

Cambio y continuidad: el Pacto Andino en la historia contemporánea

CLAUDIO VÉLIZ, Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile desde su fundación, en 1966, posee el grado de Ph. D. (Historia económica) de la Universidad de Londres. Es miembro de la Royal Historical Society y entre sus obras se cuentan, *Historia de la Marina Mercante de Chile*, Santiago, 1961, (Ed.) *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford University Press, 1965, (Ed.), *The Politics of Conformity in Latin America*, Oxford University Press, 1967. Durante el período 1962-1966, ocupó el cargo de Senior Research Fellow en el Royal Institute of International Affairs, de Londres. Actualmente ocupa además la cátedra de Política Internacional en la Academia de Guerra 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 en que 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 xvii 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 XIII 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 greco-romana 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 de la esencia misma del quehacer histórico contemporáneo.

Valga este preámbulo para explicar el porqué 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 POLITICO

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 disímiles 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 xvi, hasta nuestros días, en que ha evolucionado hasta transformarse en un fenómeno *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 noratlántico 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 ha 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 xix.

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 xvi —por lo menos tres siglos

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

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 rivalidades ni oposición dignas de ser mencionadas. 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 VIII 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 centralistas 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.

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 armado 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 sistematizan-

La característica política fundamental del 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 de más 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 parecieron 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 política 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 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 San-

do —con más o menos 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 Mariátegui, *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Santiago, 1955, pp. 144-169.

tiago, y cada una de las metrópolis locales, tomaron firmemente en sus manos las riendas que había aflojado la península. No está de más 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. Aun 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— 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 aquí, por ejemplo, el caso de México, nación en la que varias generaciones de revolucionarios han 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

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

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 noratlántico, 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 cómo 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 ECONOMICO

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 con-

vicción 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 sustitución de importaciones causado principalmente —y en forma casi accidental— por factores externos como la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial⁸. La tecnología 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

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.

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.

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 estos 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

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.

¹²Conviene advertir que durante el siglo XIX 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 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 XIX 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.

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. 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 decidor 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 presidenciales 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 atribuciones 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 cam-

biantes con una periferia relativamente fuerte es de menor importancia en esta parte del mundo.

UNA COMPLEJA TRADICION DIPLOMATICA

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. Las 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 oscurecía 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 construcción 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 *Racundo*, 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 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 Estados

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 Estados Unidos, en el viejo continente, decisivo cambio político pasó desapercibido, 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 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.

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 resurgimiento 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

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.

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 sí 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 Latina, 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 de-

pendientes. 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 Ríó Branco, por ejemplo— lo hicieron para buscar otra gran potencia a cuya sombra pudieran albergarse¹⁷.

A pesar de esto, subsiste la validez instrumental de la tradición diplomática intralatinoamericana como factor de continuidad funcional. En todo el ámbito que rodea al Océano Pacífico, sólo Rusia y 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

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 Ríó 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 American 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,

anotar que aquella decisión del Premier Curtin, estuvo íntimamente —y en forma característicamente pragmática— conectada con su convencimiento de que la defensa de Australia dependería de ahí en adelante, principalmente de Estados Unidos¹⁰. 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

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..."

¹⁰El 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 Estados Unidos (para su defensa)... dedicaremos toda nuestra energía a la preparación de un plan, con 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 retonarla 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. H. K. Spate, *Australia*, Melbourne, 1968, pp. 91-93.

naciones de la región; Filipinas, Malasia, Singapur, Indonesia, Tailandia, Corea y China, 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 también significativamente del contexto histórico reciente que ha marcado el desarrollo de la política exterior de los países andinos.

GEOPOLITICA CENTRIPETA ENTRE LOS ANDES Y EL PACIFICO

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 centripeta 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 800 d. C. y 1100 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

²⁰Seguramente los estudios más importantes que se han 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.

colonias españolas y el grado elevado de complejidad cultural y conciencia de formar entidades 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 la costa del Pacífico e incluyendo a Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile. Hacia fines del siglo, éstos 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.

