPECTIVAS DE LA DEPENDENCIA

En términos generales, los diversos autores agrupados bajo la escuela dependentista buscan explicar las causas del subdesarrollo económico de América Latina (y de otras regiones de la periferia), así como las maneras en que la dependencia externa ha

¹ Véase Holsti (1996) para una evaluación integral de los cambios experimentados en los patrones de conflictos en el sistema internacional.

moldeado los procesos internos de tal forma que ésta tiende a reforzar la desigualdad y la exclusión. Por consiguiente, inherente a todos los textos sobre la dependencia está el intento de analizar los efectos del imperialismo y la dependencia desde la perspectiva de la periferia. Además del pensamiento marxista latinoamericano y del trabajo de V.I. Lenin sobre el imperialismo, los enfoques dependentistas fueron influenciados por la teoría de la modernización, así como por el pensamiento inspirado en la CEPAL (o estructuralista) sobre los problemas de desarrollo en la región.

La teoría de la modernización, que se popularizó en los años sesenta como el enfoque estadounidense predominante sobre el problema del desarrollo, buscó explicar el subdesarrollo y la modernización como un proceso lineal a través del cual distintas sociedades adquieren valores occidentales que les permitan hacer la transición de sociedades tradicionales a sociedades modernas. La hipótesis central de la teoría de la modernización es que los valores, las instituciones y las actitudes que caracterizan a la sociedad tradicional constituyen las causas principales del subdesarrollo, así como los obstáculos centrales a la modernización en América Latina (Lipset 1960; Valenzuela y Valenzuela 1978). Así, la teoría de la modernización tiende a caracterizar a los países periféricos como sociedades "duales" en las que regiones tradicionales, agrarias y atrasadas coexisten con áreas dinámicas, modernas e industriales. La transición a la modernización ocurre, por lo tanto, mediante la adquisición de valores occidentales por parte de la élite política moderna, principalmente.

En un intento por ofrecer una aproximación alternativa al desarrollo, diferente de la teoría de la modernización, la CEPAL, bajo la dirección de Raúl Prébisch, buscó explicar el subdesarrollo de la región mediante el análisis de los efectos de sistema global capitalista de intercambio. En consecuencia, el pensamiento de la escuela cepalina intentó demostrar cómo la expansión del capitalismo, la división internacional del trabajo y la inserción de las economías latinoamericanas en el sistema mundial produjeron relaciones asimétricas entre los grandes países del centro y las naciones de la periferia (United Nations-ECLA 1950). La concentración de la producción para la exportación en el área de bienes primarios se identifica como la causa principal de los términos de intercambio desiguales experimentados por los países latinoamericanos, dada la demanda inelástica de los productos primarios en términos tanto de los precios como de los ingresos (Fishlow 1988: 90).

A raíz de su diagnóstico sobre las causas del subdesarrollo, la escuela cepalina señaló la necesidad de orientar la producción latinoamericana hacia los bienes manufacturados, a fin de volver las economías de la región menos vulnerables a los cambios en el mercado mundial, lo cual exigía a su vez un papel activo del Estado para reorientar el proceso productivo. Aunque las recomendaciones de política de la CEPAL tuvieron una amplia acogida en la mayor parte de los países latinoamericanos, la crisis de las primeras etapas de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) a fines de la década de los cincuenta y en los años sesenta generó una serie de

críticas sobre la viabilidad de enfoque estructuralista propuesta por esta organización. Además de crear un nuevo tipo de dependencia en función de las importaciones y de la inversión extranjera, la industrialización por sustitución de importaciones también se identificó como causante de severos desequilibrios sectoriales, sobre todo el debilitamiento del sector agrícola, una menor capacidad de absorción de mano de obra, crisis fiscales e inflación (Hirschman 1988).

Aunque claramente la teoría de la dependencia comparte muchos de los supuestos centrales del enfoque cepalino, en especial la naturaleza desigual del intercambio en la economía mundial y la consiguiente bifurcación del sistema internacional en centro y periferia, muchos autores dependentistas rechazan el proyecto de modernización gradual propuesto por la CEPAL, y más bien argumentan a favor de la necesidad de un cambio social radical. Las perspectivas de la dependencia se pueden dividir en varios tipos, según la importancia relativa que determinados autores le asignan a las categorías marxistas en comparación con las nacionalistas (Packenham 1992: 28). En esta sección se examinarán en más detalle los enfoques de André Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, y Helio Jaguaribe, autores con tres visiones diferentes de la dependencia.

El desarrollo del subdesarrollo

Según Frank (1977), el desarrollo y el subdesarrollo constituyen dos procesos interrelacionados. En consecuencia, el autor rechaza explícitamente aquellos argumentos esbozados por la teoría de la modernización que defienden patrones lineales de desarrollo, así como la existencia de sociedades dualistas en el Tercer Mundo, caracterizadas por la coexistencia de sectores tradicionales atrasados, con una burguesía nacional más progresista. Frank argumenta que el subdesarrollo no es una condición precapitalista propia de las sociedades tradicionales, sino más bien una consecuencia necesaria del capitalismo en sí. Específicamente, el sistema capitalista genera estructuras internacionales y locales en las que formas arcaicas de producción coexisten e interactúan con formas más avanzadas. En este sentido, el desarrollo dependiente periférico produce una situación de suma cero en la que las ganancias particulares de las élites periféricas, en alianza con grupos élite del centro, obstruyen el logro de ganancias colectivas en la sociedad.

