

---

# LA POSICION DE AMERICA LATINA EN LAS CONDICIONES DE LA DISTENSION\*

José Medina Echavarría

---

No son necesarios grandes esfuerzos de imaginación o de análisis para percatarse del estado de penosa incertidumbre por que está pasando América Latina ante las oscilaciones actuales de la política mundial, manifiestas en los cambiantes aspectos del supuesto proceso de distensión y agravada por los efectos de una recesión económica que afecta por igual a todos y cada uno de los países. El tema de estas líneas obliga, sin embargo, a poner entre paréntesis este último problema y enfrentar directamente las diferentes oportunidades y los distintos obstáculos que presenta —sea en su intento como en su logro o fracaso— la posible marcha de la distensión tal como ha sido anteriormente descrita.

Aunque nuestro interés se concentra en América Latina, el examen de su situación ganaría sin duda en perspectiva y claridad si pudiera llevarse a cabo una confrontación general de otras regiones con los problemas de la distensión, o al menos de algunos grupos de países que presentan ciertas semejanzas —políticas, económicas o de estructura social— con América Latina en su conjunto. De este modo, a pesar de las supuestas semejanzas, se mostrarían también las diferencias de las respuestas a un mismo desafío, posiblemente necesarias. El grupo de los países árabes, por ejemplo, o quizás, el de los que componen la región asiática sudoccidental. No es de

---

\* Cap. 5 de «América Latina en los escenarios posibles de la distensión», *Revista de la CEPAL*, 2 (1976).

creer que quepan grandes interrogantes acerca de los efectos favorables que para el próximo futuro de América Latina tendría una consolidación efectiva y durable de la *détente*. Sus actuales oscilaciones justifican no pocas actitudes críticas no sólo del ciudadano común, sino de la opinión pública en general y de los responsables de la política y de la economía.

Pero en el caso improbable de un reconocimiento unánime del sentido histórico de la distensión pudiera dudarse todavía de la capacidad de la región o de sus más importante países para influir positivamente en su desarrollo. En principio, la acción diplomática requerida no parece un imposible si no estuviera frenada de hecho por las tradiciones arraigadas de muchas cancillerías en extremo conservadoras en las orientaciones de sus jugadas. Sin embargo, los estímulos de una coyuntura que realmente exige la contribución más decidida a la construcción de una paz firme y equitativa y de un nuevo orden económico mundial no es de pensar que queden desaprovechados, sobre todo si una posición cosmopolita y globalizante sustituye o atenúa al menos las preocupaciones tradicionales dominadas por la seguridad y por los recelos de soberanía.

El tema de una sociología proyectiva consiste cabalmente en el esfuerzo intelectual por señalar el cuadro de las alternativas permitidas a la acción eficaz de esa coyuntura —la de una distensión en camino de una nueva estructura de paz universal— en la medida en que se atiene a una rigurosa aplicación de la categoría de posibilidad objetiva dirigida a una aclaración del futuro en lugar de una interpretación del pasado. El examen atento y de carácter empírico de las tendencias reales dadas en el presente, de las diferentes combinaciones en que pueden enlazarse, así como de sus previsibles resultados, constituye el procedimiento metodológico que se impone en la busca de lo objetivamente posible, aunque no siempre pueda alcanzar la garantía de su probabilidad. Los análisis de prospectiva de que se nutre ese tipo de investigación sociológica no pueden ir más allá, aun en el caso de su máximo logro, de una sobria indicación de lo que nos cabe hacer en un instante determinado —lo que se puede realizar aquí y ahora ante las circunstancias relativamente precisables del mañana es lo único que determina el interés de conocimiento y configura el objeto de semejante orientación sociológica—. Esta se muestra ahora como una invitación frente al horizonte indeciso de la situación de *détente* en que nos encontramos de modo inexorable, para nuestro bien o nuestra desdicha, y en donde lo único que está definitivamente excluido es una entrega meramente pasiva o una actitud de indiferencia. De estas páginas, sin embargo, no cabe esperar una elaboración relativamente satisfactoria de ese tipo de sociología —sin el tiempo y la capacidad necesarias—, sino sólo el planteamiento de la convicción declarada de su urgencia, la mera incitación a una tarea interdisciplinaria de voluntariosos equipos.

No huelga sin embargo añadir que si bien es cierto que el análisis científico sólo permite buscar lo que se puede hacer, no impide el traspaso

de sus fronteras y que se intente señalar además lo que en todo caso valdría la pena emprender. Pues nadie puede cegarse a que aquello que valdría la pena de intentar hacer, aun visto como imposible, puede darnos en el porvenir las condiciones de posibilidad de lo que entonces quepa hacerse de modo efectivo. A pesar de esto se impone cortar aquí el curso de estas insinuaciones aun en su forma más abreviada para volver al objeto específico de este trabajo. Como se trata de enfrentar la situación de América Latina en el horizonte de la distensión, parecería que la manera más fácil de avanzar sin obstáculos consistiría en particularizar respecto a nuestra región los supuestos generales incluidos en cada uno de los tres escenarios previamente diseñados y que constituyen, repetimos, el marco posible de las experiencias por las que parece obligado pasar, sean unos u otros sus resultados, en el espacio de tiempo de contadas décadas. Este cómodo procedimiento semejaría al que en definitiva se ofrece en la reiterada y viciosa ocurrencia de la lectura en lenguaje descriptivo de una tabla estadística que se acompaña en el mismo texto. El lector no sólo merece que se le evite semejante duplicación, sino que se le deje a su capacidad personal un campo propio de ejercicio estimulante.

Menos quisiera el autor de estas líneas repetir opiniones mantenidas por él —con acierto o infortunio— en trabajos anteriores, quizás todavía relativamente válidas, las cuales constituyen por eso el entramado de este renovado ensayo de una perspectiva de conjunto. La única verdad que ofrecen es la prolongación del viejo tema de las relaciones entre poder y desarrollo al terreno internacional; un tema que pareció ineludible luego de un curso prolongado y sinuoso que partió de una consideración más limitada de los «aspectos sociales» de tal desarrollo económico, para terminar con el examen de las distintas formas de la planeación y su enlace con los sistemas políticos.

El propósito de esquivar monótonas reiteraciones y de deslizarse por el derrotero más accesible no deja de presentar muy serias dificultades de articulación conceptual, en el propio pensamiento y en su exposición. Afrontando esos riesgos y sin abandonar en ningún momento el carácter meramente exploratorio y esquemático de estas líneas, parece aconsejable ceñirse a unos pocos núcleos de problemas muy significativos que se encuentran dados desde los primeros instantes de la constelación originaria de la Independencia en América Latina y que quizás sólo puedan resolverse en forma conjunta y satisfactoria en la mutación histórica que promete la época de la *détente*. Enunciados de antemano esos tres núcleos de cuestiones serían los siguientes: el de la inicial aparición de la denominada situación periférica; el de la manifestación primera de una contradicción permanente entre el ideario político y las condiciones reales de la estructura social; y el de la ruptura de un cuerpo histórico que ha seguido fragmentado desde entonces. Su presencia —naturalmente modificada y con distintos matices— en los momentos actuales determina el ámbito de los

---

problemas decisivos que América Latina puede intentar resolver, o al menos poner las bases de su solución, aprovechando la franquía de oportunidades que quizá ofrezcan una distensión estabilizada y el comienzo con ella de un nuevo orden universal. Ni que decir tiene que la consideración detenida de estos supuestos del pasado y de las posibilidades objetivas de su transformación tendría que apoyarse en los soportes de un saber histórico, cuya acumulación no es factible en estos instantes. Sin esa apoyatura existe el peligro evidente de que las proposiciones formuladas asuman un cariz apodíctico muy lejos de nuestra intención. Pero no queda otro camino que el de arrostrar ese riesgo en un planteamiento de grandes líneas, pues en todo caso los errores que se deslicen son más estimulantes que la falsa imagen de certidumbre que darían otras conclusiones de carácter deductivo.