LOS CAMBIOS

Es evidentemente difícil y se presta a controversia establecer la importancia relativa de las continuidades en la determinación de una situación contemporánea específica, pero infinitamente más complicado es el problema —sin solución definitiva, desde luego— de escoger entre la multiplicidad de cambios que caracterizan a nuestra época, aquellos que tienen influencia significativa sobre la vida política de un grupo de países. Para ordenar mejor esta parte de la hipótesis de trabajo que intento presentar, trataré de proceder desde lo general hacia lo particular, empezando con aquellos cambios que afectan a la situación internacional en su totalidad para llegar a una consideración de aquellos que a mi entender modifican especialmente la situación política de los países del Pacto Andino.

EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Existe discrepancia respecto de fechas, pero evidentemente la Guerra Fría terminó durante la década de 1960. Se podría argumentar que el comienzo del fin lo marcó el conflicto Chino-Soviético, o que la conferencia de prensa del General De Gaulle, a principios de 1963, ofrece un buen hito para señalar la reordenación política de la coalición occidental. Cualesquiera la fecha, el hecho que creo conveniente destacar es que el fin de la Guerra Fría marcó también la terminación de un período durante el cual la política exterior de los países de América Latina encontró limitaciones considerables para su proyección hacia el ámbito extralatinamericano.

La modalidad intralatinamericana de la política exterior de nuestros países durante el siglo pasado y las primeras tres décadas del actual, no encontró desafíos importantes que la orientaran hacia una participación mayor en los asuntos mundiales. Este desafío eficiente surgió por primera vez como consecuencia de la gran crisis de 1929 que impresionó en los latinoamericanos el convencimiento de que nuestros países se encontraban en una posición eminentemente dependiente de factores y decisiones sobre los cuales no tenían ni conocimiento ni control efectivo a ningún nivel. La gran crisis que tuvo efectos devastadores sobre la economía de nuestros países, reforzó lo que movimientos políticos revolucionarios y nacionalistas habían estado predicando sin mucho éxito durante la década anterior. Una situación de desempleo masivo, paralización económica y gravísimo deterioro de los términos de intercambio, causados no por una admi-

nistración ineficiente o corrupta, sino por fenómenos financieros ocurridos en otras latitudes y sobre los cuales ninguna ingerencia cabía a los gobiernos soberanos de nuestros países, no pudo sino reforzar considerablemente las posiciones nacionalistas. Durante la década de 1930, los principales gobiernos de América Latina, así como los más dinámicos partidos de base popular, empezaron a moverse hacia una reconsideración de las relaciones políticas y económicas de nuestros países con el resto del mundo. Creo razonable generalizar acerca de esto y sugerir que la apreciación funcional de nuestra interdependencia con el ámbito extralatinamericano se inicia definitivamente durante los años que siguieron a la gran crisis. Más aún, creo que fue durante esos años cruciales que por primera vez nuestras naciones iniciaron a varios niveles —desde el académico hasta el político activo— la formulación de políticas extralatinamericanas, más o menos coherentes y funcionalmente relacionadas con la apreciación de nuestra situación dependiente.

Esta tendencia se vio neutralizada con el estallido de la Segunda Guerra Mundial que, al dividir al mundo en dos grandes coaliciones, movió a nuestros países por razones de situación geográfica y convicción a alinearse con las naciones aliadas contra las potencias del Eje. En cierto sentido me parece lícito sugerir que la Segunda Guerra Mundial, cualesquiera el grado de participación de algunos en las acciones bélicas —Brasil y México, por ejemplo, tuvieron un papel más activo que los demás— limitó considerablemente las posibilidades de que proyectáramos afuera de nuestra región, una política exterior basada en la nueva apreciación de lo que constituía el interés nacional: los alineamientos fueron casi automáticos y no dejaron mucho margen para maniobrar.

