

N. 13 E 130

**21**

CUADERNOS DE  
**CAPEL**

DEMOCRATIZACIÓN,  
DESARROLLO NACIONAL  
E INTEGRACIÓN REGIONAL  
DE AMÉRICA LATINA

**CUADERNOS DE CAPEL**

## **CAPEL**

### **Consejo Consultivo**

Jorge Carpizo (México)  
Oliver Clarke (Jamaica)  
Irvin Cotler (Canadá)  
Carlos Fernández Sessarego (Perú)  
Bolívar Lamounier (Brasil)  
Daniel Hugo Martínez (Uruguay)  
R. Bruce McColm (EE.UU.)  
Rafael Nieto (Colombia)  
Carlos Roberto Reina (Honduras)  
Orlando Tovar (Venezuela)  
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)  
Clifton White (EE.UU.)

### **Director Ejecutivo**

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

### **Directora de Publicaciones**

Cecilia Cortés

PA-ABI-630

MARCOS KAPLAN

DEMOCRATIZACIÓN,  
DESARROLLO NACIONAL  
E INTEGRACIÓN REGIONAL  
DE AMÉRICA LATINA

CAPEL 

CENTRO INTERAMERICANO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

1987

Primera Edición  
CAPEL, Costa Rica, 1987

**Reservados todos los derechos.  
Hecho el depósito de Ley.**

**Las opiniones expuestas por sus autores  
en los CUADERNOS DE CAPEL, no  
reflejan necesariamente los puntos de  
vista del Centro.**

321.8

K17d Kaplan, Marcos

Democratización, desarrollo e integración  
regional de América Latina / Marcos Kaplan. --

1. ed. -- San José, CR: Centro Interamericano  
de Asesoría y Promoción Electoral, 1987.

108 P. ; 22 cm. -- (Cuadernos de CAPEL; No. 21)

ISBN 9977-52-021-6

1. América Latina - Integración económica.
2. Democracia. I.T. II Serie III. ISBN.

© IIDH - CAPEL

Diseño de Portada: Valeria Varas.

Esta Edición estuvo bajo el cuidado y  
supervisión de la Editorial Universita-  
ria Centroamericana -EDUCA-.

## PRESENTACION

**CUADERNOS DE CAPEL**, es una línea de publicaciones del **Centro de Asesoría y Promoción Electoral**, sección y actividad permanente del **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**, entidad internacional, autónoma, de naturaleza académica, dedicada a la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos, que basa su acción en los principios de la democracia representativa, el estado de derecho, el pluralismo ideológico y el respeto a las libertades fundamentales del hombre.

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano expresado a través de su participación, que significa identificación de propósitos entre gobernantes y gobernados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales auténticamente libres y democráticos, debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y libre asociación.

Esta colección recogerá el pensamiento libre, sin ninguna limitación, de especialistas empeñados en el estudio del derecho y los procesos electorales. Un esfuerzo constructivo orientado a la lucha por la democracia y contra la injusticia y la opresión.

Jorge Mario García Laguardia  
Director Ejecutivo  
CAPEL

La democratización de los países latinoamericanos, (su emergencia por vez primera, o la recuperación y el avance de sus anteriores logros tras la superación de restricciones, catástrofes y eclipses), el despliegue efectivo de un desarrollo nacional digno de ese nombre, el salto hacia formas superiores de cooperación e integración regional y de actuación como bloque en el sistema internacional: tal es la constelación problemática de cuya constitución y funcionamiento depende ya el presente, e ineludiblemente el futuro, de dichos países.

Democratización permanente y desarrollo integral son interdependientes e indisolubles. Una y otro y su interrelación y sobre todo su realización efectiva, dependen a su vez del avance en la integración latinoamericana al tiempo que la posibilitan y refuerzan.

Los países que se independizan de la dominación colonial hispano portuguesa pretenden constituirse como Estados-Nación mutuamente diferenciados, poseedores ca-

da uno de una especificidad esencial, prometidos a un destino excepcional, divorciado y hasta contrapuesto al de otros, ignorantes o desdeñosos todos de una comunidad inicialmente soñada y posible de origen y de destino, de intereses y de políticas. Esta opción es acompañada por una inserción en el orden mundial, sus estructuras de poder y su división internacional del trabajo, y por la adopción de un camino/estilo de desarrollo, que operan en un sentido opuesto y hasta contrapuesto, y que contrarrestan o imposibilitan las premisas y los rasgos de dicha opción, sus objetivos y sus políticas. Inserción internacional y camino de desarrollo han impuesto a los países latinoamericanos una totalización homogenizante, que los ha hecho parecerse cada vez más en cuanto al desaprovechamiento de posibilidades y recursos y de coyunturas favorables, al sufrimiento de desequilibrios y fracasos, conflictos y catástrofes, tendencias y procesos de disgregación y destrucción. A ello se agregan, en el momento actual, el cuestionamiento directo de su viabilidad y supervivencia como Estado-Nación.

Con la independencia y la organización nacionales del siglo XIX primero, y luego en el XX con los intentos de superación de crisis y puntos muertos que crearon la inserción internacional y el camino de desarrollo adoptado, las encrucijadas parecen admitir las oportunidades de una alternativa progresiva, que no liquida totalmente los problemas viejos y plantea otros nuevos. Al borde del siglo XXI o inmersos ya en él, los países latinoamericanos enfrentan la más grave encrucijada de su historia: extinción más o menos rápida y completa como Estados-Nación que merezcan tal nombre, o trascendencia superadora a partir y, a través de una empresa histórica que redefine a la vez: la democratización, el desarrollo, la cooperación e integración regionales y con el Sur, el papel y el comportamiento en el orden mundial.

Lo que ha ocurrido en la constelación "democratización/desarrollo/integración", la posibilidad de transforma-

ciones deseables en su totalidad y en sus componentes y sus interrelaciones, se entrelazan con la problemática del Estado, y de sus lazos e interacciones en el orden internacional (formas de concentración del poder, división del trabajo, a escala mundial), con las sociedades política y civil de los países de la región, y con el camino/estilo de desarrollo que se aplique.

## I. DESINTEGRACION REGIONAL Y CONSTRUCCION ESTATAL-NACIONAL

El tránsito de la colonia a la independencia se cumple como solución de compromiso. Las élites o grupos colonizadores de origen español substituyen al gobierno y a las clases dominantes de las metrópolis y a sus apéndices locales. Las masas populares, la nación real y profunda, reaccionan con indiferencia o pasividad, sin comunidad con los dirigentes criollos; son carne de cañón y masa de maniobra para las luchas independentistas y faccionales. Las promesas al pueblo no son cumplidas. La emancipación y sus primeras consecuencias benefician a las nuevas élites públicas y a las clases altas nativas, que mantienen y afirman sus posiciones y privilegios, pero perjudican a importantes grupos, sectores y regiones. Las estructuras socioeconómicas son respetadas, consolidadas y extendidas a nuevas regiones, con las transformaciones impuestas por las convulsiones revolucionarias y por los cambios en la inserción internacional.<sup>1</sup> La emancipación implica ante todo un doble proceso: de integración regional, y de transferencia del centro de dominación externa.

La región pierde la unidad político-administrativa del régimen colonial, y se fragmenta finalmente en dos decenas

---

1. Sobre el proceso emancipador, ver M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 3a. edición, 1983.

de repúblicas independientes y disociadas. A ello confluyen: el atraso heredado; el múltiple legado de la organización radial y centrífuga de las economías y sociedades coloniales; la falta de interdependencia de intereses y de integración geográfica y socioeconómica; la perduración de estructuras arcaicas; el desarrollo capitalista incumplido o insuficiente; la generación consiguiente de tendencias centrífugas de todo tipo; la quiebra de lazos y canales tradicionales por guerras independientes y civiles; la inserción subordinada en el nuevo sistema internacional en emergencia; la acción de las grandes potencias.<sup>2</sup>

La dinámica y el clima iniciales hubieran permitido suponer lo contrario. Las élites que promovieron y encabezaron la emancipación, participaban del movimiento de ideas del mundo nord-atlántico de su época. Sufrieron asimismo, desde temprano, la fascinación admirativa y temerosa del ejemplo norteamericano, como prototipo de una nueva gran nación y peligro de hegemonía que reemplazara la dominación española. De este movimiento de ideas y del ejemplo norteamericano, tomaron entre otras cosas el nacionalismo y el proyecto de construir una gran nación latinoamericana, o por lo menos varias grandes nacionales. *Los directores de la campaña americana, desde 1797 - lo testimonia Miranda - tuvieron en miras la constitución de una sola entidad nacional, de una sola realidad política, con todas las comarcas que se encontraban entonces bajo el dominio de España. . . que soplará no sólo en los propósitos, sino también en los hechos. . .*

*Una conciencia de destino común hispanoamericano (que después hemos perdido) es característica del clima espiritual de aquellos días - Miranda llama compatriotas a sus correspondientes y amigos desde México hasta Buenos Aires.*

---

2. Ver M. Kaplan, *Problemas del Desarrollo y de la Integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1968, y *El Estado en el Desarrollo y la Integración de América Latina*, Caracas, Monte Avila Editores, 1969, Cap. III.

*Así como un chileno –Madriaga– va a revolucionar en Caracas, un guatemalteco –Irisarri– será uno de los agudos panfletistas de la independencia en Santiago de Chile. Para la idea y la obligación que viene no se conocen entonces fronteras.*<sup>3</sup>

Pese a ello, la idea nacional y la voluntad de construir el nuevo Estado conservan, durante largo tiempo, un carácter de abstracción e inoperancia; se difunden y concretan muy lenta e incompletamente; tardan en hallar el sustento socio-político, los cuadros territoriales y demográficos que necesitaban para materializarse.

La independencia es realizada y usufrutuada por personalidades, pequeños grupos y comunidades de tipo urbano. El movimiento tiene, - como punto de partida y como herencia -, una organización social compuesta de innumerables grupos aislados y dispersos, replegados sobre sí mismos y relativamente autosuficientes, regidos por jefes (notables, terratenientes, comerciantes, caudillos militares) con gran autonomía de hecho. El sentimiento y la idea de la unidad latinoamericana surgen de la identidad cultural, del resentimiento común contra el viejo amo y enemigo, del deseo compartido de usufructuar las posibilidades creadas o prometidas por la independencia. A la integración superficial corresponde una débil aparición del sentido nacional, no sólo a nivel regional sino también de los Estados emergentes. Estados y naciones se van sustentando en poblaciones no demasiado numerosas, dispersas, de escasa cultura, gran heterogeneidad, sin comunidad entre élites dirigentes y grupos dominantes y mayorías dominadas y más o menos marginadas. La desaparición de la autoridad metropolitana ha creado un vacío difícil de llenar para los

---

3. Luis Alberto Sánchez, *El pueblo en la Revolución Americana*, Buenos Aires, Americalee, 1942, p. 222; Mariano Picón-Salas, *De la Conquista a la Independencia*, México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1950, p. 192.

aspirantes a sucederla, cuyo número se multiplica en la lucha emancipadora. Las fuerzas centrífugas, ínsitas en la vieja sociedad colonial y estimuladas por la convulsión revolucionaria, crean y mantienen la fragmentación del territorio latinoamericano en pequeñas soberanías. La desaparición del enemigo externo se une a la falta de interdependencia y de presiones socioeconómicas genuinas, y a la quiebra de lazos y canales por guerras independentistas y civiles, para impedir el paso del aislamiento a la integración.

La falta de cuadros territoriales con capacidad para lograr e imponer reconocimiento y acatamiento, contribuye a impedir la reconcentración de los fragmentados en uno o varios Estados soberanos. Las divisiones administrativas heredadas corresponden a diferenciaciones geográficas o a periferias de ciudades. No expresan necesidades imperiosas ni sentimientos nacionales vigorosos de los respectivos pueblos, y no logran fácilmente su adhesión o acatamiento. Las tendencias centrífugas se imponen, pese a las tentativas centralizadoras de algunas personalidades y grupos de notables, y al fracasar éstas se exagera el nacionalismo restringido. Nuevas élites públicas y grupos dominantes se preocupan por delimitar y congelar las fronteras, y la división nacional se produce y mantiene en función de límites naturales, de cuadros administrativos de tipo tradicional, de nuevas constelaciones de intereses y dinamismos.

La fragmentación se concreta en Estados de dudosa unidad interna, que muchas veces recubren, con la semificación del federalismo, una unidad laxa de regiones, ciudades y señoríos personales, familiares y de grupo. El peso de la inercia colonial, que vuelve por sus fueros tras la tempestad revolucionaria, es reconocido con amargura por algunos dirigentes, desde Mariano Moreno a Simón Bolívar.

Moreno, Secretario de la Primera Junta de Buenos Aires, escribe en "La Gaceta" (diciembre de 1810) que es

*una quimera pretender que todas las Américas españolas formen un solo Estado. . . Pueden, pues, las provincias obrar por sí solas su constitución y arreglo; deben hacerlo, porque la naturaleza misma les ha prefijado esta conducta, en las producciones y límites de sus respectivos territorios, y todo empeño que las desvíe de este camino es un lazo con que se pretende paralizar el entusiasmo de los pueblos. . . yo desearía que las provincias, reduciéndose a los límites que hasta ahora han tenido formasen separadamente la constitución conveniente a la felicidad de cada una.*

Simón Bolívar encarna a la vez la idea de la unidad latinoamericana, el proyecto y la tentativa de su realización, y la conciencia de sus dificultades. *Una sola —dice— debe ser la patria de todos los americanos, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad. Es una idea grandiosa pretender formar todo el Mundo Nuevo en una sola nación, con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse, mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres semejantes, dividen la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto es para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos o imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra generación.*

Bolívar que llega a gobernar cuatro países de la región (Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia), quiere agrupar a los países latinoamericanos en algún tipo de asociación más o menos federativa, que enfrente el republicanismo indepen-

diente de la región a la amenaza monárquica de las potencias europeas y a la dinámica expansiva de los Estados Unidos. Resultado de su acción diplomática a tal efecto es la convocatoria del Congreso de Panamá para junio de 1826.

Este intento precursor fracasa. Las fuerzas centrífugas ya operantes en el continente actúan contra los objetivos y el desarrollo mismo del Congreso, especialmente a través de la anarquía interna y de las desconfianzas mutuas de los nuevos Estados. Gran Bretaña y los Estados Unidos no desean de modo alguno estimular la creación de un bloque latinoamericano, y sus políticas y acciones tienden a crear, mantener y acentuar la fragmentación de la región.

Gran Bretaña teme ante todo que el proyecto bolivariano de unidad política pueda crear un poder unificado autónomo en América Latina que imponga una situación de relativa paridad en las relaciones y negociaciones entre la metrópolis y la región. Teme además que el proyecto pueda igualmente colocar a los Estados Unidos en posición de liderazgo de una confederación americana contrapuesta a Europa. *Canning temía que se formara una liga de liberalismo y republicanismismo democrático americano en oposición al conservadurismo, la monarquía y la aristocracia europeos; más aún, temía tal combinación pudiera tener otras complicaciones igualmente peligrosas para el sistema del cual Canning era exponente. Podría constituir una amenaza a las familiares normas marítimas que Inglaterra había establecido con su largo dominio de los mares.*<sup>4</sup> Gran Bretaña es hostil a todo proyecto latinoamericano de cooperación y de federación, no los estimula y en cambio los hostiliza de todas las maneras posibles. Un ejemplo notable es la decisiva influencia británica en la segregación del Uruguay. *Presionando alternativamente sobre el Imperio*

---

4. J. Fred Rippy, *La Rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina - 1908-1930*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1967, pp. 139-140.

*(del Brasil) y la República (Argentina), sea para lanzarlos a la guerra cuando el uno o la otra amenazaban fortalecerse, o para negociar la paz cuando se resistían al empequeñecimiento, Inglaterra logró arrebar a la Argentina el entero dominio del Plata, y al Brasil su extensión hacia la línea del Paraná, que era el sueño de los primeros patriotas; y crear entre ambos Estados grandes uno más pequeño, que sirviera no de cojinetes sino de eterna manzana de discordia para azuzar sus rivalidades y debilitarlos con guerras incesantes.*<sup>5</sup>

Gran Bretaña envía un representante al Congreso de Panamá, pero su diplomacia ha logrado ya que los nuevos Estados bajo su influencia (Provincias Unidas del Río de la Plata, Brasil, Chile) no concurren. En lo que a los Estados Unidos respecta, su política exterior, *prescrita en el Discurso de Despedida de Washington, en los mensajes de Jefferson y en la Doctrina Monroe, descansaba (hasta fines del siglo XIX, M.K.) en la proposición de que el interés fundamental del pueblo norteamericano estaba, y debía seguir estando, en la concentración sobre oportunidades continentales. La sede del poder norteamericano debía ser mantenida independiente y protegida contra nuevas colonizaciones y conquistas de los poderes europeos; los Estados Unidos no debían intervenir en las eternas vicisitudes de la política europea de poder; los territorios fuera del fácil alcance de una defensa efectiva no debían ser adquiridos, y la protección y avance de la civilización norteamericana en esta arena continental debían ser el primer e irrenunciable objetivo del gobierno de los Estados Unidos en todas sus relaciones con potencias extranjeras, cercanas o distantes.*<sup>6</sup> Los Estados Unidos, aunque desean contrarrestar la influencia británica en el Hemisferio Occidental, no ignoran que

---

5. Julio Irazusta, *Influencia Económica Británica en el Río de La Plata*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1964, p. 54.

6. Charles A. y Mary R. Berard, *A Basic History of the United States*, Philadelphia, The New Home Library, 1944, p. 338 y 177.

**Gran Bretaña, su diplomacia y su flota, se interponen entre América y las pretensiones expansionistas de las otras potencias europeas, y ven con desconfianza la posibilidad que la organización de una línea panamericana pueda arrastrarlos hacia alianzas comprometedoras. Esta política comienza de todos modos por manifestarse en el rechazo de toda tentativa de interferencia de países europeos en Latinoamérica, y en una política deliberada que mantenga y acentúe la fragmentación política de aquélla. La mano de Estados Unidos –cuyos delegados no llegarán nunca– está muy presente en el fracaso del Congreso de Panamá de 1826. A ello se irá agregando la competencia (económica, comercial y marítima), y la lucha (política, ideológica, diplomática), entre Gran Bretaña y los Estados Unidos, por la hegemonía de América Latina, así como el despliegue creciente de la expansión territorial de los segundos hacia el sur, cuyos frutos son ya visibles en las últimas décadas del siglo XIX.**

El Congreso de Panamá desemboca en un fracaso, y Bolívar muere afirmando que América es ingobernable y que aquel que sirve a una revolución ara en el mar. Desde entonces, la desintegración continental prosigue y se acelera. Solamente el Brasil conserva la unidad heredada de la colonia, manteniéndola a través del Imperio independiente. La Gran Colombia y las Provincias Unidas de América Central se quiebran. El viejo Virreinato del Río de la Plata también se desintegra. Los países latinoamericanos dedicarán a guerras civiles e internacionales una parte considerable de los recursos y esfuerzos que hubieran podido destinar a un desarrollo más unificado y autónomo.

La relación de dependencia del tipo colonial clásico hacia metrópolis agotadas y opresivas que no ofrecen ya compensación alguna en cambio, es reemplazada por la referida a potencias en expansión prósperas y cada vez más poderosas (Gran Bretaña, Francia y Alemania primero, Estados Unidos, luego). Las nuevas élites dirigentes y cla-

ses dominantes integran sus países a la economía internacional y a la nueva división mundial del trabajo que aquéllas controlan y usufructúan, y sufren e imponen los correspondientes reajustes internos. Cada país se estructura en un sentido centrífugo y divergente, su economía, su política y su diplomacia, su cultura, son orientadas por separado hacia los centros mundiales de poder e integradas en la órbita de una potencia, acentuando y consolidando la fragmentación inicial.

Se termina por adoptar en la mayoría de los países un modelo de desarrollo subordinado, motivado y controlado, en considerable medida pero no totalmente, desde el exterior. Se trata de un desarrollo desigual, parcial y desnivelado en términos de ramas y sectores, clases y grupos, regiones e instituciones; combinado, semiespontáneo, sin grandes cambios estructurales.

Emergen economías subordinadas, superespecializadas, deformadas, condenadas a la vulnerabilidad y a la inestabilidad por factores y movimientos externos. A la desintegración de América Latina en su conjunto se unen los desequilibrios y conflictos dentro de cada país.

