

NUEVOS RETOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA FRENTE AL SIGLO XXI

Gerhard Drekonja-Kornat*

En el siguiente artículo se examina el desenvolvimiento de la política exterior latinoamericana a lo largo de las últimas décadas, identificando los momentos más destacados de la misma así como las circunstancias o coyunturas que han incidido en su desarrollo. Al mismo tiempo, el autor intenta ubicar la posibilidad de una política exterior conjunta para la región dentro del marco generado por los cambios adoptados a raíz de la generalización del Consenso de Washington y en general, por el nuevo contexto internacional de la postguerra fría, señalando algunas alternativas que permitan incrementar el margen de acción y la autonomía de América Latina en el escenario mundial.

PALABRAS CLAVES: Política exterior latinoamericana/ integración/ América Latina/ Estados Unidos y América Latina.

In this article the evolution of Latin American foreign policy during the last several decades is examined. Both the outstanding junctures of regional foreign policy, as well as those factors that have affected its development are highlighted. In turn, the author attempts to situate the possibility of a common Latin American foreign policy at present within the framework of the transformations created through the generalized adoption of the Washington Consensus, and in general, by the new post-Cold War global order. Finally, a series of alternatives that could plausibly increase the region's margins for action and autonomy on the global stage are identified.

KEYWORDS: Latin American foreign policy/integration/Latin America/United States and Latin America.

INTRODUCCIÓN

Al reflexionar sobre el lugar que actualmente ocupa América Latina en el escenario global, cabe preguntarse si la situación regional se asemeja a una copa medio llena o medio vacía. ¿Ha logrado superarse la crisis de la "década perdida" de los ochenta? ¿Se ha adquirido en años recientes la fuerza y solidez

que caracterizaron a la región a finales de los sesenta y principios de los ochenta, para desenvolverse en el sistema internacional con influencia y poder?

Según Alberto Van Klaveren (1997:23), uno de los analistas más destacados del continente, la región puede mirar el inicio de un nuevo siglo con un prudente optimis-

* Profesor, Universidad de Viena, Austria.

mo. Aunque en términos sociales siguen siendo las mismas, las élites político-económicas latinoamericanas, depuradas ideológicamente y hoy resueltas defensoras del neoliberalismo, aprueban complacidas declaraciones como las de Van Klaveren y buscan volver a situar a sus respectivos países en un lugar más destacado en el mundo.

La Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), celebrada en New Orleans en marzo de 2000, causó gran entusiasmo en la región; sin embargo, este habría podido convertirse en consternación si se hubiera estudiado con detenimiento el "Informe Preliminar" de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1999), publicado poco antes de finalizar ese año¹. Lo que salta a la vista en el mencionado informe es que la deuda externa de Latinoamérica ha alcanzado la suma de US\$750 mil millones. A pesar de que el mismo documento sostiene que esta cifra refleja un aumento menor en comparación con años anteriores, aún no hay forma de explicar la magnitud de la deuda.

Cabe recordar que la crisis de la deuda latinoamericana se inició en 1982 con el cobro pendiente de US\$280 mil millones, debido al temor existente en la banca internacional. Con la esperanza de ofrecer algún tipo de seguridad a los bancos, en los años siguientes se racionó, corrigió y transformó la deuda en bonos a largo plazo; sin embargo, estas transformaciones contribuyeron con el tiempo a incrementar progresivamente la deuda. El monto de US\$750 mil millones demuestra lo absurdo del asunto. Puede afirmarse que ante un eventual incremento

en las tasas de interés a nivel internacional estallaría en Latinoamérica la próxima crisis de la deuda. ¿Un país arruinado como Ecuador no dio acaso el grito de alarma en septiembre de 1999 al declarar la moratoria de su deuda en bonos Brady? Casos como éste pueden repetirse. A su vez, Nicaragua y Honduras, azotados por las catástrofes naturales, presentaron inmediatamente una solicitud de condonación de la deuda. Bolivia y Guyana tienen la intención de seguir este ejemplo.