Frank ilustra cómo se generó históricamente el subdesarrollo en la periferia latinoamericana (y asiática y africana) mediante la expropiación de su superávit económico por el centro, el cual a su vez utilizó este superávit para alimentar su propio desarrollo (Frank 1977). El "desarrollo del subdesarrollo"² engendrado por las rela-

² Aunque el trabajo de Samir Amin no se incluye aquí, las importantes contribuciones de este autor comparten la idea de que el desarrollo capitalista en el centro produjo una serie de efectos represivos en diversos sectores de la periferia. En particular, el autor señala que la especialización en

ciones coloniales del capitalismo se manifiesta a nivel local en el modo de producción predominante, la estructura de clases y los intereses burgueses de clase, entre otros. Así pues, la dependencia es concebida como una situación que se manifiesta tanto a nivel mundial como nacional. Dada la naturaleza casi inevitable del sistema capitalista, la única alternativa que ofrece Frank para romper el círculo vicioso de la dependencia es la revolución armada, la liberación nacional y el desarrollo socialista (Frank 1977: 229).

Aunque la teoría de los sistema-mundo de Immanuel Wallerstein no forma parte de la escuela de la dependencia, sí comparte muchos de los supuestos de los autores más "radicales" de esta escuela, como Frank, al tiempo que omite sus análisis de las manifestaciones internas del capitalismo. Según Wallerstein, el único tipo de sistema social que existe es un sistema mundial, definido como "una unidad con una sola división del trabajo y múltiples sistemas culturales" (Wallerstein 1979: 59). El sistema mundial capitalista, una economía mundial que emergió en el siglo XVI, creó un sistema de intercambio y una única división del trabajo a nivel global (Wallerstein 1974). Como resultado, el capitalismo y la economía mundial constituyen dos facetas del mismo proceso.

En el sistema mundial capitalista, Wallerstein distingue tres tipos de economías: centro, semi-periferia y periferia. La economía mundial capitalista funciona de manera tal que las utilidades son apropiadas sobre todo por el centro, específicamente por la burguesía, en detrimento del proletariado tanto del centro como de la periferia. Además, cada tipo de país desempeña un papel estructural específico en la economía mundial (Wallerstein, 1979). Dado que el sistema mundial capitalista se caracteriza por conflictos frecuentes entre el centro y la periferia, la semi-periferia desempeña un papel crucial de equilibrio, en el sentido de que los países que ocupan esta posición son tanto explotados como explotadores. Wallerstein, a semejanza de Frank, prevé muy pocas posibilidades de cambio en el sistema mundial capitalista, salvo la "conscientización de clase del proletariado en el mundo entero" (Wallerstein 1979: 293).

Dependencia y desarrollo

En su libro clásico, *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1969), Cardoso y Faletto basan su análisis del subdesarrollo en la región en un supuesto central compartido por Frank (y Wallerstein): el subdesarrollo es un resultado directo de la expansión del sistema capitalista, que vincula a economías diversas al sistema global de acuerdo con su aparato productivo respectivo, al tiempo que perpetúa relaciones

(Continuación Nota 2)

producción de bienes primarios en la periferia ha tenido como efecto la reducción del poder de negociación de estos países, dado que sus economías son forzadas a competir unas con otras. Véase Amin (1977).

específicas de dominación (Cardoso y Faletto 1969: 23). Además, las situaciones de dependencia se mantienen por la existencia de intereses comunes y coaliciones entre las clases gobernantes en el centro y la periferia. Sin embargo, los autores se concentran, mucho más que Frank, en las maneras en que la inserción de un país específico en la economía mundial determina las relaciones de clase y los patrones económicos y políticos a nivel interno. Como resultado, el análisis de las dimensiones externa e interna, económica y política de la dependencia se torna igualmente importante al examinar las formaciones sociales en un período histórico determinado. Según Cardoso y Faletto, la condición de dependencia combina aspectos económicos del subdesarrollo, con la dominación política de los países del centro sobre la periferia y de las clases dominantes sobre las subordinadas, todo en el contexto de la dependencia nacional (1969: 162).

La hipótesis central de los autores es que la formación de grupos sociales y la evolución política de los países latinoamericanos tomaron caminos diferentes, dependiendo de si su etapa de crecimiento con base en las exportaciones en el siglo XIX (o etapa de transición) se caracterizaba por el control interno del sistema productivo o por economías de enclave controladas por intereses extranjeros (Cardoso y Faletto 1969: 55). Específicamente, los dos tipos de inserción en la economía global, que se caracterizaron por configuraciones de clases dominantes diferentes, llevaron a diversas posibilidades en términos de la naturaleza del Estado, la estructura de dominación de clase, la incorporación de las clases medias y populares, y los niveles y tipos respectivos de desarrollo nacional. A su vez, Cardoso y Faletto argumentan que las características específicas de la fase de industrialización por sustitución de importaciones orientada hacia adentro del desarrollo latinoamericano en los años cincuenta y sesenta fueron sobre todo producto de las configuraciones sociales que surgieron de la fase de transición orientada hacia afuera.