#### *A. FORMACION DEL ESTADO, CREACION DE LA NACION*

La nueva estructura socioeconómica presenta cada vez más el perfil de un sistema oligárquico. Lo irán organizando y controlando grupos reducidos de élites públicas (intelectuales, políticos, militares, clericales), propietarios y empresarios primero productores y exportadores, terratenientes, mineros, comerciantes, financistas; en alianza con gobiernos, empresas e intereses de las metrópolis externas. El alto grado de concentración monopolista de recursos, riquezas y poderes se manifiesta en una organización social

fuertemente jerarquizada, polarizada y rígida. Por una parte, predominan las actividades agromineroexportadoras, el régimen latifundista de tenencia y uso de la tierra. Por la otra, se da una urbanización peculiar, previa al desarrollo, reforzada y acelerada por las nuevas modalidades de la dependencia externa y del crecimiento económico extravertido, con predominio de la gran ciudad principal en una red urbana nacional a la vez débil y polarizada. En la esfera urbana ascienden nuevas élites y fracciones de clases que compiten, coinciden y se entrelazan con sus equivalentes del campo. Los polos rural-tradicional y urbano modernizante, integran un mismo proceso y un mismo sistema de sociedad global, que fluctúa entre ambos, con tendencia del segundo a prevalecer. Ambos polos tratan de dominarse y explotarse mutuamente, convergen en formas de participación en el poder, y son a su vez satelizados y explotados por la o las metrópolis externas.

Las pautas y las actividades culturales e ideológicas en formación y lucha por la primacía tienden a combinar rasgos provenientes de la nueva dependencia. La tendencia será cada vez más a la primacía de la alineación cultural-ideológica hacia todo lo extranjero, a la europeización y el cosmopolismo; y a la instrumentalidad para fines de integración internacional, de creación de las nuevas estructuras socioeconómicas requeridas, y de cristalización de la dominación interna. Va emergiendo así una cultura dominante y una ideología oficial, caracterizadas por la hibridez, la falta de coherencia y fragilidad, la carencia de sentido nacional, que no fortalece la propia base sino que la coarta y debilita. Esta cultura y esta ideología son elaboradas y manejadas por y para grupos minoritarios, al margen de las masas populares, mediante el monopolio y el uso de los equipos intelectuales reducidos de la iglesia, del sistema educativo, de la prensa y de las relaciones directas con el sistema cultural-ideológico de las metrópolis centrales.

Esta cultura y esta ideología, y los intelectuales oficiales, dan a la nueva oligarquía homogeneidad, conciencia de sí y de sus funciones y necesidades; le proporciona una concepción del mundo, un grado de elasticidad para la absorción de los cambios, cuadros de dirección y organización de la sociedad y del Estado; contribuyen al refuerzo de su prestigio, de su poder, y del consenso respecto a su dominación. El sistema dificulta el surgimiento e irradiación de élites nuevas y grupos sociales y políticos, con posibilidades y aptitudes para formular alternativas al modelo vigente, para organizarse y lograr adhesiones significativas. Falta durante largo tiempo un amplio público con predisposición para recibir y asimilar mensajes cultural-ideológicos y políticos divergentes.

Producto de las nuevas fuerzas, estructuras y dinámicas, pero también y sobre todo productor y regulador de aquéllas, el nuevo Estado nacional se va constituyendo a través de un lento y penoso proceso, hasta afirmarse como forma política culminante, regulador de relaciones entre las clases y grupos nacionales, y entre el país y las metrópolis, y como clave e instancia definitiva de la hegemonía, el crecimiento económico y la inserción internacional. Este proceso se da con diferencias considerables de ritmos, rasgos y modalidades entre los distintos países latinoamericanos. Unos y otras dependen de la herencia histórica, del tipo de relación con las metrópolis y el mercado mundial, del impacto de aquéllas en lo interno, de la solución al problema de la hegemonía, de las vicisitudes de la historia política con todas sus especificidades y variaciones nacionales.<sup>7</sup>

---

7. Sobre la naturaleza y el papel del Estado en América Latina, ver, desde el punto de vista teórico-metodológico, M. Kaplan: *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 3a. edición, 1983; M. Kaplan, *Formación del Estado...*, *Op. cit.*; M. Kaplan, *Participación política, Estatismo y Presidencialismo en la América Latina Contemporánea*, San José de Costa Rica, Cuadernos de CAPEL 1, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1985.

La emancipación y la época subsiguiente alternan el viejo equilibrio, y el nuevo orden tarda en surgir y consolidarse. Los Estados nacionales comienzan a constituirse y funcionar desde el comienzo de la insurrección, en condiciones de desequilibrios y conflictos generalizados: destrucciones y masacres; baja de la mano de obra y de su productividad; impactos negativos de la independencia y de las nuevas políticas liberales; multiplicidad de conflictos socioeconómicos entre intereses regionales, sectoriales y clasistas, y de sus expresiones ideológicas, políticas y militares. Estas se manifiestan en enfrentamientos entre grupos y tendencias: transformadores radicales y reformistas-graduales, conservadores y liberales, republicanos y monárquicos, aristocratizantes y demócratas, católicos y librepensadores, unitarios y federales, nacionalistas y cosmopolitas, civilistas y militaristas. Oligarquías centrales luchan con otras locales, y ellas coinciden o se enfrentan con grupos intermedios y populares por problemas referidos en esencia al logro del monopolio sobre los principales resortes y recursos socioeconómicos y políticos, a la imposición de una hegemonía determinada, a la organización y uso de un Estado centralizado y estable, a la definición de las condiciones de incorporación al nuevo sistema internacional.

Para la casi totalidad de los países latinoamericanos, a ello corresponde un largo período de guerras civiles, situaciones de anarquía, caudillismo, imposición de autocracias más o menos personalizadas. Brasil y Chile estuden la fase de anarquía y guerra civil, en dos variedades específicas de autocracia.<sup>8</sup>

---

8. Ver *Ops. cit.* nota 7 y M. Kaplan, "La doctrina de la autocracia civilizadora o del gendarme necesario en la historia político-constitucional de América Latina", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Nueva Serie, Año XVIII, No. 54, septiembre-diciembre 1985; Jorge Mario García Laguardia, "La dictadura democrática: Una decisión política del constitucionalismo liberal

A través de autocracias preventivas (Brasil, Chile) o transicionales (el rosismo argentino, el gobierno de Gabriel García Moreno en Ecuador) va emergiendo el Estado oligárquico, con manifestaciones culminantes en la Argentina postrosista y en el Porfiriato mexicano.

Este Estado refleja la nueva situación de dependencia, las estructuras y fuerzas socioeconómicas y cultural-ideológicas en emergencia, pero es algo más y diferente que aquéllo. Es producto, pero también y sobre todo productor de la sociedad y de sus principales fuerzas y estructuras, agente activo y variablemente autónomo de su creación, su configuración y su manejo. Los prerequisites, las tareas y los resultados del proceso de formación y funcionamiento están referidos a: la solución al problema de la hegemonía; la construcción de un orden político-institucional y sus modalidades de operación; las funciones del Estado.<sup>9</sup>

Constituidas la élite gobernante y la fracción hegemónica como tales — con una composición, un alcance y una eficacia que varían por países y etapas —, elaboran un juego de alianzas con gobiernos y grandes empresas de Europa Occidental y de Estados Unidos, y con grupos subordinados y marginados de la clase dominante. Respecto a los grupos dominados, la imposición coactiva del acatamiento al sistema se combina en algunos casos con el otorgamiento de beneficios parciales (incorporación selectiva de advenedizos criollos e inmigrantes con talento y éxito a la élite y a los niveles superiores de la sociedad y del Estado, ocupación de un aparato gubernamental y una economía en expansión).

---

centroamericano en el siglo XIX", en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, UNAM, México, 1977.

9. Ver *Ops. cit.* nota 8.

Para la construcción del orden político-institucional, la élite gobernante, la oligarquía y sus intelectuales orgánicos, importan el modelo europeo y norteamericano de Estado independiente, centralizado, basado formalmente en la soberanía popular y en la democracia representativa. Este modelo es sobreimpuesto a estructuras y prácticas que en gran medida siguen siendo tradicionales, y en parte lo rechazan, en parte lo refractan y desvirtúan. Por impacto sobre todo de algunos aspectos del propio tipo de sociedad y desarrollo que se ha adoptado (dependencia externa, estratificación social polarizada y rígida, agudos desniveles socioeconómicos y regionales), los principios y formas de la unidad nacional, la soberanía y centralización estatales, la participación popular y la democracia representativa tienen vigencia limitada o ficticia.

Si bien el Estado real no coincide con el modelo importado, sirve eficazmente a la propia élite gobernante, a la fracción hegemónica y a los otros sectores de la clase dominante que lo generan e instrumentan y —contrariamente a la mitología neoliberal hoy muy difundida en parte de la derecha latinoamericana— su papel dista de ser pasivo o restringido. La fracción hegemónica tiende a configurarse en sus diferentes variantes nacional-históricas como aristocracia paternalista, homogénea y cohesionada, con tendencia a la conversión en casta cerrada y del poder fuerte. Este poder oligárquico se basa ante todo en el control de los recursos y procesos productivos de tipo agrario-miñero-exportador, de las estructuras socioculturales fundamentales y las relaciones internacionales, pero cada vez más se posibilita y se expresa, se prolonga y consolida en y a través del aparato estatal, del cual depende sin embargo, para ser y permanecer hegemónica.

La oligarquía comparte de hecho el poder con la élite gobernante, pero no con ninguno de los otros grupos ajenos a ella. Impone rígidos criterios adscriptivos para la

pertenencia y el acceso a la clase y a los niveles superiores de la jerarquía de poder sociopolítico y del Estado. Bloquea la aparición de partidos dotados de programa, organización formalizada y base social ancha. Todo ello otorga a la oligarquía por largo tiempo plena libertad de manobra, y le permite desarrollar y resolver a través del Estado y en el interior de éste sus luchas internas (personales, de clanes y de grupos de intereses), sin que tales pugnas repercutan en detrimento de su propio poder y de la estabilidad del sistema.

La oligarquía acepta y hace prevalecer una concepción absolutista y centralista del Estado. El aparato de gobierno y administración se estructura como coto de caza cerrado. Los asuntos del Estado son manejados como problemas de clanes, de élites y de clases para servir a los intereses de unos y otros. La arbitrariedad y la corrupción políticas y administrativas son regla, y se manifiestan en el favoritismo, el nepotismo, el reparto selectivo de altos cargos públicos y de posibilidades de enriquecimiento, el uso discrecional de poderes de decisión y de manejo de dineros y bienes públicos para la acumulación privada de miembros y grupos de la élite gobernante, de la oligarquía y de la gran empresa extranjera.

El sistema político presenta en esta etapa los rasgos de la dictadura unificadora, o de la democracia de participación restringida, o bien asocia elementos de ambos tipos. Se basa esencialmente en la combinación en variables proporciones de la fuerza y de un consenso en parte falsificado y en parte real. La participación política es suprimida o limitada por la violencia militar y policíaca, los artilugios constitucionales y legales, la corrupción electoral, la anulación arbitraria de elecciones, el impacto de la estructura socioeconómica y sus consecuencias (marginalidad generalizada de las mayorías, su sometimiento a la manipulación política por y para las élites, su heterogeneidad socioeco-

nómica y cultural y su carencia de organización política autónoma). Un cierto grado de consenso entre activo y pasivo hacia la dominación oligárquica y el sistema vigente es posible por la situación y la conducta ambiguas de los grupos inmigrantes; por el deseo general de enriquecimiento y los sueños de progreso y ascenso de la población urbana; por el manejo del Estado y del presupuesto que permite incorporar y burocratizar a una parte de las capas medias.

Constituido de este modo, el Estado oligárquico cumple funciones y tareas específicas a las necesidades y requerimientos de la élite gobernante, de la fracción hegemónica, de la clase dominante y del modelo de desarrollo adoptado.

El Estado se construye, se legitima y se regula jurídicamente a sí mismo y a la sociedad. Crea un orden político-militar y una legalidad que rigen la adquisición y el ejercicio del poder, el monopolio y organización de la violencia legítima. Promueve la hegemonía del sector primario-exportador y su control sobre el sistema productivo; la reorganización de la sociedad para la vigencia y la eficacia del modelo elegido de economía y desarrollo; el progreso de la integración en el sistema internacional.

Instrumento básico de la institucionalización es el dictado y reforma de constituciones, códigos y leyes sobre los principales aspectos de la vida socioeconómica y del sistema político, de acuerdo a los modelos importados a los que se van agregando innovaciones de origen local. Las constituciones y otros cuerpos legales instituyen regímenes democrático-liberales, republicanos y representativos, basados en la división de poderes y en los derechos y garantías individuales, pero que combinan el respeto de las formas con la desnaturalización práctica de sus principios y efectos. La división de poderes en teoría va acompañada por un fuerte presidencialismo en detrimento del parlamento y

del poder judicial. El federalismo formal evoluciona rápidamente hacia el unitarismo de hecho. Los derechos y garantías individuales funcionan sobre todo en lo referente a las relaciones de los grupos oligárquicos entre sí y con los gobiernos e inversores extranjeros. No se aplican, o casi nada, en las relaciones entre las élites y las masas, ni entre los centros modernos y las zonas subdesarrolladas del interior. La mayoría de la población carece de protección jurídica efectiva del Estado.

La élite gobernante y la fracción hegemónica de la oligarquía monopolizan los medios de decisión, orientación y control de la sociedad. Constituyen y refuerzan así particularmente el poder de la élite gobernante y la supremacía de la clase dominante, y regulan y solucionan los conflictos entre las fracciones que la componen, y entre ellas y los grupos dominados. Promueven la integración del país, y el logro de la unidad interna y de un sistema de lealtades nacionales por encima de particularismos sociales y regionales, para fines internos y para el de las relaciones internacionales.

Este tipo de funciones requiere e incluye la creación y el refuerzo del aparato administrativo, y la redefinición del papel y la reestructuración orgánica de las **fuerzas armadas**. La élite gobernante genera una maquinaria y una práctica administrativa sobre las cuales ejerce un control estricto en cuanto al reclutamiento de dirigentes y la selección de funcionarios, y en las que se entrelazan elementos de tipo tradicional patrimonialista con otros de tipo burocrático-moderno que tienden a prevalecer.

Tras la etapa de anarquía y caudillismo, las fuerzas armadas se subordinan al Estado, convirtiéndose en cuerpo profesional, burocratizado y especializado, que por largo tiempo se caracteriza por el apoliticismo, la defensa del orden, la identificación con el sistema, la oligarquía, la

subordinación al poder civil. Las fuerzas armadas cumplen tareas de pacificación interna, de integración nacional, de defensa exterior, de apuntalamiento del sistema contra las presiones de las clases medias y populares y de los grupos y regiones marginales.

El Estado opera a partir y a través del control político-administrativo y oligárquico sobre los resortes y mecanismos de enseñanza, información y difusión. Refleja en tales actividades el choque de tendencias contradictorias: a la europeización y el cosmopolitismo, y a la reafirmación nacionalista con ribetes xenófobos; al aristocratismo y a la legitimación democrática. El Estado se ocupa ante todo del desarrollo y modernización de las universidades y, en menor grado, de la enseñanza media y primaria. Funda museos, academias y otros institutos culturales, aunque revela poco interés por el progreso nacional autónomo de la ciencia y la tecnología. La prensa tiende a ser monopolizada de hecho por el gobierno y la oligarquía que la utilizan como instrumento de poder y difusión ideológica, y como medio entre otros para dirimir pugnas entre sus facciones.

La Iglesia opera como aliada de la oligarquía y del Estado en el papel definitivamente tradicionalista y conservador. Entra, sin embargo, en pugna con sectores de la oligarquía y la élite gobernante por la emergencia de puntos de conflicto relacionados con: la soberanía del Estado nacional respecto al Vaticano; problemas económicos (imposición fiscal, movilización de la riqueza eclesiástica); abolición de fueros y tribunales eclesiásticos, limitación del control clerical sobre la educación (tolerancia religiosa hacia inversores e inmigrantes extranjeros).

Por la intervención del Estado, el sector productivo primario exportador que se hereda de la etapa colonial es primero mantenido bajo el control relativamente autónomo de la oligarquía, y luego extendido y convertido en ac-

tividad fundamental y en principal vínculo con las economías y Estados de los países avanzados y con el mercado internacional. El Estado mantiene y expande la disponibilidad de recursos productivos para el sector agro-minero exportador, y para los grupos nacionales y extranjeros que lo controlan y explotan (propiedad absoluta y uso irrestricto de tierras y minas; extensión de las fronteras interiores; expropiación de trabajadores independientes y de tribus indígenas; garantías de disponibilidad de mano de obra nativa e inmigrante). El Estado favorece la acumulación interna de capitales y la atracción de recursos externos. Desempeña además un papel decisivo en el ordenamiento del territorio y en la urbanización.

Las tareas de organización colectiva y política económica aumentan las responsabilidades del Estado y exigen el montaje de un aparato político y de una maquinaria administrativa de envergadura y complejidad creciente que, a su vez, requieren mayores recursos a disposición del Estado y la reorganización del sistema financiero. Aunque limitado por las características y consecuencias estructurales del sistema oligárquico, el Estado diversifica las fuentes y aumenta el monto de los recursos fiscales disponibles y los utiliza en objetivos como los siguientes:

- Obras públicas de infraestructura económica y social, dotación de servicios y economías a la oligarquía y a las empresas extranjeras.
- Pago de capital e intereses de los empréstitos.
- Financiamiento del riesgo para las grandes empresas nacionales y extranjeras.
- Préstamos de bancos públicos a miembros de la oligarquía y de la élite política en condiciones extremadamente favorables.
- Mantenimiento del aparato burocrático –civil, militar y religioso– que se expande por el aumento de tareas y por su papel como creador de ocupación.

- Realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder del Estado y de la oligarquía y refuerzo de su prestigio.
- En general, el uso de las políticas y recursos estatales para la redistribución de ingresos en favor de la oligarquía y de los intereses extranjeros.

A través del Estado, la élite gobernante y la fracción hegemónica de la oligarquía manejan las relaciones internacionales, ante todo para el estrechamiento de los vínculos con las metrópolis, impidiendo que nada interfiera con ellos y tratando de extraerles el máximo provecho. Esta tendencia dominante no excluye la emergencia de roces y conflictos entre gobiernos y grandes empresas de los países latinoamericanos y de las metrópolis, en relación al grado de soberanía efectiva que los Estados locales pretenden mantener y el reparto del excedente internamente producido.

Las relaciones de los países latinoamericanos se ven afectadas por el modelo de desarrollo dependiente-primario-exportador y de sentido centrífugo, que refuerza la "balcanización" de la región, promovida al mismo tiempo por las heterogeneidades estructurales de los países componentes y por la acción deliberada de las grandes potencias. Los Estados latinoamericanos se desinteresan de todo lo que sea estrechamiento de sus lazos y desarrollo de una perspectiva regionalista. Factores de conflicto intra-regional conducen a guerras de gran envergadura. Desde la emancipación, cinco guerras importantes oponen y desangran a países latinoamericanos: Argentina y Brasil (1825-1828); Argentina y Uruguay con apoyo del Brasil (1830-1852); Chile con la Confederación Perú-Boliviana (1836-1839); Paraguay y la Triple Alianza (Argentina, Brasil, Uruguay) (1865-1870); Chile con Perú y Bolivia (1879-1883). Otros conflictos amenazan con llegar al campo de batalla y son contenidos a último momento.