Las reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina en los últimos diez o quince años han tenido, como sabemos, algunos resultados positivos, entre ellos: (1) el continente, visto en su totalidad, se encuentra por debajo del diez por ciento en términos de depreciación monetaria; (2) los saneamientos presupuestarios han tenido éxito; (3) se ha reducido el aparato burocrático; (4) han aumentado las exportaciones en prácticamente todos los países; y (5) se ha continuado modernizando la infraestructura. A pesar de lo anterior, la pregunta que surge es quién puede vivir en una macroeconomía que se encuentra consolidada solamente en términos abstractos. Amplios sectores de la población (en Venezuela el 80%, en Nicaragua el 70%, por no mencionar a Haití) viven en, o por debajo de los límites de pobreza. Desafortunadamente estas dramáticas cifras continúan aumentando debido a que las tendencias recesivas de los dos últimos años del siglo pasado detuvieron el crecimiento prometedor de la región. Como resultado, el informe de la CEPAL da un valor nulo al producto nacional bruto de toda Latinoamérica en 1999 (como consecuencia básica-

¹ Este informe se puede consultar a través del internet bajo la dirección www.eclac.cl.

mente de los considerables valores negativos de países como Venezuela, Ecuador y Colombia).

Lo que causa aún mayor consternación en el informe de la CEPAL es que Chile dejó de ser la fuerza locomotriz coyuntural en 1999. Este país modelo de Sudamérica, acostumbrado a tener índices de crecimiento cercanos al 7%, registró en ese año un índice negativo del 1,5% (Castro Escudero, 2000). Por el momento dos nuevos países han evidenciado comportamientos sobresalientes: Costa Rica y la República Dominicana, que crecieron un 7,5% y 7%, respectivamente, en 1999. Sin embargo, ninguno de los dos países puede ser tomado como modelo, dado que ambos funcionan gracias a la mezcla indecente de turismo en masa (incluyendo la prostitución y el abuso sexual de menores) y el establecimiento de plantas de montaje en zonas francas, cuya dinámica de cooperación al desarrollo es cuestionable. En todo caso, se puede asegurar que Costa Rica presenta una mejor situación que la de República Dominicana, debido principalmente a la construcción cerca de San José de una fábrica de semiconductores de la empresa estadounidense Intel, con lo cual se intensifica la producción de microprocesadores en suelo costarricense y se inicia un verdadero proceso de aprendizaje.

A comienzos del año 2000 no sólo los autores del informe de la CEPAL, sino también los representantes del BID, dieron a conocer con gran despliegue una serie de argumentos para sostener que 1999 sólo había sido un desliz estadístico. Un año más tarde, la región latinoamericana volvió a llamar la atención mundial con un crecimiento del 3,5%. Algo similar predijo hace 15 años Gonzalo Martner (1986), editor del informe "América Latina hacia el 2000", junto con los grandes

y viejos representantes del pensamiento estatista-cepalino, aunque en aquella época existía la opción de la "transición al socialismo". Actualmente, el socialismo de estado de Europa Oriental pertenece ya a la historia, y de forma análoga, el capitalismo de estado latinoamericano de corte cepalino sufrió un colapso durante la crisis de la deuda. Esta pérdida de vías alternativas, en combinación con el hecho de que las reformas neoliberales se han concretado en la mayoría de los países de la región, hace difícil pensar en una América Latina con perfil dinámico que pueda llenar la copa por lo menos hasta la mitad.

No nos engañemos: en el nuevo milenio América Latina se enfrentará a cifras difíciles. Por lo menos una tercera parte de la población sufre en carne propia las duras condiciones del sector informal; Ecuador, cuya población indígena le niega obediencia al estado nacional, se desmorona; Venezuela, Honduras y Nicaragua han padecido catástrofes naturales; Colombia se desangra; México funciona porque se abraza fervientemente a Estados Unidos (considerado hasta hace poco el demonio imperialista), desechando su tradición nacional-revolucionaria; Cuba ofrece una charada surrealista entre un capitalismo extremo y un pseudo-socialismo; y por último, los países del Caribe anglosajón como Barbados o Trinidad y Tobago, relativamente consolidados, ostentan un favorable índice de Desarrollo Humano (PNUD), a pesar de que no pueden servir de ejemplo para el resto de Latinoamérica. En últimas, pese a los ocasionales balanceos del estado, Brasil es el país que ocupa el mejor lugar en las recientes estadísticas y sobre el cual el BID depositó sus esperanzas para el 2000.

