

LA DINAMICA DE LAS RELACIONES INTRALATINOAMERICANAS Y LA CREACION DE BUROCRACIAS INTERNACIONALES REGIONALES: UN ASPECTO OLVIDADO DE LA HISTORIA DE AMERICA LATINA EN EL SIGLO XX

Horst PIETSCHMANN

La historiografía sobre el siglo XX latinoamericano se ocupa normalmente de los procesos políticos, económicos, sociales, culturales etc. de los diferentes países —como es lógico— o, al abarcar la historia desde una perspectiva regional, de problemas generales más o menos característicos de todos los países como son, por ejemplo, los movimientos políticos, de modernización, revolucionarios o de la alternancia entre sistemas políticos autoritarios y democráticos, del papel de las fuerzas armadas en la región o de las relaciones entre las naciones latinoamericanas y el mundo industrializado en términos políticos y económicos, discutiendo de forma implícita o explícita los modelos distintos de dependencia, para resaltar sólo los temas generales más importantes. En esta segunda línea de aproximaciones regionales se suelen extrapolar aspectos individuales de la historia de los distintos países, como desarrollo político, económico, y social, partidos políticos, grupos de presión en lo político, económico, social, militar y moral etc. que, aun reconociendo diferencias de país en país, se declaran más o menos típicos o de países " subdesarrollados" o de América Latina en particular y se contraponen a los indicadores idénticos en países industrializados. De tal manera que de una y otra forma está siempre presente de forma implícita o explícita el problema desarrollista, o sea un modelo más o menos ideal de una sociedad democrática, solidaria, equitativa, y equilibradamente desarrollada, con justicia social, política etc. distributiva que permita la participación de las masas. En esta visión que *mutatis mutandis* de una u otra forma siempre se vislumbra en obras generales sobre la historia de la región entera en el siglo XX, se observa hasta que punto la historiografía sobre nuestro siglo ha adoptado las teorías de modernización u otras que, provienen en gran parte de las ciencias sociales, que marcan en gran parte la pauta de lo que se discute en historia contemporánea sobre América Latina. Si bien esta colaboración interdisciplinaria me parece sumamente importante no hay que olvidar en este contexto planteamientos propios de la historia, lo cual, me parece se puede observar con respecto a algunos fenómenos del desarrollo latinoamericano actual.

Desde una perspectiva histórica de la "longue durée" parece que no se valorizan ni investigan procesos importantes que a la larga puedan tener mayor importancia que muchos problemas actuales, como por ejemplo la crisis económica, el endeudamiento exterior etc., que actualmente atraen tanto a los estudiosos, en gran parte motivados por la tendencia en ciencias sociales de concentrarse a aspectos actuales o, dicho en términos históricos, de corta duración. Uno de estos aspectos olvidados de gran trascendencia me parecen ser los resultados de la política de solidaridad y cooperación latinoamericana. Desde el fracaso aparente de los esquemas de integración económica promovidos en los años 50 y 60 de nuestro siglo, la investigación en historia contemporánea y en ciencias sociales ha prestado poquísimos intereses a este fenómeno. Como ya se dijo, la historia en este campo depende mucho de los debates e investigaciones en ciencias sociales, ya que para una gran parte de nuestro siglo le es todavía vedado el acceso a las fuentes históricas por excelencia o sea al material conservado en los archivos y sólo puede servirse de las mismas fuentes, publicadas, que utilizan también politólogos y sociólogos.

