

CAMBIO
Y
CONTINUIDAD:
EL PACTO ANDINO
EN LA
HISTORIA CONTEMPORANEA

1ª parte

por el prof. CLAUDIO VÉLIZ

Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Entre las tareas con que necesariamente debe enfrentarse el estudioso de los asuntos contemporáneos, está la de discernir de la inmensa masa de información y datos disponibles, los factores políticos y culturales de cambio y continuidad y su importancia relativa. Desde cierto punto de vista, pareciera que cambios y continuidades fueran reemplazándose, superponiéndose, apoyándose y alterándose en un devenir confuso y difícilmente susceptible de ser analizado sin el auxilio de una visión perspectiva. Sin embargo la perspectiva del tiempo ni resuelve el problema, ni tampoco lo hace necesariamente más fácil. Son numerosísimos los casos históricos de factores que han sido mirados con indiferencia durante siglos para adquirir luego una importancia singular a la luz de circunstancias cambiantes que hubiera sido muy difícil si no imposible anticipar. He ahí el caso del Shintoísmo en el Japón; eclipsado durante el largo período durante el cual el país estuvo gobernado por el shogun Tokugawa, empezó a recobrar su importancia hacia fines del siglo dieciocho para luego vertebrar en forma significativa los esfuerzos exitosos realizados durante la restauración Meiji para industrializar y hacer militarmente fuerte a esa nación. Es difícil imaginar que un erudito japonés de fines del siglo diecisiete hubiera podido pensar que el Shintoísmo —tan enfáticamente tradicionalista— llegaría a jugar un papel importante precisamente en la modernización e industrialización del país.

Igualmente inconcebible hubiera sido que —por ejemplo— un observador francés del siglo trece hubiera podido descubrir y analizar dentro de la vida cultural contemporánea aquellas continuidades y factores de cambio que a poco andar harían de la antigüedad grecorromana motivo principal de interés e inspiración para toda Europa. ¿Quién podría suponer que un historiador inglés, testigo presencial de la ejecución de Carlos I por el régimen puritano de Cromwell, imaginaría que trescientos años más tarde Gran Bretaña continuaría siendo una monarquía? Por el contrario, cuán difícil hubiera sido apreciar, el día en que Francia recibió la noticia de la muerte de Napoleón, ¿que aquella gran nación sería tan entusiastamente republicana a la vuelta de pocas décadas?

Todo esto aparece complicadísimo si se mira *a posteriori* y se atribuye a aquellos lejanos

historiadores una intención profética, pero situándonos en el presente y eliminando cualquier afán por auscultar el futuro, enfrentarse con este problema con una actitud científica continúa siendo la esencia misma del quehacer histórico contemporáneo.

Valga este preámbulo para explicar el por qué he escogido este tema discutible y aparentemente vago como digno de reflexión y estudio: estimo importante dedicar tiempo y esfuerzo a tratar de determinar cuáles son los factores de cambio y continuidad que modifican, encauzan, atenúan o dinamizan la actividad política y económica de los países que firmaron el Acuerdo de Cartagena.

Las continuidades

Inevitablemente se corre el riesgo de simplificar al seleccionar sólo algunos aspectos de una rica experiencia histórica para apoyar una hipótesis de trabajo, sin embargo, consciente de este riesgo, me gustaría sugerir que existen en nuestra situación contemporánea tres factores que me atrevería a clasificar como continuidades relativas en nuestro desarrollo histórico y que —según explicaré más adelante— podrían adquirir en estos momentos una importancia muy grande al reforzar y dinamizar ciertos factores de cambio que de otro modo tendrían un efecto más atenuado.

El centralismo político

Primeramente, América Latina en general, y los países del Pacto Andino en particular, poseen una compleja tradición centralista que ha sobrevivido vicisitudes, desafíos y modificaciones institucionales y que hoy día se vislumbra como uno de los factores que afectan con igual intensidad a países tan disimilares como México y Chile; Cuba y Argentina; Perú y Colombia. He examinado esta proposición en algún detalle anteriormente y sólo me referiré a ella brevemente¹.

Estimo que la tradición centralista de América Latina se manifiesta significativamente en la vida política, religiosa y económica de nuestras naciones desde su creación moderna, en el siglo dieciséis, hasta nuestros días, en que ha evolucionado hasta transformarse en un fenó-

¹Claudio Véliz, *Centralism and Nationalism in Latin America*, *Foreign Affairs*, October, 1968; *Centralismo, nacionalismo e integración*, *Estudios Internacionales*, abril-junio, 1969.

meno *sui generis* que con alguna trepidación podríamos denominar "populismo centralista".

Esta tradición centralista nuestra difiere fundamentalmente de aquella que informa los modelos principales de interpretación política y económica provenientes del ámbito nortatlántico y que han sido utilizados en América Latina durante las últimas décadas —sin mucho éxito— como pautas para la acción. Creo que estos modelos incluyen desde luego a cinco corrientes políticas troncales que han dominado nuestra vida pública durante el último siglo —el radicalismo, el liberalismo, el conservantismo, el socialismo y la democracia cristiana— y cualesquiera las variaciones que les han impreso la vivencia latinoamericana, todos tienen un origen común en la interpretación crítica y dinámica que los europeos dieron a los fenómenos que acompañaron a la Revolución Industrial en ese continente durante el siglo diecinueve.

Todos estos modelos participan de una tradición política pluralista, en el sentido que incluye el concepto dinámico de un poder compartido entre un centro y una periferia de grupos de presión relativamente fuertes desde los cuales provienen frecuentemente iniciativas que pueden modificar substancialmente la estructura institucional y la modalidad de conducción de los asuntos públicos. La tradición histórica de América Latina, por el contrario, excluye, en general, el concepto del poder compartido y se ciñe a un cauce centralista definido desde sus mismos orígenes.

Tres omisiones importantes pueden ser seleccionadas para ilustrar esta experiencia histórica. En primer lugar, América Latina nunca pasó por la etapa feudal que de modo tan decisivo modificó las instituciones políticas y sociales de Europa. América Latina fue prácticamente creada a principios del siglo dieciséis —por lo menos tres siglos después de que el feudalismo había desaparecido como factor principal en la vida política de Europa— por la monarquía centralista más fuerte de la cristiandad².