El fin de las hostilidades no resultó en una modificación substancial de la situación, puesto que apenas terminado el conflicto y cuando nuestras cancillerías se entregaban con entusiasmo a programar esquemas de cooperación el nivel de las Naciones Unidas, la enunciación de la Doctrina Truman —en 1947— nuevamente planteó una división del mundo que escapaba absolutamente del control de nuestros países y que al mismo tiempo nos alineaba de modo prácticamente inevitable. Dejando de lado las declaraciones formales de adhesión a la posición occidental en la nueva confrontación mundial, creo que cabe preguntarse con cuánta sinceridad fue aceptado el dilema de la Guerra Fría en el ámbito político latinoamericano. Indudablemente resultó claro para muchos que tal aceptación abría la puerta para la recepción de ayuda militar y económica cuantiosa,

pero de ahí a establecer que los postulados de la Doctrina Truman fueron aceptados como propios por nuestros gobiernos, estimo que hay una distancia importante.

De todas maneras, el hecho concreto es que el desarrollo de políticas extralatinoamericanas sufrió una postergación inevitable. La actividad diplomática mundial se concentró en las maniobras de las dos grandes potencias por extender zonas de influencia, asegurarse una clientela leal y obstaculizar los esfuerzos de la potencia rival en direcciones similares. Las tensiones de la confrontación generaron temores reales que llevaron a muchos países a postergar temporalmente sus intereses y delegar responsabilidad en organismos supranacionales *sui generis*. Así surgieron en pocos años, una serie de alianzas que confundiendo con las esperanzas de cooperación mundial surgidas luego del holocausto de la Segunda Guerra, dieron a muchos la impresión de que el mundo daba por fin las espaldas al nacionalismo y avanzaba con pasos rápidos hacia la instauración de un nuevo internacionalismo. Tales alianzas incluyeron el Pacto de Bagdad, la OTAN, CENTO, SEATO, ANZUS, el Pacto de Varsovia, y, por supuesto, la nueva Organización de Estados Americanos que replanteó en sus orígenes la idea de la colaboración interamericana como un subproducto de la Guerra Fría. Ascendió la marea de la Guerra cubriendo a su paso los picachos de los intereses nacionales de las naciones medianas y pequeñas que formaban la clientela de las dos Grandes Potencias: al descender, durante la última década, estos intereses han reaparecido vigorosamente, puesto que no habían sido eliminados, sino que solamente postergados en función de regímenes supranacionales de cooperación defensiva u ofensiva frente a la amenaza o real de la potencia rival. Así es como el proceso de atenuación del conflicto está marcado por el colapso —como en el caso del Pacto de Bagdad— o por la pérdida de la significación política y militar de estas alianzas, como es el caso de la OTAN, después de su expulsión de París por el Gobierno del General De Gaulle, o de la SEATO, que ni siquiera está en condiciones reales de conocer oficialmente la existencia de un conflicto armado en Indochina, o de la OEA, cuya autoridad moral y política, amén de su eficiencia como organismo internacional, está siendo crecientemente cuestionada por las naciones de América Latina²¹.

²¹Es importante anotar que ni el colapso del Pacto de Bagdad, ni la crisis que afecta a las otras organizaciones supra-nacionales de la guerra fría han sido el resultado de acciones de la potencia rival, sino que la consecuencia del resurgimiento del nacionalismo, la proliferación policéntrica y la restauración de la fluidez en la política internacional.

Simultáneamente, la situación internacional se caracteriza por una vigorosa proliferación del policentrismo; no es posible ya pensar en un área socialista homogénea y controlada desde ésta o aquella capital; algo parecido ocurre en el campo occidental donde la hegemonía política estadounidense ha sufrido limitaciones de consideración hasta el punto que su posición en el mayúsculo conflicto de Indochina está prácticamente huérfana de apoyo de parte de las principales naciones de Occidente. El policentrismo no es estático sino que ha surgido paralelamente con la restauración de un extraordinario grado de fluidez en los asuntos internacionales que abre, por primera vez desde la década de 1920, una oportunidad real a las naciones de América Latina de proyectar sus políticas exteriores hacia el ámbito extralatinoamericano.