Si desde una perspectiva histórica con estas implicaciones, se mira a la historia latinoamericana del siglo XX, y teniendo en cuenta la situación de la centuria anterior, sorprende en primer lugar la enorme intensificación de los procesos de comunicación regional a todos los niveles: del tráfico terrestre, marítimo/fluvial, aéreo postal, telecomunicativo, de las relaciones diplomáticas bi —y multilaterales dentro de la región, de las comunicaciones a nivel de personas y organismos públicos y privados etc. Naturalmente hay que admitir que esta intensificación es en gran medida el resultado de nuevos medios de comunicación y de nuevas técnicas y se produjo en todas partes del mundo. Sin embargo hay dos particularidades latinoamericanas en este contexto que dan una mayor importancia a este fenómeno en aquel continente: lo primero es que se trata de un aumento tremendo de comunicaciones entre países que todos hablan el mismo idioma, si se acepta una semejanza lingüística entre el español y el portugués; la segunda diferencia se encuentra en el nivel desde el cual se produjo esta ampliación e intensificación de interacciones y comunicación en América Latina. Mientras en Europa contactos diplomáticos regulares entre gobernantes, comerciantes, eclesiásticos y hombres de letras eran ya normales y se intensificaban aún más con el establecimiento de un sistema de correos regulares durante la época moderna, en América Latina en el momento de producirse la independencia, ni de lejos existía un nivel parecido de comunicación e interacción. Durante una gran parte del siglo XIX los más de los gobiernos de los nuevos estados independientes mantenían relaciones más estrechas con Europa que entre sí, con excepción tal vez de los países vecinos. Si nos acordamos de los problemas que planteó inclusive en lo técnico la convocatoria del primer congreso de Panamá, que intentó reunir Simón Bolívar, esta situación resulta muy clara y sugestiva. Aun en la historia diplomática de los distintos países latinoamericanos se ha trabajado más hasta ahora sobre relaciones con Francia, Inglaterra u otros países europeos, y con los Estados Unidos de América que sobre la historia de las relaciones diplomáticas intralatinoamericanas, excluyendo quizás la serie de conflictos bélicos y fronterizos regionales. Durante gran parte del siglo XIX contactos diplomáticos entre, digamos, Argentina y México, Venezuela y Guatemala, Chile y Brasil o Paraguay y Colombia parecen haber sido más bien la excepción y no la norma, y lo mismo pasó en mayor o menor medida a nivel comercial, intelectual etc.

No se trata en este contexto de estudiar el crecimiento de la interacción política regional latinoamericana desde fines del siglo XIX, un tema que yo sepa no estudiado de forma sistemática hasta la fecha, si bien se sabe que a través del movimiento intelectual de solidaridad latinoamericana, a través de la difusión y aceptación del término "América

Latina" en la región, y la transformación de este concepto, nacido en la Francia de Napoleón III, en una especie de lema de este pensamiento de solidaridad regional, como también a través del movimiento panamericano, promovido y apoyado por los Estados Unidos, tal interacción tomó un incremento considerable. Estas referencias demuestran que el problema referido no hay que estudiarlo sólo a nivel de relaciones diplomáticas, sino también en base a los indicados movimientos intelectuales y, en fin, en el contexto de todo el debate por la identidad latinoamericana, que ya desde hace algún tiempo ocupa la historia de la literatura latinoamericana. Todavía este conjunto de problemas aguarda investigaciones sistemáticas por parte de la historia, la cual —para poner un ejemplo— hasta la fecha ni siquiera se ha ocupado a fondo de estudiar la actuación de los estados latinoamericanos representados en la antigua "Sociedad de Naciones" en Ginebra, la cual bien podría haber sido una especie de laboratorio de experimentación para articular una colaboración política regional, aunque no todos los estados latinoamericanos estaban allí representados. Recientemente con la creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL — Comisión Económica para América Latina— por un lado, y con la fundación de la OEA — Organización de los Estados Americanos— y sus subentidades empezamos a disponer de estudios y de documentación publicada que permiten rastrear estos intentos de articular intereses comunes propios de la región y hasta una política común en cuanto a principios de política internacional, de cooperación política y económica, es decir, en un momento, • cuando la integración de los estados latinoamericanos en el sistema internacional, y su interacción política regional, ya eran un hecho visible. El aspecto que tal vez se ha estudiado más en este contexto es el de los distintos esquemas de integración económica regional y subregional, a través el MCCA (Mercado Común Centroamericano), la ALALC (Asociación Latinoamericana de libre comercio), el Pacto Andino, el SELA (Sistema Económico Latinoamericano), y de los distintos esquemas de cooperación económica en el Caribe (1).