### *Periferia y semiperiferia en la economía mundial*

Con el fin de interpretar ciertos hechos actuales del subdesarrollo hubo no hace muchos años una viva polémica que giraba en torno al ámbito temporal del capitalismo y sobre si se dieron o no en ciertos lugares supervivencias del estadio feudal que le precediera. No hay el menor interés en terciar ahora en esa polémica y en reconocer la razón de algunos de sus protagonistas, sin obligarnos por eso a aceptar todas sus derivaciones. En la situación de premura frente a lo que vamos es preferible sustituir el término capitalismo por el de su equivalente de mercado capitalista. Es de reconocer a este respecto que se abre históricamente hacia los finales del siglo XV y que todavía subsiste hoy en su pleno funcionamiento, aunque en él participen sistemas económicos de distinta naturaleza o, con mayor exactitud, países industriales capitalistas en su estricto sentido y países o Estados de organización socialista. Cuando en los dos últimos años de la década de los cuarenta se ofrece una teoría explicativa de la condición del subdesarrollo de nuestros países surge la distinción, por todos conocida y por largo tiempo reiterada, entre centro y periferia dentro de un mismo e inclusivo sistema, la confrontación entre países centrales y países periféricos. Tampoco con este otro recordatorio se trata de entrar en polémica alguna sobre la validez de la interpretación subyacente a esa separación dicotómica. Jugó su papel y con harta eficacia en la medida en que puso en movimiento la voluntad de superarla. Pero al paso de los años y desde la perspectiva histórica con que se inician estas líneas parecería aconsejable añadir a la división dual un nuevo elemento, el de los países o sistemas semiperiféricos. En este sentido puede afirmarse que en el transcurso de siglos del mercado capitalista mundial siempre se han dado al lado de un centro históricamente variable diversos países, asimismo históricamente distintos, unos semiperiféricos y otros periféricos en relación con aquél.

En referencia a América Latina y su relación en particular con la posible situación de *détente*, sólo nos importa destacar dos puntos, que quizá convenga enunciar de antemano a pesar de los inconvenientes que tal adelanto pueda traer. El primero se refiere al hecho del significado económico general del momento de la Independencia. El segundo insinúa la posibilidad de reconocer el carácter actual de semiperiféricos de unos pocos países latinoamericanos.

El primer punto conviene formularlo con palabras ajenas: «las independencias de los países latinoamericanos nada hicieron para cambiar su *status* periférico. Eliminaron meramente los últimos vestigios del papel semiperiférico de España, terminando con algunos bolsones de no injerencia en el mercado mundial en el interior de América Latina»<sup>1</sup>. La utilización de esa fórmula, acertada a nuestro parecer, no supone, ni que decir tiene, la íntegra aceptación doctrinal del estudio en que se encuentra, no obstante sus muchas valiosas sugerencias. El significado económico general del momento histórico de la independencia se subraya con suficiente claridad. La independencia no fue sólo la quiebra política de un imperio, sino la mutación en el conjunto y en cada una de sus partes de una totalidad económica. Totalidad que en relación con el centro europeo tenía ya un carácter marcadamente semiperiférico. Es decir, a ciertos pasos de retraso respecto de él, pero no de tajante lejanía. Precisar cuándo y en qué momento se perfila esa condición (1648 con Westfalia o con el rezago de su Ilustración, etc.), obligaría a digresiones históricas fuera de lugar. Lo decisivo es que la fragmentación por la independencia de un conjunto semiperiférico, traslada a todas sus partes a una situación de una definida periferia, en que empezando por España misma se ha permanecido por más de un siglo, en cuyo término no sólo aquel país sino algunos otros de sus acabados virreinos alcanzan ahora con breves diferencias de tiempo un *status* de semiperiféricos (la descripción rige pero no *mutatis mutandis* para la expansión portuguesa: una de las constantes diferencias entre el mundo luso y el de lengua castellana).

Vale recordar que la situación de semiperiferia —a diferencia de la periférica estricta— ha estado siempre a una distancia relativamente menor de la central, en tránsito hacia ella, aunque el paso final no parezca predeterminado por ninguna ley histórica. Es decir, no se trata de una fase necesaria. Pero conviene retener a este respecto que en plena era del capitalismo industrial el tremendo empuje expansivo de Alemania y los Estados Unidos se debió al acierto en combinar para sus fines políticos la capacidad de sus regiones internas, tanto periféricas como semiperiféricas. Pero dejemos al historiador económico el estudio en detalle de estos o parecidos fenómenos.

<sup>1</sup> I. WALLERSTEIN, «The rise and future demise of the World Capitalist System», *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, núm. 4, 1974, p. 408.

Tampoco nos concierne describir los pasos en España para salir de su situación notoriamente periférica con respecto al centro europeo en que había quedado con el corte completo de sus prolongaciones ultramarinas. No puede desconocerse que, en medio de los bamboleos políticos de su siglo XIX, podía todavía acogerse a los islotes de actividad industrial que con diversos altibajos le venían de muy lejos. No importa juzgar el peso de los distintos mecanismos que le han permitido en unas décadas adquirir su renovado *status* de semiperiferia; menos aún predecir las posibilidades de su continuidad y en qué medida será capaz de lograr el próximo paso. Su coyuntura ha sido bastante diferente desde luego de la que conocieron los países latinoamericanos en su largo esfuerzo todavía inconcluso por salir de la posición periférica en que les colocó su definitiva ruptura con el pasado colonial.

La narración de las venturas y desventuras de las nuevas naciones, pues de todo hubo, abandonadas a su lejana posición periférica desde los comienzos del siglo XIX, se ha hecho en los últimos tiempos en forma satisfactoria y desde distintos puntos de vista. Sólo porque hoy nos aparece en vías de conclusión vale la pena concentrarla en rápidas alusiones hasta llegar al momento presente de nuestro particular interés.

Los que no pueden menos de señalar todavía la heterogeneidad estructural de la región y de sus distintos países deberían recordar la lejanía de sus comienzos, pues se plasmaron enseguida en la contraposición de las ciudades litorales —de naturaleza político-administrativa pero siempre con el mínimo de modernidad según los tiempos impuestos por sus capas mercantiles— y el núcleo decisivo en el agro de la estructura de la hacienda, sólo poco a poco y no por todas partes convertida en empresa. La disonancia estructural no es obra peculiar de una fase avanzada del capitalismo como la ofrecida en algunos países asiáticos y que sugirió a los economistas contemporáneos la famosa teoría del dualismo, indebidamente generalizada. Tampoco se ofrecen cambios fundamentales si sólo se atiende al tipo de mercado mundial alimentado ahora con nuevas exportaciones, pues la forma de intercambio funcionó de modo semejante lo mismo en el período mercantilista como en la era posterior del librecambismo manchesteriano. Excepto que éste contribuyó a perfilar con pretensiones teóricas duraderas una forma de división internacional del trabajo, que algunos quisieran ver subsistir hasta hoy.

Lo único que varió desde luego con el paso del tiempo fueron los diferentes productos base de las economías de exportación, lo cual sólo interesa a la historia económica estricta y que en nada afecta a su estructura fundamental. La configuración resultante de países dependientes del exterior en su vida económica, sujetos por tanto a los cambiantes azares de un mercado que escapaba a su dominio.

Dentro de este cuadro tuvo gran importancia, sin embargo, la sucesión

en el centro hegemónico fundamental —Inglaterra primero, Estados Unidos después— con sus diferentes estilos de actividad económica y sobre todo financiera. Pero el bloque económico al que de modo inevitable se pertenecía —con los países mencionados los de la Europa industrial— se mantuvo casi idéntico hasta los días de hoy, como muestra el cuadro más actual que pueda tomarse de las relaciones comerciales de América Latina, apenas ampliadas con el moderno Japón y un escaso y peculiar intercambio con los países socialistas. El término tan usado para referirse a nuestros países como de semidesarrollo dependiente es naturalmente exacto, aparte de su implícito contenido crítico. Y la tesis de la dependencia no lo es menos despojada a su vez de cualquier orientación polémica. Pero toda postura crítica, para ser veraz, no puede menos de plantearse el análisis histórico-sociológico en toda su desnudez para entender lo que realmente fue y no pudo ser de otro modo. Otra cosa significa entregarse al tipo de historia ficción de lo que hubiera podido ser dadas condiciones distintas; un ejercicio intelectual sin duda interesante, pero carente de todo valor interpretativo. Que los países latinoamericanos dejaran de percibir, una vez lograda una relativa madurez, todos los peligros de su estructura económica no es cosa que alguien pueda negar seriamente. Así lo muestra el hecho de que esa percepción se impusiera como imperiosa necesidad en el ensayo de nuevas políticas económicas en las dos coyunturas en que el fenómeno tomó forma aguda y casi compulsiva, durante el transcurso y los efectos inmediatos de las dos guerras mundiales.