Lo anterior no constituye una base suficiente sobre la cual alcanzar cierto éxito en

el ámbito continental en un futuro cercano, sobre todo si se tiene en cuenta que no existe un modelo económico y conceptual al cual se pueda recurrir a diferencia del neoliberalismo. Sin duda, esta es la razón por la cual han aflorado en Latinoamérica movimientos políticos de perfiles imprecisos y nuevos líderes políticos con un estilo poco convencional que pueden poner fin, probablemente, a la actual fase de reestructuraciones neoliberales, caracterizada por su falta de compromiso social. El ejemplo más evidente es Venezuela, donde el ex-comandante golpista Hugo Chávez, presidente de la República, con el amplio respaldo del pueblo empobrecido, rompe con la aristocracia formal-democrática de partidos para iniciar una "democracia protagónica" de orientación bolivariana.

DESINTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DEBILIDAD E INCERTIDUMBRE

Otra manera de interpretar los datos estadísticos del reciente informe de la CEPAL tal vez sea la siguiente: América Latina como un todo ya no existe. Se puede discutir sobre algunos países o algunas agrupaciones regionales, según sean ganadores o perdedores del proceso de adaptación al modelo neoliberal, pero en últimas la política de reestructuración neoliberal empieza a tambalearse y la época de los economistas orientados hacia el mercado está llegando a su fin. Repuntan ahora personajes políticos nuevos (así como populistas) que buscan construir un estado más fuerte y emplear mecanismos de gestión a favor de una política social. Uno de ellos, Hugo Chávez, puede atemorizar a muchos, ya que cuestiona la manera en que se ha dirigido la economía de la región y de su país. Mientras que en la década pasada la región no progresó en términos del creci-

miento acumulado, los inversionistas extranjeros (en primer lugar estadounidenses y españoles) compraron a precios muy ventajosos las "joyas de la nación" a través de las privatizaciones; los fondos de inversión obtuvieron una masa de capital mediante la compra de acciones latinoamericanas; y los corredores de bolsa de Estados Unidos esperaron batir nuevos récords de ganancias para el año 2000. Sin embargo, si el modelo globalizador favorece únicamente a los inversionistas internacionales (la gran burguesía latinoamericana libre de todos los lastres estatistas les prepara el terreno) en desmedro de grandes sectores de la población latinoamericana, ¿podrán los nuevos políticos (como Hugo Chávez), a través de su actuar doméstico y externo controlar la creciente inconformidad del subcontinente?

Precisamente en Latinoamérica no parecen funcionar las reformas que en términos macroeconómicos son tan atractivas:

Estas reformas no detienen el proceso de desindustrialización de estructuras "no rentables", por el contrario, lo refuerzan. No se puede producir rentabilidad porque no la hay, es decir, las causas y las consecuencias de la lógica de las reformas se condicionan recíprocamente y queda demostrado que el mercado mundial sencillamente no tiene uso para la mayoría de la humanidad (Kurz, 1994:307).

El mercado tampoco es efectivo para la población latinoamericana. Esta terrible contradicción destruye la lógica de la política exterior convencional. Las medidas geoestratégicas de alto perfil que busquen incrementar de alguna manera la fuerza y el poder de las naciones latinoamericanas, al tiempo que fortalecer la soberanía, ya no tienen sentido en este nuevo siglo. ¿Qué debe bus-

car, entonces, la futura política exterior de Latinoamérica?

Históricamente hablando, el subcontinente ha estado intimidado por un fantasma geopolítico. Debido a que durante la época colonial no hubo límites administrativos precisos o líneas de separación claras (ni en el reino hispanoamericano ni en el Brasil lusitano), después de la independencia surgieron infinitos debates fronterizos pese a la doctrina del "*uti possidetis*" (las nuevas fronteras nacionales se basarían en las divisiones realizadas por la administración colonial española de 1810). Estos debates degeneraron a veces en clásicas guerras por los recursos y los territorios. Después de la primera guerra mundial, la geopolítica adoptada con entusiasmo de Europa se adecuó en este contexto a las propias necesidades, al tiempo que se combinó con disputas fronterizas históricas y se constituyó en un instrumento en las competencias regionales por la hegemonía. Al terminar la segunda guerra mundial, esta geopolítica se combinó también con los intereses de una política de seguridad propia del moderno contexto bipolar, la llamada "política de seguridad nacional".