Muerta Isabel la Católica, el rey Fernando de Aragón retuvo en sus manos el poder temporal absoluto no sólo dentro de sus territorios ibéricos, sino que también en las Indias recién conquistadas. Los pequeños brotes de disidencia aristocrática y regionalista dentro de España fueron eliminados rápida y brutalmente y la monarquía central gobernó sin ri-

validades ni oposición dignas de ser mencionada. Pero además, a raíz de la bula *Universalis ecclesiae regimini* otorgada por el Papa Julio II en 1508, el monarca español obtuvo un poder casi absoluto en materias eclesiásticas sobre los territorios del nuevo mundo³. Una generación antes de que Enrique Octavo de Inglaterra desafiara al Papa en su intento por obtener poderes similares, Fernando de Aragón podía vanagloriarse con razón de ser el monarca más fuerte del mundo cristiano, tanto por su hegemonía temporal como por su poder eclesiástico. Fue este monarca, asesorado por ministros tanto y más centralista que él, quien delineó la gran estructura administrativa y política que durante trescientos años canalizó la vida pública de América Latina. El imperio español fue el más centralizado de la época moderna y esa experiencia histórica dejó marcas profundas en la institucionalidad política latinoamericana⁴.

La característica política fundamental del

²La limitación del poder de la nobleza castellana fue uno de los aspectos importantes de la política doméstica de Isabel la Católica. Desde luego las disposiciones financieras que emergieron de las Cortes de Toledo de 1480 y que con tanta austeridad y eficiencia fueran llevadas a la práctica por el confesor de la reina, Fernando de Talavera, redujeron significativamente el poder financiero de los nobles. Luego la prohibición de que construyeran plazas fuertes y la creación de la Santa Hermandad, un cuerpo armada leal a la corona central, limitaron considerablemente su poderío militar. Además, otras disposiciones como la prohibición de batirse a duelo y de adoptar "un estilo real" en sus modales sociales o manera de vestir, contribuyeron a indicar a la nobleza que la monarquía no estaba dispuesta a compartir ni siquiera la apariencia del poder con la periferia. Sobre esto, ver el clásico estudio de William H. Prescott, *History of the Reign of Ferdinand and Isabella the Catholic*, London, 1885, p. 146 et seqq; ver también el sugerente estudio de Luis Vitale, *España antes y después de la conquista de América*, *Pensamiento Crítico*, La Habana, Cuba, abril, 1969.

³John H. Parry, *The Spanish Seaborne Empire*, London, 1966, pp. 154-155.

⁴La fuerte tradición legalista que caracteriza la vida pública de nuestra América Latina corre paralela con el centralismo autoritario impuesto desde Madrid por Fernando de Aragón. Vale la pena recordar que uno de los factores principales en la unificación de la península fue el desarrollo gradual de un sistema jurídico centralizado que desde el Fuero Juzgo, pasando por las Siete Partidas hasta la Nueva Recopilación de Leyes de España de 1576, fue incorporando y sistematizando —con más o menos

feudalismo no es, como lo suponen algunos, el maltrato de los campesinos o subordinados, sino una distribución del poder político efectivo entre un centro relativamente débil y una periferia de grandes señores, duques y marqueses, relativamente fuerte. No está demás recordar que hubo momentos en la historia de Europa en que esta periferia tenía su propio sistema fiscal, sus aduanas, ejércitos y sistemas de pesos y medidas. Esto no ocurrió en América Latina. Aquí hubo —y los hay aún— terratenientes tiránicos y caciques locales inescrupulosos, pero sólo en muy contadas ocasiones —y nunca con resultados duraderos— han podido desafiar exitosamente el poder ejercido por el centro. Estos caciques regionales incluso cuando aparecieron más prósperos e influyentes, o más decididos a desafiar el poder central, fueron casi sin excepción usuarios eficientes de las migajas de poder que caen de la mesa central, o políticos resentidos con la pérdida de los favores del Gobierno metropolitano⁵.

El sistema paternalista y centralizado que regía la vida pública de nuestra América en forma minuciosa y legalista desde los centros burocráticos de la península, se mantuvo en relativo buen funcionamiento —atendiendo a la inmensa extensión de los territorios que cubría— durante tres siglos. Las dificultades de comunicación no fueron suficientes para atenuar el control que emanaba desde Madrid donde hubo poder suficiente para dar fuerza a los brazos administrativos más largos de la Cristiandad. El proceso de descomposición que terminó con el desmembramiento del Imperio a partir de 1810 no significó un cambio substancial en esta modalidad centralista y

éxito— la abundante y compleja legislación existente. No es sólo coincidencia que en fecha tan temprana —para América Latina— como 1511, emergiera en España el Consejo de Indias que era primordialmente un cuerpo legal y que durante todo el primer período de conquista y consolidación fuera el abogado letrado el personaje más leal, más importante y más respetado de los servidores de la corona en América. “La más seria obligación que su Majestad reconoce en sus nuevos territorios de Indias es la de proveer justicia abundante”, es una frase recurrente que refleja fielmente el estilo e intención de la monarquía paternalista. Ver John H. Parry, op. cit., pp. 192-195.

⁵Sobre esto, ver, José Carlos Mariategui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Santiago, 1955, pp. 144-169.

paternalista puesto que las revoluciones de la Independencia no sólo fueron planteadas en primera instancia como esfuerzos legitimistas, sino que al adquirir eventualmente un carácter abiertamente separatista, el centralismo madrileño pasó sin mayor atenuación a cada una de las respectivas capitales latinoamericanas: México, Lima, Bogotá y Santiago y cada una de las metrópolis locales, tomaron firmemente en sus manos las riendas que había aflojado la península. No está demás anotar que en cierto sentido los movimientos de 1810 tienen más en común, por ejemplo, con el separatismo de Mr. Ian Smith en la Rhodesia de hoy, que con movimientos genuinamente revolucionarios tanto en lo social como en lo político.