Ahora bien, lo decisivo es que lo que parecía una postura obligada de supervivencia se convirtió a partir de 1945 en una aspiración consciente esforzada por encontrar sus posibilidades de acción sobre una base teórica que la justificara.

El denominado desarrollismo —término empleado hoy a veces con intención peyorativa— es la primera expresión generalizada de una voluntad de rebeldía deliberada de nuestros países con el fin de superar su condición periférica. A partir de aquí huelga asimismo una narración de sobra conocida que incluiría el papel antes aludido que desempeñaron en esos momentos las ideas de la CEPAL.

Puesta en marcha la política de sustitución de importaciones, una u otra manera de industrialización sustitutiva se inició por todas partes con éxito mayor o menor, hasta el tope del agotamiento de sus posibilidades y el tropiezo luego con la recesión mundial. Los veinte años que transcurren entre 1950 y 1970 no constituyen para América Latina una *Belle Epoque* —a la sombra, recuérdese, de la amenaza nuclear— semejante a la que disfrutaron los grandes países industriales, pero significó un período de general progreso en más de un aspecto. En lo económico puede medirse por los conocidos índices de crecimiento de buen promedio, no obstante las excepciones, que, por cierto, parecían insospechadas. O pueden representarse por las cifras del producto total o del aumento en la capitaliza-

ción. Sea como sea, es evidente que los cambios fueron grandes, lo que algunos olvidan injustamente.

Pero no se confunda lo que precede con una expresión de triunfalismo. El innegable avance de los países latinoamericanos se pagó al precio de tener que aceptar dentro del sistema un crecimiento concentrado, puesto de manifiesto en la visible heterogeneidad estructural de sus resultados. Hasta qué punto semejante heterogeneidad estructural no ha sido algo común en la pasada y aún presente estructura económica de otros países y en qué forma pudo ser evitada, es cosa que cae fuera tanto de nuestra competencia como de nuestro interés del momento. Por desgracia, no es posible pasar indiferente ante semejantes aspectos negativos y traducidos en marcadas diferencias en la distribución del ingreso y en la estructura ocupacional; ellas no pudieron atenuarse como se pensó con las distintas políticas sociales, como tampoco respondieron a las esperanzas ilusionadas que se pusieron en las reformas educativas realizadas de hecho por casi todas partes, pero que en virtud de su orientación produjeron efectos negativos y secundarios con los que no se había contado. El hecho deplorable de la «fuga de cerebros» pone de manifiesto al mismo tiempo el importante despliegue de energías y de capacidad intelectual de nuestros países en las décadas transcurridas, menos glorioso en esos resultados que un *boom* novelístico que fue capaz de atravesar las fronteras de su propia lengua.

Todo lo que precede en forma de puras referencias alusivas sólo buscaba desembocar en lo que ahora más nos importa dentro de nuestro tema respecto de la *détente* de las relaciones mundiales de poder. Pues al término del breve período considerado nos encontramos con que el grupo de países latinoamericanos, puestos en la misma posición de periferia en el momento de su independencia, tienden a encontrarse muy diferenciados entre sí por el hecho de que algunos de entre ellos están alcanzando hoy o han alcanzado ya respecto al mercado mundial el *status* de países semiperiféricos. Ahora bien, dando por supuesto que llegue a cumplirse lo que antes se señaló respecto de la relativa posición de indiferencia de los países centrales frente al destino de los periféricos —abandonados de esta suerte a sus propias fuerzas, salvo en casos de flagrante miseria o catástrofe— se plantea ahora el problema de cuál pueda ser el futuro, en su desarrollo, de los países latinoamericanos incluidos en esta condición.

Durante el proceso de distensión, sobre todo en el período posiblemente más largo de su escenario competitivo, se ha indicado que la relación de los grandes centros con los demás países será distinta según se trate de países de alguna dimensión, en un estado avanzado de desarrollo, con recursos suficientes y cierta capacidad de organización; de países ricos, aunque sean pequeños, con un fuerte poder de negociación, o de países más pobres pequeños o medianos, obligados a continuar en una condición marcadamente periférica. Atenuado o extinguido el valor del elemento

ideológico en el peso de las negociaciones de ayuda y sostén del que antes pudieron hacer uso, la situación de los países estrictamente periféricos tenderá a empeorar hasta que llegue el momento en que puedan sentirse protegidos por el sistema institucional de un nuevo orden de paz mundial.

En las circunstancias que acaban de definirse y que lejos de ser puramente imaginarias ofrecen supuestos suficientemente fundados en su objetividad, el interés prospectivo se vuelca hacia las posibles actitudes de estos nuevos países semiperiféricos, integrantes de la denominada en otros términos «periferia desarrollada» (A. Pinto), frente a los otros países más rezagados de la región. No se les podrá imputar egoísmo particularista si aprovechan las mejores oportunidades para un más intenso intercambio comercial en su beneficio con los centros de mayor poder económico y financiero, tal como han hecho ya por vías distintas de la inicial industrialización sustitutiva. De modo que si la ventura política acompaña a su desarrollo económico-social puedan entrar en su día en relaciones semejantes, en sus proporciones de dependencia, claro es, a las que rigen actualmente las de los distintos países industrializados y los Estados Unidos, por ejemplo. En el transcurso de esa expansión podrán ir superando con mayores posibilidades la heterogeneidad estructural que aún los aqueja y reducir sus bolsones de pobreza, quizá con más ímpetu que el mostrado en su evolución por naciones más viejas. El problema no reside en que emprendan o no una marcha que ahora pareciera ofrecérseles, sino en que mantengan al mismo tiempo su interés en ayudar a los vecinos más débiles de la región, compartiendo con ellos el destino de una comunidad en la que al principio se encontraban igualados. La rotura de esa igualdad, en cada caso derivada de factores diferentes, impone sin duda a los países semiperiféricos de América Latina una grave responsabilidad que convendría examinar desde ahora.

Las diferencias estructurales dentro de un país han existido siempre, pero en la forma de un problema nacional que la política interna tenía que enfrentar por principios, tanto de justicia como de seguridad. Las diferencias estructurales entre distintos países es, por el contrario, una cuestión todavía internacional, aun entre países próximamente emparentados, menos clara por eso en el planteamiento de su solución. El gran desafío histórico para todos los países de América Latina y más para los semiperiféricos que para el residuo de los periféricos —peor dotados de recursos y con mercados internos de pequeñas dimensiones— es que puedan ser capaces de responder en las condiciones más complejas implicadas en la distensión entre los grandes, con una enérgica voluntad política y de creación institucional, a la situación creada para los más débiles frente a los que surgen con mayor fortaleza dentro de la misma área cultural y de intereses comunes. ¿Serán capaces los países de mayor responsabilidad de América Latina de dar una lección al resto del mundo? De manera menos petulante, ¿podrán con el ejemplo de sus propias relaciones intrazonales,

internacionales al cabo, contribuir por fin a la gran reforma del mercado mundial y sus relaciones de poder, liberándolas de la ley de la selva a que estuvieron sometidas por centurias? ¿Existen indicios suficientes de que están dispuestos a emprender esa tarea, comenzándola por ellos mismos? ¿Sin altruismos impensables, desde luego, pero con una sincera preocupación por la suerte del otro?

### *Difusión de las perplejidades ideológicas*

Otra nota esencial de la constelación originaria de América Latina en el momento de su independencia que sigue gravitando hasta hoy y que seguramente pesará en su futuro destino —quizá con mayor agudeza en las próximas décadas— es la contradicción, apenas conciliada de una manera fugaz en algunos instantes, entre los ideales políticos proclamados y las condiciones efectivas de su posibilidad. Una falta de acuerdo continuamente renovada entre la ideología y la práctica. O dicho con mayor precisión analítica, un desajuste permanente entre la racionalidad económica y la racionalidad política. Un tema que aun aislado de todo contexto no podría agotarse en unas pocas páginas, y que ahora se ofrece en forma extrema y con cierto dramatismo frente al horizonte de una supuesta distensión que aporta, según se sostiene, tarde o temprano una crisis de las ideologías que se impusieron al mundo durante las últimas décadas. Crisis que casi ninguno de los grandes países podrá esquivar, puestos ellos en el trance en que empiezan a encontrarse de perfilar su identidad de cara al futuro. Búsqueda que arrastra asimismo a las potencias menores y entre ellas, naturalmente, a América Latina en su conjunto.