PODER ECONOMICO, MILITAR Y POLITICO: ¿UNA CORRELACION SUPERADA?

Desde que Maquiavelo lo definiera tan decididamente en *El Príncipe*, más de cuatro siglos atrás, ha sido casi axiomático en cuestiones políticas internacionales que aquella nación que no posee poder económico o militar significativo, no tiene mucho que hacer en el ámbito político exterior. Aparentemente, la novísima situación de fluidez y policentrismo que ha seguido al fin de la guerra fría sugiere que esta correlación clásica no tiene la aplicación que tuviera anteriormente. En primer lugar, el desarrollo de los armamentos termonucleares no ha entregado a sus poseedores un poder político comparable con su capacidad destructiva. Por el contrario, la misma envergadura de estos disuasivos ha tendido a inmovilizar a las grandes potencias frente a ciertos desafíos de tipo nacionalista. Las armas atómicas son tan inútiles para someter a las naciones medianas y pequeñas reacias a acatar las indicaciones de la potencia hegemónica, como podría ser una ametralladora para mantener orden dentro de un kindergarten. Las dos potencias hegemónicas aparecen como dos enormes entes, armados hasta los dientes, inmovilizados por el peso tremendo de sus armamentos y abrazados en un esfuerzo sincero por no perturbar un orden establecido que precisamente incluye sus posiciones hegemónicas sobre una parte del globo. Cada una de ellas comprometida por razones de supervivencia y reciprocidad funcional a respetar la esfera de influencia del otro: así, Estados Unidos aparece imposibilitado de intervenir en Checoslovaquia y la Unión Soviética, en Santo Domingo. Ambos mostrando una tremenda capacidad para resistir desafíos en su respectiva esfera de influencia siempre que éstos no reciban apoyo ima-

ginario o real del contrincante mundial, pero al mismo tiempo, eminentemente vulnerables a los desafíos desde su propio campo, cuyos orígenes o tendencias son próximas y no pueden ser asociados con iniciativas o apoyo del rival hegemónico. De este modo, cualesquiera el disgusto del Gobierno de Estados Unidos con el General De Gaulle; nunca se pudo acusar al líder francés de ser comunista o de estar bajo influencia indebida del ámbito socialista. Igualmente inconcebible es que la Unión Soviética pudiera acusar al Gobierno de Rumania de colusión con Estados Unidos, o de pretender abandonar el campo socialista.

Esta nueva situación ha reforzado la fluidez evidente que se nota en el campo internacional y que permite que en la estructuración de su política exterior las naciones tengan pocas o ninguna dificultad en cruzar líneas ideológicas según convenga esto para adelantar lo que ellas consideran es el interés nacional. He ahí, por ejemplo, que uno de los más estrechos nexos funcionales con que cuenta Cuba en el exterior, aparte de los países de la órbita socialista, es con España, que ha servido en forma eficaz como puerta de entrada para los productos cubanos en el mercado de Europa; igual cosa rige a la inversa, puesto que España es un proveedor no despreciable de productos manufacturados—incluyendo naves de alta mar— para la creciente marina mercante cubana. Japón, Australia y Hong-Kong son los principales clientes de la República Popular China y son simultáneamente principalísimos inversionistas en Taiwán. La República Federal Alemana—que hasta hace muy poco mantenía una línea rígida respecto de la Doctrina Hallstein, tiene un comercio de más de mil millones de dólares anuales con la República Democrática Alemana; la misma República Federal que vería con malos ojos que una nación del Occidente europeo o de América Latina estableciera relaciones diplomáticas formales con la República Democrática Alemana, comercia activamente con Hungría y Rumanía, ambas naciones que mantienen excelentes vínculos diplomáticos con Alemania Democrática. Los ejemplos pueden multiplicarse *ad infinitum*; evidentemente existe actualmente una gran amplitud de maniobra que ha resquebrajado y pulverizado las barreras diplomáticas levantadas durante los años peores de la Guerra Fría.