El centralismo religioso

El centralismo vertebral de nuestra tradición política se refleja también en el ámbito religioso. Aún cuando en varios países de América Latina ha existido durante mucho tiempo una robusta y compleja actitud anticlerical —basta recordar los ejemplos de México, Argentina y Chile como ejemplos— en ninguna de nuestras naciones ha tenido éxito la disidencia religiosa sistemática. No viene al caso entrar a discutir en este momento si acaso la disidencia religiosa es o no un ingrediente principal del liberalismo y del socialismo europeo, pero es muy difícil imaginar la tradición liberal y socialdemócrata del hemisferio Norte en la ausencia de una actitud latitudinaria en materias de religión⁶. En América Latina, sin embargo, el problema ni siquiera alcanzó a plantearse puesto que nunca hemos tenido nada comparable con el fenómeno de la disidencia religiosa europea: la autoridad del catolicismo nunca ha sido desafiada desde adentro. Indudablemente ha habido fuertes movimientos anticlericales, pero iglesias incendiadas y sacerdotes asesinados no constituyen una alternativa viable al poder religioso central. La extraordinaria resistencia y capacidad de supervivencia del catolicismo oficial se debe en parte a su flexibilidad pero también en parte importante a esta ausencia de desafíos significativos. He ahí, por ejemplo, el caso de México, nación en la que varias generaciones de revolucionarios han

⁶En esto me apoyo en el magistral estudio de P. W. , *Religion and the Rise of Capitalism*, London, 1926, especialmente el capítulo cuarto.

hecho del anticlericalismo un aspecto principal de sus postulados y que incluso hoy día estima más llevadero mantener relaciones diplomáticas con Cuba que con la Santa Sede y donde, sin embargo, el catolicismo mantiene sin mayor dificultad su calidad de iglesia absolutamente mayoritaria.

La solución de este falso dilema es sencilla: las religiones complejas, así como las ideologías y sistemas filosóficos, sólo admiten comparación, y por ende, desafío, de sistemas equivalentes y alternativos. El anticlericalismo no es una religión, como el Metodismo inglés o el Presbiterianismo escocés: ni siquiera admite las reglas del juego y por consiguiente no constituye una alternativa viable. Si de jugar ajedrez se tratara, el anticlericalismo sería el equivalente de darle un manotazo al tablero y echarlo al suelo con todas sus piezas: de ningún modo puede esto ser descrito como un gambito triunfante.

Cabe agregar que en la tradición histórica del ámbito nor-Atlántico, la disidencia religiosa recibió fuerte apoyo popular en las regiones industrializadas. Incluso hoy día se observa que aquellas regiones de las Islas Británicas donde prevalecen las denominaciones disidentes son también aquellas más afectadas por la Revolución Industrial. De la disidencia religiosa —dentro de un ámbito de tolerancia— a la disidencia política, hay una distancia muy corta y no precisa de excesiva erudición el descubrir el ancestro religioso de la gran mayoría de los movimientos políticos reformistas y revolucionarios que surgieron en el hemisferio Norte durante el último siglo.

Hoy día en América Latina es muy claro que existen disensiones internas en el catolicismo; pero antes que desacuerdos que pudieran llevar a un movimiento disidente en lo religioso, éstas reflejan inquietudes sociales y políticas y no es fácil ver como pudieran éstas evolucionar de modo tal que desembocaran en planteamientos doctrinarios religiosos alternativos. Incluso el notable crecimiento del protestantismo durante las últimas décadas no alcanza a constituir una alternativa de significación por lo menos a corto plazo: en Chile y Uruguay que tienen las minorías no-católicas más importantes, los protestantes no superan el diez por ciento de la población.

El centralismo económico

A la tradición centralista en política y religión, hay que agregar la robusta tradición

centralista en el ámbito económico, derivada en parte de la península y reforzada por las circunstancias especiales que han acompañado a la industrialización de nuestra América Latina.

En la Europa de los siglos diecisiete y dieciocho, cuando se generó el capital y las actitudes industriales modernas que llevaron a la Revolución Industrial, la acumulación de capital industrial fue el resultado marginal de una manera de vivir y los primeros centros dinámicos de decisión en este ámbito fueron geográfica y políticamente periféricos, es decir, alejados de las fuentes del poder político central. Los artesanos puritanos que perfeccionaron los métodos de fundición del hierro y el acero vivían en condados fronterizos con Gales, rara vez habían visitado Westminster y no tuvieron apoyo estatal para la prosecución de sus tareas. Su laboriosidad era el reflejo de una convicción religiosa y no hubiera variado de haber sido apoyada o disuadida desde Londres. La intervención del Estado central en el proceso de la industrialización de las naciones de Europa fue tardío y vacilante y no alcanzó a reflejarse sino muy excepcionalmente en los modelos de interpretación no-revolucionarios que enmarcaron la comprensión intelectual y política del proceso⁷. Finalmente, puede observarse que la incorporación de las nuevas técnicas industriales en forma masiva a la sociedad europea reforzó considerablemente la posición de poder de la burguesía industrial y generó a la vez una nueva clase proletaria industrial que habría de desempeñar un papel de importancia señera durante los siglos diecinueve y veinte.

Ninguna de estas consideraciones parecen tener aplicación en el caso de América Latina. Aquí la industrialización ha sido un proceso de substitución de importaciones causado principalmente —y en forma casi accidental— por factores externos como la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial⁸. La tecnolo-

⁷Desde luego hay excepciones, Friedrich List, por ejemplo, empezó a publicar su influyente Sistema nacional de economía política, en 1841, pero sus ideas no fueron adoptadas sino hasta después de su muerte acaecida en 1846.