Desde el fracaso del Congreso de Panamá se suceden proyectos irrealizados y tentativas precarias de federaciones políticas. La Confederación Andina que promueve Bolívar se desintegra entre 1827 y 1830. Poco después se deshace la Confederación Perú-Boliviana. *Después del fracaso del Congreso Anfictiónico de Bolívar, México hizo otro llamado en 1831, y tres más con cortos intervalos. Cinco países sudamericanos celebraron un congreso en 1847, y en 1856, Chile, Perú y Ecuador, alarmados por el filibustero Walker, avanzaron un tratado de unión "continental". Seis años después, Costa Rica trató inútilmente de conseguir a Colombia para ayudar a sacar un acuerdo continental, para incluir a Estados Unidos y respetar la soberanía y el territorio de las repúblicas hermanas. En 1864, Perú hizo un esfuerzo para formar una liga hispanoamericana.*<sup>10</sup>

En 1889-90, la Primera Conferencia Panamericana es reunida en Washington por iniciativa del Secretario de Estado norteamericano James Blaine, quien presionó intensamente para el establecimiento de una unión aduanera interamericana, *que habría de llevar consigo también una unión monetaria, establecimiento de condiciones favorables para el comercio interamericano y creación de un banco interamericano. La delegación argentina fue la que más luchó contra el proyecto, recalcando, sobre todo, dos puntos: diferencia de potencialidad económica y conexiones entre algunos países americanos y Europa.*<sup>11</sup>

En 1939, Argentina y Brasil negocian un acuerdo de complementación y libre comercio. En 1940, como parte del Plan presentado por el Ministro de Hacienda, doctor

---

10. Carleton Beals, *América ante América*, Santiago de Chile, Editorial Zig-Zag, p. 439.

11. Javier Márquez, *Posibilidad de bloques económicos en América Latina*, Jornadas, No. 16, El Colegio de México, sin fecha, p. 66.

Federico Pinedo, Argentina negocia con Brasil la liberación de derechos a la importación de los productos de industrias nuevas no existentes en el país de importación. *Esta parte del Plan Pinedo no se tradujo en hechos; toda su fuerza desapareció al salir del gobierno su inventor y animador.*<sup>12</sup> En 1941 se propone una Unión Aduanera del Plata. Durante la guerra de 1939-45 se esbozan proyectos sobre cooperación zonal. En 1948, Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá firman la "Carta de Quito", que postula una gradual unión aduanera y económica y la creación de un mercado común. En todo este período se firman convenios bilaterales de comercio y pagos, por ejemplo entre Argentina, Chile, Paraguay y Perú, y entre El Salvador y sus vecinos.

Ninguno de estos precedentes llega a concretarse en definitiva, por inmadurez de condiciones históricas e interferencias externas, y por fundarse sólo en afinidades culturales, coincidencias políticas o urgencias económicas de carácter coyuntural.

En la fase de crisis estructural permanente que se abre en 1930, por la convergencia de fuerzas y procesos de tipo internacional e interno y por el replanteo de las prácticas y concepciones sobre el Estado y las relaciones internacionales, surgen proyectos y tentativas de cooperación e integración regionales, y de actuación como bloque internacional. Ello ha entrelazado el cambio en la naturaleza y las funciones del Estado; la incidencia del orden internacional de interdependencia asimétrica y fuerte concentración del poder, la Nueva División Mundial del Trabajo (NDMT), el crecimiento neocapitalista periférico, los cambios y conflictos sociales, las confrontaciones cultural-ideológicas, las crisis políticas (internas, regionales, internacionales).<sup>12</sup>

---

12. Ver CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Buenos Aires, Solar/Hachette, 1963; J. Graciatena, *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1967; Antonio García, *Atraso y dependencia en América Latina*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972.

Las nuevas relaciones intralatinoamericanas, los proyectos e intentos de cooperación e integración, se han dado en gran medida como adaptaciones a las nuevas condiciones y transformaciones internacionales e internas, como esfuerzos de atenuación o superación de problemas y conflictos, de crecimiento y cambio restringidos, de mantenimiento o logro de equilibrios políticos. Ello ha autoalimentado diagnósticos y propuestas, fines y medios, logros en el desarrollo interno, en la cooperación regional, en la promoción de cambios en el orden mundial.

## II. INSERCIÓN INTERNACIONAL, CAMINO DE DESARROLLO Y CRISIS POLÍTICA

El orden mundial en emergencia al cual se ajustan los países latinoamericanos se caracteriza por la **interdependencia asimétrica**, la **concentración del poder mundial** en dos superpotencias y los bloques, la NDMT.<sup>13</sup> Hegemonizados por los Estados Unidos, los países latinoamericanos integran una constelación de **subordinación externa/desarrollo desigual y combinado**, con la baja capacidad para la autonomía en el camino/estilo de desarrollo, en la política interna y en las relaciones internacionales.

La NDMT implica para los Estados latinoamericanos: la primacía de las tendencias y empresas transnacionales; la redistribución de actividades en escala y proyección planetarias; la concentración de los órganos e instrumentos de poder y decisión en los centros de los países desarrollados; la búsqueda por estos últimos de la integración económico-

---

13. Ver M. Kaplan, "Lo viejo y lo nuevo en el orden político mundial", en Jorge Castañeda (compilador), *Derecho económico internacional* México, Fondo de Cultura Económica, 1976; M. Kaplan, *Estado y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Oasis, 1984; Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World Economy*, Cambridge University Press/Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, París, 1984.

política mundial en un sentido de interdependencia asimétrica y estricta jerarquización, las demandas de reajuste de las estructuras, formas y objetivos de cada país latinoamericano para su armonización con los requisitos y fines de un nuevo modelo mundial; las revisiones restrictivas del principio de soberanía del Estado nacional.<sup>14</sup>

Como rostro interno de una misma realidad global, crecimiento y modernización, cambios y conflictos sociales y cultural-ideológicos, crisis políticas, son supuestos, partes y resultados de un **camino/estilo de desarrollo neocapitalista-periférico**. La asociación de las grandes empresas (transnacionales, nativas), predomina en coexistencia con empresas poco productivas y rentables, y núcleos y áreas de tipo atrasado o arcaico. Las producciones primarias, industriales y de servicios se especializan para la substitución de importaciones, con destino al mercado interno de grupos urbanos altos y medios, más o menos afluentes y consumistas, y de masas populares, y luego también y cada vez más para la exportación a centros desarrollados. El proyecto es diseñado, el camino/estilo de desarrollo es realizado por una coalición de élites políticas, tecnoburocráticas y empresariales, del Estado y del sector privado, con asesoramiento y financiamiento de grandes potencias, sus Estados y transnacionales y organismos internacionales. El financiamiento por la exportación, los préstamos y las inversiones foráneas, predominan sobre el proceso autónomo de acumulación interna de capital y de tecnología localmente generada y controlada, o lo desplaza y substituye. Se combina el uso de mano de obra abundante y sumisa, la importación de tecnología capital-intensiva, y el proteccionismo del Estado.<sup>15</sup>

---

14. Ver F. Frobel *et al.*, *La nueva división internacional del trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1980; M. Kaplan, *Estado y Sociedad...*, *Op. cit.*, Capítulo 2.

15. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad...*, *Op. cit.*, Capítulo 2; Silvio Frondizi, *La Realidad Argentina, Ensayo de Interpretación Sociológica, Tomo I*, Buenos Aires, Praxis, 1955; Raúl Prebisch, *Capitalismo Periférico, Crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

El crecimiento parcial y dependiente y la modernización superficial son además irregulares y desequilibrados, tienden al estancamiento o a la regresión, se disocian del desarrollo integral y lo reemplazan. Los beneficios de aquéllos son monopolizados por minorías nacionales y extranjeras. El crecimiento supone y refuerza la redistribución regresiva del ingreso; la insuficiencia o la depresión de los niveles de empleo, ingreso, consumo y bienestar para la mayoría de la población. Esta es condenada a la frustración de sus necesidades, de sus expectativas de participación, a la reducción de sus opciones y posibilidades de progreso. El camino/estilo de desarrollo tiene una naturaleza **reclasificadora, concentradora y marginalizante**, en términos de países (ampliación de la brecha entre los centrales y los latinoamericanos, y entre éstos); entre ramas, sectores, polos urbanos y regionales, clases y grupos. El proyecto y su realización tienden a requerir un orden político autoritario, y se despliegan en la ideología y la política del **desarrollismo neocapitalista-periférico**. Una visión parcial y mecánica del desarrollo y del subdesarrollo concibe el logro del primero por imitación del paradigma de evolución capitalista occidental, reinterpretando bajo las coacciones de la subordinación a las metrópolis y del ajuste a la nueva división mundial del trabajo. Una **ideología productivista-eficientista-consumista-disipatoria** se organiza en función de la **idea de rendimiento**, y produce consecuencias agrupables en tres órdenes: reduccionismo, fatalismo y conformismo, selectividad destructiva.<sup>16</sup>

#### A. *CAMBIO SOCIAL Y CRISIS POLITICA*

El crecimiento y la modernización han diversificado y complejizado las principales fuerzas, estructuras y relacio-

---

16. Ver M. Kaplan, *Modelos Mundiales y Participación Social*, México, Archivos del Fondo, Fondo de Cultura Económica, 1974; Henri Lefebvre, *La survie du capitalisme*, Paris, Anthropos, 1973; Ernest Mandel, *La troisième age du capitalisme*, Paris, 3 volúmenes, 10-18, Union Générale d'Éditions, 1976.

nes sociales, y heterogeneizado a la sociedad. El neocapitalismo predominante coexiste con formas no capitalistas o de capitalismo arcaico; se entrelaza con ellas, las subordina, transforma y explota. La hibridación y transicionalidad de fuerzas, estructuras y sistemas se vuelven permanentes.

Nuevas clases, capas y sectores emergen en el campo y la ciudad, coexistencia y encruzamiento con otras tradicionales. Se generalizan las situaciones y dinámicas complejas, bajo determinaciones contradictorias. La transición de una fase a otra es menos consecuencia de acciones deliberadas y estrategias transformadoras, que de factores accidentales, sobre todo externos a los países latinoamericanos (crisis económicas, políticas y militares, NDMT, enfrentamientos entre superpotencias y bloques); y como subproductos involuntarios e imprevistos de medidas coyunturales en favor del sistema tradicional y de sus élites dirigentes y grupos dominantes.

Debilitada en su hegemonía, la oligarquía tradicional retiene poderes y capacidades de adaptación, se autotransforma en nueva élite oligárquica, absorbe elementos del cambio, conserva lo esencial. Las clases, grupos e instituciones que deberían haber estado interesadas en el crecimiento económico, el cambio social, la democratización, la autonomía internacional —empresariado nacional, clases medias, intelectuales, trabajadores urbanos, grupos campesinos, sindicatos, asociaciones profesionales, universidades—, se caracterizan por la aparición tardía, la debilidad, la falta de proyecto y política propios, la incapacidad para afectar seriamente la dominación tradicional, e imponer una hegemonía alternativa y un proyecto propios. Una ha perdido en parte, las otras y otros no han ganado la capacidad para regir la nación.

**La normalización de la excepcionalidad, la permanencia de la transición,** se dan en lo sociopolítico desde 1930.

Elementos de progreso, de estancamiento y regresión, fuerzas y formas heterogéneas, se enfrentan y entrelazan, sin una reestructuración que integre todo bajo el signo de una racionalidad superadora.

Las ideologías proliferan, se enfrentan y entrelazan, con el predominio y la difusividad permeadora del desarrollismo. Las formas de conciencia y de comportamiento social son híbridas y contradictorias. Los partidos políticos se multiplican y diversifican, pero también tienden a la rutinización, la esclerosis, el desajuste respecto a cambios y situaciones; reducen o pierden representatividad y capacidad de acción. Clases, grupos, instituciones, tienden a carecer de cohesión, de conciencia y voluntad unificadas, de representación eficaz, de aptitud para formular e imponer sus intereses y proyectos, y articularse en coaliciones. Se multiplican las trabas para la acción política regional y para los consensos amplios; las divergencias irreductibles; las situaciones de incoherencia, estancamiento y parálisis. Se dificulta la clara formulación de problemas y opciones, las decisiones y acciones en los conflictos y crisis del desarrollo.

Se generaliza un tipo básico de crisis política, por confluencia de dos grandes tendencias contradictorias. El neocapitalismo desplaza y disuelve formas anteriores de dominación y explotación, e instaura las propias. Masas liberadas de jerarquías tradicionales son reestructuradas y movilizadas, incitadas en sus necesidades, expectativas y demandas de satisfacción y participación. En sentido contrario, el neocapitalismo despliega su dinámica concentradora/marginalizante, frustra sus estímulos y promesas, multiplica así tensiones y conflictos de todo tipo. La nueva élite oligárquica y los órdenes constitucionales se siguen reservando los centros de decisión y acción políticas. La gran empresa requiere y privilegia la concentración del poder político y los regímenes autoritarios.<sup>17</sup>

---

17. Ver Silvio Frondizi, *La Realidad Argentina...*, *Op. cit.*; M. Kaplan, *Estado y Sociedad...*, *Op. cit.*, Caps. 4 y 5; Aldo E. Solari, compilador,

Elites públicas y oligárquicas tradicionales encuentran dificultades para la reproducción del sistema: división en fracciones competitivas, movilizaciones populares, conflictos y antagonismos de control difícil; creciente entropía de sistema. Se reiteran las situaciones de lucha social y política; de erosión de la legitimidad y del consenso; de insuficiencia de la coerción normal; de vacío de poder y crisis de hegemonía. Sus manifestaciones y vehículos son las ideologías, movimientos, partidos y regímenes de todo tipo. Unas y otros aparecen a la vez como reflejo, continuidad, tentativa de superación de la crisis; afectan al sistema político tradicional, pero no lo destruyen y en parte lo preservan. Estos fenómenos políticos dificultan a la vez; el mantenimiento de la vieja dominación oligárquica; su renacimiento con bases y formas diferentes; la democratización ampliada. La contradicción entre el camino/estilo neocapitalista y conservador/modernizante, y la crisis política, genera o refuerza las tendencias a las soluciones autoritarias neofascistas.<sup>18</sup>

## B. EL ESTADO-NACION: INTERVENCIONISMO Y AUTOMATIZACION

Preexistente a cambios y crisis, más disponible que los demás actores sociales para nuevos desafíos y tareas, intervencionista y autónomo, el Estado va aumentando sus injerencias y funciones; sus poderes e instrumentos; sus tendencias a la primacía y la independencia. Se convierte

---

*Poder y desarrollo de América Latina. Estudios sociológicos en homenaje a José Medina Echavarría*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

18. Ver M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo latinoamericano?", en *Nueva Política*, México, Vol. 1, No. 1, 1976; Florestan Fernandes, *Poder y contrapoder en América Latina*, Río de Janeiro, Zahar Editores, 1981; Sergio Vilar, *Fascismo y militarismo*, Barcelona/Buenos Aires/México, Grijalbo, 1978; D. Collier (editor), *The new authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press.

en actor central de la sociedad, factor decisivo en su configuración y funcionamiento, en su reproducción y cambio.<sup>19</sup>

1. Separado de la sociedad y sobre ella, libre de las coacciones del mercado, la competencia y la valorización del capital, sólo el Estado puede garantizar la reproducción y crecimiento del neocapitalismo periférico; la regulación de sus conflictos y tendencias entrópicas; la previsión de lo que no resulta del mercado y la empresa privada. El Estado comienza por complementar y servir a la gran empresa privada, al crecimiento y al sistema pero, también y en grado creciente, salvaguarda la racionalidad del conjunto del sistema; atiende las demandas y presiones de otras clases y grupos de las mayorías, cumple sus funciones propias; privilegia los intereses y objetivos y la autoacumulación de poder del propio Estado y de las élites públicas.

2. El Estado se va institucionalizando a sí mismo y a las principales fuerzas y relaciones de la sociedad. Produce legitimidad y consenso para sí y para el sistema. Instaura y reajusta el orden jurídico. Refuerza y adapta su aparato de dominación de coacción y control; regula y arbitra conflictos; unifica e integra clases y grupos, espacios, el país. Coproduce, reintroduce y codifunde cultura e ideología, tecnología y ciencia y forma recursos humanos. Media en las relaciones entre el país y el sistema mundial.

3. El Estado va interviniendo en las condiciones que lo producen y desarrollan, en refuerzo de su primacía y

---

19. He ido desarrollando el análisis del fenómeno estatal en: M. Kaplan, *Formación del Estado Nacional...*, *Op. cit.*; *Problemas del desarrollo...*, *El Estado en el desarrollo...*, *Op. cit.*; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Montevideo, Tierra Nueva, 1972, edición ampliada *Sociedad, Política y Planificación en América Latina*, México, UNAM, 1980; *Aspectos del Estado en América Latina*, México, UNAM, 2a. reimpresión 1985; *Estado y Sociedad en América Latina*, *Op. cit.* Ver también: Tilman Evers, *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979; Fernando H. Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.

avance. Se hipertrofia, concentra y centraliza poderes y recursos; defiende sus propios intereses como **aparato/institución/grupo**. Se separa de la sociedad y al mismo tiempo la penetra, por una red de relaciones de dominación y de servicio.

4. El personal político y administrativo, la tecnoburocracia civil y militar, crecen y se refuerzan, se especializan y desarrollan sus poderes e intereses, como **capa social específica**, y como **tipo de organización**.

Las élites públicas cumplen funciones de mediación y regulación respecto a clases, grupos e instituciones; establecen relaciones de poder con ellas; las hacen depender del Estado y de sí mismas, para su existencia y sus intereses. Grupos político-administrativos, reclutados en sectores subalternos o dominados, logran por y en el Estado posibilidades de vida, ascenso y poder; organizan y manejan grupos mayoritarios, como bases y clientelas. En y alrededor de las burocracias se generan subsistemas de poder y constelaciones de intereses que refuerzan su autonomía. La politización y tecnoburocratización de las fuerzas armadas extrema esta tendencia.

5. Mediador y árbitro en sociedades conflictivas, el Estado debe actuar como instancia automatizada de clases, grupos e instituciones, autoconvencerse y persuadir de su neutralidad para reforzar su legitimidad y eficacia.

Fraccionada y conflictuada, incapaz de conciencia y voluntad unificadas, la **clase socioeconómica dominante** debe depender del Estado para estructurarse, solucionar la cuestión de la hegemonía, defenderse de enemigos y amenazas. El **bloque de poder** es heterogéneo, dividido por competencias y conflictos de fracciones y órdenes institucionales, presionado por otras clases, grupos y movimientos. Diferentes sectores del aparato estatal son sedes de

poder y acción de representantes de grupos no dominantes que compiten por el control de aquél.

Los mecanismos de producción grupal e individual, la democratización en el reclutamiento político, introducen en el Estado a políticos y administradores de origen medio y popular. Los conflictos en la clase dominante, y entre ésta y las clases subalternas y dominadas, requieren el arbitraje del Estado, sobre todo en situaciones de crisis y de grave amenaza para el sistema.

Las decisiones del Estado se toman y cumplen así, en general, según un orden de prioridades de actores, intereses y objetivos, que favorece (en orden descendente) al Estado y a las élites públicas; los criterios y exigencias de la racionalidad global del sistema; las fracciones más fuertes de la clase dominante; ésta en su conjunto; fracciones y grupos de clases medias y populares con mejores capacidades de organización y presión.

6. A través de sus **funciones de organización colectiva** y sus **políticas socioeconómicas**, el Estado regula recursos y necesidades, incide en la producción y distribución de bienes, servicios, ingresos, entre clases y sectores, regiones y objetivos. El Estado regula o asume servicios públicos, infraestructuras, actividades de base y de avanzada. Aquél contribuye a la formación del ahorro; es principal productor, comprador y vendedor de bienes y servicios, inversor por sí mismo, y agente estimulante, directo e indirecto, para la inversión privada. A través del empleo burocrático, los servicios sociales y las transferencias, el Estado regula los niveles de ocupación e ingreso, el mercado, la competencia y el monopolio. El Estado asume el financiamiento público de la producción privada, la socialización de riesgos y pérdidas de la gran empresa. También, a la inversa, está a cargo del Estado la protección de categorías mayoritarias (consumidores, usuarios, asalariados, pequeños y

medianos empresarios, intelectuales, técnicos), su manejo y control, la reducción o canalización de conflictos. El Estado asume el pilotaje global de la economía, la prevención o superación de crisis, el crecimiento, el desarrollo, la planificación.<sup>20</sup>

7. El Estado ha ido reforzando y reajustando su aparato de **dominación** y sus funciones de coacción y **control sociales**. Clases y grupos son mantenidos dentro de los marcos compatibles con los requerimientos de estructuración y reproducción del sistema; sus demandas son reguladas; todo por una combinación de coacción abierta y de inducción del consenso (activo y pasivo). **Instancia arbitral**, el Estado regula las relaciones y conflictos entre actores sociales; impone compromisos y coaliciones; da las sedes y mecanismos para la unificación política de las fracciones dominantes, y para la solución de los problemas de hegemonía. Para las clases medias y populares, el Estado crea y garantiza las condiciones de su dominación y explotación, también despliega acciones favorables a sectores mayoritarios; a la legitimación y consenso de la élite gobernante, la fracción hegemónica y el sistema. El Estado regula el ascenso, incorporación y participación de grupos subalternos y dominados, crea lealtades para la integración nacional en lo interno y mayor fuerza y eficacia de la política exterior.