En la multitud de estudios sobre estos intentos predomina, sin embargo, una perspectiva de corto plazo que se orienta en los plazos de realización que en los mismos tratados y acuerdos de creación se han establecido y que no han podido ser cumplidos debido a los problemas políticos y económicos que surgieron durante el proceso de realización. Desde esta perspectiva la mayoría de los investigadores consideran éstos como un episodio histórico de escaso impacto y un fracaso político y económico, aun cuando se admite que contribuyeron a incrementar el intercambio comercial intrarregional en alguna manera y a fomentar la conciencia sobre las realidades heterogéneas de los distintos países del continente y consiguientemente de su diversidad. Al lado de estos esquemas se produjeron, sin embargo, también procesos de institucionalización de la colaboración política, económica, social, cultural y hasta religiosa, que sólo en casos aislados se han tomado en cuenta por la investigación histórica o de ciencias sociales, los cuales en su conjunto me parecen tener una transcendencia histórica importante y sobre los que quisiera llamar la atención en esta ocasión. Me refiero al proceso de formación de una multitud de organizaciones

I. Con respecto a esta problemática en general véanse los distintos estudios en la obra colectiva, surgida de un proyecto de investigación interdisciplinario patrocinado por la Fundación Konrad Adenauer, en el cual colaboró el autor del presente ensayo: Manfred Mols, ed., *Integración y Cooperación en América Latina*. Mainz 1981 (Publicación de la Fundación); el original alemán: Manfred Mols, Hg., *Integration un Kooperation in Lateinamerika* Internationale Gegenwart, Bd. I. Ferdinand Schöningh, Paderborn München, Wien, Zürich 1981 (esta edición se distribuye normalmente en el mercado del libro, mientras la edición española se distribuyó por parte de la Fundación).

latinoamericanas tanto estatales o públicas como privadas. Naturalmente en este contexto sólo se puede intentar un esbozo de la problemática y de sus implicaciones metodológicas.

Trabajando sobre relaciones interamericanas o intralatinoamericanas en la actualidad, el investigador tropieza rápidamente con un sin número de abreviaturas o siglas desconocidas o poco familiares para personas ajenas a este mundo de las burocracias internacionales. Los grandes organismos interamericanos o intralatinoamericanos como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), SELA, ya mencionado, CELAM (Conferencia del Episcopado Latinoamericano/Medellín) etc., naturalmente son familiares a todo investigador que se ocupa de América Latina, aunque muchos de estos organismos como tales son mal estudiados. Pero ¿quién sabe, por ejemplo, que es la ALAF (Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles), la CLAR (Confederación Latinoamericana de Religiosos), la FIDLIC (Federación Interamericana de la Industria de la Construcción), o la SLAN (Sociedad Latinoamericana de Nutrición), para mencionar sólo unas cuantas al azar? Naturalmente, no importa sino al especialista conocer estas siglas y saber con qué se ocupa cada una de estas organizaciones, cómo funciona, qué importancia tiene etc., pero el conjunto de organismos de esta índole sí, debe de interesar al historiador contemporáneo, ya que su existencia señala un proceso de organización multilateral en un continente en el cual a comienzos del siglo XIX, aparte de algunos gremios de profesionales —como por ejemplo los Consulados de Comercio, los Tribunales de Minería— y algunos establecimientos religiosos o caritativos, como cofradías y hospitales, no existían formas de organización política, profesional, social, cultural etc., si exceptuamos las tantas veces aludidas logias masónicas.

Para fines de información, la biblioteca de CEPAL editó en 1978 un modesto libro mimeografiado "Lista de siglas latinoamericanas" (2), elaborado en base a un sistema de procesamiento de datos, que parece haberse utilizado sólo como una especie de memoria o manual para funcionarios de organismos internacionales y estudiosos en ciencias sociales, ya que registró sólo de forma alfabética organizaciones latinoamericanas nacionales e internacionales, señalando el nombre completo, la sigla utilizada y la sede de la organización. En este volumen se han inventariado un total de 3.875 organizaciones nacionales e internacionales (latinoamericanas e interamericanas), estatales o de entidades públicas o privadas (por la escasez de datos no se puede definir siempre bien su carácter jurídico y sólo del objeto de la organización se puede deducir implícitamente su carácter). De entre estos 3.875 organismos se encuentran 223 organizaciones de carácter internacional, ya sea intralatinoamericanas, ya sea interamericanas. A pesar de la dificultad de definir, como ya se dijo, en base a la fuente utilizada el carácter jurídico de la organización, ni si es una entidad formada por instituciones públicas o privadas nacionales, es sorprendente notar que muchas de estas organizaciones se formaron por asociaciones gremiales nacionales y revisten por consiguiente un carácter más bien particular o privado, en todo caso no estatal. Muchas de estas asociaciones, comités, confederaciones, comisiones etc., representan sectores profesionales, económicos, sociales y hasta culturales y eclesiásticos. La existencia de tantos organismos privados de tipo internacional —ya sea intralatinoamericano, ya interamericano— implica que a lo menos en cada uno de estos campos existen organismos nacionales en cada país, que tienen una regularidad de funcionamiento tal que les ha permitido de asociarse a nivel supranacional. Independientemente de la regularidad de funcionamiento, de su pujanza y estabilidad, la existencia de tantos organismos a nivel nacional y supranacional americano o latinoamericano en un determinado momento, ya