Esta cuestión, sobra declararlo, sólo puede ser examinada en forma esquemática. Pero aun así carecería de todo sentido si no se recuerdan —aceptándolos al menos de modo provisional— algunos de los supuestos de carácter prospectivo antes mencionados. En primer lugar, la pérdida de valor de las ideologías tradicionales como instrumentos de negociación política y económica; en segundo término la aparición como su consecuencia en la formación de otras ideologías de un ámbito autónomo, la denominada descentralización ideológica; tercero, la manifestación más directa de este proceso en las doctrinas referentes al desarrollo, es decir, el hecho de que su primera presa sea la idea misma del desarrollo hasta ahora vigente; cuarto, la significación mayor, por el contrario, de las ideologías políticas, resultado de la busca general de los nuevos rasgos de identidad, o sea, de la propia personalidad político-cultural; por último, el carácter equívoco de la presunta descentralización ideológica por no ser en sí misma pura bendición, pues junto a su oportunidad liberadora contiene asimismo la posibilidad de ser una fuente eventual de numerosos conflictos.

Retornemos, sin embargo, en lo que sigue a nuestro hilo histórico, sin sentirnos obligados a la aplicación sistemática de los supuestos señalados.

El punto de partida, repitámoslo, puede ser formulado en breve sentencia: el liberalismo constituye la ideología fundacional de América Latina y ha tenido tal fuerza que subsiste aún hasta la fecha, aunque sea en la forma de una aspiración malograda. Claro que en este caso ha de entenderse el término liberalismo no tanto como una doctrina definida en lo político o en lo económico —ambas históricamente dadas—, sino como una actitud frente al hombre, como una concepción del talante personal.

En los años iniciales de nuestras nacionalidades el liberalismo, aparte de ser un primer y comprensible «anti», constituía la concepción político-económica madurada en los vigorosos cenáculos ilustrados del dieciocho postrero latinoamericano, en que desembocaba la más vieja y perdurable tradición espiritual de Occidente. Sobra reiterar lo archisabido. Sin embargo, en su calidad de arma de combate en la revolución civil insurgente requería plasmarse de inmediato en la organización institucional, empezando, naturalmente, por lo más importante: la constitución política como código fundamental. Pero el contenido de la constitución de la legislación derivada de ella encajaba difícilmente en la estructura social que pretendía regular y de la que debía recibir su continuado sostén. Una estructura que era un producto tan histórico como el de las mismas capas intelectuales urbanas ilustradas, la que manifestaba una organización agraria que había sido el resultado de una lenta penetración en el interior, de poblamiento escaso. La contradicción entre el ideario político y la realidad social tuvo que hacerse patente de inmediato; las distintas formas que tomó, según países y momentos, constituye el eje de la interpretación de nuestra historia hasta hoy. No se trata de repetirla ahora con todos sus matices y variaciones. El impulso hacia la racionalidad política se quiebra por primera vez en su abstracción frente a la propia marcha de la racionalidad económica, única posible por largo tiempo. Se dieron instantes, sin embargo, según la distinta fortuna de los países, en que pareció alcanzarse una conciliación ante los ojos de los contrapuestos intereses protagonistas, tal como se dio con la salida política del tradicional bipartidismo de liberales y conservadores (con diversos nombres aquí y allá). Conciliación que era consecuencia por un lado de los sistemas electorales satisfactorios para la conciencia liberal y provechosa, sin embargo, para los intereses conservadores. Y a su vez era asimismo el resultado de la naturaleza de los partidos como conglomerado de notables, los cuales pertenecían a una misma clase social —por la cuna o por asimilación— con frecuencia emparentados entre sí por añadidura. Lo que en el fondo permitía esa aparente conciliación era el hecho de que el sistema político de tal forma constituido representaba, sin proponérselo claramente, la única expresión posible de una economía fundamentalmente orientada hacia afuera. Pudo así subsistir en gran número de países a pesar de sus tropiezos hasta que al terminar la prolon-

gación del siglo XIX en el siguiente —con la Primera Guerra Mundial— resultó cada vez más difícil la perduración de semejante sistema económico. Ahora bien, cuando se puso de manifiesto el decidido viraje en favor de una economía orientada hacia dentro, el régimen político vigente apenas se había modificado en su estructura, anquilosado en un bipartidismo por completo extraño a una realidad social y económica definitivamente alterada. Una historia detallada daría cuenta sin duda de la diversidad en los matices y de los esfuerzos excepcionales realizados en algunos países, pero no modificaría el esquema analítico que ahora se acepta.

Cuando la idea del desarrollo se difunde como aspiración consciente y como programa, el así llamado desarrollismo se encuentra sin una estrategia política propia y adecuada. Una vez más la razón instrumental de la economía adelanta sus pasos. A decir verdad, el desarrollismo llevaba implícitas concretas orientaciones políticas —en el espíritu al menos de la primera generación— que apenas se declararon, es comprensible, de manera explícita y definida. La visión económica del desarrollismo requería, en efecto, ciertos supuestos muy precisos respecto del tipo de Estado en cuyo dominio territorial había de efectuarse el propuesto desarrollo. Se trataba, ya se declarase abiertamente o permaneciera como concepción implícita, de un Estado capaz de ampliar el radio de su competencia y que aceptara ser al mismo tiempo no sólo regulador de la actividad económica, sino capaz de intervenir en ella y aparecer en caso necesario como sujeto, en calidad de empresario, de esa misma actividad. En una palabra, la imagen de una economía mixta con un fuerte sector público correspondía exactamente a la visión del desarrollismo. Pero como en ningún momento fue enteramente ciego a la diversidad de los intereses sociales, aquel Estado tenía que ser asimismo, en mayor o menor medida, Estado benefactor, un *welfare state* modesto todavía en sus pretensiones iniciales. Ahora bien, el Estado con el que se podía contar en tales fechas carecía de la capacidad necesaria y de la adecuada organización institucional (con posibles excepciones, claro es).

Por otra parte, la inspiración desarrollista no podía menos de contar también con la acción específica de las llamadas clases medias, cuya existencia en la forma deseada constituye un problema aún debatido. Ciertamente que no cabía pensarse que semejantes clases y sus actitudes empresariales acompañantes hubieran de ser un mero calco de lo que representó la burguesía del diecinueve en los países ya desarrollados, pero no por eso era incorrecta la preocupación por encontrar los elementos motores —clases, grupos, individuos— de un crecimiento económico basado en la industrialización. ¿Dónde se encontraban sus soportes sociales? Puede ser que éstos fallaran como falló para sostener esa tarea la capacidad administrativa del Estado, pero las críticas posteriores de una supuesta «burguesía nacional», muy fundadas desde el estereotipo forjado en el siglo anterior, no parecen convincentes ante la posibilidad —como ha ocurrido de

hecho— de que se dieran tipos empresariales de otro carácter relativamente indiferente en su tecnocratismo a las preocupaciones políticas de sus predecesores en la historia económica. Pero no es cosa de reabrir aquí ese debate.

Sea de esto lo que fuere, el hecho básico es que en el momento del desarrollismo inicial hubo de tropezarse de nuevo con la contradicción inveterada entre constitución política y estructura socioeconómica.