⁸Los efectos de la crisis de 1929 en la iniciación del proceso de industrialización masiva fueron particularmente importantes en Brasil, ver Celso Furtado, *The Economic Growth of Brazil*, University of California Press, 1963, pp. 203-224.

gía industrial necesaria para llevar adelante este proceso ya había progresado lo suficiente para poder ser descrita como esencialmente capital-intensiva, necesitando de una fuerza de trabajo relativamente reducida, mejor entrenada y recibiendo salarios relativamente elevados: a todas vistas un conglomerado diferente de aquel que los analistas de la segunda mitad del siglo diecinueve en Europa tenían en mente cuando usaban la frase "proletariado industrial". Además esta tecnología avanzada fue incorporada por una sociedad que ya poseía con mucha anticipación, una civilización urbana preindustrial compleja⁹. Las decisiones que llevaron —cualesquiera las causas— a la rápida industrialización de gran parte del ámbito latinoamericano, no fueron de origen periférico sino que originaron del poder central estatal y fueron apoyadas decididamente a través de programas de subvenciones, tarifas discriminatorias, canalización de créditos y políticas de fomento industrial administradas por agencias estatales¹⁰. No fueron, en consecuencia, ni el producto de las actividades de una burguesía industrial extraestatal de corte clásico, ni generaron el desarrollo de una burguesía moderna, vanguardista, reformista y nacionalista de ese tipo¹¹. De ahí que los cambios sociales y políticos tradicionalmente asociados con la Revolución Industrial europea y que muchos esperaban que se reprodujeran en América Latina, no se han realizado; ha habido muchos cambios, sin duda alguna, pero

éstos escapan de los modelos europeos y obedecen a factores intrínsecamente latinoamericanos que aún esperan un esfuerzo de estudio, análisis e interpretación general que incorpore lo acaecido en nuestro continente en toda su rica particularidad.

El centralismo tradicional, reflejado significativamente en lo político, lo religioso y lo económico, ha llegado hasta nuestros días¹². Las cuatro experiencias revolucionarias más importantes de este siglo han tratado de reconstruir el edificio institucional obedeciendo a planteamientos doctrinarios notablemente diferentes, sin embargo todas, en menor o mayor grado, se han movido hacia la institucionalización de regímenes de partido único.

¹²Conviene advertir que durante el siglo diecinueve nuestras naciones se apartaron perceptiblemente de esta tradición centralista como resultado, en parte, de la extraordinaria prosperidad económica de sus grupos rectores, especialmente durante la segunda mitad del siglo y hasta la postguerra de 1918. La prosperidad resultante de las grandes exportaciones de productos primarios actuó como una especie de lubricante que eliminó las fricciones entre una superestructura dependiente en lo cultural, lo político y lo económico y que obedecía al anhelo entusiastamente expresado de aquellos grupos rectores de imitar a Europa en todo sentido. Así se importaron planteamientos filosóficos (el Positivismo, por ejemplo), doctrinas políticas, arquitectura, modas en el vestir, muebles, sistemas educacionales, etc. Pero bajo gruesas capas de cultura Europea importada, permanecía latente la fuerte tradición centralista nuestra que hubo de aflorar cuando la crisis de 1929 eliminó el lubricante y obligó a los latinoamericanos a considerar con severidad y urgencia la verdadera naturaleza de sus sociedades y los instrumentos disponibles para mejorarlas.

Esta experiencia no ha sido excepcional, considérese por ejemplo, el caso de Turquía. La aspiración suprema de los reformadores liberales del siglo diecinueve fue la de transformar a esa nación en una monarquía constitucional Europea. Esto lo consiguieron teóricamente en 1876 con una constitución copiada prácticamente *verbatim* de la constitución de Bélgica. Esta constitución fue suspendida por Abdulhamid en 1878 pasando a ser el símbolo del movimiento de los Jóvenes Turcos que, triunfantes en 1908, procedieron a restaurarla. Fue sólo durante la década de 1930, que Turquía aceptó la responsabilidad de gobernarse con instrumentos propios surgidos de la comprensión cabal de la relación eficiente que debía existir entre sus aspiraciones reformistas y modernizadoras y su tradición histórica. Ver, Bernard Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, Oxford University Press, 1968, pp. 362-363.

⁹Desde luego en los principales países de América Latina existía un movimiento sindical fuerte y militante, cosa que no ocurrió en Europa durante la primera época del desarrollo industrial. La nueva fuerza de trabajo industrial se incorporó sin mayores dificultades dentro de este marco sindical lo que le permitió desde un principio defender niveles de ingreso superiores a los que obtuvieron, por ejemplo, los trabajadores industriales británicos o belgas al iniciarse la industrialización de esas naciones.

¹⁰Esta generalización —como todas las que se refieren a América Latina— admite excepciones. Es claro que el papel de la empresa privada en Venezuela y Colombia, ha sido más importante, por ejemplo, que en Brasil, México y Chile, pero subsiste la duda de si hubieran podido hacer todo lo que hicieron sin apoyo estatal.

¹¹Para un análisis más detallado de este punto, ver Claudio Véliz, Ed., *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, Introducción.

El PRI mexicano se ha transformado en un verdadero símbolo centralista por derecho propio; el régimen cubano, luego de algunas vacilaciones preliminares, ha desembocado asimismo en un sistema de partido único y la explicación de esto, a mi entender, está más relacionada con el hecho de que Cuba participa absolutamente de la tradición centralista latinoamericana que con su novedoso comunismo. La revolución boliviana también hizo un esfuerzo importante por establecer un régimen de partido único alrededor del MNR; el que esto fracasare aparentemente no disminuye la significación del intento y no está de más anotar que el actual Gobierno de Bolivia no ha tratado con mucho entusiasmo de alejarse del centralismo de sus predecesores. El caso del Perú es igualmente decidir mientras que la tendencia que se percibe en otros países de la región, incluso aquellos con regímenes democráticos pluripartidistas y de gran sofisticación, es claramente hacia un incremento del poder central del estado.

En las recientes elecciones chilenas, las tres candidaturas —desde puntos de vista abiertamente discrepantes— coincidían en demandar mayor poder central, ya sea a través de modificaciones de la Constitución, ya sea entregando crecientes atributos y responsabilidades al sector estatal en materias económicas y sociales.