Según Cardoso (1974), el desarrollo dependiente asociado, y no el desarrollo del subdesarrollo, es el resultado de la situación ya descrita. Este autor rechaza, entonces, el argumento de suma cero expuesto por Frank, pues sostiene que el desarrollo no es necesariamente incompatible con situaciones de dependencia. Sin embargo, el desarrollo de este tipo está circunscrito por los intereses capitalistas del centro, así como por los intereses de las clases dominantes en el centro y la periferia, lo cual lleva a claras distorsiones en términos de la distribución de riqueza y la igualdad. Theotonio dos Santos (1970) se refiere a lo que se describió a mediados de los años setenta como una "nueva" etapa de la dependencia, caracterizada por la dependencia de recursos financieros suministrados externamente para la adquisición de maquinaria (y otros insumos) requerida para la industrialización por sustitución de importaciones. Además de modificar la estructura productiva de los países dependientes de una manera negativa, Guillermo O'Donnell (1972) muestra cómo la modernización económica y la industrialización en América Latina, en vez de producir condiciones

favorables a la democracia, podían asociarse con el surgimiento del autoritarismo político en Brasil y los países del Cono Sur. Por ende, el autoritarismo burocrático, como califica el autor a este nuevo modelo político, se basó en el argumento de que se requería un mayor control, en especial sobre las clases populares, para que el desarrollo pudiera proceder de manera exitosa.

La autonomía periférica

Al examinarse con más detalle, resulta claro que la teoría de la dependencia no propuso una solución viable para superar las situaciones de dependencia, fuera de la revolución o la adopción de formas socialistas de producción. A este respecto, los textos de Helio Jaguaribe proveen un complemento interesante a los autores mencionados, sobre todo debido a la naturaleza no determinista de su enfoque. Jaguaribe (1985) describe el sistema internacional como un orden diferenciado en el que coexisten cuatro posiciones con niveles descendientes de autodeterminación: la primacía general, la primacía regional, la autonomía y la dependencia. Uno de los remedios que ofrece el autor para reducir los efectos negativos de las relaciones asimétricas en la periferia es la autonomía nacional. Mientras la autonomía implica la capacidad de imponer sanciones considerables a agresores eventuales, así como la existencia de márgenes de autodeterminación suficientes para conducir los asuntos internos, la dependencia se caracteriza por depender de decisiones externas y factores que emanan de países con primacía general o regional (Jaguaribe 1985: 27-28).

En términos generales, la autonomía es una función de lo que Jaguaribe describe como la "viabilidad nacional" y la "permisibilidad internacional" (1985: 30-31). Mientras el primer término se refiere a la existencia de recursos humanos y materiales adecuados y está determinado en parte por el grado de cohesión sociocultural que existe en un país determinado, el segundo concepto se relaciona con la capacidad de neutralizar las amenazas externas y depende tanto de factores internos como externos. Además de estas precondiciones estructurales, Jaguaribe identifica otros requerimientos dinámicos para la existencia de autonomía en la periferia, entre ellos la autonomía técnica-empresarial y la existencia de relaciones favorables con el centro.

Por consiguiente, el estatus periférico dependiente de la mayor parte de los países del Tercer Mundo no es una condición inmodificable, sino más bien se da en función de los factores mencionados. Sin embargo, según Jaguaribe, la dependencia tiene unos costos enormes en términos de la viabilidad del Estado-nación. En particular, la ausencia de la autonomía genera incapacidades notables en las funciones sociales, culturales, económicas, militares y políticas del Estado (1985: 44-50). Aunque los Estados periféricos dependientes siguen existiendo en términos formales-jurídicos, en términos reales no desempeñan un papel estatal esencial: el ejercicio de

la autonomía. Esta noción es compartida por autores como Robert H. Jackson (1993) y Mohammed Ayoob (1995), quienes se concentran en los factores internos más que en la naturaleza desigual del sistema capitalista global para explicar los orígenes de la "inviabilidad" del Estado en el Tercer Mundo.

CUASI-ESTADOS, CUASI-SOBERANÍA

Según Jackson (1993), después de la creación de las Naciones Unidas en 1945 hubo un cambio cualitativo en el sistema internacional, en especial en lo referente a la noción de soberanía. En particular, un gran número de países recientemente independizados de la periferia (sobre todo asiáticos y africanos), con condiciones internas y capacidades externas muy diferentes, fueron formalmente incorporados al sistema internacional como resultado de cambios normativos referentes a la práctica de la colonización. En muchos casos, estos "cuasi-Estados", como los describe Jackson, tienen una legitimidad limitada a nivel interno, al tiempo que también carecen de muchas de las características que establece el derecho internacional positivo para ser considerados Estados. Así pues, para que el sistema internacional acomodara al Tercer Mundo, una interpretación negativa de la soberanía, entendida en términos de la integridad territorial, la autodeterminación y la no intervención, comenzó a tener prelación por encima de un entendimiento positivo del término, definido como la capacidad del Estado de suministrar bienes políticos y sociales a su población local, así como su habilidad para relacionarse con otros Estados de una manera recíproca (Jackson 1993: 26-31).