En la actualidad los grandes referentes del conflicto en la diplomacia latinoamericana han desaparecido, entre ellos las manifestaciones propias de la guerra fría y los conflictos territoriales. La reconciliación entre Brasil y Argentina en los ochenta, por ejemplo, marcó un hito histórico: durante décadas los geoestrategas de ambos países se habían disputado el liderazgo, trazando líneas imaginarias que dividían el "*heart land*" (que es como se considera al territorio boliviano) o que tenían como meta el control sobre el Atlántico Sur. Así pues, en el debate estratégico contemporáneo se habla afortunadamente de "zonas de paz" en el continente,

de medidas destinadas a fomentar la confianza entre los militares, de maniobras conjuntas, entre otros.

El hecho de que Argentina y Brasil renunciaran a su programa de armas nucleares y que de esta forma Latinoamérica se convirtiera en una región desnuclearizada, no hace más que confirmar esta tendencia. Recientemente, FLACSO-Chile (1996) publicó cifras sobre la relación numérica de las fuerzas armadas latinoamericanas a pesar de la confidencialidad que en la región se ha mantenido sobre este tipo de información. Por su parte, empleados civiles del Ministerio de Defensa Nacional chileno, precursores de la transparencia en la búsqueda de una "política de defensa explícita", fueron incluso más lejos al publicar un libro blanco con ilustraciones que contenía casi todos los datos y registros numéricos relativos a las fuerzas armadas chilenas, en el que excluyeron sólo "lo absolutamente necesario" (Ministerio de Defensa Nacional, 1997).

Este cambio, encaminado a fomentar la confianza en el continente latinoamericano, también tiene una lógica en cuanto a la política exterior, ya que la capacidad de actuación hacia afuera aumenta automáticamente en la medida en que no haya conflictos regionales ni competencia geopolítica. El fantasma geopolítico de las rivalidades estratégicas, sin embargo, no ha desaparecido del todo. Como ejemplo nos remitimos a la situación existente a mediados de 1997 en Sudamérica cuando antiguas rivalidades y nuevas ambiciones provocaron un inesperado debate sobre la seguridad. Debido a que Estados Unidos examinaba la posibilidad de vender 24 jets de alta tecnología a la Fuerza Aérea de Chile (mientras que al mismo tiempo Perú compraba aviones de guerra MIG-29), Argentina, que cooperaba estrechamen-

te con el país del norte, sólo moderó su posición frente a este hecho que consideraba peligroso, cuando se le otorgó la categoría de aliado extra-OTAN.

Al mismo tiempo, esta concesión tuvo como consecuencia que Brasil reclamara, una vez más, su derecho a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Dentro de muy pocos días, el surgimiento repentino de acusaciones públicas ha expuesto un nivel de desconfianza estratégica que se creía ya superada en gran medida a raíz de los dramáticos avances hacia la integración económica en América Latina (IRELA, 1997:1).

Si consideramos, además, que medio millón de minas terrestres se encuentran enterradas en la arena del desierto a lo largo de la frontera entre Chile y Bolivia (enemigos históricos desde que Bolivia perdiera su acceso al mar a raíz de la guerra del pacífico en 1879, tema que resurge en la diplomacia una y otra vez), no sorprende que un observador europeo tenga la impresión de que los roces geopolíticos siguen caracterizando de vez en cuando la realidad de Latinoamérica. En enero de 2000, por ejemplo, un barco de la marina nicaragüense disparó contra pescadores hondureños debido a diferencias surgidas de la definición de límites marítimos en el Caribe. En este caso la Organización de Estados Americanos (OEA) intervino rápidamente como mediadora. Probablemente sería conveniente para Latinoamérica, como lo fue para Europa, crear una organización parecida a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) a modo de "exorcismo" civil que la libere de sus propios demonios geopolíticos, sobre todo por el problema regional que constituye Co-

lombia, cuya guerra interna ha adquirido una dimensión internacional desde hace tiempo.

Por lo demás, los verdaderos problemas de seguridad de Latinoamérica se encuentran hoy en otro lugar: por ejemplo, en las ciudades cuyo caos generalizado, unido a una criminalidad anárquica, convierten en una verdadera pesadilla el diario vivir de sus ciudadanos, a tal punto que hasta *Newsweek* (20 de abril de 1998) se mostró alarmada por tal situación y publicó un artículo en primera página titulado "El problema más grande de América Latina lo constituye el crimen común: asesinato, robo y secuestro".