Esta tradición centralista latinoamericana corre paralela —en nuestros días— con una tendencia mundial hacia una mayor intervención estatal en los asuntos públicos que es a su vez uno de los resultados del desarrollo de las técnicas administrativas y de comunicación, documentación y computación. Pero mientras en países como Estados Unidos, Australia o Gran Bretaña, tales tendencias chocan contra un marco conceptual pluralista, periférico en la distribución del poder y más bien liberal en su apreciación de la responsabilidad política, en América Latina no hace sino reforzar la corriente que nos mueve hacia un incremento cuantitativo y cualitativo del control central.

De este modo se explica en parte por qué el hábito institucional del compromiso entre centros alternativos y coexistentes de poder político no tiene una significación esencial en la tradición histórica de América Latina: la necesidad persistente que obligó a los centros de poder europeos —hasta el día de hoy— a negociar equilibrios cambiantes con una peri-

feria relativamente fuerte es de menor importancia en esta parte del mundo.

Una compleja tradición diplomática

El segundo factor de continuidad que considero importante se refiere a la peculiar tradición diplomática de nuestros países durante las décadas de vida republicana. Me parece razonable sugerir que de esta tradición surgen actitudes, hábitos, tendencias y experiencias funcionales que contribuyen notablemente a diferenciar a nuestras naciones de aquellos países medianos y pequeños que, al entender de algunos, constituyen un llamado Tercer Mundo, y que sólo en fecha muy reciente han debido aceptar la responsabilidad de dirigir su política exterior, y esto, bajo la sombra de la ingerencia universal de la Guerra Fría. Además, estimo que tomada conjuntamente con nuestra tradición centralista, este segundo factor de continuidad relativa contribuye también a delinear una situación cualitativamente diferente de aquella en que se encuentran la gran mayoría de los países medianos y pequeños del mundo actual.

Durante los trescientos años de la colonia, la aspiración del liderazgo político, económico y social de los dominios de la corona, era ser como los españoles; imitarles, aspirando al reconocimiento que entregaban su confianza en cargos de responsabilidad; quizás aspirar al elevado honor de ser recibido por la corte peninsular. La circunstancias que acompañaron la emergencia de nuestros países de aquel estado de vasallaje —una revuelta inicialmente legitimista seguida de una cruenta y prolongada contienda armada— determinaron un rechazo psicológico y político en contra de la metrópoli que se reflejó en la búsqueda de otros horizontes europeos para las nacientes repúblicas. De este modo, en lugar de un nacionalismo introspectivo, creció en nuestro ámbito intelectual una leyenda negra que obscurecía todo lo acontecido antes de 1810 y glorificaba todo lo acaecido desde entonces. Tal actitud tendió a cercenar —sin un éxito definitivo, por supuesto— nuestras raíces históricas y resultó en una natural gravitación hacia otros centros creativos, especialmente aquellos de la Europa que se movía hacia la cúspide de su influencia política y económica sobre el mundo contemporáneo. Hubo, desde luego, quienes intentaron encontrar en la América precolombina la simiente que dinamizara y vertebrara las tareas de la construc-

ción de las nuevas naciones, pero estos esfuerzos escasamente tienen un valor anecdótico y simbólico que no alcanzó a echar raíces fuertes. Es posible sugerir, por consiguiente, que nuestra América salió de una dependencia cultural para sumergirse en otra; se trataba entonces, rechazando todo lo hispánico, de ser como los admirados franceses o británicos. Vestirse como ellos, imitarles en la conducción de los asuntos públicos; adoptar con entusiasmo sus métodos educacionales, su ciencia y su tecnología; construir casas, pintar cuadros y componer música como ellos, incluso, pensar como ellos. Quizás un poco injustamente, esta actitud europeizante ha pasado a ser simbolizada por aquel famoso subtítulo de la primera edición del *Facundo* de Domingo Faustino Sarmiento que planteando el dilema, civilización y barbarie, determinó para muchos que ni siquiera leyeron el libro, las alternativas abiertas para el nuevo latinoamericano ilustrado; ser como los europeos era ser civilizado, ser como nosotros, era ser bárbaro.

La aristocracia bonaerense se educaba en inglés y la de Caracas, en francés; la distancia cultural era brevísima entre Lima y París o entre Santiago y Londres, pero la distancia geográfica y política era vasta y América Latina apenas si se perfilaba muy tenuamente sobre el horizonte político de las cancillerías europeas¹³. Los sistemas de equilibrio de poder del viejo continente no incluían en parte alguna a los países de América Latina; la compleja orquestación del "concierto europeo" no incluía ni instrumentos ni melodías latinoamericanas. La distancia, incluso luego del perfeccionamiento de la navegación a vapor, era enorme y se erguía como frontera tremenda e insalvable¹⁴.

Además, las circunstancias contemporáneas que afectaban la política externa de las Grandes Potencias, se tradujeron en una especie de "pausa imperial" que coincidió con el período durante el cual las repúblicas nacientes

¹³Es notorio que cuando bajo el Ministerio del Barón de Río Branco, el Brasil efectuó su famoso viraje político externo, alejándose de Europa y estableciendo una "relación especial" con los Estados Unidos, en el viejo continente, decisivo cambio político pasó inadvertido, ver, E. Bradford Burns, *The Unwritten Alliance, Rio Branco and Brazilian-American Relations*, Columbia University Press, 1966., p.181.

¹⁴Esta "tiranía de la distancia" afectó de modo muy diferente, por ejemplo, a las posesiones británicas que se

empezaron a estructurar sus políticas externas. Gran Bretaña había perdido mucho de su entusiasmo por las aventuras extranjeras luego del fiasco de la Independencia de los Estados Unidos y de la larga y costosa guerra contra Francia y la opinión pública británica consideraba a las colonias como fuentes inagotables de gastos que debían al fin de cuentas ser pagados por los contribuyentes de la metrópoli¹⁵. Respecto de América Latina, Gran Bretaña no tuvo pretensiones de expansión territorial, cuidándose sin embargo, de no permitir que otras potencias europeas cayeran en la tentación de llenar el vacío que dejaba su relativa indiferencia¹⁶. Más adelante, el re-

encontraban en circunstancias comparables. Ver, por ejemplo, el extraordinariamente lúcido e importante estudio del historiador australiano Geoffrey Blainey, *The Tyranny of Distance*, Melbourne, 1966. Desde luego, a pesar de la distancia y del grado significativo de autonomía obtenido por los estados australianos antes de la Segunda Guerra Mundial, esto no se reflejó en la política de defensa y en la conducción de los asuntos exteriores.