De esta manera, aunque el significado jurídico de la soberanía característico del sistema de Westfalia³ suponía la existencia de tipos "similares" de Estados en términos de su habilidad para demostrar una capacidad de autogobierno, la incorporación de países periféricos al sistema internacional generó una reducción en el alcance de la soberanía, la cual comenzó a considerarse exclusivamente en términos formales-jurídicos al referirse al Tercer Mundo.

En el argumento de Jackson está inherente la idea de que, en muchos sentidos, los Estados periféricos exhiben rasgos que son cualitativamente diferentes del modelo de Estado que caracteriza a la mayor parte de los países desarrollados (céntricos). En opinión de Mohammed Ayoob (1995), para este argumento es crucial entender adecuadamente el proceso de construcción del Estado en el Tercer Mundo. Según el autor, mientras la construcción del Estado en Europa occidental fue el resultado de un proceso prolongado, violento y secuencial, las exigencias del modelo westfaliano

3 El sistema de Westfalia se refiere al orden internacional que emergió después de la Paz de Westfalia (1648), y que se caracteriza por la descentralización y la centralidad del Estado-nación soberano. Véase Miller (1994).

hicieron que los países del Tercer Mundo tuvieran que realizar esta tarea en un marco de tiempo mucho más corto, a fin de participar en el sistema internacional, mientras que se les impidió completar las diferentes etapas experimentadas en el caso europeo (Ayoob 1995: 28-32).

Este problema se complica aún más por las distorsiones introducidas por el legado colonial al proceso de construcción del Estado, un aspecto que muchos autores de la teoría de la dependencia también consideran crucial para entender el subdesarrollo de la periferia. Aunque el legado colonial es necesariamente diferente en el caso de América Latina en comparación con las naciones de independencia más reciente de África y Asia, Ayoob sostiene que, por una serie de razones, en especial la adopción de la cultura económica y política española, las distorsiones creadas por la colonización son esencialmente similares en ambos casos (1995: 33-34). Estas circunstancias, unidas a otros factores como las demandas populares de participación y justicia social, crean una situación de "inestabilidad política crónica" en el Tercer Mundo (Ayoob 1995: 32).

Barry Buzan (1991), a su vez, sostiene que las características que definen al Estado incluyen, entre otras, una base física (consistente en la población y el territorio), una expresión institucionalizada de esta base física y una "idea de Estado" que encarna un cierto grado de consenso social con respecto a la legitimidad del Estado (y es, por ende, similar en este respecto a la noción de viabilidad nacional de Jaguaribe). Los Estados débiles (en oposición a los fuertes) son precisamente aquellos en los que la idea y la expresión institucional del Estado son frágiles, y en los que la cohesión socio-política es especialmente débil (Buzan 1991: 97).

Los Estados débiles exhiben una serie de características que no se ajustan a la descripción que hacen teorías como el neorealismo de los actores estatales, en cuanto "unidades similares" (Waltz 1979: 95): 1) la ausencia de una identidad nacional sólida; 2) la falta de consenso en torno a las reglas del juego político; 3) una baja legitimidad del régimen; y 4) capacidades institucionales reducidas en términos de la provisión de seguridad y bienestar (Job 1992: 17-18). Uno de los principales resultados de esta situación es lo que Brian Job denomina el "dilema de la inseguridad", que surge de la existencia de competencia entre diversas fuerzas en la sociedad (1992: 18) y se caracteriza por el predominio del instinto de preservación por parte del Estado en detrimento de la resolución de los problemas que afectan a la sociedad⁴.

El aparente predominio de fuentes internas de inseguridad e inestabilidad en los Estados débiles por encima de amenazas externas sistémicas, en combinación con

4. Esta descripción de las inquietudes de seguridad de los países periféricos se parece, en cierta medida, a las interpretaciones feministas de la seguridad que han surgido en la disciplina de las relaciones internacionales. En especial, ambos comparten la noción de que el Estado puede ser una fuente de inseguridad en la medida en que tiende a proteger intereses particulares al tiempo que excluye otros.

los demás factores mencionados, tiende a "revertir" la relación establecida por el pensamiento realista entre los dominios interno e internacional⁵. Específicamente, en vez de caracterizarse por relaciones jerárquicas de autoridad, la política doméstica en los Estados débiles podría concebiblemente describirse como anárquica, en términos de la ausencia de una autoridad centralizada que resulta de la falta de cohesión social y legitimidad del régimen. Además, la tendencia a describir el sistema internacional como anárquico se vuelve controversial desde una perspectiva periférica, dado que la existencia de relaciones jerárquicas de autoridad a través de la dependencia constriñe claramente la acción de los Estados periféricos. Así,

El sistema interestatal no se caracteriza por la "anarquía", sino por una "jerarquía" incipiente e imperfecta en la que encontramos Estados que mandan, Estados que obedecen y Estados sin el poder de mandar que se niegan a obedecer (Escudé 1998: 61).