Otro problema de seguridad se encuentra en los destrozos ecológicos en el subcontinente que, según José A. Lutzenberger, brasileño ganador del Premio Nobel Alternativo, están relacionados, entre otras cosas, con la actitud irresponsable que muchos latinoamericanos asumen frente a la naturaleza. Otro ejemplo lo brinda la pobreza asfixiante en casi todas las sociedades latinoamericanas, la cual contradice la imagen de una sociedad civil pacífica y responsable. La política de seguridad latinoamericana tendría que dejar de lado en el futuro lo militar, y dedicarse a combatir estos problemas para que el sistema internacional pueda creer en un nuevo estilo de gestión en la política exterior.

INTEGRACIÓN: ¿UNA NUEVA OPORTUNIDAD?

Si los conflictos intrazonales se van reduciendo a favor de la creación paulatina de zonas de paz, entonces los ministerios competentes tendrán que elaborar contenidos, metas y visiones alternativas. La cooperación regional se levanta, pues, como el Ave Fénix

de sus cenizas. Al fin y al cabo, la idea de la "integración" no es nueva, pues desde la época de Simón Bolívar se ha venido hablando y soñando con una "nación de naciones". Ese es precisamente el origen del "bolivarismo", es decir, la máxima con la que se busca instaurar la unidad de América Latina sin Estados Unidos.

Esta tendencia no tuvo mayor éxito al principio, dado que le resultó imposible competir con la práctica imperante del panamericanismo que buscaba crear, bajo el liderazgo estadounidense, un sólido bloque regional. De hecho, esta última variante arrojó mayores frutos. Las bases institucionales del panamericanismo se sentaron inmediatamente después de la segunda guerra mundial con la creación de la OEA y la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), ambos todavía vigentes, aunque reformados.

Si bien es cierto que el bolivarismo latinoamericano produjo durante muchas décadas interesantes textos intelectuales, en la práctica no tuvo éxito. No obstante, en 1948/1951 se creó la CEPAL eligiendo como sede un lugar que geográficamente estuviera lo más alejado posible de Washington: Santiago de Chile. En el seno de esta organización autónoma, una generación de economistas y planificadores preparados bajo la dirección de Raúl Prebisch, formuló una doctrina de desarrollo auténticamente latinoamericana que se basaba en el modelo de industrialización por sustitución de las importaciones y que contrastaba con la orientación del libre comercio defendida por la ortodoxia liberal. En el pensamiento cepalino, la integración asumió un papel vital como propuesta de cooperación entre las economías nacionales de Latinoamérica, que en aquel entonces se encontraban aisladas debido a

los altos aranceles impuestos por los países como medida de protección frente al mercado mundial.

En sus inicios, el proyecto de la integración no logró más que instaurar zonas de libre comercio. Una propuesta más ambiciosa, el Pacto Andino, creado en 1969 con el objetivo de formular una política industrial y de inversiones común, encontró rápidamente serios obstáculos políticos. A raíz de la crisis de la deuda de los ochenta, la doctrina cepalina de protección contra el exterior fue perdiendo importancia, con lo que desapareció también la "integración hacia adentro".

Formalmente, ninguna de las zonas de libre comercio dejó de funcionar. En el transcurso de los ochenta, cuando Latinoamérica empezó a buscar nuevamente un terreno firme sobre el cual pisar después de la abismal caída por la pérdida de divisas, se inició un proceso de reformas en los modelos existentes de integración. La superposición de distintos tratados se aceptó sin mayores críticas, al tiempo que se generalizaron los tratados complementarios entre diferentes agrupaciones subregionales. También fue decisivo el que se empezara a propagar el esquema de integración abierta, o regionalismo abierto, acorde con el modelo neoliberal de reestructuración implementado en la mayoría de sociedades latinoamericanas. En consecuencia, en la región están funcionando actualmente casi veinte sistemas de integración, los cuales articulan a los países y sociedades del hemisferio de forma cada vez más estrecha, y han dejado de ser simples zonas de libre comercio para dar paso a la creación de políticas macroeconómicas armonizadas (pero sin la libertad de circulación de mano de obra). Adicionalmente, es importante aclarar que esta práctica contemporánea de inte-

gración va unida a la exigencia internacional de fomentar el desarrollo sostenible y la democracia (Tirado Mejía, 1997).