8. El Estado es coproductor y codifusor de **cultura e ideología**, y formador de recursos humanos diversificados. Contribuye a la creación, difusión y uso de **informaciones**

---

20. Ver M. Kaplan. *Aspectos políticos...*, *Op. cit.*; A. Waterston, *Development planning - Lessons of experience*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1965; ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, Siglo XXI Editores, 1966; CEPAL, "La planificación en América Latina", en *Boletín Económico de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL, Vol. XII, No. 2, octubre 1967; C. Matus Romo, *Estrategia y Plan*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1972.

**organizativas** (saber qué y saber cómo sociales, ciencia y tecnología) y de **reglas generativas** (normas, valores, modelos de personalidad y conducta). Su papel es decisivo en la socialización e integración de grupos e individuos, y en la constitución y diversificación tipológica y funcional de los intelectuales.

9. El Estado se concentra y centraliza como aparato/institución/grupo, y como centro de poder. Se separa de la sociedad y se coloca sobre ella, y al mismo tiempo la penetra y es penetrado por ella. Adquiere un carácter difuso que desborda su institucionalización formal; se ve perturbado en su diferenciación como Estado; se segmenta en su propio seno.

En esta doble dinámica, el Estado tiende ante todo a imponer su primacía a la sociedad; contribuye a masificarla y atomizarla, como cuerpo amorfo sin órganos de expresión y participación de autorregulación y control sobre el Estado. El Estado supervisa, maneja y uniformiza a clases y grupos, instituciones y regiones. Por y para ello se dan: el crecimiento global y la centralización totalizante del poder público; el ascenso del ejecutivo en detrimento de los otros poderes, de la prensa y la opinión pública; el uso cuasimonopolista y sesgado de la información y la comunicación; la tecnificación de la vida política y administrativa; los avances de la tecnoburocracia, de la represión y de la militarización. El Estado tiende al encuadre político e ideológico, administrativo y policial, de la nación; a la intrusión en la vida cotidiana privada; a la supervisión de las instituciones que se publicizan, politizan y pierden autonomía.

### III. POLITICA EXTERIOR Y RELACIONES INTRALATINOAMERICANAS

El Estado latinoamericano presupone, coproduce y comantiene la constelación **dependencia/atraso/desarrollo**

**desigual**, pero no es mero instrumento de intereses foráneos y grupos dominantes nativos. Su política exterior asume la mediación y el arbitraje entre grupos internos y foráneos, la sociedad nacional y las metrópolis, la autonomía y la dependencia. Existe y tiene su razón de ser en función de las realidades nacionales. Debe tener en cuenta particularismos de sus matrices y dinámicas sociopolíticas; las necesidades de reproducción y reajuste del sistema nacional; las relaciones entre élites, grupos y clases dominantes del país, entre sí, con grupos subalternos y dominados nativos, y con sus equivalentes metropolitanos; y sus divergencias, tensiones y conflictos. Sólo el Estado-Nación puede y debe asumir los problemas de armonía y conflicto con la potencia hegemónica y otros países desarrollados, sus gobiernos y transnacionales, y regular sus interrelaciones.

Los comportamientos e impactos de gobiernos e inversores metropolitanos, las crisis y conflictos del sistema internacional y sus repercusiones en los países latinoamericanos, revelan a élites públicas y privadas, y a sectores medios y populares, los inconvenientes de la subordinación y del atraso. Ciertas coyunturas internacionales escapan en parte a la voluntad y control de las metrópolis, crean oportunidades y opciones para un mayor margen de maniobra independiente, para modificaciones políticas en un sentido más nacionalista; la canalización hacia el exterior de reivindicaciones y presiones amenazantes; la disponibilidad de bases sociopolíticas movilizables. Se refuerza la capacidad de acción de las élites públicas respecto al Estado y otros actores e intereses de metrópolis y países desarrollados; se reduce o renegocia la dependencia, y se fortalece la autonomía del Estado y el grupo gobernante respecto a las clases altas nativas, y la legitimación y consenso de grupos medios y populares.

Todo ello ha formado parte del movimiento mundial contra la concentración del poder, la dominación y explo-

tación de las grandes potencias. Gobiernos y fuerzas sociopolíticas de países latinoamericanos reivindican el derecho al pluralismo, la identidad, la independencia, la recuperación de medios de decisión y acción. Se postula la relación entre desarrollo e independencia, y la responsabilidad del Estado por su logro. Se van entrelazando el intervencionismo rector del Estado, la nacionalización y estatización de empresas, la expansión del sector público, el avance de la cooperación y la integración, la reivindicación de un nuevo orden internacional.

#### *A. MOTIVACIONES Y JUSTIFICACIONES*

Las diversas formas de cooperación e integración intralatinoamericanas combinan motivaciones reales y justificativas doctrinarias. Son ante todo una panoplia de respuestas a los requerimientos y componentes, las dificultades y efectos negativos de la NDMT y del neocapitalismo periférico. Más especialmente, a los obstáculos contra el camino tradicional de crecimiento (caída de montos y precios de exportación, deterioro de términos del intercambio, debilitamiento de flujos inversores, endeudamiento, dificultades de balanzas de pagos). Se pretende estimular el crecimiento, enfrentar los problemas de una industrialización sustitutiva de importaciones, y luego orientada a las exportaciones, en los marcos de la NDMT y del capitalismo periférico, sin revolución industrial, ni cambios estructurales. Se aspira a una industrialización integrada y autónoma (bienes de capital e intermedios, tecnología nativa, racionalización de industrias ya existentes, o desarrollo de industrias integradas). El comercio intralatinoamericano permitiría niveles superiores de especialización, productividad, complementariedad, optimización de factores, economías de escala, innovación tecnológica, racionalización del trabajo sin baja de empleo. Se combinarían las ventajas del mercado nacional, de los mercados regionales, y de mejor

acceso al mercado de los países avanzados. La mejora del empleo, el ingreso, el consumo y el bienestar social impediría las repercusiones disruptivas del atraso y la dependencia en condiciones de crecimiento insuficiente, explosión demográfica, "revolución de las expectativas", conflictos sociales y políticos, efecto-demostración de la Revolución Cubana.<sup>21</sup>

En **segundo lugar**, se propugna el mejoramiento de relaciones entre latinoamericanos, y de éstos y la región con terceros países; una mayor capacidad de maniobra y negociación respecto a Estados Unidos y otros países desarrollados. La Comunidad Económica Europea, Estados Unidos, Rusia, el COMECON, China, son percibidos como ejemplo y desafío de grandes comunidades y espacios económicos continentales, como forma actual y para un futuro de duración imprevisible. Ello revela por contraste la incapacidad de cualquier Estado latinoamericano aislado para disponer de recursos, bases económicas y cuadros sociopolíticos que el desarrollo requiere.

Tras un período inicial de desconfianza y hostilidad, gobierno y transnacionales de los Estados Unidos despliegan un creciente interés hacia la integración latinoamericana, para su adaptación y aprovechamiento de macro empresas en un gran mercado unificado y de acuerdo a esquemas de división y especialización regionales del trabajo.

El proceso de integración (ALALC, 1960; Mercado Común Centroamericano, 1958-1960; CARIFTA/CARICOM, 1968-1973; Grupo Andino, 1969; SELA, 1975); acentúa inicialmente el avance de la cooperación entre Estados, a tra-

---

21. Ver: J.M. Vacchino, *Integración económica regional*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981; Miguel S. Wionczek *et. al.*, *Integración Económica de América Latina*, México, F.C.E., 1964; José Antonio Mayobre *et. al.*, *Hacia la integración acelerada de América Latina*, México, F.C.E., 1965; *Factores para la integración latinoamericana*, F.C.E., 1966.

vés de acuerdos y organizaciones, eventualmente, una comunidad política a largo plazo. Con éxitos no desdeñables, pero sin avances irreversibles, dinamismos inherentes ni efectos multiplicadores que se esperó, estas experiencias comienzan a conocer vicisitudes y vacilaciones, conflictos e incertidumbres, tendencias al estancamiento y la regresión, distorsiones en los propósitos y mecanismos fijados. La revisión crítica desde los años 1970 inquiera cada vez más las razones de la frustración, y las perspectivas y opciones que se dan o replantean al respecto.<sup>22</sup>

## B. INSUFICIENCIAS Y OBSTACULOS

1. Los proyectos de desarrollo e integración presuponen y se inspiran en un **pensamiento causalizante en lo científico y finalizante en lo político**. Todo es concebido como inmenso encadenamiento de causas y significados sobreimpuestos. Los efectos ya están por entero contenidos en las causas. El cambio se reduce a una modificación de dimensiones cuantitativas y a un desplazamiento entre dos tipos dicotómicos polares, a través de un movimiento en el cual el Estado de partida predetermina y prefigura el estadio de llegada. Todo proceso se da en un tiempo reducido a un orden particular de sucesión análogo a la coexistencia espacial, sin admisión de las posibilidades de creación de lo radicalmente nuevo. Se atribuye desde el exterior a las sociedades y a las clases, a los grupos e instituciones, misiones y tareas de las cuales no tienen conciencia ni de su existencia ni de su necesidad de cumplirlas. El movimiento de la historia aparece como resultado de la acción de una Providencia laico-terrenal (fuerzas productivas, eficiencia, conflictos de clases, nacionalismo...)<sup>23</sup>

---

22. Ver Vacchino, *Integración...*, *Op. cit.*; M. Mols, *El marco internacional de América Latina*, Barcelona/Caracas, Editorial Alfa, 1985; G. Salgado, "El mercado regional latinoamericano: El proyecto y la realidad", *Revista de la CEPAL*, abril de 1979.

23. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad...*, *Op. cit.*, Cap. II; M. Kaplan, "La

El predominio de este pensamiento induce a la aceptación de la concentración del poder mundial, la hegemonía norteamericana y la no injerencia soviética en América Latina, la NDMT y el camino/estilo de crecimiento neocapitalista periférico, como parámetros del desarrollo y la integración, determinantes en sí mismos, en sus premisas, en sus rasgos y consecuencias. La falta de experiencias previas y de pensamiento autónomo respecto a la integración favorece el predominio de concepciones prevalecientes sobre la economía internacional (v.g. sobre la unión aduanera), de las reglas del GATT, de la ideología oficial de Estados Unidos, y de los países latinoamericanos con mayor predominio de la gran empresa privada.

Se identifica el desarrollo con un mero crecimiento alcanzable con base y dentro de los marcos del capitalismo, con respecto a la primacía del mercado, la libre competencia y la empresa privada, para superar un atraso potencialmente explosivo. El crecimiento económico cuantitativo y la modernización superficial son concebidos como repetición del modelo clásico de desarrollo capitalista occidental, con los reajustes impuestos por la NDMT y las especificidades nacionales. Los aspectos sociales son considerados sólo como obstáculos al crecimiento, y los aspectos políticos y sobre todo el Estado son desdeñados. La integración es concebida según un sólo modelo vigente (teórico del GATT, real de la CEE), compatible con el camino neocapitalista periférico y favorable a su avance, con la empresa privada y la libre competencia dentro de la zona de libre comercio o del mercado común posible. Se rechaza la idea de armonización de políticas nacionales adicionales, y de la planificación en un espacio de integración.

La integración latinoamericana es presentada como

---

teoría del Estado en la América Latina contemporánea: El caso del marxismo", *Trimestre Económico*, México, Vol. L (2), No. 198, Abril-Junio 1983; M. Kaplan, *Aspectos del Estado*. . . , *Op. cit.*, Cap. VII.

panacea universal que, por sí misma y casi automáticamente, promovería el crecimiento, como su prerrequisito y condición de posibilidad y refuerzo. Aquella debería operar a la vez como mecanismo de reajuste y regulación de las consecuencias indeseables o disrruptivas de la dependencia en el nuevo sistema internacional y de su crisis, del neocapitalismo periférico, para reducir algunos de sus problemas más acuciantes y de sus efectos más explosivos. La integración sólo requeriría cambios restringidos; mantendría las estructuras sociopolíticas vigentes; respetaría y reforzaría la ubicación de los países latinoamericanos y de la región bajo la hegemonía de los Estados Unidos y otros países avanzados.

2. Atraso y dependencia seculares dan a la vez las motivaciones y justificativos de las tentativas integradoras, y sus obstáculos y bloqueos.

Una contradicción básica existe entre la región a integrar y la heterogeneidad de sus componentes nacionales, que se diferencian en: los "Tres Grandes" (México, Brasil, Argentina), el grupo de desarrollo intermedio, y los países de desarrollo incipiente. Sus principales diferencias y divergencias de aspiraciones y objetivos, y sus implicaciones para la integración, se dan en cuanto a:

- a) Diferencias en el grado de desarrollo industrial alcanzado, el potencial para aquél en el mercado nacional y en el espacio ampliable por la integración.
- b) Diferencias en la estructura del comercio exterior y en el aprovechamiento o no de la integración para el incremento en la cuantía y los cambios en la composición del comercio dentro del espacio de integración, y el balance resultante.
- c) Apreciación política, por países y sus sectores, so-

bre la distribución de costos y beneficios de la integración, objetivos a fijar, mecanismos e instrumentos a privilegiar. Los países mayores han insistido en el libre intercambio y libre juego de precios en un mercado competitivo. Han subestimado o soslayado la tendencia a la concentración de beneficios en su propio favor, y las demandas de los países medianos y pequeños sobre mecanismos equilibradores. Han sido inexistentes, insuficientes o ineficaces los sistemas de compensación y de tratamiento preferencial para países medianos y pequeños; se rechaza inicialmente en la ALALC las agrupaciones subregionales. Se ha dificultado la armonización de políticas, y cuasi-imposibilitado la programación. Se ha rechazado la posibilidad de limitar la competencia en ciertas actividades. Se ha soslayado los principios y mecanismos automáticos. Se ha carecido de reglas que regulen el ejercicio del poder negociador de las partes en beneficio del interés del conjunto. Ha sido escasa la capacidad concedida a los órganos comunitarios para el control, la regulación o la iniciativa, y para la influencia de las decisiones básicas.<sup>24</sup>

De allí el recelo, las actitudes defensivas y de insatisfacción de los países medianos y pequeños, ante la percepción de las ventajas que los "Tres Grandes" tienen sobre ellos en recursos y en distribución desigual de costos y beneficios de integración (desarrollo industrial, exportación intrarregional de manufacturas, acuerdos de complementación para industrias de integración).

3. Las diferencias e incompatibilidades se han dado también entre sistemas y procesos políticos e ideologías,

---

24. G. Salgado, "El mercado regional...", *Op. cit.*; M. Mols, *El marco internacional...*, *Op. cit.*

entre sí, con la integración. Ello se ha manifestado sobre todo en cuanto a:

- Grado de autonomía asumida respecto a centros externos de poder, y de tolerancia de éstos hacia aquélla.
- Ideología prevaleciente en grupos dirigentes y dominantes de Estados y sociedades nacionales, en un sentido favorable u hostil a la integración (estatismo o privatismo, nacionalismo o transnacionalización, libremercantilismo o proteccionismo).
- Estructuras y políticas socioeconómicas; regímenes de propiedad, pautas de distribución del ingreso, participación política, intervencionismo de Estado, relaciones sector público/sector privado.
- Conflictos históricos, territoriales, ideológicos, políticos, de bloques.

Estas diferencias e incompatibilidades reducen la motivación y la voluntad unificada que se necesita para decisiones esencialmente políticas en un proceso de esta índole, imposible sin un adecuado marco político-institucional. Ello se atribuye también a las posibilidades de aplicación y eficacia de sus mecanismos e instrumentos, de relevancia y eficacia de sus medidas y consecuencias económicas, de armonización o conciliación de políticas para la configuración de un nuevo espacio económico.

Visto hoy en perspectiva histórica, el proceso de integración fue lanzado quizás prematura y unilateralmente, con un énfasis economicista e insuficiencias de ambición y voluntad transformadoras, en un grado excesivo de adaptabilidad a los parámetros predominantes de la realidad nacional e internacional. Se subestimó o desdeñó la dimensión política esencial y, por lo tanto, la indispensabilidad de bases sólidas y garantías político-institucionales.

La contradicción mencionada **región a integrar vs. heterogeneidades nacionales** ha sido también reforzada por: la falta de tradiciones y motivaciones de cooperación; el peso de los obstáculos; las carencias infraestructurales; las diferencias político-ideológicas, estratégicas y diplomáticas; la primacía de las relaciones bilaterales, radiales y centrífugas de cada nación latinoamericana con los centros desarrollados; el predominio de los factores de competitividad sobre los de complementariedad; la inexistencia de una nación latinoamericana dotada y dispuesta para liderar la empresa integradora, y de un acuerdo entre los "Tres Grandes" para asumirla en conjunto.

4. A la resistencia de fuerzas y estructuras tradicionales contra proyectos e intentos de cooperación e integración ha correspondido la debilidad de los sectores que eventualmente deberían haberla promovido o apoyado.

**Sectores opuestos han sido:**

- a) Los vinculados a ramas y empresas estáticas y vegetativas, de productividad y rentabilidad bajas; a la exportación, la importación y la intermediación tradicionales; a la pequeña y mediana unidad productiva y mercantil.
- b) Burocracias públicas y privadas.
- c) Fuerzas Armadas.
- d) Partidos políticos de la extrema derecha nacionalista integrista; inspirados por variedades del desarrollismo y del nacional-populismo; parte considerable de la vieja y nueva izquierda; la mayoría de las élites políticas y sindicales.
- e) Empresas extranjeras con inversiones en la produc-

ción primario-exportadora y desdén por el mercado interno y la industrialización sustitutiva.

- f) Países medianos y pequeños.
- g) Países grandes que visualizan la integración como incompatible o innecesaria para lo que creen posibilidades propias de desarrollo separado; o imbuidos en sus élites dirigentes de una ideología de especificidad nacionalista y de destino hegemónico.
- h) Actitudes y políticas inconsistentes, erráticas y críticas de los Estados Unidos, hacia América Latina como región, y hacia sus proyectos de desarrollo nacional y cooperación regional. Ello se ha entrelazado con el perfil de América Latina en los años 1960 y 1970 como proclives a la readaptación a las realidades cambiantes del orden mundial, y a la actuación como bloque internacional, a la reacción contra el atraso y la dependencia y contra la nueva crisis en despliegue, más predispuesta a diversificar opciones y relaciones exteriores.
- i) Inexistencia o insuficiencia de opciones y apoyos de Europa Occidental y sus componentes nacionales, de Japón, de Rusia y el COMECON, del resto del "Tercer Mundo", para compensar o sustituir la ambigua y fluctuante relación con Estados Unidos, como potencia hegemónica en la región.

**Actores promotores o sostenedores de la cooperación y la integración, o no opuestos activamente a ella, han sido:**

- a) Grupos de intelectuales, académicos, políticos, tecnoburócratas, de instituciones nacionales y regionales (CEPAL, BID, OEA).

- b) Partidos y gobiernos inspirados por concepciones desarrollistas, nacional-populistas, de centro-izquierda reformista (Democracia Cristiana chilena y venezolana, Unidad Popular chilena, Acción Democrática venezolana, APRA peruana, PRI mexicano, Unión Cívica Radical argentina, etc.).
- c) Sectores modernos y dinámicos de producción de bienes y servicios para el mercado interno y para la exportación no tradicional, con necesidad de mercados más expansivos y flexibles (siderurgia, maquinaria, bienes de consumo duradero, consultoría). La gran empresa nacional ha oscilado entre el goce del proteccionismo estatal y la perspectiva de mercados ampliables por la integración, y su temor al primero, así como a las transnacionales interesadas por la producción y distribución de bienes y servicios para sectores urbanos de clase alta y media-alta y un nivel superior de grupos populares, y por una integración identificada con una nueva división regional del trabajo.
- d) Organismos y movimientos políticos internacionales interesados en diferentes variedades de cooperación e integración latinoamericanas (iglesias, Democracia Cristiana, Socialdemocracia europeas, centrales sindicales, izquierdas de distintos matices).