Nada más convincente a este respecto que el papel que había de jugar la idea de la planeación cuando pudo al fin desembozarse de su primera envoltura como programación. En efecto, lo organismos planificadores, cualquiera que fuese su nombre, aparecieron por todas partes como ruedas sueltas de aspecto tecnocrático sin engranaje alguno en el sistema institucional vigente. Lo cual no significa la menor crítica a su labor. Pero en ese su carácter casi fantasmal no sólo no se conectaron de manera segura y eficiente en la organización administrativa vigente, sino que menos pudieron hacerlo con el sistema político en su conjunto. Allí donde subsistía el régimen representativo no hubo manera de lograr un enlace claro ni con el sistema de partidos ni con los mecanismos del Parlamento. Los partidos no ofrecían claras posiciones en materia de desarrollo económico, ni tampoco programas definidos entre las distintas opciones. En consecuencia, la actividad parlamentaria apenas giró con debates bien perfilados —rigurosos y científicamente fundados— sobre cuestiones de política económica. Dos sistemas de opciones, el de la representación política y el de la planeación económica, marcharon cada uno por su lado. La excusa o consuelo de que un engranaje institucional como el indicado entre el sistema representativo y el planificador apenas se diera en los países democráticos e industriales que sirvieron de modelo —exceptuando los conatos franceses— no puede salvar, sin embargo, a nuestra región de su falla en intentar resolver con alguna originalidad la persistente contradicción entre la *ratio* instrumental o técnica y las exigencias más extensas de la razón política. No puede extrañar por eso que las primeras emprendieran sus propios caminos, con sus inesperadas sorpresas.

Como sucedió respecto a las capas o clases medias, se ha discutido por bastantes años una supuesta vinculación entre el «desarrollismo científico» y el populismo político. La conexión se manifiesta sin duda aparente. Pero es objetable, como algunos han sostenido, que desarrollismo y populismo hayan sido las dos caras de una misma moneda. Contemplados más a fondo ambos se presentan como orientaciones adversas y mutuamente incompatibles; es este punto un caso más de la perdurable contradicción tantas veces enunciada.

Es evidente que el populismo es un residuo de la originaria aspiración liberal, expresada esta vez con nuevos y viejos «antis»; pero en su aspecto económico nunca pasó de ser una protoforma —entre otras más— de una ideología del desarrollo sin contornos claros y precisos.

---

La característica esencial del populismo para el análisis sociológico no es tanto su doctrina como el hecho de haber encarnado por todas partes un régimen de clientelas, sin que pueda afirmarse de este clientelismo que fuera debilidad política exclusiva de América Latina, pues no dejaba de tener una larga y previa trayectoria en la Europa mediterránea. (Casos rigurosamente estudiados con tal nomenclatura en Grecia y en el sur de Italia, pero no menos ampliables a otros países de la zona.) Ahora bien, el régimen de clientelas es la expresión política típica de situaciones de desarrollo limitado, ofrecida en ropajes democráticos. Pero por lo mismo siempre constituyó en su funcionamiento, y encubriendo sus éxitos políticos, un obstáculo decisivo para la instauración de una democracia auténtica y de un eficiente proceso de expansión económica. Porque el régimen de clientelas, aunque no lo pretendiera, fue en todo momento un fuerte impedimento en la marcha normal, tanto de un Estado racional —de derecho y de burocracia impersonal— como de una empresa económica del mismo carácter. Basta recordar en el campo económico su propensión en general a anteponer los aspectos del consumo a las exigencias productivas. En este sentido, el pretendido emparejamiento del populismo con el desarrollismo fue en todo caso una contingencia infeliz.

Dada la contraposición de intereses necesariamente producida por la acción del desarrollo y que el desarrollo mismo no podía resolver por sí en la cortedad de sus plazos sin la ayuda de una actividad política adecuada, capaz de continuos compromisos sólo provisionalmente aceptables de etapa en etapa, pero que la persistente inestabilidad institucional impedía, el último recurso ante las dificultades fue una y otra vez la salida autoritaria, quizá inevitable. Un recurso que no establece aún, en caso de éxito, un acuerdo duradero entre la racionalidad política y la económica y que más bien muestra en sí mismo, en la variedad de sus manifestaciones, la continuidad de la contradicción, más allá de todo juicio histórico concreto.

Conocemos el pronóstico futuroológico relativo a la atenuación del influjo de las ideologías dominantes a consecuencia de la *détente*, que sin necesidad de esperar su logro final se presume que comenzará a darse en la fase intermedia y oscilante de su escenario competitivo. Pero esa atenuación o aflojamiento no significa en modo alguno la extinción de toda rivalidad ideológica. Por el contrario, la difusión de un estado de perplejidad en ese campo se presenta como la circunstancia por la que tendrán que pasar posiblemente por algún tiempo buen número de sociedades. Un estado de perplejidad que América Latina ya conoció, por cierto, en los últimos años, al vivir sus círculos de intelectuales y dirigentes con acentuada diferenciación de sus generaciones. El fenómeno ha sido general y lo recogerá la historia de las ideas en su momento oportuno; pero ofrece además el hecho fascinante de que apareciera exacerbado precisamente en lugares cuya lejanía y aislamiento permitía sospecharlos cerrados a los ventarrones del exterior. No es necesario por eso esperar el momento de

la supuesta «descentralización ideológica» para conocer esa experiencia como una novedad.

El desarrollo económico de América Latina se dio dentro de un sistema que, como es natural, impuso por todas partes su propio estilo, y frente a él las pretensiones del estilo opuesto hubieran debido ser, en la estructura lógica de la guerra fría, la opción dominante. Lo fue, en efecto, en buena medida, sin que por eso dejara de estar acompañada de sus propias heterodoxias, así como de los residuos de otras ideologías viejas en la región, como la del anarco-sindicalismo. Algo semejante se daba por el lado de la derecha, aunque en forma más soterrada. Pero en los comienzos del supuesto proceso de distensión comenzó a ganar influjos al lado del modelo soviético y en un doble aspecto la experiencia económica y social de la revolución china. Estos serán en principio los estímulos de ideas que seguirán actuando en el avizorado momento de la «descentralización» o autonomía ideológica, una vez rota la contraposición polar de los sistemas ideológicos hasta ahora decisivos. Los interesados en la prospección tienen desde luego que partir de esas bases.

En relación al concepto mismo del desarrollo tampoco es una novedad la crisis por que atraviesa, si se le entiende como un puro mecanismo de crecimiento económico incesante medido por las tasas alcanzadas año tras año. A decir verdad, no se le puede imputar al denostado «desarrollismo» inicial ceguera o miopía a este respecto; desde el comienzo se fue consciente de que el desarrollo es además otra cosa, aunque la elaboración de este aspecto se mostrara con frecuencia con carácter de apéndice y a veces de mero ritual decorativo. En todo caso nunca dejó de encontrarse presente. En los años transcurridos el acoso intelectual a una visión economicista demasiado estrecha se ha dado por los lados más diversos, sea como crítica realista inmanente o en la forma de proposiciones más o menos utópicas. Pero no está dicho que el crecimiento económico en sí sea un puro error y que los cálculos de su posibilidad puedan arrojarse alegremente por la borda; como asimismo todo otro conato de rebeldía contra los principios de racionalidad formal de la ciencia económica. En este sentido es poco probable que las sugerencias del «otro desarrollo» —cualesquiera que sean las motivaciones de su impulso moral— produzcan de inmediato cambios bruscos de orientación, en América Latina al menos. Aunque exista pleno acuerdo sobre los deplorables efectos de una «sociedad de consumo», es inverosímil que puedan cortarse de un solo tajo las expectativas que ella suscita aún en muchos países que por su desnivel se encuentran ansiosos de poseer bienes por completo usuales en otras partes, deseo estimulado por los «efectos de demostración» de una cultura a la que se pertenece sin remedio por tradición histórica y contigüidad geográfica. Claro está que parece segura la comprensión día a día mayor de que a la satisfacción de semejantes aspiraciones debería anteponerse en la mayor medida posible el cumplimiento de las necesidades primarias y elementales de los sectores

más desposeídos de la población. Tarea en modo alguno imposible, aunque sí difícil dentro del sistema actual; excepto en el caso de que con su reforma desde dentro sea posible encontrar los necesarios mecanismos compensatorios. Se trata de buscarlos seriamente.