Bajo ciertas condiciones, cuya vigencia tiende a extenderse, los países medianos y pequeños gozan actualmente de posibilidades de maniobra diplomática mucho mayores de lo que podría sugerir su poder económico o militar.

Esto puede plantearse también diciendo que la capacidad relativa

de negociaciones de las naciones medianas y pequeñas ha aumentado mucho más que su poder económico y militar. Desde luego abundan los ejemplos anteriores a la época actual en que naciones pequeñas han defendido exitosamente su independencia y han mantenido posiciones externas desagradables para las grandes potencias, contando sólo con un fuerte apoyo doméstico y un grado envidiable de entereza moral. Tal es el caso bien conocido de la República de Irlanda, por ejemplo, que durante la segunda guerra mundial mantuvo su neutralidad a pesar de las fuertes presiones de toda índole por parte de Gran Bretaña y Estados Unidos. Incluso cuando se vislumbró la posibilidad de que las potencias decidieran utilizar las fuerzas para lograr su objetivo, el gobierno irlandés dejó bien en claro que su pequeño ejército y todo el pueblo, defendería con sus vidas su decisión de mantenerse neutrales. Sin entrar en los aspectos positivos o negativos de la actitud irlandesa en esos momentos, es evidente que en ciertas situaciones una nación pequeña y relativamente débil, puede mantener posiciones que contrarían los deseos de vecinos poderosos siempre y cuando tales posiciones estén sólidamente basadas en un apoyo doméstico masivo y un liderazgo político claro y decidido²².

VERTICALIDAD EN CRISIS

El fin de la Guerra Fría, la superación relativa de la correlación clásica entre poder económico y militar y capacidad de maniobra diplomática, la crisis económica estructural que afecta a nuestros países y el fracaso generalizado de los esquemas desarrollistas adoptados con mayor o menor entusiasmo durante las últimas dos décadas, han llevado a las naciones de América Latina a cuestionar la verticalidad que ha dominado sus relaciones exteriores políticas y económicas.

No hace falta entrar a describir en detalle las causas de esta verticalidad, basta señalar que si bien durante el centenar de años que procedieron a la década de 1930 la orientación fue primordialmente hacia Europa, desde entonces hasta ahora ha predominado obviamente la influencia —y a veces la ingerencia— de Estados Unidos. Esta influencia no ha sido siempre el resultado de los esfuerzos estado-

²²...“The Irish armed forces were very small; there was no question of successful resistance. But resistance there would have been, and the prospect of stirring up the Irish problem in all its complexity was more than either Britain or the United States could comfortably face. The result was intense irritation but De Valera had his way in all essentials and Eire clinged to neutrality with religious zeal to the end of the war”. David Vital, *The Inequality of States*, Oxford, 1967, pp. 101-102.

unidenses; no han faltado casos en que los latinoamericanos se han mostrado más que dispuestos a invitar el acrecentamiento de esta condición dependiente, ya sea en nombre de intereses comunes reales e imaginados, de necesidades técnicas o financieras o inclusive como producto del convencimiento —también síntoma de una fuerte dependencia cultural— de que Estados Unidos representa una especie de Roma del mundo moderno y que la única alternativa viable para llevar adelante a nuestros países, es asociándonos con aquel centro de poder.

Esta verticalidad funcional se reflejó sobre una opinión pública que casi instintivamente, cada vez que una iniciativa latinoamericana se apartaba de la rutina, dirigía sus ojos hacia Washington buscando en la reacción oficial de aquel gobierno, o inclusive en los comentarios de prensa, una indicación sobre la calidad y proyecciones de tal iniciativa.