En el balance, las fuerzas y tendencias opuestas han prevalecido sobre las favorables. Grupos empresariales, clases medias, sindicalismo obrero, universidades, han desplegado notables actitudes de ignorancia, indiferencia, pasividad, desconfianza, u hostilidad, salvo excepciones escasas y minoritarias. Las variedades de integración que se propusieron o intentaron, su filosofía y su proyecto, su discurso y sus mecanismos de difusión —fríamente técnicas, poco persuasivas y movilizadoras—, sus promesas y realizaciones,

no han contribuido a convencer sobre sus ventajas y condiciones de viabilidad, ni sobre los peligros de su frustración. No se han enraizado ni encarnado en élites dirigentes ni en bases populares, bases ni elementos motrices y sustentadores para grandes decisiones y acciones. Ello se ha reflejado en partidos y movimientos, grupos de intereses y de presión, factores de poder, instituciones sociales y culturales, regímenes políticos, Estados, cuyas estrategias y acciones han sido en general insuficientes, inadecuadas o contraproducentes para los intentos de integración. El Estado nacional merece algunas consideraciones adicionales.

### *C. EL ESTADO: COACCIONES Y LIMITES*

El papel del Estado en el desarrollo y la integración ha sido sometido a coacciones que lo restringieron y distorsionaron.

1. Estados y corporaciones de los países capitalistas desarrollados, instituciones financieras internacionales, Rusia y su bloque, toman decisiones fundamentales en aspectos y niveles decisivos (movimientos y términos del intercambio, flujos de capitales y divisas, endeudamiento, acceso a recursos vitales), que reducen la acumulación y productividad de las economías latinoamericanas, sus posibilidades de desarrollo y de cooperación intra y extrarregionales, y de cambios progresivos en el orden mundial.

El Estado latinoamericano promueve el crecimiento, la acumulación y rentabilidad de la gran empresa, pero a partir y a través de sus propios intereses y enfoques, posiciones y decisiones. Crea así restricciones y orientaciones que grandes empresas y grupos dominantes consideran negativas. El sector privado acepta el intervencionismo estatal condicionalmente; lo usa de todas las maneras posibles para sus intereses y fines particularistas; le transfiere pro-

blemas y conflictos, cargas y costos de las coyunturas y crisis. Le niega o le resta al mismo tiempo los recursos necesarios para su funcionamiento normal, y para su capacidad de manejo y solución de los principales problemas y conflictos; utiliza dificultades y fracasos del poder público para limitar su autonomía y reducir su intervencionismo.

2. Estado y élites públicas encuentran dificultades para actuar fuera o contra la lógica de la acumulación y de la rentabilidad privadas, y de las relaciones de clases y de poder, que son coordinadas y coacciones del sistema; no dominan completamente el juego social y político en que participan y deben apegarse a muchas de sus condiciones; se ven forzados a compensar y regular *a posteriori* los dinamismos, desequilibrios y conflictos más importantes. Están cada vez menos en condiciones de garantizar el crecimiento, de contrarrestar sus rasgos y efectos negativos, de impedir o superar la regresión y la crisis. Ello contribuye al incremento de la conflictividad social y política; a la desautorización y deslegitimación del propio Estado; a las restricciones de la democratización.<sup>25</sup>

Para sectores mayoritarios, la marginalización de la economía organizada, por la gravitación de un crecimiento generador de población redundante, del monopolio, del sector informal y de la economía criminal en auge (narcotráfico, comercio de armamentos, contrabando), se entrelaza con la tendencia al retiro de aquéllos de la vida social normalmente estructurada y de la política organizada de acuerdo a las reglas de juego oficiales. Se refuerzan y generalizan para grupos mayoritarios las situaciones sufridas de dominación y explotación, miseria y privación, inseguridad y aislamiento, impotencia y sometimiento, despoltización y apatía. Restricciones legales y de hecho y regímenes variablemente despóticos o dictatoriales, intimidan a las ma-

---

25. Ver M. Kaplan, *Estado y Sociedad...*, *Op. cit.*, Cap. VIII; M. Kaplan, *Participación política...*, *Op. cit.*

yorfas, reducen su participación, imponen el orden autoritario-vertical como normalidad.

Con ello aumenta, en el Estado y respecto a la sociedad civil, el peso y el predominio del ejecutivo; de la cúpula de gobierno y administración; del *establishment* policíaco-militar y de inteligencia; de los tecnoburócratas; de los expertos en información y comunicación, y en manipulación y extorsión. Se amplifican y refuerzan las restricciones siempre presentes a la autonomía, la representatividad y creatividad del Estado. Se reafirman los límites estructurales a la promoción individual y a la democratización en el reclutamiento del personal público. Sobre éste operan mecanismos de control y regulación, de adoctrinamiento conservador, de imposición de tabúes ideológicos y políticos. Representantes de grupos hegemónicos y dominantes controlan ramas y órganos del aparato estatal con papeles decisivos, y con predominio sobre otras partes de aquél. Los excesos en la autonomización y rectoría del Estado provocan llamadas al orden (desestabilizaciones económico-financieras, campañas políticas de descrédito, acciones externas, subversiones militares).

El peso de grupos dominantes privados, dentro del Estado, y con influencias y controles externos sobre él, es rara vez o nunca contrarrestado por la gravitación de grupos mayoritarios, fragmentados y marginados, carentes de formas propias efectivas de organización, representación y participación, con los consiguientes efectos negativos para la sociedad civil (en los países donde existe una digna de tal nombre).

Las políticas de autocentralización del poder, de sostén de minorías privilegiadas, de marginalización y despolitización de mayorías, multiplican contradicciones y conflictos que revierten sobre el Estado, reducen su autoridad y legitimidad y su capacidad de acción rectora.

El Estado se debilita e incapacita como agencia de conservación, de mero crecimiento, de desarrollo, de participación innovadora en el orden latinoamericano y mundial. Se desinteresa por un papel autónomo y mediador, representativo y creador. No logra articular los principales actores e intereses por la fuerza de lo que hace y por sus logros en el desarrollo y en la política internacional. Se vuelve más represivo y regresivo; se desautoriza y deslegitima; se muestra renuente a los controles de legalidad y responsabilidad. Menguantemente representativo, no apoyado en una densa trama de fuerzas productivas y creadoras de la sociedad civil (a la que impide emerger, o subordina y debilita), presionado por minorías públicas y privadas de tipo conservador o regresivo, el Estado se absorbe en las dificultades de supervivencia inmediata, bajo el acoso de crisis sucesivas de naturaleza, envergadura e intensidad sin precedentes.

El Estado sigue interviniendo bajo la presión de coyunturas y emergencias, de modo inorgánico y contradictorio. Usa poco y mal sus instrumentos y organismos; auto-abdica de sus poderes y posibilidades; no proporciona los impulsos, valores y normas, opciones y programas para un proyecto nacional de desarrollo y su planificación democrática, auto-limitado al papel de **regulador mínimo** y **tapa-brechas**, sus políticas oscilan entre un **sesgo nacional/populista/estatizante**, y otro **elitista/privatista/neocolonialista**, o los combina. Mucho de lo importante queda librado a la dinámica del mercado y de los intereses particularistas, a la arbitrariedad de élites y aparatos gubernamentales, a la dificultosa coexistencia entre el sector público y el sector privado.

El Estado a la vez busca y se ve obligado a la injerencia continua en relación a intereses inconciliables, problemas arduos, conflictos insolubles, fines divergentes. Lo hace con medios insuficientes o inadecuados, a través del

uso de métodos e instrumentos y de actos mutuamente contradictorios.

Dadas las transformaciones, crisis y falta de solución a la hegemonía, ninguna clase o grupo domina totalmente al Estado, ni lo usa de modo irrestricto para sus intereses y proyectos. Una diversidad de fuerzas operantes sobre y dentro del Estado lo disocian y paralizan; se entrelazan con facciones y órganos gubernamentales, refuerzan sus rivalidades y enfrentamiento, sus carencias de coordinación, su anarquía e ineficiencia.

El Estado como personal/aparato/institución, sufre una dialéctica de **centralización/dispersión**. La sobreacumulación de poder y autoridad en el gobierno central, en el ejecutivo y la alta burocracia, va en detrimento de los otros poderes, de los grupos intermedios y organismos secundarios, de los partidos, los medios de masas y la opinión pública, de la sociedad civil. Por otra parte, diversos grupos en el aparato estatal ejercen un control feudalizante sobre sus ramas, órganos y empresas; se entrelazan con sectores de la sociedad civil, a través de una red de relaciones, servicios y apoyos, formas de clientelismos y corporativización. Supercentralización autoritaria y dispersión feudalizantes contribuyen a la agregación asistemática de entes, mecanismos y responsabilidades del Estado; a la búsqueda errática de soluciones coyunturales y reformas aisladas, sin reglas ni mecanismos de ajuste y cohesión. Heterogeneizado y contradictorio, el Estado se decide y obra en gran medida a ciegas, por el ensayo y el error. Las soluciones insuficientes, los resultados ambiguos, los fracasos y crisis se suceden y entrelazan, refuerzan en segundo grado las restricciones y frustraciones de su rectoría.

Limitada la capacidad del Estado como agente del desarrollo y de la cooperación regional, las estrategias innovadoras y de largo plazo, las decisiones y acciones valerosas e

impactantes que uno y otra requieren, no son asumidas, o se las rechaza y posterga por gobiernos en su mayoría no representativos ni basados en una coalición de fuerzas comprometidas con un proyecto transformador. En muchos casos, aquéllos son expresión de una integración nacional incompleta, de segmentos aislados de la población, bajo control o presión de grupos minoritarios. Sus precarias bases políticas y su vulnerabilidad a crisis de todo tipo, absorben a los gobiernos en dificultades inmediatas y soluciones de mera experiencia; les impiden la visión clara de lo inmediato, la continuidad de políticas de mediano y largo plazo, las decisiones certeras y rápidas y las acciones eficaces y trascendentes.

La integración ha sido además distorsionada y bloqueada por la dialéctica de **fuerzas centrífugas** (integración bajo control y en beneficio de las multinacionales) y **centrípetas** (preocupación por el crecimiento como empresa interna y autárquica, proclividad al proteccionismo, sacralización del interés nacional). Aquélla ha sido aceptada por imposición de las circunstancias, con reservas mentales y prácticas, perspectivas y fórmulas limitativas, mecanismos e instrumentos insuficientes, procedimientos lentos y complicados.

Se ha carecido de estructuras jurídico-institucionales y administrativas y de mecanismos políticos que garanticen el dinamismo progresivo de la integración. El crecimiento insuficiente o nulo, el entrelazamiento de crisis, han contribuido a hacer más rígidas las estructuras y procedimientos, a la reducción de sus capacidades de ajuste y de innovación.

En los años 1970 se evidencian el estancamiento y la crisis de la cooperación y de la integración latinoamericanas, sus regresiones y frustraciones, su debilitamiento como idea y proyecto y como despliegue de realizaciones indiscutibles. La distancia económica entre países

crece, como la diferenciación de regímenes políticos, las divergencias y conflictos, la reafirmación de los egoísmos nacionales. Los organismos de integración se debilitan en lo político-institucional, y sus desconfianzas recíprocas se refuerzan.

Se generalizan las iniciativas, acuerdos y operaciones de tipo bilateral, entre países latinoamericanos, y de ellos con terceros países y grupos del Hemisferio Occidental y fuera de él (transnacionales de Estados Unidos; Canadá, Comunidad Económica Europea y algunos de los países que la integran, Japón). La concepción de América Latina como totalidad y modelo de comunidad regional a lograr por determinadas formas y fases, es desplazada por la diversificación bilateralizante y multilateralizante, sin organismos ni metas predeterminadas para la región como un todo.

Al mismo tiempo, los fracasos del desarrollo y la cooperación, el estancamiento y la regresión, el avance de la crisis, la creciente rigidez y agresividad de los Estados Unidos y los países desarrollados, Estados, transnacionales, organismos financieros, plantean la necesidad de una institución legitimada para las consultas y decisiones con bases consensuales de los países latinoamericanos; para una coordinación y una representación auténtica de la región hacia el exterior; para la búsqueda de alternativas de cooperación. Este contexto genera el proceso que desemboca en el Sistema Económico Latinoamericano (1975).

El SELA se crea como institución con un *status* político-jurídico no superior a los intentos precedentes. Se basa en el reconocimiento de la independencia de los Estados participantes y de sus diferencias y divergencias. La unificación de posiciones y acciones políticas hacia el exterior, la asunción de una autoridad y una representación supranacionales, la definición y asignación de tareas míni-

mas, se da sólo como expresión de un consenso básico. A partir de estos supuestos, se busca la concertación de la cooperación intrarregional, y para la aceleración de un desarrollo integral y autónomo. Se trata de apoyar y fortalecer la integración y los proyectos comunes entre Estados y de utilizar formas de bilateralismo. Se da base a un sistema permanente de consulta y coordinación entre países latinoamericanos, para posiciones y estrategias comunes sobre temas socioeconómicos y políticos, en organismos y foros internacionales, ante terceros países y agrupaciones de países. Se tiende a que la región ocupe su lugar adecuado en la comunidad internacional. Se ha tratado en principio de una representación regional mínima hacia el exterior con la aceptación de Estados signatarios y terceros países. Se busca la promoción de los países menos desarrollados. Con una "organización mínima para una labor compleja", el SELA trabaja a través del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente y los Comités de Acción, con una política cautelosa, de "perfil bajo", para la consolidación en lo intralatinoamericano y en lo internacional, las dos grandes esferas de despliegue de su acción.

#### D. *EL IMPACTO DE LA CRISIS*

Pero la crisis sigue avanzando, en lo nacional, lo regional y mundial, punta del *iceberg* y expresión sintomática de una gigantesca mutación histórica, cuya duración e impacto son impredecibles, y cuya naturaleza y proyecciones están aún incompletamente diagnosticadas. Endeudamiento creciente, exclusión de nuevos flujos financieros, cada vez más escasos y caros, con tasas de interés altas y positivas, deterioro de los términos del intercambio, se entrelazan para los países latinoamericanos con el neoproteccionismo de los Estados Unidos y otros países avanzados. Estas tendencias, y las que luego se retoman o introducen, se vinculan con la posición de los grandes bloques productivo-

comerciales del mundo. En primer lugar, debe tomarse en cuenta la evolución de la participación relativa de los incrementos de las exportaciones entre el bloque de los países industriales y el conjunto de los países en desarrollo. La estructura del incremento de las importaciones no varió mucho. Los mayores cambios se dieron en los incrementos de las exportaciones de los países industriales y de los países en desarrollo. Los primeros se desplazaron del "intra-comercio" al "intercomercio", especialmente en manufacturas; importan cada vez más manufacturas capital-intensivas por transacciones entre ellos mismos. Los países en desarrollo han tenido un papel insignificante en el crecimiento de estas exportaciones hacia los países avanzados. Los aumentos de las importaciones de los países en desarrollo han provenido de países industriales. A la inversa, los países industriales se han vuelto más dependientes de los mercados de los países en desarrollo, para sus exportaciones de bienes capital-intensivo y trabajo-intensivos en cuya producción los países en desarrollo tenían mayores ventajas comparativas, pero en el incremento de cuyas exportaciones hacia países industriales su participación decreció.<sup>26</sup>

Con balanzas comerciales y de pagos desfavorables, exportadores netos de capitales, los países latinoamericanos son llevados a una situación de incapacidad para el pago de sus deudas, la importación de bienes y servicios indispensables para el crecimiento y para el tránsito al desarrollo.

Tendencia crónica del camino de crecimiento adoptado, el endeudamiento se ha visto reforzado por la responsabilidad compartida de acreedores y deudores. El reciclaje de la renta petrolera acumulada como saldos financieros en la banca internacional creó en los años 1970 problemas de colocación que se resolvieron por el otorgamiento de prés-

---

26. Ver Jorge Efrén Domínguez, "Los recursos humanos y el desarrollo del sur", *Le Monde Diplomatique en Español*, México, Año VII, No. 80, agosto 1985.

amos a los países latinoamericanos y del Sur, a tasas de interés muy bajas y con otras facilidades de crédito, y que los gobiernos de aquéllos recibieron con una absoluta falta de previsión y una frivolidad rayana en la insanía. A ello se agregó la parte de la deuda ocasionada por las empresas transnacionales implantadas en la región, a través de la subfacturación de las exportaciones y la sobrefacturación de las importaciones latinoamericanas, y otras maniobras ilegítimas, cuya discriminación y registros resultan casi imposibles desde el punto de vista técnico.

Finalmente, en el endeudamiento se incluye el factor de la fuga masiva de capitales, por un monto aproximado de 150.000 millones de dólares, depositados en bancos estadounidenses por latinoamericanos poseedores de capital líquido, que compran dólares ante la perspectiva de las devaluaciones que contribuyen así a desencadenar. Los gobiernos se han endeudado para el pago de intereses mientras los dólares logrados son adquiridos por especuladores de todo tipo y tamaño que los sacan del país.

La dificultad creciente de pagar capital e incluso intereses se enfrenta a una cuasi-demencial inflexibilidad de los bancos y gobiernos acreedores. Las interminables renegociaciones y las frecuentes moratorias se traducen en sobretasas de intereses y pago de comisiones adicionales; en el descrédito de los gobiernos y países latinoamericanos; en las exigencias del FMI y el Banco Mundial y por los bancos privados acreedores, de reajustes en las políticas económico-sociales que generan o refuerzan la crisis y los efectos recesivos, en la erosión y pérdida de soberanía sustantiva. Todo ello tiende a desembocar, más tarde o más temprano, en una suspensión de pagos crecientemente generalizada. Desde ahora, la crisis apunta a una panoplia de consecuencias. La baja de la inversión productiva, de los ingresos y gastos del Estado y de sus funciones como rector, promotor y garante del mero crecimiento y, eventualmente, del

desarrollo, agravará cada vez más el estancamiento y la regresión; el desempleo; la generación explosiva e irreversible de la población redundante; la caída drástica de los niveles de empleo, ingreso, consumo, bienestar de mayorías. Una de las implicaciones de este proceso merece una especial consideración.

Nueva división mundial del trabajo y crecimiento neocapitalista-periférico se identifican con un proceso/sistema que vuelve a un segmento creciente de los recursos humanos, incluso altamente capacitados, cada vez menos utilizables en papeles significativos. Una parte cada vez mayor de la población tiende a convertirse en redundante permanentemente y, por lo tanto, potencialmente ingobernable y subversiva. El camino/estilo aplicado, y su peculiar racionalidad socioeconómica, tienden a producir en América Latina una creciente **subclase (¿o no-clase?) de parias**, no alcanzables por los controles, incentivos y penalidades normales del orden establecido; una masa de habitantes poco o nada ciudadanos, desviantes, susceptibles de generar o alimentar una "patología social" que se manifestaría en cualquier momento como descomposición ideológica y subversión política. Para grupos dominantes e instituciones de control y represión, se elabora y adopta la imagen de una oferta ilimitada de población excedente y de masas de individuos inasimilables y disruptivos, indeseables y gastables, condenados al sufrimiento pasivo de situaciones de dominación y explotación totales. Se van creando así condiciones sociopolíticas y justificativos ideológicos, personal capacitado y predispuesto, instrumental refinado y eficaz, de una violencia destinada a reprimir a la población superflua, o a suprimirla, por Estados y gobiernos de diferentes tipos. La gama de peligros para la vigencia y avance de la democracia y de sus formas constitucionales y jurídicas abarca ya en América Latina, desde una extrema izquierda "campucheana" al estilo Sendero Luminoso, pasando por un nacional-populismo bajo el liderazgo carismático de una

figura y un equipo "ayatolizante", hasta un régimen de extrema derecha que mantenga o repita en condiciones agravadas el precedente del Cono Sur, con más fuertes componentes nacional-socialistas que sus antecesores de Argentina, Brasil y Uruguay. Conviene recapitular la importancia de este último fenómeno, como el más grave y siempre amenazante atentado a las perspectivas del desarrollo democrático en América Latina.<sup>27</sup>

### E. EL NEOFASCISMO

Los regímenes recientemente desplazados del gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil constituyen en mi opinión un fenómeno de neofascismo *sui-generis*. Este es conceptualizable y caracterizable y se manifiesta y realiza como tal, menos por sus formas externas que por su contenido y significado, sus métodos y su estilo, con los siguientes rasgos definitorios.<sup>28</sup>

a) En su **génesis e implantación**, el régimen se presenta como **solución final** para las contradicciones entre las exigencias del neocapitalismo-periférico y la crisis de la hegemonía, para la detención de la entropía y el desarrollo de las posibilidades del sistema, mediante el ajuste violento de lo social y lo político-ideológico al tipo de economía y de dominación que se busca. La experiencia se funda en un golpe de Estado de las Fuerzas Armadas contra un gobierno más o menos civil.

b) En cuanto al sistema de alianzas y los **mecanismos de legitimación**, la **hegemonía** es asumida esencialmente por las fuerzas armadas, en alianza con una nueva élite oli-

---

27. Ver M. Kaplan, "¿Hacia un fascismo...?", *Op. cit.*

28. Ver *Ops. cit.*, nota 18.

gárquica y empresas transnacionales, y en alianza secundaria con sectores de la tecnoburocracia civil, estratos de la clase media y de la burocracia sindical. A ello se agrega una cadena de complicidades descendentes, activas y pasivas, por parte de sectores considerables de la población.