¹⁵"From the point of view of the mother country territorial sovereignty over these vast and distant spaces was a privilege for which the taxpayer was heavily charged at a time when the British exchequer had to meet interest on war debts and the transition from war to peace. Thus the colonies seemed merely a burden. This attitude lasted for half a century and indeed reached its climax after 1850... The new industrial economy in its earlier stages discounted the value of an empire to serve an outworn mercantilist system. Free traders had no use for colonies, and for a long time the colonial market was small and unimportant". Ver, Sir Llewellyn Woodward, *The Age of Reform, 1815-1870*, Oxford University Press, 1962, pp. 365-366.

¹⁶Ver, Burr, op. cit., p. 8. Esta actitud de Gran Bretaña se manifestaba hasta en incidentes de menor importancia. Por ejemplo, durante el año 1829, hubo negociaciones de nivel secundario entre oficiales franceses y representantes chilenos respecto de concesiones para aprovisionamientos navales que Francia deseaba obtener en la isla de Chiloé. Estas negociaciones fueron eventualmente interrumpidas por Chile, pero antes de que esto se supiera en Gran Bretaña, el Ministro de Relaciones Exteriores, Lord Aberdeen, envió una comunicación reservada sobre el particular al Cónsul Británico interino en Valparaíso, explicando que el Gobierno de S.M.B. se oponía absolutamente a cualquier concesión y que si Chile acordara entregar las concesiones solicitadas por los franceses, Gran Bretaña se vería obligada a postergar el reconocimiento diplomático de la independencia chilena. Ver, Foreign Office papers, F.O./16, vol. 9, fols. 3-6, Public Record Office, Londres.

surgimiento de interés por la India y el Lejano Oriente mantuvo al coloso británico efectivamente alejado de nuestras costas. Igual cosa ocurrió con Francia que, abrumada por el desastre de la aventura bonapartista en México y ocupada con su confrontación con Prusia, no tuvo ni la inclinación ni la capacidad real para pretender extender su influencia sobre América Latina. Claro está que estas limitaciones no fueron absolutas puesto que el control francés sobre la Cochinchina se concretó precisamente durante la década de 1860 aunque aparentemente el esfuerzo marcó los límites de lo posible en las circunstancias.

En cierto sentido —y para establecer una comparación lícita— tanto el Japón como la América Latina usufructuaron, de modo diferente, de esta “pausa imperial” que cesó con la rápida e inescrupulosa colonización de África por las Grandes Potencias que, por añadidura, nuevamente contribuyó a alejar de América Latina la atención expansionista de Europa.

De este modo, la distancia y la buena suerte se unieron para que nuestras naciones quedaran relativamente al margen de una política mundial que se caracterizó —si se toma el período entre la Guerra de Crimea y la Primera Guerra Mundial— por una tendencia imperialista y la división del mundo extraeuropeo en colonias y zonas de influencia directa. Era improbable en estas circunstancias que la diplomacia de las jóvenes repúblicas gravitara principalmente hacia los asuntos políticos mundiales: por lo menos es razonable suponer que una dosis de sentido común bastaba para impedir que esto sucediera. Lo que si tuvo lugar, fue una fuerte canalización y concentración del interés de nuestras cancillerías hacia los asuntos políticos intralatinoamericanos. A esta tarea, nuestros diplomáticos del siglo pasado aportaron un instrumental variado e impresionante; desde luego, casi sin excepción, quienes practicaron la diplomacia eran hombres ilustrados y conocedores de toda la compleja gama de actividad política internacional tal cual se practicaba desde las cancillerías de las Grandes Potencias. Aparte del ritual de la diplomacia —del cual gustaban y practicaban con entusiasmo y en un francés muchas veces impecable— utilizaron su entrenamiento, casi inevitablemente jurídico, en aplicar y a veces innovar, sobre los diversos procedimientos legales utilizados en las transacciones internacionales.

Se creó de este modo, en nuestra América La-

tina, una especie de microcosmos de la política mundial. Durante el centenar de años que precedió a la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre las naciones de esta parte del mundo, pasaron por todas las complicadas variaciones del arsenal conceptual e instrumental desarrollado en Europa; hubo guerras internacionales, arbitrajes, pactos secretos, sistemas de equilibrio de poder, coaliciones defensivas y ofensivas y variaciones sobre cada uno de estos temas. En apariencia y realidad, quienes practicaron la diplomacia en América Latina durante esas décadas, dominaban las formas de esta disciplina en forma consumada, pero existía entre las formas diplomáticas y la apreciación de lo que constituía el interés nacional, que, al fin y al cabo, es el que determina la conducción de los asuntos externos, una relación anómala: la distancia geográfica y política obligaba a dirigir la atención de las cancillerías hacia los negocios intralatinoamericanos, mientras que la estrecha relación cultural con Europa que dominaba la vida doméstica al nivel de los grupos rectores de nuestros asuntos públicos, generaba definiciones del interés nacional que eran francamente dependientes. Si se acepta que la política exterior de cualquier país refleja generalmente la apreciación que su liderazgo tiene de lo que constituye este interés nacional, entonces es posible concluir tentativamente que el complejo virtuosismo de la diplomacia latinoamericana de la época fue víctima de esta dependencia. Quizás a riesgo de exagerar un poco, se podría sugerir que la aspiración de nuestras cancillerías era hacer de América Latina una pequeña Europa e incluso cuando las naciones de más peso se apartaron de la tutela voluntaria del viejo continente —Brasil, bajo el liderazgo de Río Branco, por ejemplo— lo hicieron para buscar otra gran potencia a cuya sombra pudieran albergarse¹⁷.