Los países del Cono Sur lograron dar un salto cualitativo en términos de la integración con la creación en 1991 del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). La unión aduanera entre los países miembros, que desde 1995 es total, aunque se ve entorpecida frecuentemente por diferencias entre sus socios, ha hecho que el comercio intrazonal adquiera un dinamismo que años atrás resultaba inconcebible. De esta forma, se ha podido concretar al menos una parte del antiguo sueño bolivariano.

El aspecto más importante que se puede constatar a través de estos procesos regionales de integración es el inicio de la formulación de una política exterior concertada o común, fenómeno completamente nuevo para América Latina y que tuvo su punto de partida en el intento de resolver de manera local el conflicto centroamericano a través del Grupo de Contadora (creado en 1983 e integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela). Esta agrupación logró concretar los Acuerdos de Paz de Esquipulas en 1987, superando la desconfianza manifestada por los Estados Unidos. Adicionalmente, puede afirmarse que, desde un punto de vista político-económico, el Grupo de Contadora fue también el punto de partida para la consolidación del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela). Por su parte, Contadora respaldó el esfuerzo por coordinar las políticas regionales a través del impulso que le imprimió al Grupo de Río, el cual reúne desde 1986 a los ministros exteriores de catorce países latinoamericanos para concertar y coordinar posiciones comunes y realizar declaraciones de naturaleza extrazonal (por ejemplo, para condenar el bombardeo

por parte de aviones de combate de la OTAN en Kosovo).

En contraposición a la tendencia de acercamiento en la región, durante los años noventa México, a pesar de su herencia nacional-revolucionaria, se apartó parcialmente de la senda bolivariana para orientarse hacia una nueva variante del panamericanismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) que desde el 1 de enero de 1994 une a México, Estados Unidos y Canadá. "El balance general es sumamente positivo", opinó el presidente saliente de México, Ernesto Zedillo, en una entrevista con el diario suizo *Neue Zürcher Zeitung* (2000:5): "El NAFTA ha acelerado sustancialmente los cambios estructurales de la economía mexicana, ha fomentado nuestra apertura y contribuido primordialmente a la creación de puestos de trabajo". El fortalecimiento de los vínculos entre México y Estados Unidos implica el abandono de los lazos solidarios del primer país con el Tercer Mundo, lo que será más visible aun con el nuevo presidente PANista Vicente Fox a partir de diciembre de 2000.

La revitalización de la integración regional latinoamericana generó de nuevo cuestionamientos sobre el tipo de relación que se debe entablar con Estados Unidos, tema central de las relaciones exteriores de América Latina desde 1898, año en que España fue expulsada del Caribe. La asimetría en las relaciones con este país fue y sigue siendo evidente, al igual que los múltiples esfuerzos de la región encaminados a disminuirla. En este contexto, el mayor éxito se obtuvo en los años sesenta y setenta cuando las influyentes potencias medias del subcontinente (México, Venezuela, Brasil, Argentina y, sobre todo, el Chile de la entonces nueva Democracia Cristiana) empezaron

a probar su capacidad de maniobra en términos de la política exterior y a utilizar su poder de acción. Esto ocasionó que a finales de los setenta la *"autonomía relativa"* gozara de su mejor momento, lo que significó una disminución en la interacción con Estados Unidos al mismo tiempo que una diversificación comercial y diplomática de las relaciones hacia Europa Occidental y Oriental, la Unión Soviética, Japón y la parte afroasiática del Tercer Mundo (Drekonja-Tokatlian, 1983). Irónicamente, cabe recordar que donde mejor funcionó esta *"autonomía relativa"* fue en el campo de la tecnología militar en el que, a principios de los ochenta, América Latina declinó la oferta de armamentos provenientes de Estados Unidos (que retenía los productos de alta tecnología) para comprar de forma alternativa en Europa Occidental e Israel o, como lo demuestra el caso de Brasil, desarrollar su propia producción militar.

En 1982, y como consecuencia directa de la crisis de la deuda latinoamericana, la *"autonomía relativa"* cayó en desuso. Las condiciones neoliberales determinaron que la doctrina estatista de la CEPAL entrara definitivamente en un callejón sin salida. La lógica latinoamericana de diversificación perdió su vigencia con la implosión de la Unión Soviética. La guerra fría finalizó repentinamente, dejando a los Estados Unidos como vencedor incuestionable del conflicto bipolar.