Este neofascismo *sui generis* del Cono Sur no puede ni debe reproducir todos y cada uno de los rasgos, secuencias y resultados del fascismo europeo. El primero es fenómeno en sus comienzos, subdesarrollado y dependiente, distinguido por el carácter desigual y combinado de sus características, articulaciones y procesos. Al papel promotor y usufructuario del gran capital en el fascismo europeo, corresponde en América Latina la alianza entre fuerzas armadas, nueva élite oligárquica y transnacionales en y para la implantación y avance del neocapitalismo periférico. Las fuerzas armadas son hostiles a la participación política de la población, aun en condiciones de control autoritario y manipulación vertical, y asumen la función de partido único. Al partido militarizado del fascismo europeo corresponde el político armado, el militarismo politizado y de hecho partidista del fascismo latinoamericano.

El neofascismo renuncia *a priori* a la legitimación democrático-liberal. Se autolegitima por la propia fuerza; por el éxito de la represión; por la misión histórica que pretende asumir; por una ideología desarrollista y científicista-tacnoburocrática. No se excluye la posibilidad de que el neofascismo pueda llegar a disponer de considerables bases sociales y de otras formas de legitimación (v.gr. de corte nacional-socialista).

c) El Estado es reestructurado y reorientado en su aparato, en su personal, en sus funciones y modos de operar. Aquél se autoproclama como actor supremo de la sociedad, que asume un autoritarismo represivo llevado al extremo, para defender el sistema contra enemigos internos y

externos, y garantizar la unidad y el orden como precondiciones del crecimiento, la grandeza, el bienestar nacionales. Determinados correlativamente como peligrosos, se niega todo lo que sea pluralismo, participación, movilización, y se apunta la extirpación de la instancia política.

d) El neofascismo usa en grado sin precedentes las **formas simbólicas del poder**, las técnicas y aparatos de información y comunicación de masas, de control social. Con ello se busca el bloqueo de la racionalidad y la conciencia sociales y políticas; la descalificación de oposiciones y alternativas; la generalización del conformismo y la sumisión, la apatía y la evasión; el encuadre y la atomización, la subordinación e impotencia de la sociedad civil.

e) **La militarización del poder** se entrelaza con la **universalización de la represión**. Fuerzas armadas, politizadas y autonomizadas –con las cuales converge y se entrelaza la tecnoburocracia civil– asumen un papel de liderazgo supremo y de agencia integradora de la sociedad; le imponen una disciplina militar; convierten la violencia en la solución para todo problema. La represión se universaliza en sus objetivos, en sus destinatarios y formas, en sus niveles y aspectos. Sus medios aumentan en número, refinamiento, intensidad y eficacia. Se rompe más aún el equilibrio entre la represión estatal y paraestatal y la capacidad defensiva y ofensiva de grupos e instituciones de la sociedad civil. Se obstaculizan y se destruyen las organizaciones y movimientos, los procesos de concientización y movilización de los sectores populares; se refuerza la despolitización, el conformismo y la apatía.

El neofascismo presupone el neocapitalismo y la inserción subordinada en la nueva división mundial del trabajo; y, hasta cierto punto, el sometimiento a la hegemonía norteamericana en un sistema internacional bipolarizado. La cúpula militar se entrelaza con el proyecto de crecien-

to neocapitalista periférico, y con los grupos que se identifican con aquél y al cual usufructúan; los favorece en su implantación, en su progreso, en el goce monopolista de sus beneficios. Al mismo tiempo, la alta dirigencia militar en posición hegemónica, se autolegitima con el crecimiento discutible y la prosperidad transitoria; lo usa, lo mismo que a la élite oligárquica, a las transnacionales, a los directivos políticos y militares de los Estados Unidos; puede a veces postergar o afectar los intereses de unas y otros para privilegiar los propios y los de su proyecto específico. La política económica sirve a los jefes militares para combinar la creación de condiciones de éxito de su proyecto político-estratégico, y el disfrute de un saqueo económico sin precedentes del respectivo país; para una fantástica operación de acumulación privada, compartida en sus beneficios por la oligarquía financiera transnacionalizada, las empresas extranjeras y, durante un tiempo, una parte importante de la clase media; para crear la cadena descendente de complicidades activas y pasivas.

El régimen tiene, además, instrumentos y mecanismos inherentes de auto-preservación y de auto-refuerzo.<sup>29</sup>

Finalmente, este tipo de régimen presenta el paso de un umbral hacia la posibilidad de un sistema de dominación total por el terror sin límites. Ello es expresión de tendencias generales profundas y a largo plazo, en lo económico, demográfico, social, cultural, ideológico, político y militar, así como de la superación o destrucción de barreras psicológicas, éticas, institucionales y jurídicas; todo en un contexto histórico mundial de crisis gigantescas y de consecuencias aplastantes: guerras mundiales y civiles, revoluciones, catástrofes económicas, creación de poblaciones redundantes y subclases o no-clases de parias. El siglo XX

---

29. Ver M. Kaplan, "Militarismo, armamentismo, dependencia: El caso de América Latina", *América Latina*, No. 11, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS, Instituto de América Latina.

ha sido cada vez más la época de la ruptura casi absoluta del equilibrio en las relaciones entre Estado y sociedad civil, entre gobernantes y gobernados; el poder creciente y aplastante del Estado, el poder ejecutivo y la dominación burocrática. A ello se agrega la disponibilidad mayor, y el aumento del peso cuantitativo y cualitativo de burocracias militares, policiales y civiles, capacitadas y disciplinadas en y para la organización, la acción y el control sociales, en y para el uso sistemático y eficaz de las tecnologías de información y de violencia cada vez más sofisticadas. Este peso incrementado de lo burocrático provee o refuerza la aptitud y la proclividad para la frialdad deshumanizada del personal militar-policíaco y civil implicado o responsable directa o indirectamente en cuanto al examen y diagnóstico de los problemas de la subversión, su represión, las soluciones que proponen y su ejecución. Ello incluye la capacidad para una racionalidad demencial en el cálculo metódico de los medios adecuados para los fines autodeterminados, descartando toda consideración legal y ética.

Militares, policías, civiles de diferentes extracciones socioideológicas y políticas, y de distintas especializaciones, pero que comparten un entrenamiento o una proclividad para la violencia irrestricta, pueden inspirarse además en la multiplicidad de ejemplos internacionales que la historia contemporánea proporciona. Esta provee las imágenes de la oferta ilimitada de poblaciones excedentes e individuos indeseables o gastables, víctimas pasivas de la dominación y explotación totales, y de su exterminio **administrativamente** organizado por Estados y gobiernos de todo tipo (capitalistas o socialistas, desarrollados o atrasados). Este rico depósito histórico mundial de experiencia, de "saber qué" y "saber cómo", alimenta una ideología justificatoria de tipo neo-fascista "criollo", preconstituida pero adoptada y elaborada según los actores y las condiciones locales, y de la cual la "doctrina de la Seguridad Na-

cional” es importante componente pero no verdadero equivalente o sustituto.<sup>30</sup>

Las fuerzas armadas disponen así de una visión y de un discurso que justifica la propia hegemonía, la cruzada sin restricciones ni plazos, la permanencia indefinida en el poder y su uso y disfrute irrestrictos, la apropiación de una parte incalculable en el reparto desenfrenado del ingreso y la riqueza nacionales y, correlativamente, la responsabilidad también difícilmente evaluable en la contracción de la deuda externa alucinante. Para los miembros de las fuerzas armadas y policiales implicadas en la represión y en el exterminio cuasi-genocida (Argentina, Centroamérica), se vuelve posible la realización de sueños y fantasías de destructividad y saqueo. Se dispone de razones y coyunturas para instituir y cumplir programas de exterminio contra grupos considerados superfluos, indeseables o peligrosos. Se puede visualizar el propio pueblo, especialmente a los jóvenes, como material gastable en conflictos internos (para la Argentina la llamada “Guerra Sucia”) o internacionales (llegada al borde de la guerra entre Argentina y Chile, Malvinas).<sup>31</sup>

La universalización de la represión y su carácter deliberadamente demencial y arbitrariamente irrestricto, se perfila a partir y a través de sus supuestos y métodos. Ante todo, se requiere una definición legal burocrática, de interpretación extensible a voluntad y capricho hasta el infinito de una o varias **categorías/imágenes** de enemigos inter-

---

30. Ver M. Kaplan, “Argentina: De la dictadura a la democracia”, *Cuadernos Americanos*, México, Año XLIV, No. 4, julio-agosto 1985; *Nunca Más, - Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984.

31. M. Kaplan, “La Guerra de las Malvinas - Aspectos políticos y jurídicos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, Nueva Serie, Año XVII, enero-abril 1984, No. 49; M. Kaplan, “La Encrucijada de las Malvinas”, *Le Monde Diplomatique en Español*, México, mayo 1982.

nos/externos, como víctimas potenciales pero disponibles para su actualización en cualquier momento y circunstancia. Aquéllos se ordenan en un eje identificado con la categoría universalizable al infinito, susceptible de una amplia diversificación de encarnaciones concretas: el SUBVERSIVO. La función de esa categoría es la privación de identidad humana a toda persona incluida en ella, la asignación de una identidad **parantropoide**, (en la expresión de Richard L. Rubenstein), subhumana. Ello elimina a su respecto cualquier traba de tipo social, político, jurídico o ético; lo priva completamente de sus derechos individuales y ciudadanos y de sus propiedades personales, prepara la posibilidad de su eliminación psicológica y física.

Se procede a una **identificación universal** tan arbitraria como extensible al infinito, de las diferentes categorías definidas como superfluas (en lo económico, lo social, lo étnico, lo ideológico, lo psicológico, lo político), de los individuos y grupos que no se conforman ni se someten, que protestan y resisten, con la categoría ontológica del subversivo. Sobre todas sus encarnaciones inapelablemente asignadas se puede ejercer el terror sin límites, como parte de la preparación para los avances de la supremacía absoluta del Estado y del neocapitalismo periférico, para la aceptación incondicional de sus peores efectos directos o indirectos, sus costos, alineaciones y destrucciones. El recurso prioritario al terror desdeña los esfuerzos y éxitos por la persuasión y la recompensa, todo cálculo pragmático para un tratamiento mínimamente humano de las víctimas. Se tiende a eliminar toda implicación humana entre dominadores y dominados, explotadores y explotados, opresores y humillados y ofendidos, en todos los aspectos y niveles de la vida socioeconómica y política de la existencia cotidiana. La mayoría de las personas deben convertirse en cosas, instrumentos pasivos que respondan a la voluntad de los amos, súbditos sin libertad impredecible de acción, con respuesta automáticamente asegurada de toda orden de la

autoridad. Los instrumentos y mecanismos de la detención, el encarcelamiento clandestino, la desaparición homicida, son altamente significativos al respecto.

Cada vez es más evidente que este ensayo general de genocidio crecientemente extensible para un proyecto de dominación total en primer despliegue no hubiera podido cumplirse en plenitud sin una red de complicidades directas e indirectas, activas y pasivas. A las ya mencionadas, cabe agregar las de la Iglesia; la justicia; la prensa; otras organizaciones e instituciones sociales y políticas; las universidades públicas y privadas puestas bajo la bota; dirigentes e ideólogos de diferentes tendencias políticas (conservadurismo tradicional, neofascismo, desarrollismo), tecnoburocracias públicas y privadas; científicos sociales dedicados a encubrir, bajo las apariencias del análisis objetivo, operaciones de legitimación oblicua de los regímenes en cuestión. Ello contribuye a explicar que la reconquista del régimen democrático haya resultado más de los impactos del fracaso en el proyecto de crecimiento económico cuando el mismo comienza a golpear también sectores privilegiados de las clases altas, medias y populares, de la crisis económica mundial y, en el caso argentino, de la derrota militar, que de convulsiones y resistencias, movilizaciones y proyectos de la sociedad civil.

Multiplicación de población redundante, de conflictos sociales y crisis políticas a que ya se hizo referencia, proclividad al autoritarismo y a los regímenes neo-fascistas, inciden directa o indirectamente en las relaciones intralatioamericanas y en la cooperación y la integración regionales. Aquellos fenómenos y tendencias parecen poco compatibles con: la democratización, el gobierno civil, el Estado de Derecho; el cierre del paso a la siempre posible recaída en una militarización del sistema político y de la sociedad civil; el intervencionismo rector del Estado y sus capacidades de independencia y autodeterminación nacionales;

la continuidad del crecimiento y el desarrollo integral; la cooperación e integración latinoamericanas y el refuerzo de las relaciones Sur-Sur; la multilaterización de las relaciones económicas internacionales; la reducción o supresión del militarismo y el armamentismo, de guerras civiles y conflictos internacionales que entrelazan las confrontaciones Norte-Sur y Este-Oeste; la buena voluntad y flexibilidad del Norte para aceptar la interdependencia positiva y la cooperación mundial. Esta última dimensión en particular merece consideración, por arrojar luces adicionales sobre el balance y las perspectivas de la integración latinoamericana.

#### F. DILEMAS DEL DIALOGO NORTE-SUR

Los avances significativos pero insuficientes de la integración latinoamericana coexisten con la realidad del estancamiento y la regresión en aquélla y en los desarrollos nacionales, y con el agravamiento de la crisis. Ello tiene que ver, no sólo con los caracteres intrínsecos de la integración latinoamericana, sino también con las relaciones Norte-Sur, en las cuales aquélla se subsume, ejemplifica y esclarece adicionalmente.

Pese a que el Diálogo Norte-Sur ha implicado un cierto reconocimiento del segundo por el primero como interlocutor, sus progresos han sido limitados; debates y decisiones se estancaron; reclamaciones y propuestas fueron desatendidas; los acuerdos resultaron insuficientes o frágiles. Fenómeno multidimensional y complejo, el Diálogo Norte-Sur y los dilemas que enfrenta, tienen una dimensión política a considerar para el diagnóstico y las alternativas superadoras.<sup>32</sup>

---

32. Ver M. Kaplan, *Dilemas del Diálogo Norte Sur, Cuaderno de Pensamiento Universitario*, UNAM, Centro de Estudios sobre la Universidad, febrero 1982; M. Kaplan, "El petróleo en el diálogo Norte-Sur", *Comercio y Desarrollo*, México, Año V, Vol. 1., No. 21, enero-marzo 1982.

Los países latinoamericanos participan en el diálogo con el Norte sobre la base y en el marco de tres órdenes de supuestos y condiciones que ya se mencionó: alto grado de concentración del poder mundial; nueva división mundial del trabajo; camino/estilo de crecimiento neocapitalista periférico. Las reivindicaciones de los países del Sur sobre un nuevo y mejor trato por las potencias del Norte y sobre otro orden mundial, se concentraron en las cuestiones del comercio de materias primas, minerales, energéticos y manufacturas, y en los términos del intercambio, del financiamiento público y privado, del control de inversiones extranjeras (especialmente las transnacionales); del sistema monetario internacional; de la ayuda externa; de la transferencia de tecnología; y ahora las agravadas características del endeudamiento. América Latina y el Sur han bregado también por los cambios en las instituciones internacionales, como parte de un proceso de redistribución del poder mundial en un sentido más democrático y equitativo para el "Tercer Mundo" (Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, SELA, mantenimiento de la paz en la región). El balance y perspectivas de este diálogo requieren la delimitación de las responsabilidades de ambas partes.

El estancamiento y la frustración es ante todo imputable a las actitudes y comportamientos de los países del Norte. Los países industrializados de economía de mercado son un bloque de asociados-rivales, en el cual la supremacía corresponde a los Estados Unidos, el Japón y a la Alemania Federal, y el papel de socios menores en retroceso a Gran Bretaña, Francia y otros. Los une una sólida alianza para contener al "Tercer Mundo" y preservar el orden internacional tal como es. El Norte actúa frente al Sur a partir y a través de la concertación previa y de una red de organizaciones, acuerdos y aparatos (OCDE, Comisión Trilateral y similares), incluso las instituciones y reglamentaciones del sistema financiero y mercantil interna-

cional (FMI, Banco Mundial, GATT). Estas fueron establecidas cuando la mayoría del Sur estaba aún colonizado en mayor o menor grado por el Norte, y sirven todavía para imponer decisiones y promover procesos socioeconómico-políticos que mantienen y refuerzan la desigual distribución global de poder y riqueza.

Las potencias del Norte disponen de poderes y privilegios a los que no quieren renunciar ni reducir; son reacias a las actitudes y conductas flexibles, a los debates abiertos, a la discusión y aceptación de respuestas racionales. Sus políticas hacia Latinoamérica y el Sur enfatizan más la continuidad que el cambio, y privilegian las reformas graduales que fortalecen la actual institucionalidad mundial. En el ámbito y bajo el control de las instituciones que domina, el Norte aplica una estrategia gradualista y disociadora. Ella busca imponer un enfoque que aborda los asuntos en discusión uno por uno, desde un ángulo técnico-funcional, y con propuestas parciales del mismo tipo para problemas que son económico-sociales y políticos y estrechamente entrelazados. El debate despolitizado y estéril substituye las respuestas reales para las soluciones constructivas por promesas infladas y acciones opuestas.

La crisis, el bajo crecimiento, los ajustes de los países desarrollados, reducen la demanda de los bienes que los países latinoamericanos exportan y su poder de negociación; debilitan más aún los mecanismos de cooperación y transferencia de recursos. El Norte traslada el impacto de la crisis, el costo del reajuste inmediato y de la mutación tecnológico-productiva en marcha a largo plazo, a los países del Sur; empeora su crisis, su atraso y su dependencia (más endeudamiento, menos financiamiento). El agravamiento de las tensiones y conflictos entre Este y Oeste se entrelaza con las que se dan entre Norte y Sur y, con ello, se refuerza el estancamiento de las negociaciones globales, su mantenimiento con alcances cada vez más limitados y sólo para los problemas más explosivos en el corto plazo.

El bloque de resistencia de los países industrializados del Norte y su sabotaje de las negociaciones se refuerzan también por el uso de instrumentos de intervención y control de América Latina y el Sur: presión económica, penetración cultural, manipulación ideológica, injerencia política, supervisión policíaca, desestabilización institucional, agresión militar (directa o mediatizada).

Diversas operaciones de cooptación e integración diferenciada otorgan ventajas especiales a países menos desfavorecidos en América Latina y el Sur, como beneficiarios de un *status* de aliado en prioridad, de interlocutor privilegiado, de Estado-pro-cónsul o gendarme regional. Se toleran o promueven antagonismos y enfrentamientos entre países del Sur con voluntad de potencia, sueños imperiales o de hegemonía regional e intenciones de canalizar hacia afuera conflictos internos.

El Este, los países de régimen posrevolucionario y economía estatizada y centralmente planificada, se caracterizan por el bajo perfil o la ausencia de hecho en las negociaciones globales entre el Norte y América Latina y el Sur. Aquéllos se abstienen, no presentan iniciativas concretas, asumen una baja participación, aduciendo su falta de responsabilidad en la situación de los países latinoamericanos y sureños. Si apoyan formalmente algunas posiciones de países tercermundistas, no toman muy en cuenta sus demandas ni se sienten obligados a contribuciones propias para medidas efectivas que modifiquen la situación de los países en desarrollo. En sentido similar operan las recientes tendencias a la integración parcial de algunos países del Este en la nueva división mundial del trabajo.