Sin duda, el examen de los factores internos que hacen que los países periféricos sean un tanto "diferentes" de las potencias del centro constituye un mejoramiento significativo con respecto a las explicaciones tradicionales predominantes sobre las relaciones internacionales que han emergido precisamente como resultado del estatus de gran potencia de algunos países. Sin embargo, estas interpretaciones tienden a ignorar el poder explicativo de enfoques como el de la dependencia para explicar el desarrollo de los Estados periféricos. Lo que muchos autores no tienen en cuenta es que "a los Estados del Tercer Mundo se les exigió que basaran su soberanía en una estructura productiva históricamente construida para privar a sus economías de autonomía, diversidad y solidez" (Inayatullah 1996: 53). Así, el fenómeno de la debilidad estatal, además de ser un proceso interno, es en gran medida producto de las restricciones externas que existen a nivel global. En otras palabras, la manera en que los países periféricos se insertan en el sistema internacional condiciona el proceso de construcción del Estado de tal forma que la debilidad del Estado es un resultado probable⁶.

EL NACIMIENTO DEL HÍBRIDO LATINOAMERICANO

En gran medida, el surgimiento y la consolidación de los estudios sobre relaciones internacionales en América Latina entre los años sesenta y ochenta respondieron a la necesidad percibida de reducir los niveles existentes de dependencia política y económica (e intelectual), junto con la de crear visiones autóctonas sobre las relaciones

5. Véase Waltz (1979: 88-89) para un examen completo de los principios de ordenamiento que caracterizan la política interna y la política internacional.

6. No obstante esta observación, en algunos casos el legado colonial ha llevado al surgimiento de Estados fuertes, como sucedió con el colonialismo japonés en Corea.

internacionales⁷. Durante el "período fundacional" del campo, se hizo énfasis repetido en la necesidad de examinar el conocimiento existente con un criterio crítico, dado que la mayor parte del pensamiento sobre esta disciplina se originaba en Estados Unidos (Lagos 1980; Muñoz 1980; Tomassini 1985). Muchos autores compartieron la noción de que América Latina necesitaba "...crear sus propios conocimientos científicos extraídos de su propia realidad", y requería "...desarrollar sus propios instrumentos teóricos y metodológicos" (Perina 1985: 12). De manera creciente, se percibía que el análisis de los sucesos mundiales a partir de la teoría predominante, el realismo, tendía a ignorar el contenido sustantivo y normativo de las relaciones internacionales y, como tal, tenía poca relevancia para las relaciones internacionales de la región (Tomassini 1990a: 61).

De la dependencia a la autonomía periférica

A la luz de las anteriores consideraciones, surgió una preocupación central en el campo naciente de los estudios internacionales en América Latina en lo concerniente al problema de la autonomía regional, concebida en términos tanto prácticos como teóricos como un medio para superar situaciones de dependencia. En palabras de Juan Carlos Puig (1980: 126), refiriéndose al contexto mundial de los años setenta,

En momentos en que el régimen internacional ostenta niveles cada vez mayores de 'permissividad' para estrategias autonomizantes y en que los países de América Latina deberían tender a esta autonomización progresiva, las teorías imperantes disfrazan esta promisorio realidad.

En gran medida, la literatura sobre la autonomía producida en América Latina, principalmente en la década de los ochenta, tendió un puente conceptual entre el análisis de la dependencia y las teorías tradicionales de las relaciones internacionales, sobre todo el realismo clásico y, más tarde, la interdependencia, al tiempo que rescindió las conclusiones pesimistas derivadas de la dependencia (y el realismo) en términos de la posibilidad de una acción autónoma por parte de los países débiles en el sistema internacional. Aunque la dependencia y el realismo son marcadamente distintos en términos de las preguntas fundamentales que plantea cada uno, sus sugerencias principales sobre el papel del poder en las relaciones internacionales (independientemente de sus fuentes), la naturaleza jerárquica de las relaciones de poder entre los Estados (y las clases sociales que éstos representan, en el caso de la dependencia) y la ausencia de una autoridad centralizada capaz de controlar el ejercicio del

⁷ Un estudio sobre la disciplina de las relaciones internacionales en varios países, realizado en 1983 con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos (OEA) y quizás la única de este tipo, es representativo de esta inquietud. Véase Perina (1985).

poder por parte de los Estados fuertes son, esencialmente, los mismos. Ambos enfoques ofrecen, por lo tanto, pocas esperanzas a la periferia en lo que respecta a sus relaciones internacionales, fuera de la satisfacción de objetivos limitados mediante relaciones estratégicas dependientes, con una potencia.

La síntesis entre dependencia y realismo es evidente en las referencias académicas hechas al trabajo de Jaguaribe en particular: aunque este autor suele incluirse dentro de la perspectiva de la dependencia, los académicos latinoamericanos especializados en relaciones internacionales lo reconocen como un pionero de la "incorporación creativa" de ciertos principios realistas en los análisis regionales de la política internacional, y por tanto lo ubican firmemente dentro del campo "realista periférico" (Russell 1992; Soares de Lima 1992). Esta fusión de conceptos derivados de la teoría de la dependencia, el realismo y la interdependencia es justamente aquello que llamo el "híbrido latinoamericano" en mi análisis de los estudios internacionales en la región.