Evidentemente, existe hoy día una disposición marcada en prácticamente todos los sectores del aspecto político y en la mayoría de los gobiernos de los países de América Latina, por modificar esta verticalidad. Esta se manifiesta, desde luego, en la actitud enfática del Gobierno de Cuba, pero también en el espíritu y términos del Consenso de Viña del Mar²³ y en un clima político general que —por ejemplo— hace casi inconcebible hoy día que un candidato a posiciones de responsabilidad pública pueda llevar adelante una campaña electoral exitosa con un programa abiertamente proestadounidense. Este cuestionamiento de la verticalidad no es, como muchos pudieran imaginar, una variación más sobre el rutinario tema del antiyanquismo de la Guerra Fría. Por el contrario, su estilo y vertebración psicológica con positivos antes que negativos y no buscan necesariamente la confrontación sino que pretenden establecer las relaciones entre nuestros países y la nación del norte sobre nuevas bases más acordes con una situación que ha cambiado mucho durante la última década.

Se diferencia además de fenómenos vagamente similares ocurridos anteriormente. —por ejemplo el cambio de la política exterior proeuropea de Brasil, bajo Ríó Branco, en favor de una política pro-

²³Basta recordar el preámbulo del Consenso que lee, "Los países miembros de la CECLA afirman la personalidad propia de América Latina. El proceso de desarrollo de la región y las transformaciones que se están operando en cada uno de sus países, unidas a los cambios que ocurren en el mundo, imponen modificaciones importantes en las modalidades de las relaciones de América Latina con los demás miembros de la comunidad internacional. Es ineludible, por lo tanto, que los países latinoamericanos procuren alcanzar soluciones elaboradas con criterios propios, que reflejen su identidad nacional".

estadounidense— en que no trata de liberarse de un tipo de dependencia para caer en otra, sino que está firmemente enraizada en una convicción nacionalista que dirige la atención no hacia nuevos modelos extralatinamericanos, sino que pretende por primera vez definir una arquitectura política propia. Los alcances de esta nueva orientación son difíciles de predecir, pero es indudable que afectan de un modo más profundo y general a todo el ámbito en el que se desenvuelven las actividades de estado que cualquier fenómeno similar anterior en nuestra historia contemporánea.

Uno de los aspectos principales de esta crisis de la verticalidad, se refiere a la aspiración —a veces no bien definida, pero claramente presente— de enriquecer y aumentar las opciones abiertas a nuestra política exterior.

Ya no satisface el establecer relaciones con los países socialistas exclusivamente como un gesto simbólico de desafío a la potencia hegemónica, sino que se busca la estructuración de esquemas funcionales de colaboración económica. Igualmente, a la retórica del Tercer Mundo, ha sucedido el deseo de programar una coordinación efectiva con algunos de los países, por ejemplo en Africa —con los cuales evidentemente existen nexos de interés bien concretos. Quizás la mejor ilustración de esta tendencia sea la Conferencia de Lusaka y la creación de CIREC, aunando los esfuerzos de Zambia, el Congo, Perú y Chile para racionalizar la comercialización del cobre en los mercados mundiales.

Igualmente promisorio es el interés latinoamericano por abrirse hacia el Pacífico, del cual esta conferencia es una manifestación elocuente y de cuya validez las deliberaciones de los últimos días son la mejor evidencia.

AMERICA DEL SUR Y EL PACTO ANDINO

Aparte de muchas otras consecuencias sobradamente conocidas, la firma del Acuerdo de Cartagena ha dividido a la América del Sur en tres: Brasil, Argentina y las naciones del Pacto Andino. Esta división, auspiciosa para el diálogo constructivo, pone fin a la larga tradición de diplomacia intralatinamericana, basada sobre conceptos clásicos del equilibrio de poder. De tener éxito la iniciativa —como seguramente lo tendrá— nuestra parte del mundo gravitará alrededor de tres centros de influencia, cuyas relaciones entre sí posiblemente derivarán hacia modalidades que se apartan de lo que hasta ahora hemos conocido. Desde luego, el resurgimiento nacionalista universal afecta a es-

tos tres centros, de manera diferente. Para nadie es un secreto que la firma del Pacto Andino fue recibida sin mucho entusiasmo por las cancillerías de Brasil y Argentina, pero es también evidente que a esa primera frialdad ha sucedido una actitud abierta —que encuentra un eco vigoroso en las naciones signatarias— a encontrar modos efectivos de aunar esfuerzos por adelantar los intereses comunes de la región.