A la contraposición originaria entre una **división internacional capitalista del trabajo** y otra **socialista**, han ido sucediendo en los últimos años fenómenos de acercamiento y entrelazamiento entre ambos bloques y ambas divisio-

nes del trabajo. Ello se ha manifestado ante todo bajo la forma de una red de intercambios comerciales y cooperaciones industriales (subcontratación, acuerdos de compensación y de coproducción a realizarse en países del COMECON). Se ha reforzado la participación de países de Europa Oriental en la división internacional capitalista del trabajo, incluso su papel de relevo o intermediación respecto a los países del "Tercer Mundo". La estructura de intercambios comerciales entre el Este y el Sur tiende a aproximarse a la de los intercambios Oeste-Sur. La creciente multilateralización de las relaciones Este-Sur y su inserción en la división internacional capitalista del trabajo, contribuyen al déficit, la deuda y la dependencia de los países en desarrollo. Acuerdos de cooperación Este-Oeste con el "Tercer Mundo", a través de modalidades de cooperación industrial tripartita, operan una división de tareas entre el Oeste y el Este, a expensas de los países receptores del Sur.<sup>33</sup>

La falta de voluntad política del Norte para el avance de las negociaciones globales tampoco es compensada por la energía y la decisión políticas de América Latina y el Sur, ni por el deseo de reforzar su capacidad negociadora. América Latina y el Sur son responsables, y sufren las consecuencias, de la insuficiente profundización de sus divergencias con el Norte; de las disparidades y contradicciones entre los Estados que componen una y otro; de su insuficiencia de cartas negociables y su carencia de credibilidad en cuanto a su capacidad para las acciones contrarrestantes y de represalia respecto al Norte, así como de verdaderas alternativas.

---

33. Ver Charles Levinson, *Vodka-Cola - La oculta complicidad entre los mundos capitalista y comunista*, Arcos Vergara, Barcelona, 1979; Marie Lavigne, *Les relations économiques Est-Ouest*, Presses Universitaires de France, Paris, 1979; Anita Tiraspolksy, "Les relations économiques entre les pays socialistes européens du CAEM et les pays du Tiers-Monde: Un tournant dans la politique d'aide économique?", *Le Courrier des Pays de l'Est*, No. 236, Janvier 1980; Paris; François Geze et Patrick Gutman, "Les liens économiques entre l'Est et l'Ouest sont-ils irréversibles?", *Le Monde Diplomatique*, Paris, Mai 1980.

El intento de programa de América Latina y del Sur es justificado pero insuficiente; en muchos aspectos, contraproducente o negativo. Se impugnan algunas modalidades de funcionamiento del actual orden internacional, no sus datos fundamentales como sistema de dominación y explotación. Los males y los remedios se presentan en términos exclusivamente internacionales. Por un lado, se lamenta la insuficiente integración de los países en desarrollo a los circuitos económico-financieros y a los centros capitalistas dominantes. Por otro lado, se reclama el mejoramiento de los logros de divisas, del acceso al financiamiento, y el aumento de la capacidad de compra de bienes y servicios y de tecnología de las naciones avanzadas, que permitan seguir adelante con un modelo de crecimiento neocapitalista-periférico y con la integración a la nueva división mundial del trabajo. Esta perspectiva internacionalizante contribuye a la reproducción de las condiciones de debilidad estructural del Sur en sus negociaciones con el Norte. Induce además, en las élites dirigentes y en las mayorías nacionales de América Latina y el Sur, el desinterés y la desmovilización respecto a todo lo que sea búsqueda y realización de soluciones, logro de recursos y cumplimiento de esfuerzos de tipo interno (actuales y potenciales), para reducir o suprimir el atraso y la subordinación. Esta extrema perspectiva internacionalizante va curiosamente ligada con una subestimación de lo que la Tercera Revolución Tecnológica e Industrial implica para América Latina y el Sur, a la vez como amenazas y promesas.

**La Tercera Revolución Tecnológica e Industrial** se identifica con un conjunto de innovaciones tecnológicas y de investigaciones científicas, ya en pleno despliegue y vigencia, sobre todo en los campos de la robótica, la microelectrónica, la biogenética, los materiales nuevos. Sus aplicaciones se están dando ya en la agricultura, la industria, la producción de alimentos, el automóvil, las industrias textiles y del vestido, el calzado, la imprenta, los servicios, la

administración; y tanto en el sector privado como en el público. La Tercera Revolución ha comenzado a producir transformaciones fundamentales en las condiciones y las posibilidades socioeconómicas, culturales y políticas de la humanidad. Ello se manifiesta especialmente en los sectores productivos; las condiciones de trabajo e ingreso, consumo y vida cotidiana; posiciones y funciones de clases y grupos, de organizaciones e instituciones; formas, contenidos y alcances de la participación económica, social, cultural y política; hegemonías por países y regiones; distribución de recursos, frutos y beneficios. Manifestaciones específicas son: la disputa por la hegemonía entre Estados Unidos y Japón; la pérdida de posiciones relativas de los países europeos; el desafío para los países latinoamericanos, más allá del endeudamiento y la crisis, en cuanto a su papel, su futuro, su existencia misma. La casi totalidad de los gobiernos, clases y grupos de América Latina se preocupan sobre cómo incorporarse más y mejor a la NDMT impulsada y controlada desde los grandes centros de poder mundial, y para lo cual pueden ya estar llegando tarde. El verdadero desafío, la llamada del destino, gira alrededor de la capacidad de decisión autónoma sobre la orientación y las modalidades de uso, de sus recursos e inversiones, en qué sectores, con prioridad a qué innovaciones tecnológicas e investigaciones científicas, para contribuir a definir qué perfil y papel tendrá cada país en los próximos 100 años. Se requiere desde ya el impulso al pleno desarrollo de toda la capacidad y creatividad nacionales y regionales, para que los peligros de la Tercera Revolución se reduzcan o neutralicen, y sus potencialidades progresivas se desplieguen y aprovechen de modo rápido y pleno. En esta perspectiva, cooperación e integración latinoamericanas se vuelven prerequisites ineludibles para la supervivencia.<sup>34</sup>

---

34. Sobre algunas de las implicaciones de la Tercera Revolución Científica y Tecnológica, ver: F. Gros/E. Jacob/P. Royer, *Sciences de la vie et société - Rapport présenté à M. le Président de la République*, Paris, La Documentation Française, 1979; Simon Nora/Alain Minc, *L'informati-*

La limitada y falsa perspectiva internacionalizante a que hice referencia refleja la relativa comunidad de intereses entre élites dirigentes y grupos dominantes de la mayoría de los Estados y naciones del Norte y de América Latina, preocupados por la permanencia reajustada y funcionalizada de las actuales relaciones internacionales; y con aquélla, una complicidad tácita en la oferta mutua de coartadas. En América Latina, la falta de reforma del orden internacional es presentada como única responsable de la inexistencia o de la insuficiencia del desarrollo interno. En el Norte, la crisis, la inflación, el desempleo, son imputados a factores y agentes internacionales, como el alza del petróleo, los trabajadores inmigrantes, la competencia de las manufacturas del "Tercer Mundo". La violencia del debate en foros internacionales opera como descarga catártica. Los problemas amenazantes para el equilibrio internacional son privilegiados en las agendas de reuniones y debates. De ambos lados, élites dirigentes y grupos dominantes piensan y actúan como si la situación fuera "desesperada pero no crítica".

Tal como ya se dijo, la extrema diversidad de los componentes de América Latina (y del Sur), —en desarrollo, estrategias, regímenes políticos—; las luchas intestinas y los enfrentamientos internacionales; las diferencias de apreciaciones y reacciones sobre el orden internacional: todo contribuye a la división e inoperancia de aquélla. Las divergencias prevalecen sobre la comunidad de intereses, que no emerge ni se afirma con el vigor y la continuidad suficientes para trascenderlas. Las insuficiencias de cooperación, de posición común, de capacidad colectiva para la negociación, contribuyen desde el Sur a la resistencia del Norte, a su sabotaje de las negociaciones, a sus manipulaciones divisionistas.

---

*sation de la société*, Paris, La Documentation Française, Paris, 1978 (hay edición en español del Fondo de Cultura Económica de México); Bruno Lussato, *Le défi informatique*, Paris, Fayard, 1981; Christopher Evans, *The Micro-Millennium*, New York, The Viking Press, 1979.

Poderosos datos internos contribuyen a la dominación y explotación de América Latina por el Norte. A la coincidencia entre élites y grupos se agrega el papel del camino/estilo de crecimiento. Este especializa a los países latinoamericanos en producciones para la sustitución de importaciones y para las exportaciones y por lo tanto para la integración en la NDMT, para la dependencia financiera y tecnológica. El camino/estilo neocapitalista-periférico marginal destruye ramas y sectores de la economía, regiones, grupos mayoritarios, generando y reforzando tensiones y conflictos sociales y políticos, desestabilizando gobiernos democráticos, instaurando o manteniendo regímenes autoritarios o neofascistas, regímenes y gobiernos frágiles e ineficaces, o carentes de legitimidad y consenso, comprometidos con políticas regresivas, son incapaces de adoptar y realizar estrategias de desarrollo interno y de cooperación regional.

Al instalarse, por mecanismos y procesos internos de autobloqueo, las condiciones de existencia y reproducción ampliada del atraso y la dependencia en el siglo XXI, la mayoría de los Estados y países latinoamericanos no adquieren credibilidad frente a las potencias del Norte, en sus dos sectores. El número de cartas de negociación de América Latina se reduce de partida, y tiende a disminuir aún más, así como su capacidad de uso eficaz de las que conserva. La evidente falta de una seria y enérgica voluntad de cambio contribuye a la vigencia del subdesarrollo y la subordinación en aspectos cruciales, impidiendo así a los Estados latinoamericanos la adopción de posturas y conductas de endurecimiento y represalia en las negociaciones con el Norte. Este no encuentra interés ni coacción suficientes para atender y satisfacer las principales reivindicaciones importantes de América Latina. La experiencia ha demostrado a los centros de poder del Norte que pueden recuperar alternativas y avances de América Latina, como ha ocurrido con muchas nacionalizaciones de empresas extranje-

ras, proyectos y aspectos de la integración regional, crisis energéticas.

#### IV. HACIA UNA ESTRATEGIA ALTERNATIVA

El desarrollo y la integración de América Latina no resultará de la condescendencia de los centros de poder del Norte, de una persuasión en términos de una racionalidad abstracta ni de argumentos morales o humanitarios, aunque tengan validez. Se necesitan negociaciones político-económicas serias, argumentos y posiciones convincentes y difícilmente resistibles, alternativas de recambio, una gama de escenarios estratégicos.

La organización de los Estados y naciones de América Latina para adquirir **voluntad de poder político** y capacidad de **presión y negociación**, y para neutralizar y superar la falta de voluntad política del Norte, permitiría marchar hacia una redistribución de fuerzas y al logro de grados superiores de participación equitativa en las relaciones e instituciones internacionales. Para ello, se necesita la revisión crítica de los datos fundamentales del sistema internacional, la reducción o supresión de los datos internos a las sociedades latinoamericanas que permiten la dominación y explotación del Norte, el cambio de los modelos y políticas de desarrollo, la superación de las disparidades y contradicciones que dividen a los Estados de la región. Se impone la triple revisión de los problemas del desarrollo nacional, de la cooperación regional y de las relaciones internacionales. Desarrollo nacional, cooperación e integración regionales, avance y mejora del Diálogo Norte-Sur, se suponen, corresponden y refuerzan mutuamente.

##### A. *EL NIVEL NACIONAL*

La primera responsabilidad de los gobiernos y pueblos de América Latina y del Sur es demostrar la capacidad para

la generación endógena de sus recursos, la planificación adecuada y la gestión eficaz de su economía, la distribución equitativa de los frutos del desarrollo entre todos los miembros productivos de la sociedad. No se puede resolver los problemas y conflictos ni superar las limitaciones y fallas del orden mundial, si no se diseñan y aplican con éxito soluciones justas y adecuadas para el atraso interno. El cambio progresivo del sistema internacional en favor de las mayorías mundiales será cada vez más posible si un número creciente de pueblos y Estados asumen la opción en favor del desarrollo endógeno y autocentrado, y define los caminos y medios para la autosuficiencia nacional y colectiva. Nada sustantivo ni duradero provendrá desde afuera que no se haya intentado de modo serio y sistemático desde adentro. A la inversa, nada valioso se logrará en las dimensiones regionales y mundiales que no se vaya intentando y reforzando al mismo tiempo en las sociedades nacionales.

Las opciones definitivas de un camino/estilo alternativo de desarrollo, de sistema político y de Estado Democrático de Derecho, podrían formularse de acuerdo a los siguientes principios y lineamientos:<sup>35</sup>

1. Prioridad a los intereses generales de la sociedad (y de la Humanidad) sobre grupos minoritarios y tendencias particulares.
2. Garantías de continuidad del crecimiento cuantitativo, en cuanto a la acumulación de capital y la

---

35. Ver M. Kaplan, *Modelos mundiales...*, *Op. cit.*; M. Kaplan, "Planificación y cambio social", en J.F. Ruiz Massieu/Diego Valadés, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983; J. Graciana, "Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, No. 1, primer semestre 1976; M. Wolfe, "Reinventando el desarrollo: Utopías de comit? y simientes de cambio reales", *Revista de la CEPAL*, No. 7, abril 1979; M. Wolfe, "El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, No. 17, agosto 1982.

productividad, en armonización con objetivos de desarrollo integral (satisfacción de necesidades básicas, incremento de la autonomía y creatividad de los habitantes y de la sociedad, etc.).

3. Recuperación e incorporación de los logros, pero superación de los desequilibrios y límites, de la fase de industrialización sustitutiva de importaciones y para la exportación.

Creación de condiciones para una industrialización más autónoma, integrada y social, no confiscada por fuerzas internacionales ni minorías internas, generadora de fuerzas necesarias para su avance y funcionamiento en beneficio de las mayorías y de la sociedad nacional.

4. Orientación prioritaria hacia los mercados internos y regionales, urbanos y rurales.

Reorientación de la producción hacia los puntos de estrangulamiento (bienes de capital, bienes-salario, insumos básicos, infraestructura económica y social, capacitación y especialización).

5. Redefinición de la jerarquía de necesidades sociales y de las prioridades para su satisfacción.
6. Revalorización de la sociedad y la población rurales, a través de políticas coherentes de productividad, producción, empleo, ingreso y bienestar.
7. Prioridad de la acumulación nacional, y definición de un papel subordinado y controlado para el aporte y la actividad de recursos externos, especialmente la inversión privada extranjera.

8. Fortalecimiento mutuo de la acumulación interna de capital y de los esfuerzos y logros autónomos en el dominio científico, tecnológico y cultural.
9. Redefinición de los modos y prioridades del uso del excedente económico, y garantías para su transformación en capital y su acumulación eficiente, para la creación de condiciones de reproducción ampliada del sistema nacional, y para el refuerzo de la soberanía nacional y de la cooperación regional e internacional.
10. Dotación de condiciones favorables al desarrollo autónomo y libremente creativo de la cultura, la ciencia y la tecnología.
11. Expansión y redistribución progresiva del ingreso, en favor de grupos mayoritarios y regiones subordinadas y postergadas.
12. Promoción del cambio social, sobre todo en cuanto a: igualdad y justicia socioeconómicas: sacudimiento de la apatía, la indiferencia, la falta de participación de individuos y grupos; promoción de su apoyo y de su intervención activa y directa en la economía, la sociedad, la cultura y la política.
13. Alianza real y operativa de grupos dinámicos y transformadores que constituyen la mayoría: trabajadores urbanos, campesinos y asalariados rurales; intelectuales, profesionales, científicos, técnicos, artistas; empresas realmente nacionales; grupos de regiones postergadas; militares que no se resignen a ser meros represores del cambio y gendarmes de ocupación de sus pueblos al servicio de intereses privilegiados y poderes foráneos; grupos confesionales para los cuales la religión y la ética

se identifican con las exigencias de libertad, justicia e igualdad; la juventud, las mujeres, las minorías o mayorías étnicas, víctimas de discriminaciones seculares.

14. Redefinición de las relaciones entre los componentes de la alianza mayoritaria, y las élites dirigentes, sobre todo en lo que se refiere a los apoyos, los controles, los modos de reclutamiento y promoción, la representatividad, la legitimidad y el consenso.
15. Búsqueda y despliegue de mecanismos y procesos de refuerzo de la articulación interna y del consenso nacional generalizado, a favor del desarrollo interno y de la autonomía internacional, como base para un Estado representativo y democrático, consolidado y eficaz.
16. Desarrollo total e integrado por un esquema tripartito: Estado y sector público/sector social/sector privado.

El Estado asume un papel estratégico y rector, para la promoción y administración de los intereses colectivos y el progreso nacional, a partir y a través de una planificación democrática. Ello requiere una redefinición de sus relaciones con los sectores social y privado; la justificación del intervencionismo y la rectoría por los fines y por los resultados.

Se trata de combinar la intervención y la planificación de un Estado fuerte en poderes, recursos y campos de acción, económica y socialmente eficaz, respetuoso de los derechos, libertades e iniciativas individuales, con el aumento de la participación activa y directa de grupos, instituciones e individuos en y sobre el Estado, y en todos los ámbitos

de la existencia social y cotidiana, para recuperar la libertad humana a través de todos los aspectos y niveles, y no sólo en lo meramente político, así como para promover la expansión racional de todas las potencialidades de las personas, los grupos y la sociedad. Este camino/estilo de desarrollo implica y se identifica con un **rescate y replanteo de la democracia** en varios niveles y sentidos que se presuponen y refuerzan mutuamente, con una **sociedad democrática de plena participación**, y con un **Nuevo Estado Democrático de Derecho**. (La fundamentación y caracterización de estas dimensiones la he intentado en otros textos, y exceden los ámbitos del presente.)

## *B. EL NIVEL REGIONAL*

En el nivel de la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, y de ellos con los del Sur, se requiere la emergencia y el fortalecimiento de una auténtica **cooperación política**, y por y para ello:

- a) Esfuerzos y procedimientos de reconciliación de la diversidad de intereses y de solución de divergencias, para decisiones, posiciones y actuaciones comunes, como bloque.
- b) Posibilidades y mecanismos de solución de diferencias entre países, en los espacios propios de América Latina, sin interferencias externas de los centros hegemónicos del Norte, sobre todo las tendentes a dividir al Sur mediante estrategias y tácticas de clasificación-diferenciación y cooptación selectiva.
- c) Garantías colectivas para la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo autónomo, contra actos de hostilidad, represalia o intervencionismo de grandes potencias, sus Estados y transnacionales.

- d) Esfuerzos de coherencia y solidaridad como región, y despliegue de iniciativa política en las relaciones internacionales con el Norte y sus principales componentes, a fin de usar, alternativa y combinadamente:
- i) acciones unilaterales de presión y represalia;
  - ii) demostración de posibilidades de interdependencia y reciprocidad de intereses y otras formas cooperativas;
  - iii) esclarecimiento y persuasión de las opiniones públicas de los países del Norte, sobre problemas en juego, credibilidad de la capacidad de América Latina para las alternativas, represalias, cooperaciones mutuamente beneficiosas;
  - iv) establecimiento de alianzas con fuerzas y organizaciones e instituciones del Norte, con base en coincidencias de intereses, perspectivas y soluciones.