Además de las importantes contribuciones de Jaguaribe, tanto la categorización que hace Puig de las diversas etapas de la transición entre la dependencia y la autonomía, como el tratamiento que Gerhard Drekonja le da a la autonomía periférica merecen discusión aquí, pues son representativos de las pocas formulaciones "teóricas" del híbrido latinoamericano que surgieron dentro de la disciplina de las relaciones internacionales en América Latina⁸. Según Puig, la transición a la autonomía implica cuatro etapas básicas: 1) dependencia paracolonia; 2) dependencia nacional; 3) autonomía heterodoxa; y 4) autonomía secesionista (1980: 149-155). La dependencia paracolonia se caracteriza por un patrón de inserción internacional similar al de una colonia, en el sentido de que la inserción es una función de las orientaciones del centro, pese a que existe la soberanía nacional en términos formales en el Estado débil. La dependencia nacional, la siguiente etapa del proceso, surge cuando los grupos que ejercen el poder a nivel nacional racionalizan su condición de dependencia e intentan elevar al máximo los beneficios derivados de esta situación.

Cuando grupos dominantes en la periferia tratan de aprovecharse de las debilidades identificables en el centro a fin de lograr que éste acepte la autonomía de la periferia en cuestiones no estratégicas, el resultado es la autonomía heterodoxa. En contraste con el mantenimiento de vínculos con el centro al tiempo que se ejerce una autonomía limitada, la autonomía secesionista entraña actos de desafío internacional, con los que la periferia rompe todos sus nexos con el centro. Finalmente, la autonomía, a semejanza de los planteamientos de Jaguaribe sobre este problema, supone un grado apropiado de viabilidad nacional y una cantidad suficiente de recur-

⁸ Tokatlian (1996) trata de manera comprehensiva el debate en torno a la autonomía que se dio en América Latina durante los años ochenta y noventa. Para los fines de esta sección, sólo se hará un breve examen de las principales contribuciones de los autores mencionados.

los internos, además de un compromiso por parte de algunos miembros de las clases dominantes (denominados las élites funcionales) en términos del valor intrínseco de la autonomía. A su vez, la autonomía requiere una alianza periférica contra el centro, que se logra mediante procesos de integración.

Basándose en los planteamientos sobre autonomía de Jaguaribe y Puig, Drekonja (1993) sostiene que la autonomía periférica caracterizó la política exterior de algunos países latinoamericanos durante los años sesenta y sobre todo en los setenta, dado el surgimiento de condiciones favorables en el sistema internacional. La autonomía periférica se caracteriza por el reconocimiento por parte de los actores débiles de las reglas implícitas del juego que rigen las relaciones con el hegemon, en este caso Estados Unidos, a cambio del ejercicio de una autonomía relativa orientada hacia el logro del desarrollo nacional (Drekonja 1993: 16). Según este autor, en vista de la no-aceptación de la "autonomía secesionista" por parte de los Estados Unidos, la autonomía periférica coincidió con la adopción de un alto perfil por un grupo específico de países en la región (entre ellos México, Brasil, Argentina, Venezuela, Cuba y Nicaragua), y se caracterizó por la existencia de una autonomía relativa con relación al país del norte, relaciones exteriores geográficamente diversificadas, altos niveles de integración con las corrientes de pensamiento del Tercer Mundo, y una alta a mediana capacidad de negociación (Drekonja 1982: 57-58).

Mientras Jaguaribe y Drekonja perciben la coexistencia de la autonomía y la dependencia como un rasgo permanente de las relaciones internacionales de los países periféricos, Puig claramente establece un continuo entre situaciones de dependencia y el ejercicio de la autonomía. No obstante esta diferencia, los tres autores comparten la noción de que los proyectos autonómicos necesariamente requieren la movilización de recursos de poder en la periferia, ejecutados principalmente por el Estado, considerado el actor principal en la esfera internacional. Aunque Puig, en especial, es crítico de la aceptación latinoamericana de los argumentos tradicionales de las relaciones internacionales en lo que respecta a la relación entre fortaleza relativa y autonomía, concluye también que el poder es esencial para el ejercicio de este recurso (1980: 135-146).

En vez de cuestionar directamente las injusticias presentes en el orden internacional, como sí lo haría un autor de la escuela dependencista, estos autores se mueven "dentro" de las estructuras internacionales existentes al teorizar sobre la autonomía regional. Esta posición coincide con los debates del Tercer Mundo en torno al nuevo orden económico internacional (NOEI) durante los años setenta, en donde la adquisición de poder nacional por parte de los países periféricos mediante la modificación de las reglas económicas internacionales del juego (en especial las comerciales), en vez de la alteración fundamental de las estructuras de dominación existentes, se convirtió en la demanda central del Tercer Mundo.

De la autonomía periférica al realismo periférico

El inicio de la crisis de la deuda en 1982, unido luego a la finalización de la guerra fría, produjo un marcado pesimismo en torno al valor intrínseco de la autonomía periférica como eje central de la política internacional de América Latina (Drekonja 1993: 19). Carlos Escudé (1995) sostiene que los beneficios de la autonomía, históricamente un pilar de la política exterior de la región, se deben sopesar contra los costos relativos de usarla. En un intento por derivar una teoría normativa de las premisas centrales del realismo, de relevancia para la política exterior de Argentina (y de la periferia en general), los planteamientos de este autor giran en torno a los méritos del "realismo periférico" en contraste con la autonomía. Según Escudé, la adopción acrítica en la periferia de marcos teóricos producidos principalmente en Estados Unidos ha tenido consecuencias negativas en América Latina, en la medida en que ha favorecido los propósitos ideológicos de las élites de estos países. Así, mientras la teoría realista se ha utilizado para justificar políticas exteriores agresivas en la periferia, la teoría de la interdependencia ha llevado a una sobreestimación de sus posibilidades de acción en el plano externo (Escudé 1995: 19).