¹⁷Sobre esto, ver el excelente estudio de E. Bradford Burns, “To strengthen the friendship between Brazil and the United States was one of the basic objectives of Rio Branco’s foreign policy. Building upon existing foundations, the foreign minister succeeded in diplomatically aligning the two nations...” p. 76, and ...“Foreign reactions to the shift of Brazil’s diplomatic axis from Europe to the United States varied considerably: in Europe it seemed to have gone unnoticed... while in South America, sensitive to all subtleties, real or imagined, of continental diplomatic maneuverings, the change was noted almost at once. Chile, Brazil’s closest South Ame-

A pesar de esto, subsiste la validez instrumental de la tradición diplomática intralatioamericana como factor de continuidad funcional. En todo el ámbito que rodea al Océano Pacífico, sólo Rusia y los Estados Unidos tenían políticas exteriores estructuradas funcionalmente con anterioridad a las naciones del Pacto Andino. Incluso el Japón sólo se incorporó al ámbito internacional a mediados del siglo diecinueve mientras que naciones de la importancia de Australia enviaron sus primeros embajadores al exterior a fines de 1939 —ciento veinte años después que Colombia, las Provincias Unidas del Río de la Plata y Chile enviaron sus primeros ministros plenipotenciarios a las grandes capitales europeas. Más aún, la conducción de los asuntos externos y de defensa de Australia, dependieron directamente de Gran Bretaña prácticamente hasta comienzos de 1942, cuando el Primer Ministro John Curtin adoptó —por primera vez— una decisión que contrariaba directamente los deseos del Gobierno británico¹⁸. Cabe anotar que aquella decisión del Premier Curtin, estuvo íntimamente —y en forma característicamente pragmática— conectada con su

ican friend, accepted, even welcomed, the rapprochement: Argentina, Brazil's chief rival, reacted adversely..." p. 181.

¹⁸"At the time of Munich Australia, unlike Canada and South Africa, had no diplomatic missions in any foreign country. Despite the re-establishment in 1935 of a small and separate Department of External Affairs, and recruitment for this department of a few officers with overseas experience and training, Australia had as yet no sufficiently organised Foreign Office supported by diplomatic establishments overseas to provide essential information and comments necessary for the formulation of a distinctively Australian foreign policy" Sir Alan Watt, *The Evolution of Australian Foreign Policy, 1938-1965*, Cambridge University Press, 1967, pp. vii-viii. Más adelante, en pp. 24-25, agrega "...the Prime Minister (Menzies) was not making on behalf of Australia, a declaration of independence of British foreign policy... rather... he held to the view expressed by him in the House of representatives on 5 October 1938, namely that 'the British Empire exercises its greatest influence in the world... when it speaks with one concerted voice'. This interpretation is supported by the Note handed by the British Embassy to the State Department on 30 November 1939, in connexion with the appointment of Casey as first Australian Minister to Washington, which includes the sentence: "This arrangement was not to denote any departure from the diplomatic unity of the Empire..."

convencimiento de que la defensa de Australia dependería de ahí en adelante, principalmente de los Estados Unidos¹⁹. En cierto modo, el cambio de orientación de la política exterior de Australia en 1942 es comparable con aquel cambio de orientación de la política del Brasil mencionada más arriba. Es sólo en fecha muy reciente y quizás en forma importante como consecuencia de la decisión británica y estadounidense de atenuar su presencia militar en la región del Sureste asiático, que Australia se ha visto en la necesidad de iniciar la formulación de una política exterior propia, que no sea necesariamente el reflejo simpático de la política externa de potencias aliadas.

Es indudable que comparada con las experiencias de naciones como Japón, Australia, Canadá y Nueva Zelanda —de importancia señera en la región del Pacífico—, la compleja y larga tradición diplomática de las naciones signatarias del Acuerdo de Cartagena, presenta características que la diferencian notablemente. En cuanto a las otras naciones de la región: Filipinas, Malasia, Singapur, Indonesia, Tailandia, las dos Coreas, China y Taiwan, indudablemente ya sea por lo reciente de su creación como estados independientes o por la naturaleza especialísima de su posición en el contexto internacional, se diferencian tam-

¹⁹El 10 de diciembre de 1941, la aviación japonesa atacó y hundió los acorazados británicos Prince of Wales y Repulse, frente a la costa malaya; el 26 de diciembre, la guarnición británica y canadiense en Hong Kong se rindió ante el avance japonés; otro ejército japonés avanzaba ya sobre la provincia de Johore y sólo la fortaleza de Singapur ofrecía una línea de defensa para Australia. El 29 de diciembre, el Primer Ministro John Curtin se dirigió a sus conciudadanos explicando, "...sin inhibiciones de ninguna especie, quiero dejar abundantemente claro que Australia mira ahora hacia los Estados Unidos (para su defensa)... dedicaremos toda nuestra energía a la preparación de un plan, con los Estados Unidos como piedra angular, que permita a nuestro país recobrar la confianza de ser capaz de resistir hasta que cambie el curso de la guerra y se pueda derrotar al enemigo..." Menos de dos meses más tarde, se rendía Singapur y dos días después, en una decisión sin precedentes, el Gobierno australiano rechazaba una solicitud británica de enviar la Séptima División Australiana al teatro bélico de Birmania, optando por retornarla a Australia para defender su territorio contra el inminente ataque japonés. Ver, Manning Clark, A. *Short History of Australia*, Sydney, 1963, pp. 224 et seqq. También, O. K. K. Spate, *Australia*, Melbourne, 1968, pp. 91-93.

bién significativamente del contexto histórico reciente que ha marcado el desarrollo de la política exterior de los países andinos.

Geopolítica centrípeta entre los Andes y el Pacífico

De prosperar la iniciativa suscrita en el Acuerdo de Cartagena por Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Chile, esta coalición tendrá la singular distinción, entre aquellas que tienen vigencia real en el mundo contemporáneo, de reclamar una de las tradiciones históricas más antiguas. El apreciar selectivamente los hitos que pueden conducir a la definición de una tradición política de gravitación centrípeta a través de varios siglos es un ejercicio riesgoso, sin embargo creo que en este caso, las generalizaciones tienen validez para sugerir un grado de continuidad eficiente que tiene significación contemporánea.