Pero la definición de interés nacional y la adopción de medidas para favorecerlo, difieren marcadamente. Mientras en Brasil y Argentina predomina una actitud más bien excéptica respecto a las iniciativas integracionistas, en el ámbito andino se estima que, por el contrario, es a través de una integración vigorosamente nacionalista, con raíces y estilo propios, que se encuentran las mejores posibilidades de neutralizar y superar la condición dependiente de nuestras naciones. Más aún, las naciones del Pacto Andino no están tratando de buscar un régimen de integración supranacional, que haga necesaria la delegación o postergación de soberanía o intereses nacionales en aras de una supuesta eficiencia. No existe, en este caso —como ocurrió durante las primeras etapas de la formación del Mercado Común Europeo— una ideología integracionista que se base en la atenuación de lo nacional. Muy por el contrario, se busca la creación de esquemas originales de integración que coordinen los intereses nacionales sin limitar o postergar de ningún modo la soberanía de los países participantes.

Representa esta situación un cambio sustancial de lo que conocíamos hasta hace pocos años. El carácter integracionista del Pacto Andino es enfáticamente latinoamericano y no un subproducto de la Guerra Fría. Su formación ha generado cambios en la ordenación tradicional de los sistemas de equilibrio que acentuaran la importancia de la diplomacia intralatinoamericana durante el futuro próximo. Finalmente, el nacionalismo de los países signatarios es precisamente un elemento dinámico en este proceso *sui generis* de integración, diferenciándose por esto del nacionalismo igualmente legítimo de otros países sudamericanos.

EL PACTO ANDINO EN EL CONTEXTO DE LA HISTORIA CONTEMPORANEA

Toda reflexión histórica es selectiva. Sabemos demasiado y lo que sabemos es a la vez demasiado vago para poder creer que se pueda llegar a escribir una historia definitiva, absolutamente objetiva y basada en hechos cuya definición no admite variaciones. Hubo una sola Revolución Francesa, pero su significado y proyecciones continuarán

siendo apreciados e interpretados desde puntos de vista cambiantes mientras haya seres humanos que se preocupen de estudiarla. Desde este punto de vista —que como toda reflexión histórica admite discusión— cada generación exige e inevitablemente consigue, su propia historia.

Estas consideraciones rigen para el pasado lejano, pero igualmente tienen aplicación cuando se examina una situación contemporánea. Existe en este último caso además una tentación irresistible de deslizarse hacia la profecía que quizás conviniera que fuera resistida con más frecuencia, pero que es innegable que juega un papel importante en la determinación de los criterios que modifican una visión histórica de lo contemporáneo.

Todo esto lo tengo muy presente al proponer que los siete factores que he descrito muy brevemente en este ensayo preliminar, sugieren una interpretación optimista del significado del Pacto Andino en el contexto histórico contemporáneo. Me atrevería a proponer con cierta vacilación difícil de evitar, que el Pacto Andino está en una situación de oportunidad sin paralelo en el mundo contemporáneo tanto por las continuidades que lo vertebran, como por la naturaleza de los cambios domésticos y externos que lo modifican. Los cuatro cambios que he mencionado determinan a su vez circunstancias especiales que, vistas desde América Latina en general y desde las naciones del Pacto Andino en particular, podrían ser descritas del siguiente modo: primeramente, el fin de la Guerra Fría —abundantemente comentado e interpretado— ha devuelto la fluidez a los asuntos internacionales y ha ampliado la posibilidad de maniobra de las naciones medianas y pequeñas en el plano externo. Evidentemente, ninguno de estos dos fenómenos tiene un carácter absoluto y su aprovechamiento depende de otros factores, pero lo importante es que las rigideces impuestas por la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética han sido superadas de modo apreciable.