En el caso del realismo, la centralidad del Estado, además de la definición del interés nacional en términos de poder, se convierte en un concepto especialmente problemático cuando se aplica a la periferia, dado que los enfoques estado-céntricos no especifican el sujeto al que sirven las acciones estatales, y por consiguiente pueden legitimar los intereses de ciertos grupos específicos en detrimento de otros. Escudé describe esta tendencia común a presentar al Estado como un ser vivo, aislado de los intereses particulares representados en él, como la "falacia antropomorfa" (1995: 49). A la luz de la naturaleza excluyente del realismo estado-céntrico, especialmente evidente en la periferia en donde la naturaleza del Estado es más proclive a prácticas elitistas, el autor propone la adopción de un enfoque realista centrado en el ciudadano, más acorde con las particularidades del Tercer Mundo.

A raíz de lo anterior, las premisas básicas del realismo periférico incluyen las siguientes: 1) el concepto del interés nacional (al estilo de Morgenthau) debe definirse en términos del desarrollo económico centrado en el bienestar de la ciudadanía; 2) los países periféricos deben eliminar las confrontaciones políticas con las potencias del centro en aquellos casos en que las políticas de éstas no afecten directamente los intereses materiales del país en cuestión; 3) los países periféricos deben evitar confrontaciones improductivas con las grandes potencias, incluso cuando tales confrontaciones no generan costos inmediatos; 4) los países periféricos deben evitar enfoques de política exterior "idealistas" pero costosos; y 5) los países periféricos deben examinar las ventajas de aliarse con el poder dominante o con una coalición de grandes potencias (Escudé 1995: 154-156).

La formulación de Escudé del realismo periférico constituye el único esfuerzo reciente en América Latina por ofrecer una teoría alternativa de las relaciones inter-

nacionales más acorde con las condiciones específicas de la periferia, y como tal debe aplaudirse⁹. Sin embargo, una evaluación crítica de varios de los argumentos centrales del autor revela algunas falencias en su enfoque. En particular, la noción de una versión del realismo centrada en el ciudadano exhibe las mismas debilidades que Escudé identifica en su crítica al realismo estado-céntrico. Desde una perspectiva crítica, el concepto de "ciudadano" tiene tantas fallas como la noción de "Estado", pues o que ambos son socialmente construidos y reflejan necesariamente el predominio de ciertas identidades por encima de otras. Por ende, el énfasis de Escudé en el ciudadano tiende a ocultar otras identidades basadas en el género, la etnicidad, las clases sociales y la raza, del mismo modo en que las versiones estado-céntricas del realismo privilegian los intereses de las élites¹⁰.

De manera similar, el concepto del interés nacional definido en términos del desarrollo económico, aunque atractivo por su reversión de la jerarquía establecida por el realismo entre la alta y baja política, también se podría interpretar como una justificación del orden social existente, en detrimento de órdenes alternativos; dadas las severas desigualdades que caracterizan a la gran mayoría de las naciones periféricas esto se vuelve aún más problemático. Finalmente, aunque Escudé señala claramente que el desarrollo económico es la única manera en que los países periféricos pueden esperar competir en el sistema internacional, las premisas establecidas por el autor en lo que respecta a la interacción periférica con el centro parecerían apoyar la perpetuación de las relaciones de dependencia, con todas las consecuencias internas negativas que pueden generar tales situaciones.

EL PENSAMIENTO SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Pese a las importantes contribuciones de un número reducido de individuos a los intentos de construcción teórica en el campo de las relaciones internacionales en América Latina, autores como Luciano Tomassini (1990a) y Escudé (1995) han afirmado que la disciplina sufre de una ausencia generalizada de claridad teórica, un conocimiento limitado de los problemas metodológicos y una falta de atención a temas relacionados con la sociología del conocimiento, que se evidencian tanto en la combinación indiscriminada de categorías conceptuales útiles de distintas teorías y la adaptación mecánica de marcos teóricos exógenos.

Al reflexionar sobre los fundamentos teóricos del campo, Heraldo Muñoz (1980: 35) sostiene que, en términos kuhniianos, e independientemente de las diversas teorías utilizadas, "el cimiento de un posible paradigma latinoamericano tendría que ser

el concepto "desarrollo". Maira (1990: 14), a su vez, sugiere que aunque las prioridades investigativas de los distintos países han sido similares, la actividad académica en la región se ha caracterizado por el uso instrumental y combinado de las diversas teorías en boga en la disciplina, lo cual a su vez ha llevado a la adaptación creativa de "teorías importadas" de acuerdo con los intereses y perspectivas latinoamericanos. Según Tomassini (1990a: 68-69), esta diversidad con que se ha enfocado el estudio de las relaciones internacionales en América Latina es una clara indicación de la ausencia de una formación empírica, teórica y metodológica sólida, lo cual se evidencia en el "enfoque de menú" que aplican muchos analistas y profesores.