El momento de la «descentralización ideológica» supone aquella posible circunstancia de la distensión en que los dos pilares de las doctrinas antagónicas pierdan su rigidez dogmática no sólo por obra de sus respectivas tendencias internas de transformación, sino por el hecho de que en las nuevas perspectivas de las relaciones de poder dejen de ser el instrumento de negociación y compromiso, de sostén y ayuda, que se veían forzadas a aceptar las potencias menores, estuvieran o no en la órbita de las grandes como satélites o aliados. No puede dudarse que algunos considerarán inverosímil tal condición; sin embargo, en todo intento de prospección no tanto interesan los meros pareceres cuanto lo que pueda contener el análisis empírico de las tendencias efectivas en posible curso, a pesar de sus oscilaciones y tardanzas. Lo que importa en tal caso es prever asimismo con algún fundamento de posibilidad objetiva la que pueda ser la respuesta predominante en América Latina. Pudiera ocurrir que en esa oportunidad de liberación se fomente en la región el retorno a un aquelarre ideológico o que se estimule, por el contrario, como más probable, con la «rotura de la camisa de fuerza de todas las ideologías», el comienzo de una época de políticas ágiles dominadas por una voluntad de permanente ajuste a las expectativas ofrecidas por una cambiante realidad.

Mientras dure el horizonte de una distensión competitiva el juego de las influencias externas será aproximadamente el de la actualidad. Pero no puede olvidarse la previsión de que en un grado de relativa madurez de la *détente* todas las potencias interesadas se afanarán en la busca de su nueva identidad o fisonomía —ya comenzada en forma visible— y que América Latina, lanzada necesariamente al mismo proceso, habrá de mostrarse singularmente sensible a lo que ocurra en los países de su misma veta histórica, sin que por eso dejen de pesar otras influencias más difíciles de captar, sin embargo, por las razones internas de su formación en los países o culturas de que procedan.

En tal situación la interrogante decisiva alude de nuevo a la persistencia de la contradicción originaria entre la razón política y la razón económica e instrumental. ¿Será capaz América Latina de poner término a esa antigua contradicción en el momento del hallazgo de su nueva identidad, de poner por fin de acuerdo, en la afirmación de su personalidad, sus exigencias económicas y la estabilización de sus instituciones políticas?

*Sobre la supuesta existencia de la comunidad latinoamericana*

El último punto de las consideraciones hilvanadas por estas páginas se refiere también al significado histórico del momento de la independencia. Pero ahora no se trata de un nuevo y distinto atributo o nota esencial, sino de su sustancia misma. La independencia supone naturalmente en su superficie política el corte definitivo de una relación colonial de tres siglos de duración, pero implica al mismo tiempo en su sentido sociológico más profundo la ruptura de un cuerpo histórico que, a pesar de su extensión geográfica, mantenía integradas —mejor o peor— sus distintas partes. Lo que ahora importa es el resultado inmediato de esa escisión y las consecuencias de su manera de producirse. En la parte norte del hemisferio la separación deja intacta su área americana, en la parte sur esa separación la fragmenta, en cambio, en numerosos trozos. Por eso tenemos de un lado, en términos primero literarios y hoy populares, los Estados Unidos de Norteamérica y por otro los Estados desunidos de América del Sur. En consecuencia, el trauma que conlleva la ruptura de un cuerpo histórico es más grave entre nosotros y subsiste hasta hoy tanto en las penosas relaciones de ambivalencia de las distintas partes con el viejo centro como en la nostalgia insatisfecha de la reunificación de ellas entre sí. Nostalgia que desde el comienzo toma la forma de declaraciones doctrinales que nadie niega, pero que también ninguno se esfuerza por cumplir. Persiste, pues, como ideal y como solemne retórica.

Ahora bien, tanto el que escribe como el lector no dejan de darse cuenta en seguida del equívoco de la descripción. Pues lo que en sus grandes trazos aparece es propiamente la descomposición del gran cuerpo histórico hispánico —no hay otros términos posibles—, pero en modo alguno la ruptura de una totalidad más amplia de igual carácter, que por razón de sus distintos orígenes no se ofrecía por la historia. Brasil se separa asimismo de Portugal, pero manteniéndose como otra área geográfica y políticamente intacta, que no procede de la fragmentación del cuerpo histórico de lengua castellana. Por eso los Estados desunidos de Sudamérica se hubieran dado como tales aunque no se hubiera producido la fragmentación del cuerpo hispánico en la forma en que se hizo. En este sentido, puede sostenerse que nos encontramos de nuevo con una nota esencial y decisiva de la constitución originaria del momento de la independencia que sigue gravitando hasta la actualidad. Nota que no puede ser olvidada o puesta de lado cuando nos enfrentamos con un aspecto del tema peculiar de estas páginas: el del papel de la pretendida comunidad latinoamericana en la coyuntura de una supuesta distensión mundial. ¿En qué medida puede afirmarse la real existencia de semejante comunidad?

El tema llega por fin a plantearse de esa manera en virtud de complicados azares históricos. Pero lo más importante a este respecto es que el nuevo planteamiento se hace ahora por el camino de la incitación econó-

---

mica, cuando a partir de 1945 los objetivos del desarrollo se convierten en el problema dominante de toda la región. Una cuestión que toma, en efecto, ese carácter no sólo en virtud de su propia importancia, sino por el hecho de que su consideración y estudio engloba, concentrándolas, otras muchas cuestiones que parecerían hasta ese instante encontrarse lejanas y, por tanto, autónomas frente a la preocupación de políticos e intelectuales. El tema de la integración —el de la reunificación de la totalidad perdida— es uno de los que se cobijan bajo la nueva concepción del desarrollo económico. Pudo por eso decirse en el momento de semejante alumbramiento que el problema de la busca de una organización supranacional de América Latina consistía cabalmente en que se planteaba en instantes en que por muchos lados estaban todavía sin terminar las sobreentendidas integraciones nacionales.

Hoy, al cabo de bastantes años de avances, el problema ya no se ofrece en la misma forma. Frente al futuro próximo consiste en determinar con el mayor acierto posible el repertorio de facilidades y dificultades que en el horizonte de la distensión se presentan en la busca de una regionalización de América Latina —amplia o recortada— que le permita actuar como una entidad frente al mundo, económica por lo pronto y eventualmente política. ¿Cuáles son los aspectos favorables o adversos en la tarea de poner en marcha una comunidad latinoamericana? ¿Constituye la regionalización su mejor salida frente a los problemas económicos con que se enfrenta? ¿En qué sentido es la regionalización asimismo una exigencia política? Unas y otras interrogantes dentro del marco mucho más amplio de la supuesta distensión y su consecuencia: un nuevo sistema de paz y de orden económico mundiales.

Cabe comparar en rápida abreviatura las condiciones en que se efectuó la Comunidad Económica Europea con las que pueden hacer posible un intento semejante en América Latina. En su conjunto no parecerían ser inferiores; en su concreción, sin embargo, unas son aparentemente más favorables y otras notoriamente adversas, en la actualidad o en una situación que prolongue la contemporánea sin modificaciones importantes. (Un proceso de distensión excesivamente lento y oscilante, por no hablar de su fracaso.) He aquí su cuadro esquemático.

No puede dejarse de mencionar lo que en esa comparación se presenta por nuestro lado como ventaja: la unidad lingüística —o su gran aproximación en el caso del portugués— y el apoyo de muchas tradiciones culturales comunes o muy semejantes. Un tópico desde luego al que recurren todos los discursos en las ocasiones solemnes y que valdría la pena examinar, de ser ésta la oportunidad. Pues todos los tópicos se yerguen como un desafío en lo que puedan tener o carecer de razonable. En este instante podemos escapar con dos mínimas observaciones. Una que se limita a recordar que el problema de que se trata es meramente de organización en su primer plano, donde en caso necesario puede servir de instrumento

cualquiera «lingua franca» y que no necesita basarse —como en el tipo de una integración nacional— en supuestas identidades culturales. Todo esto aceptado con un poco de sal, puestos a esquivar digresiones ilimitadas. La otra observación es más decisiva y no conlleva el peligro de nuevas tentaciones. El más modesto aprendiz de teoría sociológica sabe o debiera saber que una comunidad de lenguaje e incluso de cultura no encierra en sí misma ni las tendencias ni tampoco las fuerzas operantes capaces de desembocar sin otras ayudas en un tipo distinto de «comunización». Eso sí, contiene sin duda alguna condiciones favorables de posibilidad, es decir, facilidades ostensibles siempre que se las aproveche con otros medios: voluntad política o una eficiente capacidad de creación institucional. Dejemos, pues, intacto al viejo tópico que no carece de potencia mítica y emocional.