2. CEPAL, Biblioteca, ed., *Lista de siglas latinoamericanas*. Santiago de Chile 1978.

deja ver que el fenómeno de organización de intereses públicos y privados en el continente constituye una diferencia marcada de la actualidad latinoamericana con respecto al siglo XIX, cuando este proceso empezó, a lo mucho, de forma lenta y regional o nacional en los países grandes y los sectores económicos importantes de ellos. Un rastreo nada sistemático, a modo de ejemplos, que pude realizar con referencia a algunas de estas asociaciones internacionales reveló además, que al parecer muchas de ellas disponen no sólo de oficinas firmes, con funcionarios propios y hasta órganos de publicidad y, en algunos casos, incluso de personal dedicado a la investigación en el sector correspondiente. Naturalmente la infraestructura económica y personal de tales organismos es sumamente desigual y en algunos casos casi inexistente, pero en otros nada despreciable, como lo pude comprobar por ejemplo en el caso del ILAFA (Instituto Latinoamericano del Fierro y Acero). Muchas de estas asociaciones organizan además reuniones de miembros con mayor o menor regularidad, durante las cuales se adoptan resoluciones o acuerdos, que los miembros intentan después realizar dentro de su esfera, ya sea a nivel de la asociación, ya sea a nivel de la política nacional.

Este proceso, ya se insinuó, no es de ninguna manera limitado a América Latina o América en general, sino que se da en mayor o menor medida también en otras regiones del mundo, aunque es más visible entre los países industrializados de occidente en general, en la Europa de la Comunidad Económica o en los países socialistas. Para las regiones últimamente mencionadas parece que este proceso ha atraído mucho mayor interés por parte de los investigadores que en el caso de las regiones del llamado tercer mundo, o de América Latina. Para el historiador, sin embargo, se plantea la pregunta de hasta dónde estas formas de organización de intereses a nivel regional no sólo constituyen un factor para precaver crisis a nivel de alta política entre estados de una misma región, y hasta dónde ellas contribuyen a asegurar una eficaz representación de intereses regionales de índole variada a nivel de organizaciones mundiales e internacionales de otras regiones. Cabría preguntarse si el éxito relativo de América Latina de plantear problemas generales de la región a nivel de la conciencia por ejemplo del público en Europa o en EE.UU. no responde hasta cierto punto también a la actividad de tales organismos regionales que a través de sus burocracias internacionales, sus publicaciones y reuniones, y las consabidas actividades de publicidad han participado en la difusión de ideas, planes y reivindicaciones regionales, como las que en la actualidad se observan casi cotidianamente en los medios de información. Para el historiador contemporáneo en general y por consiguiente también para el historiador contemporáneo latinoamericano y latinoamericanista se plantea de esta forma un problema metodológico nuevo, porque resulta imposible investigar los procesos de política interior y exterior sólo mediante los instrumentos clásicos de reconstrucción de las políticas nacionales e internacionales, ya que hay que tomar en cuenta el impacto de esta nueva dimensión de la política o sea, la de las organizaciones internacionales de toda índole.

En el momento es imposible evaluar la trascendencia del fenómeno mencionado en el caso latinoamericano, desde la perspectiva histórica indicada, por falta de estudios concretos sobre el proceso de formación de estas asociaciones, sobre su organización y funcionamiento, su impacto en la política y la opinión pública y sobre la dinámica social de ellas y de sus burocracias. Existe entre tanto un grupo de funcionarios y técnicos que se mueven preferentemente en el ambiente de organizaciones latinoamericanas internacionales, cuyo número es difícil de evaluar y los cuales se distinguen por su movilidad, su alto nivel de profesionalidad y su manera de pensar "latinoamericana". Es obvio que su número aumentó de forma considerable con la creación de muchos de estos organismos