Según Roberto Russell (1992), varios enfoques teóricos han dominado el estudio de las relaciones internacionales en América Latina desde el inicio de la disciplina en los años setenta: 1) la teoría de la dependencia; 2) el realismo periférico (lo que yo llamo el híbrido latinoamericano); 3) la geopolítica; 4) la teoría de la interdependencia; y 5) las interpretaciones no sistémicas de la política exterior. Como ya se examinó, el híbrido latinoamericano, representado por autores como Jaguaribe y Puig, se ha caracterizado por la combinación de preceptos realistas y dependentistas, al tiempo que ha incorporado, en sus etapas posteriores, aspectos específicos de la teoría de la interdependencia. De esta forma, la centralidad del poder para el ejercicio de la autonomía del Estado en un mundo anárquico se combina con la noción de la cooperación y la integración como elementos centrales para la inserción internacional (Colacrai 1992: 36; Soares de Lima 1992: 59). Aunque las interpretaciones no sistémicas de la política exterior, incluidos los procesos de toma de decisiones, la interacción entre los factores externos y domésticos, y el papel ejercido por el tipo de régimen político, se han convertido en una parte importante del estudio de las relaciones internacionales en la región, no constituyen el punto focal de este análisis, y no se considerarán aquí.

Las aproximaciones geopolíticas estuvieron íntimamente relacionadas con las estrategias nacionales de Brasil y el Cono Sur, en especial entre los militares. La geopolítica se puede describir como "el impacto de ciertas características geográficas en la política exterior y de seguridad" o "la relación entre la política de poder y la geografía" (Kelly y Child 1988: 2). César Caviedes (1988: 13-22) sostiene que el origen de la geopolítica en la región se encuentra en la naturaleza artificial de las fronteras latinoamericanas y en la centralidad de las disputas territoriales en las relaciones externas de la región, que a su vez llevaron a una "conscientización geopolítica aguda", en especial por parte de Brasil (históricamente interesado en ampliar su influencia en el continente suramericano) y Argentina y Chile (interesados principalmente en objetivos oceánicos). Además de recibir las influencias de la geopolítica clásica estadounidense, el pensamiento geopolítico en la región se asoció estrechamente con el surgimiento de la doctrina de seguridad nacional en los años sesenta.

⁹ Véase Ayoob (1998) para otra variante del realismo del Tercer Mundo, denominada por el autor "realismo subalterno".

¹⁰ Véase Zalewski y Enloe (1995) para una argumentación más amplia sobre este punto.

Las principales características de los estudios geopolíticos como se desarrollaron en los países mencionados son: 1) la centralidad de los temas territoriales y el poder nacional; 2) la asociación del interés nacional con la seguridad nacional, la política de poder y la capacidad militar; y 3) el predominio de una actitud defensiva frente al sistema internacional (Colacrai 1992: 30).

En los tres capítulos siguientes, se continúa con este análisis mediante el examen de los programas de enseñanza de relaciones internacionales, el tratamiento de ciertos tópicos mundiales en las revistas especializadas y la identificación de las figuras y organizaciones clave en los estudios internacionales latinoamericanos.

CAPÍTULO CUATRO

SEGUNDO CORTE: LA ENSEÑANZA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

LA APARICIÓN DE LOS ESTUDIOS INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA

Desde mediados del siglo XIX, las relaciones internacionales de América Latina se limitaron esencialmente a la pugna por la independencia con respecto a las potencias céntricas, la resolución de conflictos intrarregionales y, después de la Primera Guerra Mundial, una participación limitada en el sistema internacional a través de la Liga de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo (Lagos 1980: 72). Hasta el período de la posguerra, el estudio de las relaciones internacionales en la región, así como en el resto del mundo, giró en torno al derecho internacional y la historia diplomática (Muñoz 1987a: 287). Según Russell (1992: 8), el predominio del derecho internacional y las instituciones internacionales en las relaciones externas de América Latina durante este período también obedeció a un interés práctico, específicamente la necesidad de disuadir la intervención externa mediante llamamientos a los derechos atribuibles a la soberanía en una región caracterizada por la inestabilidad política y económica.

Con la terminación de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la guerra fría, las relaciones internacionales de la región fueron mediadas casi exclusivamente por la relación de América Latina con Estados Unidos. A su vez, a comienzos de los años cincuenta, la CEPAL, de creación reciente, comenzó a analizar la relación entre la posición que ocupaba Latinoamérica en el sistema (económico) internacional y el (sub)desarrollo de la región. Por consiguiente, la marginación internacional de la región generada por el conflicto bipolar coincidió, a nivel nacional, con la aplicación de estrategias de desarrollo orientadas hacia adentro y con procesos de integración regional diseñados para superar las condiciones existentes de desventaja en la economía mundial (Tomassini 1985: 201).

La tendencia a mirar hacia adentro en busca de soluciones para los problemas de desarrollo de América Latina se vio fortalecida por la teoría de la dependencia, en los años sesenta y comienzos de los setenta. Al tiempo que en sus análisis subrayaban la interacción entre los factores externos e internos para explicar las situaciones de dependencia, la inmensa mayoría de los autores de esta escuela hicieron énfasis en las manifestaciones internas de ésta, así como en las soluciones domésticas y/o re-