La Comunidad Económica Europea se intenta y se consigue a la salida de una guerra que representa el segundo conato de suicidio del antiguo continente. Y los antagonismos que repetían entre Estados nacionales el episodio trágico de las querellas no menos aniquiladoras entre los Estados-ciudades del mundo griego, no eran en modo alguno las tensiones de un ayer reciente. Habría que remontarse a la herencia del Imperio Carolíngico para seguir paso a paso la serie de pugnas sucesivas entre las grandes naciones europeas que habían de desembocar en dos repetidos conflictos universales. Y, sin embargo, llega un momento —entre los dos más encarnizados oponentes de esa penosa historia— en que pudo efectuarse un lúcido viraje de ciento ochenta grados. El que quizá se diera gracias al instinto de supervivencia ante graves amenazas más que a un acto sincero de contrición no disminuye en lo más mínimo lo que fue un triunfo de la inteligencia responsable sobre la pasión. Tampoco se aminora ese triunfo por el hecho de que fuera sostenido desde el exterior. La capacidad de invención y el coraje de los hombres que pusieron en pie la idea de la comunidad, es algo que no pueden anular sus posteriores avatares.

Nadie podrá pretender que la historia latinoamericana valga como modelo intachable frente a la europea, ni describirla en consecuencia como si hubiera sido un paraíso de convivencia pacífica entre sus diversos Estados. Se han dado entre ellos conflictos y oposiciones en toda la escala de su gravedad, hasta la guerra misma. Consignarlos ahora sería tan impertinente como innecesario. De ellos quedan algunas cicatrices que perduran en los manuales de historia y en las tácitas orientaciones de las cancillerías. Pero ni el más pesimista será capaz de convencernos de que semejantes tensiones se dieron en el mismo nivel de intensidad y reiteración de las europeas. Son excepcionales o muy difíciles de señalar la existencia de casos de «revanchismo» o de «irredentismos» inconciliables. Las querellas que todavía subsisten son susceptibles de solución con buena voluntad por los medios diplomáticos usuales, tal como ha ocurrido en diversas ocasiones. Y aunque el paso del tiempo ha estimulado la acentuación deliberada de efectivas modalidades nacionales, así como una curiosa alternancia, por

---

eso mismo inestable, en los conatos de liderazgo de algunos Estados, ninguna de ambas constituyen impedimentos definitivos a una voluntad de acuerdo sobre muchas cuestiones. En una palabra, en el aspecto político las posibilidades de una comunidad latinoamericana —total o parcial— del tipo europeo encuentra de hecho más facilidades que obstáculos.

Es por el contrario en el estricto campo económico donde las desventajas pesan en contra y en relación inversa con el caso europeo. La Comunidad Económica Europea —hasta ahora no ha pasado de ahí— se hizo entre países de avanzado desarrollo industrial, en niveles relativamente próximos. Dicho de otra forma, se dio entre sociedades de una marcada homogeneidad estructural, puestas entre paréntesis las diferencias agrícolas, origen por eso de laboriosos compromisos de continuo renovados por su carácter precario y circunstancial. Lo decisivo estuvo siempre en el terreno industrial y en el de sus vigorosos intercambios. En América Latina, por el contrario —basta su enunciación—, no sólo no es equivalente el progreso industrial, sino que a la homogeneidad estructural europea opone su conocida heterogeneidad, no sólo entre las distintas naciones sino en el ámbito interno de cada una de ellas. Recordemos de paso que la comunidad europea tuvo su núcleo en la comunidad, aparentemente más modesta, del carbón y del acero. Y aunque la historia no requiere ni permite literales repeticiones, ofrece en el acontecimiento citado el ejemplo palpable de lo que exige a la capacidad de inventiva institucional.

Por último, es bien sabido que la idea de la Comunidad Económica Europea contó desde el principio con el estímulo y decidido apoyo de los Estados Unidos, que en ese instante se hallaba en el punto más alto de su poderío hegemónico en Occidente.

En resumen, en este breve cuadro comparativo de los elementos favorables y desfavorables en las distintas situaciones de Europa y América Latina, no parecería presentarse a esta última ningún obstáculo verdaderamente insuperable y definitivo. Las condiciones en que se encuentra son más difíciles sin duda alguna, pero puede aprovechar de inmediato las notoriamente favorables, mientras aprende de su propia experiencia —nada insignificante— y de los resultados de la ajena, lo que necesita para poder vencer en esfuerzo inevitablemente laborioso las que parecen más adversas o menos favorables. Ahora bien, este mínimo ejercicio comparativo deja intacta, ni que decir tiene, la perseverancia en las decisiones que ya se tomaron, cuya ampliación es una clara exigencia histórica.

Porque la regionalización parece en efecto, en su contenido económico por lo pronto, la salida más indicada para resolver muchos de los problemas de América Latina en su conjunto. La única cuestión que plantea de inmediato reside en determinar la forma en que se realice, sus dimensiones y los instrumentos utilizables. Exige naturalmente poder precisar asimismo las condiciones de su posibilidad, no sólo en los actuales momentos sino frente a los distintos horizontes y escenarios de la supuesta distensión, en

sus presentes vaivenes, en su estabilización o en su temeroso naufragio. Caso este último en que toda prospección habría de ser necesariamente sombría.

A partir de aquí se impone apresurar la andadura de estas páginas cercanas al límite de lo que les es permitido. Pues buena parte de lo que nos queda, se refiere a cuestiones técnicas fuera de nuestra competencia o implica una particularización de las ideas generales antes expuestas cuya reiteración conviene evitar por enojosa. No se olvide, por último, que con este escrito no se pretendía otra cosa que formular, en calidad de programa, un apretado esquema del objeto y cuadro de referencia de un ensayo de sociología proyectiva.

Sin pretender que valga como unánime, pareciera al menos una opinión mayoritaria entre los economistas la de que América Latina en la actualidad ofrece una serie de problemas económicos comunes y fundamentales —aparte de los particulares de cada uno de sus países— que sugieren la conveniencia, o mejor, el imperativo de encontrar respecto a ellos soluciones de naturaleza colectiva. Por un lado la necesidad de superar la fase ya cumplida en conjunto de la industrialización sustitutiva y de avanzar más allá de los límites con que ha tropezado, y el «gran retraso de algunos sectores dinámicos» que requieren una ampliación de su mercado por diferentes caminos en modo alguno incompatibles entre sí. Por otro, la persistencia del viejo problema del estrangulamiento externo, causa de endeudamientos intolerables en los más de los países, que continúa como desafío tenaz a la capacidad de invención o hallazgo de los instrumentos financieros —a más de los existentes— que favorezcan la satisfacción más adecuada de las necesidades de inversión y de los agudos problemas de las balanzas de pagos, con respecto de los cuales se habla con acierto de la urgencia de establecer una oportuna «red de seguridad» capaz de hacer frente a sus crisis eventuales. Por último, el persistente desfase de la instrumentalidad tecnológica, dada la dificultad, aun en los países de mayor avance económico, de poner por sí mismos en forma autónoma y separada las bases requeridas en la investigación científica y su utilización técnica. El tremendo gasto que implican las actividades de investigación pura y aplicada —las conocidas iniciales R y D— excede por hoy la posibilidad financiera de cualquiera de los países.

Es justo reconocer por otra parte el notable progreso de la región no obstante esos problemas, en su capacidad productiva y en su «creciente significación como importadora frente a los países centrales». En uno y otro caso —el de los problemas y el de los avances— parecería inescapable emprender la vía de la regionalización, mejor dicho, la de los distintos posibles caminos de una acción conjunta. Ahora bien, ¿en qué medida se dan los supuestos reales para la misma? A las reflexiones anteriores es inevitable añadir ahora unas pocas más.

Nadie interesado en estas cuestiones puede dejar de tener hoy presente

en su amplia perspectiva político-económica, el planteamiento agudo de H. Jaguaribe, sin verse obligado claro es a seguirle por completo en sus conclusiones<sup>2</sup>. Veamos los puntos de coincidencia de ese planteamiento con algunos de los conceptos deslizados en este escrito que por seguir rumbos diferentes de pensamiento fueron saliendo aquí o allá en forma suelta.