El que un ámbito geográfico tenga límites naturales claros y coherencia interna adecuada, —en cuanto a facilidades de comunicación, recursos accesibles y otros factores— no basta para que dentro de él existan conglomerados sociales igualmente integrados desde un punto de vista político y cultural. Las islas británicas, por ejemplo, son pequeñas y compactas pero dentro de ellas existen por lo menos tres culturas diferentes que incluso hoy, bajo el Reino Unido, no han alcanzado un grado suficiente de integración, por lo menos a juzgar por la opinión de algunos de sus integrantes. Las llanuras europeas han estado habitadas por muchos pueblos de muy diversa cultura política cuyas fronteras han cambiado con frecuencia; los valles alpinos de Suiza encierran asimismo a numerosos grupos culturales con un grado extraordinario de diferenciación. Los ejemplos pueden multiplicarse, sin embargo en el caso de los pueblos que durante muchos siglos han vivido en los valles y mesetas encerrados entre el macizo andino y el Océano Pacífico, parece haber existido una propensión interesante hacia la estructuración de regímenes políticos que extienden su dominio entre ambas fronteras naturales. Acerca de esto no hay, evidentemente, nada inevitable ni absolutamente necesario, pero no deja de llamar la atención el que existan cuatro instancias históricas, distribuidas a través de más de mil años, del establecimiento de regímenes, si no culturalmente homogéneos, por lo menos con un control apreciable

sobre toda la extensa geografía que se extiende entre los Andes y el mar.

Existe controversia acerca de la cronología de la época preincaica, pero para nuestros propósitos basta establecer que en alguna fecha entre 300 D.C. y 1.100 D.C. las culturas de Tiahuanaco extendieron su influencia sobre gran parte de la región andina. Este control llegó bastante más lejos durante el incario y durante las décadas que precedieron el arribo de los conquistadores españoles, el imperio cubría prácticamente todo el ámbito habitado desde el Sur de lo que hoy es Colombia hasta las riberas del Río Maule en el Sur de Chile. Cualquiera la incertidumbre respecto de fronteras verdaderas y cronología, parece claro que entre las culturas de Tiahuanaco y el incario, hubo una instancia histórica que estableció un solo clima cultural y político para la región andina.

El segundo hito de esta continuidad macrohistórica, lo constituiría el régimen virreynal que a través de trescientos años, con variaciones determinadas por las necesidades administrativas del imperio, cubrió la mayor parte del territorio que hoy ocupan las naciones que firmaron el Acuerdo de Cartagena. El área administrativa del Virreynato del Perú no correspondió exactamente con las fronteras actuales de las naciones del Pacto Andino, pero como ámbito de gravitación política, es indudable que aquel fue el mismo del incario y el mismo de nuestra época. En cuanto a la gran diversidad de manifestaciones culturales dentro de tan vasta región, puede observarse que el elemento integrador lo constituyó la incorporación de la cultura española que estableció una *lingua franca*, una práctica administrativa centralizada, un régimen monetario y un control político aceptado generalmente a través de todo el virreynato y sus divisiones subordinadas durante casi tres siglos.

Un tercer hito en esta continuidad histórico-geográfica lo constituye la formación del sistema de equilibrio de poder de la costa sudamericana del Pacífico durante el siglo diecinueve²⁰. Los movimientos de independencia en América Latina tuvieron durante sus primeras etapas un carácter continental que ocultó por lo menos momentáneamente la diferenciación muy clara que existía entre las antiguas colonias españolas y el grado elevado de complejidad cultural y conciencia de formar enti-

²⁰Seguramente los estudios más importantes que se han

dades nacionales separadas. Estos sentimientos se acentuaron en las postrimerías de la lucha contra España y adquirieron especial prominencia durante el difícil proceso de determinar las fronteras de las nuevas repúblicas. Aquellas naciones independientes que se habían formado sobre la base de los antiguos centros virreynales no tuvieron mayor dificultad en establecer su hegemonía sobre la parte principal de los territorios que anteriormente habían estado bajo la administración colonial. Tal fue el caso de México, Colombia, Perú y las Provincias Unidas del Río de la Plata. Entre éstos, sin embargo, y especialmente en América del Sur, había grandes porciones de territorio inadecuadamente explorado donde la administración española no se había preocupado de establecer límites precisos ni entre sus propias divisiones administrativas, ni entre éstas y aquéllas controladas por la corona portuguesa. Así se generaron conflictos de importancia que determinaron primero la estructuración de dos sistemas de equilibrio de poder, uno alineado sobre la costa del Atlántico y que incluía por lo menos al Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina; y otro sobre

publicado acerca de los problemas del equilibrio de poder en América del Sur, son aquellos del Profesor Robert N. Burr, de la Universidad de California. En los párrafos que siguen se hace uso —quizás indebido— de muchos de los resultados de sus estudios y quiero expresar aquí mi sincero reconocimiento. C.V.

la costa del Pacífico e incluyendo a Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Hacia fines del siglo, estos dos sistemas tendieron a integrarse en uno solo con una frontera conflictiva de especial sensibilidad entre Argentina y Chile. El hecho concreto es que los países que ahora forman el Grupo Andino mostraron una muy clara tendencia a establecer un régimen de coordinación interna aún cuando ésta no fuera sino la resultante de rivalidades y temores compartidos.

Finalmente, una cuarta instancia histórica la constituye evidentemente la firma del Acuerdo de Cartagena por las cinco naciones andinas. De ser adoptada la hipótesis de trabajo respecto de la existencia de una tendencia centrípeta en el ámbito enmarcado entre las montañas y el Pacífico, la firma del compromiso andino no podría ser considerada como un evento improvisado o accidental, sino como una manifestación histórica contemporánea de una larguísima continuidad en la conducta de los asuntos políticos de los pueblos de la región andina.

Para resumir, las tres continuidades que, a mi entender, constituyen factores de significación para la comprensión del contexto histórico contemporáneo del Pacto Andino son: el centralismo, la compleja tradición diplomática moderna de nuestros países, y la gravitación centrípeta de los pueblos que durante siglos han habitado las regiones entre los Andes y el mar.

(Concluye en el próximo número)