Al fin de la Guerra Fría en el ámbito mundial se suma la terminación —dentro de América del Sur— de un esquema de equilibrios de poder tradicional basado en la división y la rivalidad interna de las naciones de la costa del Pacífico. Este esquema está siendo superado y reemplazado por otro que en forma muy preliminar podría ser descrito como de tres áreas de influencia: el Brasil, Argentina y las naciones del Pacto Andino.

En tercer lugar, se percibe en el campo internacional, una atenuación marcada de la clásica correlación entre el poder económico, el poder militar y la capacidad para llevar adelante una política exterior

independiente y positiva. Esta atenuación se traduce, evidentemente en oportunidades para aquellas naciones medianas y pequeñas que tengan un grado satisfactorio de viabilidad y que estén dispuestas a aprovecharlas. En el caso de América Latina, me atrevo a sugerir que el deseo de aprovechar la oportunidad ya está presente. Los planteamientos hechos por la CEECLA ofrecen alguna evidencia positiva que la disposición de algunos gobiernos andinos de reconsiderar actitudes asumidas anteriormente respecto del régimen cubano también indica un cambio de dirección interesante. En vista de éstos y otros factores decisivos, creo razonable sugerir que existe actualmente en nuestra América el deseo de alejarse de la verticalidad que ha caracterizado a nuestras relaciones exteriores durante tanto tiempo.

Estos cuatro factores, tres de ellos de carácter pasivo y uno dinámico, reflejan situaciones complejas: por ejemplo, el deseo de poner fin a la verticalidad en nuestras relaciones externas se encuentra estrechamente relacionado con nuestra apreciación del proceso de dependencia y todas sus implicaciones, como asimismo, con los cambios sustanciales que se están llevando adelante en varias de nuestras naciones respecto de los esquemas participatorios y redistributivos. Lo importante, sin embargo, es que los cuatro factores de cambio, tomados conjuntamente, determinan un desafío ante el cual las naciones del Pacto Andino se encuentran en condiciones notablemente más favorables que las que existen en cualquier otro grupo comparable en el mundo contemporáneo.

Primeramente, estos cambios exigen de las naciones que buscan aprovechar la fluidez coyuntural, una capacidad realmente dinámica para operar en el plano doméstico con rapidez y flexibilidad, representando directamente a los sectores principales de la economía nacional y, por supuesto, a los intereses nacionales en su conjunto. Al mismo tiempo, es necesario que estas decisiones políticas puedan proyectarse hacia el ámbito exterior en forma sistemática y práctica.

Los países del Pacto Andino tienen en su conformación político-económica dos factores de continuidad que, cualesquiera su carácter en el pasado reciente, se transforman hoy día en claras ventajas para llevar adelante este tipo de política: éstos son el robusto centralismo de nuestras estructuras políticas y la compleja y eficiente tradición diplomática característica de nuestros ciento cincuenta años de vida republicana.

Luego, es igualmente claro que para poder operar con alguna posibilidad de éxito en el concierto internacional, se necesita una base de apoyo más amplia y decidora que aquella ofrecida por los marcos

nacionales tradicionales. Esta base se ha buscado en otras oportunidades en esquemas de integración supranacionales o proyectos continentales, que ya sea por su excesivo eclecticismo o por chocar contra el nacionalismo resurgente, no pueden alcanzar los resultados esperados. En el caso de los países del Grupo Andino, la tradición centripeta del área entre los Andes y el mar, señalada en cuatro instancias históricas de consideración, sugiere que la posibilidad de estructurar una coordinación viable entre estas cinco naciones encontrará menos obstáculos de los que inhiben a iniciativas similares en otras partes del mundo.