La distinción entre países económicamente periféricos y otros semiperiféricos de cara al mercado mundial y frente a los grandes centros industriales —como complemento exigido por el paso del tiempo de la clásica dicotomía cepalina— no cubre por entero, al ser puramente económica la división, quizás implacable en su tenor literal, entre países viables y otros no viables. Bien entendida esta distinción y limada de sus cortantes aristas, significa evidentemente que algunos países, dada su estructura económica y el tamaño de su mercado, difícilmente podrán escapar por sí mismos de su condición periférica, cualesquiera sean el grado de su consenso político y la capacidad de sus dirigentes y élites intelectuales; mientras que otros en situación semiperiférica, con más amplios mercados, mejores recursos y un relativo desarrollo industrial, podrán continuar su propio camino independiente si así lo quieren, por el que más tarde o más temprano, soplando vientos favorables, podrán alcanzar una posición equivalente a la de otros Estados que nadie estima como subdesarrollados. El problema inescapable reside en saber si todo sería ganancias en esta ruta —no incompatible con la de acción conjunta— y si tales países podrán eximirse de las repercusiones que el destino de sus vecinos periféricos tendría sobre ellos mismos. Esto aparte de la conciencia de responsabilidad moral y política que suscita su propia condición privilegiada respecto a los fragmentos menos afortunados del cuerpo histórico de que formaron parte y que quizás quepa reconstruir en el futuro.

En el examen anterior de ese cuerpo histórico en su consistencia pasada y actual y el proceso de su fragmentación no pudo menos de señalarse como de paso y sin propósito singular del Brasil en el momento de la constelación originaria de la Independencia. Esa singularidad persiste en el día de hoy e impide por tanto echar en saco roto las razones de su ambigüedad frente al resto de América Latina tal como verazmente se analizan por un ciudadano de ese país. Pudiera parecer en tal caso y en virtud de esas razones que la recuperación del gran cuerpo histórico fragmentado en la Independencia no podría hacerse sino en la forma todavía escindida que resulta de gravitaciones históricas y diferencias idiomáticas. Cabe imaginar sin embargo que los supuestos de causalidad objetiva en la vía de la regionalización no sean en principio diferentes para Brasil de los de otros países en posición asimismo semiperiférica o muy próximos a ella.

---

<sup>2</sup> H. JAGUARIBE, «El Brasil y la América Latina», *Estudios Internacionales*, año VIII, núm. 29.

Como señala el planteamiento ahora glosado, la cuestión decisiva sería en consecuencia la de determinar claramente los límites actuales y los instrumentos más adecuados para conseguir una u otra forma de regionalización. De no lograrse, cualesquiera que sean las condiciones del futuro próximo en el hemisferio y en el mundo, los países latinoamericanos serán blanco fácil del antiquísimo juego del *divide et impera*, sobre todo si sus cancillerías siguen apegadas a la tradicional inclinación por la política de seguridad y no son capaces de completarla —imposible todavía eliminarla del todo— con el paradigma emergente de una política internacional de bienestar. Sólo al amparo de ésta cabe iniciar la sugerida sustitución paulatina de las transnacionales extranjeras por otras propiamente latinoamericanas, o al menos el ponderado acompañamiento de unas por otras tal como una proyección más realista parece aconsejar.

En los debates intelectuales que precedieron la organización de la paz luego de la última guerra, uno de los conceptos más útiles que por entonces se formularon fue el de las federaciones funcionales para definidos propósitos limitados frente a los ensueños de federaciones más amplias, imposibles en aquellos y estos momentos. Semejante terminología se ha ido esfumando y apenas se la encuentra en la actualidad. Sin embargo, el concepto mismo conserva aún toda su fecundidad instrumental. Pues se refiere a convenios o pactos acerca de objetivos estrictamente demarcados, que dejan intacta la plena autonomía respecto de los demás (la soberanía se decía y puede repetirse todavía hoy). En nuestra región el más claro ejemplo de esa posibilidad se encuentra en el terreno de la investigación científico-tecnológica, aunque no por eso nos obligue a prescindir de su aplicación a otros campos. Pues el principio de federaciones funcionales para propósitos limitados puede extenderse a otros objetivos de carácter económico y social. Acuerdos gubernamentales de ese tipo puestos de nuevo sobre el tapete por la preocupación contemporánea ante las denominadas relaciones transnacionales, ofrecen la gran ventaja de ser susceptibles de variados solapamientos e interconexiones. Es decir, los acuerdos de esta clase no son en principio incompatibles entre sí. En consecuencia, su entramado final, por laborioso que sea, puede cubrir áreas muy extensas en su contenido y con distintos partícipes.

No es necesario suponer que los inspiradores intelectuales del Pacto Andino tuvieran presente aquel lejano concepto de las federaciones limitadas para propósitos limitados, pero de hecho hay que reconocer que en él se encarna de la manera más afortunada. En este sentido el referido Pacto —cualquiera que sean sus inmediatos avatares— es una muestra ostensible de lo que puede lograr una inventiva institucional eficaz ceñida en lo fundamental a tres propósitos claramente delimitados: la ampliación de un mercado, el estímulo a una industrialización planificada y la ayuda imprescindible a los países comparativamente menos favorecidos. Paradigma efectivo de una federación para objetivos delimitados, cuya existencia no

excluye la instauración de otros semejantes ni impide cualquier forma de traslado recíproco que con igual delimitación pudiera convenir.

¿Es ésta la única manera posible de la denominada acción conjunta, que no es incompatible tampoco con el ejercicio paralelo de la vía separada? Evidentemente no. Pero reconocidas las posibilidades de su ampliación —un acuerdo total sobre el conjunto de los problemas más decisivos, por ejemplo— nos encontramos todavía lejos de las perdurables «aspiraciones románticas» a una regionalización integral. Es decir, de los impulsos hacia la plena reconstrucción del viejo cuerpo histórico fragmentado fatalmente en su doble sentido, por las contingencias de acontecimientos pasados.

Ahora bien, aunque se haya discurrido con un mínimo de rodeos no es posible menos de reconocer que esas reflexiones dejan todavía sin tocar nuestro propio y específico tema. ¿Cuáles son las condiciones de posibilidad de semejante regionalización, de amplitudes distintas, en el supuesto de una *détente*, que en el más presumible de sus escenarios apenas modifica las circunstancias actuales? ¿En ese caso cabe esperarse algo del estímulo externo o sólo por el contrario frenos y dificultades?

Del bloque económico en que la región se inserta no puede aguardarse ningún interés especial en su favor más que la normal e interesada disposición a un incremento de las relaciones comerciales tradicionales, con indiferencia de quién sea el que las realice. Pero de la potencia hegemónica, aun en el caso de una marcha sin oscilaciones de la distensión competitiva, no parece que quepa esperar un interés positivo de estímulo y ayuda a una u otro forma de regionalización latinoamericana, aunque se cuente desde luego con su patrocinio verbal. En la línea de su política general y económica frente a América Latina es de presumir que prefiera el retorno a los acuerdos bilaterales, más fáciles y directos que el trato con entidades colectivas, por flexibles y ágiles que puedan ser sus mecanismos. Una cierta indiferencia distante y sin hostilidad, la cual sólo podrá manifestarse en el caso en que cupiera sospechar en las orientaciones de una acción conjunta la existencia de conatos de una ruptura radical del acostumbrado alineamiento. La regionalización en tales condiciones es una tarea que sólo incumbe a las fuerzas propias de los países latinoamericanos, encaminados por una política pragmática capaz de prever al tiempo sus necesarios tropiezos. Únicamente si se diera un grado relativamente avanzado y seguro en la distensión daría imaginar condiciones distintas, aquéllas tantas veces indicadas, en que el centro hegemónico descargado de sus preocupaciones prioritarias pueda entregarse en un clima cooperativo a un diálogo auténtico con sus vecinos del sur, cada vez por otra parte —reunidos o separados— con mayor capacidad de negociación.

Sería el momento en la proyección futuroológica en que América Latina, actuando como una entidad, podría expresar libremente los impulsos de su personalidad, con una política puramente afirmativa de lo propio y exenta de todos los residuos negativos.

---

# CRITICA DE LIBROS