Se debe aprovechar el patrimonio acumulado por América Latina en términos de avances ya cumplidos en instituciones y áreas específicas de cooperación e integración, y de la complementariedad entre distintos actores, esquemas, instrumentos y mecanismos de aquéllas. La estrategia de mayor cooperación latinoamericana, para la mejor negociación global con el Norte, debe construirse y realizarse a partir y a través de la heterogeneidad y diversidad de situaciones e intereses, de orientaciones y comportamientos de los países componentes, más que sobre puntos de divergencia y conflicto. Estos no deben excluir ni dificultar la acción común, sino ser utilizados como supuestos, posibilidades y refuerzos de aquéllas, sobre todo como fuentes de alternativas combinatorias y de complementa-

riedades varias, en términos de posibilidades y recursos, voluntades y capacidades, estrategias y tácticas. Las alternativas combinatorias deberían así incluir, por lo menos, las participaciones e interrelaciones de:

- a) Las unidades nacionales actuales. Ello implica, por lo menos, la admisión que ninguna de ellas, incluso las "Tres Grandes", está ya en condiciones de garantizar su desarrollo autárquico ni sus negociaciones bilaterales exitosas con los centros públicos y privados de poder mundial.
- b) La búsqueda de la asunción de posibilidades de iniciativa y rectoría por acuerdo y acción conjunta de los países en mejores condiciones relativas de la región: México, Brasil, Venezuela, Colombia, Argentina.
- c) Consolidación de agrupaciones subregionales (Grupo Andino, MCCA, CARICOM) como unidades que equilibren la presencia de los "Grandes", y garanticen la expresión y defensa de los intereses específicos y la contribución positiva de sus países miembros. Ello incluye la consideración de las posibilidades de ampliación del Grupo Andino con Chile, del MCCA con Panamá y Belice, del CARICOM con países caribeños aún no incorporados, así como el refuerzo de la participación de Cuba en el proceso integrador.
- d) Reestructuración del sistema interamericano, con un refuerzo del componente específicamente latinoamericano en su seno, y mejoramiento de sus capacidades de relación y negociación con el componente norteamericano (incluso Canadá).
- e) Análisis e intento de avance en cuanto a las posi-

bilidades del SELA como base y actor primordial del sistema político y económico latinoamericano.

Más y mejores desarrollo nacional, cooperación y refuerzo de la autodeterminación colectiva en América Latina, permitirían aunar recursos para acciones comunes en términos de acciones unilaterales, en la región, Sur-Sur, y contra el Norte, y de coincidencias de intereses entre el primero y el segundo. A título de ejemplo, menciono algunas posibilidades que podrían volverse a la vez cada vez más indispensables y posibles, y cuyo tratamiento hice en otros textos anteriores.

- a) El uso de la **corporación pública multinacional** como forma político-institucional-jurídica y operacional.<sup>36</sup>
- b) El despliegue escalonado de fases y formas de avance hacia un Mercado Común Latinoamericano de Ciencias y Tecnología.<sup>37</sup>

- 
36. La propuesta de una corporación pública multinacional la formulé por primera vez en la Facultad de Derecho de Santiago, Universidad de Chile y en la Escuela de Derecho de Valparaíso de la misma Universidad, el 23 y el 25 de agosto de 1967, y en las Sextas Jornadas Chilenas de Derecho Público, sobre "La Integración Fronteriza Chileno-Peruano-Boliviana", Arica, Chile, 20/23 de septiembre de 1967. El texto respectivo aparece en mi volumen "Problemas del Desarrollo y la Integración de América Latina", ya citado, cuya primera edición es de la Escuela de Derecho de Valparaíso, 1967. Sucesivas ampliaciones y elaboraciones de la fórmula se encuentran en M. Kaplan (coautor y compilador), *Corporaciones Públicas Multinacionales para el Desarrollo y la Integración de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972; y en M. Kaplan, "Corporaciones Públicas Multinacionales - Posibles Contribuciones al Desarrollo e Integración de América Latina", en *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, números de agosto y de septiembre de 1970. También, M. Kaplan, "Multinational Public Corporations for Development and Integration in Latin America", en *Transnational Industrial Relations - Proceedings of a Symposium held at Geneva by the International Institute for Labour Studies - Edited by Hans Gunther*, London, Macmillan St. Martin's Press, 1972.
  37. Ver M. Kaplan, "Cooperación internacional en ciencia y tecnología: El caso de América Latina", en *Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria*, No. 6, octubre-diciembre 1980.

A todos estos aspectos, debe comenzar por recordarse que la definición misma de diálogo y las negociaciones globales entre América Latina y el Norte implica cierta ambigüedad. Tanto el Norte como América Latina (y el Sur) son heterogéneos, como bloques y en el seno de los componentes. América Latina y el Sur están formados por naciones y Estados de enorme diversidad desde todo punto de vista. Es indispensable tener en cuenta las especificidades de las diversas categorías de países de América Latina y del Sur, para una tipología de situaciones y estrategias de desarrollo, y de comportamientos (actuales y posibles) en la cooperación regional y en la negociación internacional. También el Norte es bloque de Estados de gran diversidad, v.gr. con la división entre el Norte Occidental y el Norte-Oriental/Soviético, y con países y sectores en crecimiento, o bien estancados y pobres o en proceso de empobrecimiento y satelización hacia los centros de poder internacional. El impacto de la mutación en marcha, de la ÑDMT y de la crisis van produciendo y producirán cada vez más reagrupamientos y reestructuración de coaliciones internacionales, algunas de ellas hoy inconcebibles (recuérdese la hipótesis de la emergencia de dos ejes, Washington-Tokio-Pekin, Moscú-Bonn-París).<sup>38</sup> En consecuencia, ni todos los sectores y países de América Latina y del Sur son necesaria e incondicionalmente aliados entre ellos, ni todos los del Norte son enemigos absolutos y permanentes de los componentes del bloque latinoamericano/sureño. Es necesario refinar o modificar los diagnósticos y pronósticos, las propuestas, las estrategias y tácticas de América Latina y del Sur en las Negociaciones Globales con el Norte.<sup>39</sup>

---

38. Ver Wallerstein, *The politics...*, *Op. cit.*

39. Ver *Ops. cit.* nota 32, y: J. Cotler/R. Fagen (Editors), *Latin America & the United States - The Changing Political Realities*, Stanford University Press, 1974; W. Grabendorff, R. Roett, editores, *América Latina, Europa Occidental y Estados Unidos, ¿Un nuevo triángulo atlántico?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984; H. Skliar (editor), *Trilateralism, The Trilateral Commission and Elit Planning for World Management*, Boston, South End Press, 1980.

El análisis presenta para América Latina un futuro lleno de incertidumbre y amenazas, pero no totalmente bloqueado. El uso inteligente y audaz de una combinación de esfuerzos de desarrollo nacional y de cooperación e integración regional puede reforzar las posibilidades de Negociación Global con el Norte, para obtener el mayor número posible de modificaciones de las estructuras internacionales, como punto de partida de una negociación que acompañe las redistribuciones y transferencias de poder, en mayor beneficio de los interesados y posibilidades de desarrollo de los países latinoamericanos y del Sur.

Para la negociación entre naciones, regiones, superpotencias, bloques, empresas transnacionales, es ineludible tener en cuenta:

- a) Las prioridades y objetivos de las naciones de América Latina y de la región, y del Sur.
- b) El posible atractivo de las propuestas de América Latina y del Sur para el Norte, sus naciones, Estados y transnacionales.
- c) La búsqueda de puntos de equilibrio entre ambos parámetros, lo que a su vez requiere:
  - Una comprensión del medio global: el sistema de relaciones internacionales, el juego de fuerzas y tendencias (generales, sectoriales) dentro de aquél y de las naciones que lo constituyen.
  - La necesidad de información sobre el *background* de los sectores del Norte; intereses y conflictos, puntos de fuerza y debilidad, tendencias actuales y posibles estrategias y tácticas.
  - Revaluación de las relaciones de fuerza —presentes y potenciales— para propuestas, acuerdos, resultados.

Para la estrategia de negociaciones, algunas distinciones útiles son indispensables. Algunos conflictos económicos y políticos se dan entre el Norte y América Latina como regiones con intereses encontrados. Otros se dan dentro de algunos países, o entre países (en el primer caso, según las políticas adoptadas respecto a problemas y líneas de negociación global, algunos sectores pierden, otros ganan, otros son indiferentes o neutrales). Los conflictos de intereses entre dos o más países, o sectores de éstos, pueden ser de corto, mediano o largo plazo. Según qué intereses predominen en diferentes países, del Norte y del Sur, en relación a puntos y líneas de negociación y a las dimensiones temporales implicadas, y según el arbitraje decisivo que los respectivos Estados hagan respecto a los intereses divergentes o confrontados, predominarán las posibilidades de conflicto insoluble, de convergencia o de cooperación entre países del Norte, entre países del Sur, y entre ambos bloques.

A partir de la interdependencia asimétrica entre el Norte y América Latina, la segunda puede y debe invertir-la en su provecho. La multiplicación de países independientes en la región y en el Sur, de instituciones y foros, de centros de poder e influencia, de peligros y crisis, de incertidumbre y catástrofes, ha ido reforzando una interdependencia entre bloques y países, entre problemas y conflictos, entre peligros y amenazas, que atentan contra los componentes del Norte tanto como contra los de América Latina (y el Sur). Ello implica una doble posibilidad: la de pérdida y perjuicios para el Norte por su intransigencia y agresividad, y la de coincidencias (inmediatas y escalonadas en el tiempo, parciales o totales), beneficios y ganancias para ambos bloques.

La **primera alternativa** se identifica con acciones unilaterales de América Latina (y el Sur) en sectores claves: productos básicos, alimentos, energéticos, financiamiento,

comercio, ciencia, tecnología, transportes y comunicaciones, etc. Con base en acuerdos regionales o subregionales, entre áreas de América Latina y de la región como bloque, o del Sur en su conjunto, se manejaría selectivamente las condiciones de acceso de ciertos países y empresas del Norte a los mercados y recursos de América Latina y del Sur, y a las posibilidades de inversión en determinados sectores y ramas; a la creación o ampliación de fuentes de recursos básicos; a la exclusión de algunos de lo que se permitiría a otros. Ello mejoraría sustancialmente las capacidades de América Latina y el Sur en poder de compra, financiamiento, servicios, tecnología, mercados de exportación, códigos de conducta para transnacionales. La crisis mundial, las divergencias y competencias entre Estados y transnacionales del Norte occidental y de éste con el Norte oriental, la rivalidad chino-soviética, la intensificación de los intercambios Sur-Sur en la última década, refuerzan las posibilidades de esa alternativa.

La **segunda alternativa** es la búsqueda de coincidencias de intereses entre América Latina y el Sur, y el Norte, en términos de reducción de peligros, de pérdidas y daños, y de beneficios múltiples y apertura de posibilidades nuevas.

Algunas situaciones y procesos internacionales incrementan la fuerza de los países de América Latina y del Sur, su poder de negociación en las instituciones y centros del sistema mundial, en áreas cruciales. La frustración del desarrollo y la cooperación en América Latina, y del Diálogo de éste con los dos Nortes, aumenta en la primera la posibilidad o la probabilidad de regímenes de diversos signos: de una extrema izquierda "campucheana" al estilo Sendero Luminoso, de un nacional-populismo bajo el liderazgo carismático de una figura y un equipo "ayatolizante", o de un régimen de extrema derecha que repita el precedente del Cono Sur con más fuertes componentes nacional-so-

cialistas que sus antecesores. Cualquiera de estas variedades, más allá de sus diferencias de formas y contenidos, no sólo tendrían consecuencias catastróficas para los intereses y necesidades de la mayoría de su población, sino que serían objetiva y subjetivamente amenazantes o destructivos en cuanto a las posibilidades progresivas del Diálogo y las relaciones entre América Latina y el Norte. Se expresaría la hostilidad visceral de América Latina (y el Sur) hacia el Norte; rompería en la primera el equilibrio de fuerzas, en detrimento de grupos racionales, moderados y no alineados, en favor de los más radicalizados y/o de los partidarios del acercamiento o de la alianza con la URSS y su bloque. Ello facilitaría la intervención (camuflada o abierta) de la URSS y el Este en importantes áreas de la región, sin beneficios sustanciales para el desarrollo autónomo y la influencia internacional de ella, agravando los peligros de su implicación en el conflicto Este-Oeste; limitaría correlativamente la influencia y el poder de negociación de los EE. UU. y el Norte en relación al Sur y al Este.

El Norte y sus apéndices espaciales y sociopolíticos en el Sur, no pueden ilusionarse demasiado sobre sus posibilidades de supervivencia, prosperidad y seguridad, como archipiélagos de naciones y clases privilegiadas en un océano de miseria abismal y desesperanza absoluta para centenares de millones de personas. (No se olvide al respecto que la mutación histórica y la crisis han creado un "Tercer Mundo" y hasta un "Cuarto" en el interior mismo del primero, bajo formas de marginalización creciente, "trabajo negro", "economía subterránea", etc.). La crisis mundial ya reduce el crecimiento para todos. El entrelazamiento entre los conflictos Norte-Sur y Este-Oeste amenaza una paz mundial de por sí parcial y frágil. La década de 1980 prometía y ya comenzó a cumplir una acumulación y ensamblamiento de crisis y conflictos de todo tipo en el Norte y el Sur, en el Este y el Oeste, y entre ellos.

Problemas y peligros comunes a países de diferentes áreas y sistemas son:

- explosión demográfica;
- pobreza y hambre;
- estancamiento con inflación;
- desórdenes monetarios, cambiarios, comerciales;
- la bomba de tiempo demencial del endeudamiento;
- proteccionismo y restricciones al comercio;
- desempleo y marginalización para capas y generaciones enteras de la población, en los Tres Mundos;
- amenazas al medio ambiente y al patrimonio común de la humanidad;
- monopolio de la información y las comunicaciones;
- creciente poder incontrolado de las transnacionales;
- tensiones y conflictos entre países en la competencia por recursos básicos;
- proclividad creciente al autoritarismo, el neofascismo, el militarismo, el armamentismo, a las guerras civiles, y a conflictos internacionales; con proyección de todas estas características al sistema mundial.

Esta gama de problemas y peligros comunes amenazan la supervivencia misma de la especie humana como tal. Puede ser también punto de partida para las coincidencias de intereses entre Norte y Sur, Este y Oeste; de soluciones internacionales y problemas locales; de cambios planificados en las relaciones entre países, regiones, sistemas y bloques. Los países del Norte deben aceptar el nexo en las negociaciones globales entre las principales áreas críticas del desarrollo nacional y del orden mundial, como interdependientes; y a los países de América Latina y el Sur como socios de pleno derecho en discusiones, decisiones y realizaciones en relación a los principales problemas críticos del Nuevo Orden Mundial en discusión, asumiendo nuevas actitudes y responsabilidades al respecto. Las reformas al orden mundial deben abarcar las relaciones económicas; el

modo de organización y funcionamiento de instituciones y centros de decisión internacionales; la ampliación en unas y otros del grado de participación efectiva de todas las naciones; los poderes específicos de competencia. Una vez más, la **primacía de lo político** se exhibe y despliega en el punto de partida, en los contenidos y en los objetivos de las tensiones y conflictos, en los procesos de modificación de los desarrollos nacionales y de las estructuras básicas del orden mundial. “No hace falta la esperanza para emprender, ni el éxito para perseverar”.

*México, D.F., enero 1986.*

## INDICE

<i>Presentación</i> .....	7
<b>I. Desintegración regional y construcción estatal-nacional</b> .....	11
A. Formación del Estado. Creación de la Nación .....	19
<b>II. Inserción internacional, camino de desarrollo y crisis política</b> .....	33
A. Cambio social y crisis política .....	35
B. El Estado-Nación: Intervencionismo y automatización .....	38
<b>III. Política exterior y relaciones intralatinoamericanas</b> .....	43
A. Motivaciones y justificaciones .....	45
B. Insuficiencias y obstáculos .....	47
C. El Estado: coacciones y límites .....	55
D. El impacto de la crisis .....	62
E. El neofascismo .....	66
F. Dilemas del diálogo Norte-Sur .....	74
<b>IV. Hacia una estrategia alternativa</b> .....	83
A. El nivel nacional .....	83
B. El nivel regional .....	88

# **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

## **Consejo**

Thomas Buergenthal  
*Presidente*

Marco Monroy Cabra  
*Vicepresidente*

Carlos Roberto Reina  
*Vicepresidente*

María Elena Alves  
Allan Brewer - Carías  
Margaret E. Crahan  
Carmen Delgado Votaw  
Tom J. Farer  
Eduardo Jiménez de Aréchaga  
Emilio Mignone  
Jorge A. Montero  
Gonzalo Ortiz Martín  
Eduardo Ortiz Ortiz  
Máximo Pacheco  
César Sepúlveda  
Louis Sohn  
Rodolfo Stavenhagen  
Walter Tarnopolsky  
Cristian Tattenbach  
Diego Uribe Vargas  
Fernando Volio Jiménez

## **Miembros Ex-Oficio**

Héctor Fix Zamudio  
Jorge Hernández  
Rafael Nieto  
Pedro Nikken  
Rodolfo E. Piza E.

Sonia Picado S.  
*Directora Ejecutiva*

Héctor Gros Espiell  
*Director Académico*

**Cuadernos de CAPEL.** No. 1 KAPLAN MARCOS, *Participación política, estatismo y presidencialismo en la América Latina Contemporánea*. No. 2 ROSADA HÉCTOR, *Guatemala 1984: elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*. No. 3 SÁCHICA LUIS CARLOS, *Democracia, Representación y Participación*. No. 4 SADEK MARÍA TERESA y BORGES CHEIBUB JOSÉ ANTONIO, *Educación y Ciudadanía: la exclusión política de los analfabetos en el Brasil*. No. 5 ROSENBERG B. MARK, *¿Democracia en Centroamérica?* No. 6 OLIART FRANCISCO, *Campesinado indígena y derecho electoral en América Latina*. No. 7 BIDART CAMPOS GERMÁN J., *Legitimidad de los procesos electorales*. No. 8 FERNÁNDEZ MARIO, *Sistemas electorales: sus problemas y opciones para la democracia chilena*. No. 9 BUTTÉN VARONA NELSON, BREA FRANCO JULIO, CAMPILLO PÉREZ JULIO y SILIÉ GATÓN JOSÉ A., *Legislación Electoral de la República Dominicana*. No. 10 MOLINA JOSÉ ENRIQUE, *Democracia representativa y participación política en Venezuela*. No. 11 HERNÁNDEZ VALLE RUBÉN, *Costa Rica: Elecciones de 1986. Análisis del resultado*. No. 12 VALADÉS DIEGO, *El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo mexicanos*. No. 13 SÁNCHEZ AGESTA LUIS, *Democracia y procesos electorales*. No. 14 HERNÁNDEZ BECERRA AUGUSTO, *Las elecciones en Colombia (Análisis jurídico-político)*. No. 15 BEJEUX JEAN-CLAUDE, GARCÍA LAGUARDIA JORGE MARIO, GUTIÉRREZ CARLOS JOSÉ Y URCUYO CONSTANTINO, *Elecciones y proceso de democratización en Haití*. No. 16 GARCÍA BELAUDE DOMINGO, *Una democracia en transición (Las elecciones peruanas de 1985)*. No. 17 ESCOBAR ARMAS CARLOS, *La Ley Electoral y de partidos políticos de Guatemala, 1985 (Sufragio y democracia)*. No. 18 VILLEGAS ANTILLÓN RAFAEL, *El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica (Análisis jurídico-estructural y técnico)*. No. 19 BREA FRANCO JULIO, *Administración y elecciones. La experiencia dominicana de 1986*. No. 20 FRANCO ROLANDO, *Los sistemas electorales y su impacto político*. No. 21 KAPLAN MARCOS, *Democratización, desarrollo nacional e integración regional de América Latina*.

#### **PRÓXIMOS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN:**

GARCÍA LAGUARDIA JORGE MARIO, *El régimen constitucional de los partidos políticos en América Latina*.

ROSADA GRANADOS HÉCTOR, *Reedición del Cuaderno No. 2 ampliada y revisada*.

BARQUÍN MANUEL, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis*

DA SILVA JOSÉ AFONSO, *Representación Proporcional: efectos corporativos en el Brasil*

**LIBROS:**

VARIOS AUTORES, *Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica: Legislación Electoral Comparada.*

RIAL JUAN, *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema electoral y resultados.*

EL PROTOCOLO DE TIKAL, *Documentos relativos a la constitución de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.*

LEGISLACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE, *Separata. Varios autores. Con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

NOHLEN DIETER, *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate.*

ESPINAL ROSARIO, *Autoritarismo y democracia en la política dominicana.*

**De próxima aparición:**

CONSTITUCIONES VIGENTES DE AMÉRICA LATINA, *coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Unión de Universidades de América Latina. Varios autores.*

FERRANDO BADÍA JUAN, *Del régimen autoritario de Franco a la democracia: la transición política.*

GUÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CENTROAMÉRICA, *varios autores.*

VARIOS AUTORES, *Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay: Legislación Electoral Comparada.*

PRIMERA CONFERENCIA DE LA ASOCIACIÓN DE ORGANISMOS ELECTORALES DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE, *Memoria.*