internacionales después de la II Guerra Mundial (3). La parte de estos funcionarios que se mueve dentro de organismos supranacionales estatales no se puede equiparar al diplomático tradicional, y al parecer, sólo una muy pequeña parte de estos funcionarios proviene de los cuadros de diplomáticos tradicionales. La mayoría de ellos más bien son técnicos profesionales en ciencias económicas y sociales, ingenieros o tienen una formación jurídica—burocrática tradicional, con experiencia en las altas administraciones nacionales, pero igualmente se encuentran profesionales en ciencias naturales. Con respecto a la diplomacia latinoamericana de por sí hay que afirmar en este contexto que los más de los países, junto a diplomáticos de carrera emplean en mayor medida, también intelectuales destacados en eminentes puestos diplomáticos. Como, por otra parte, parece existir a lo menos a nivel de los organismos supranacionales estatales latinoamericanos una fluctuación bastante marcada del personal entre los distintos sectores: alta administración y diplomacia nacional, organismos internacionales ya sean latinoamericanos ya interamericanos o mundiales y administración empresarial privada nacional, la delimitación de las esferas de actuación resulta bastante difícil hasta el momento. Hay fuertes indicios que señalan la existencia de un tipo nuevo de élite política—administrativa—técnica, de marcada movilidad y orientación internacional. Hay indicios de que a lo menos en parte la formación de esta élite es el resultado de varios esquemas de perfeccionamiento del personal administrativo a nivel latinoamericano (4), llevados a cabo con distintos enfoques desarrollistas. Ya Marcos Kaplan pudo hacer tiempo distinguir dos capas de burocracias latinoamericanas: las nacionales tradicionales con orientación más bien en las prácticas administrativas conservadoras, altamente jurídicas y en muchos casos poco profesionales y una capa nueva de las características arriba expuestas (5). Sea esto como sea, lo cierto es que tanto el proceso de organización referido, como la correspondiente formación de una nueva élite administrativa, técnica, con experiencias de gestión supranacional y gran movilidad profesional, constituye un fenómeno nuevo en la historia contemporánea del continente, y hay muchos indicios de que el manejo hábil de muchos de los problemas internacionales de la región en orden económico y financiero, diplomático y político es a lo menos en parte el resultado de la actuación de los organismos y asociaciones referidos, y de la nueva élite de gestión que, a lo menos en parte, se formó en aquellas entidades. El fenómeno naturalmente se podrá perseguir con metodología histórica tan pronto se abran los archivos para el período de la postguerra (6).

3. El papel de las burocracias en el proceso de integración lo estudié en mi trabajo en el volumen referido en la nota nº 1: Horts Pietschmann, *Integración e burocracia en América Latina desde el punto de vista histórico*. Manfred Mols, ed., ob. cit. pp. 57-117. En este aporte se encuentra también la discusión del estado de la investigación sobre el problema de las burocracias latinoamericanas contemporáneas y la bibliografía esencial sobre el tema. Las conclusiones provisionales que se expresan a continuación se exponen en aquel trabajo.

4. Desde los años 50 la OEA patrocinó, no sólo una serie de estudios sobre las burocracias latinoamericanas nacionales y los esquemas de reforma administrativa, sino que a través de la Escola Interamericana de Administração Pública, de la Fundação Getúlio Vargas en Río de Janeiro, fomentó estudios avanzados en administración pública para funcionarios de todos los países latinoamericanos. Además los esquemas de integración organizaron cursos de "administración para la integración". Véase para la vinculación entre administración y desarrollo también Clarence E. Thurber and Lawrence S. Graham, eds., *Development Administration in Latin America*. Durham, N.C.

5. Marcos Kaplan, *La crisis de la A.L.A.L. C. y las corporaciones públicas multinacionales*, en idem, *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*. Caracas 1969, p. 174 s.

6. Hay que recordar que en un balance de los estudios sobre el problema de las burocracias en América Latina en el siglo XX Jack Hopkins, *Contemporary Research on Public Administration and Bureaucracies in Latin America*, en "Latin American Research Review" 9/1, 1974, p. 109, dijo que "One of the most incompletely developed areas of the social sciences in the study of Latin America is the field of public administration". ¿Qué entonces, tendrá que decir el historiador sobre el particular?.