El nuevo papel hegemónico de Estados Unidos se hizo evidente en especial frente a Latinoamérica, por lo que a ésta no le quedó más remedio que archivar su antiguo *"nacionalismo económico"* de corte revolucionario y pro-Tercer Mundo, e iniciar la reestructuración neoliberal bajo la dirección de Washington y la asesoría de los organismos

financieros internacionales. La Argentina del presidente Carlos Menem asumió cabalmente las consecuencias de esta situación; se retiró en 1991 del Movimiento de Países No Alineados y estableció con Estados Unidos una *"relación dependiente"* renunciando a una política exterior propia. El post-peronismo abandonó así su dimensión nacionalista. Los fundamentos teóricos que sustentaron dicho cambio fueron proporcionados por el analista Carlos Escudé (1997) con su diagnóstico despiadado basado en la *"patología del nacionalismo latinoamericano"*, según el cual el nacionalismo en la esfera de la política exterior sólo ha tenido como resultado gastos y riesgos, y apenas ha obtenido ganancias debido a la confrontación casi continua con Estados Unidos. Por lo tanto, fue consecuente que durante los noventa Argentina actuara en el plano exterior como socio *"junior"* de Estados Unidos, participando en misiones de las Naciones Unidas, por ejemplo, con el envío de soldados para el mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia.

Lo que produce temor en la nueva posición hegemónica de Estados Unidos frente a la región es que la política exterior estadounidense se ha construido con referencia a un *"enemigo"*, el cual puede ser identificado en la actualidad con el tema de las drogas. América Latina, cuya población indígena ha venido utilizando desde hace siglos las hojas de coca en sus rituales, constituye ahora el campo de batalla en la *"guerra"* desatada contra las drogas; una guerra en la que las sociedades que contradigan la posición estadounidense o que no aborden el problema como tema central de su política doméstica, terminan siendo tratadas como *"estados parias"*. Esto puede ejemplificarse a través del caso de Panamá bajo la presidencia del General Manuel Antonio Noriega

(1989) o el de Colombia, donde el presidente Ernesto Samper (1994-1998) fue sancionado con la revocación de su visa por parte de Estados Unidos, al tiempo que el país fue descertificado en la lucha contra las drogas en los años 1996 y 1997 (Tokatlian, 2000a).

El tema de las drogas, sobre todo, está destruyendo lo que queda de la "autonomía relativa", pues por medio de las diversas sanciones y políticas condicionantes que impone a los países productores, Estados Unidos ha recuperado parcialmente en lo internacional el monopolio del control militar que había perdido en los años setenta, además de reducir la soberanía de los países latinoamericanos. Hoy en día, tanto los agentes de la DEA, como los soldados estadounidenses se mueven abiertamente por el territorio comprendido entre México y Bolivia, basándose en la guerra librada contra la droga. Colombia, convertida entretanto en un sangriento campo de batalla, recibe de Washington miles de millones en ayuda financiera para poder hacer frente a la crisis más profunda que ha afrontado este país suramericano.

Las desavenencias manifestadas en Latinoamérica favorecen adicionalmente al hegemon absoluto en el que se ha convertido Estados Unidos. Por ejemplo, Venezuela, país exportador de petróleo, cofundador de la OPEP y que en el apogeo de la "autonomía relativa" de finales de los setenta disponía de abundantes divisas para emprender iniciativas en el ámbito de la política exterior, sufrió una reducción en su capacidad de actuación como resultado del deterioro social interno. México, como se mencionó anteriormente, renunció a su orientación tercermundista y ahora, en su condición de socio del NAFTA, abraza plenamente a Estados Unidos. Estos dos países, además, aca-

tan la voluntad de Washington para modificar las cuotas de producción de los miembros de la OPEP y mantener, de este modo, el precio de exportación del petróleo a un nivel que sea tolerable para las naciones industrializadas.

De esta forma, las circunstancias para el diseño de una nueva política exterior estadounidense fueron muy favorables. Ya en 1990, el presidente Bush lanzó su "Iniciativa para las Américas" como propuesta para crear un área de libre comercio que se extendiera desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Poco tiempo después surgió el NAFTA. El presidente Clinton modificó un poco este tema en diciembre de 1994 en el marco de la "Cumbre de las Américas" celebrada en Miami, en el sentido de que debe crearse el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a más tardar en el año 2005. Después de esta cumbre se han venido realizando encuentros periódicos de los ministros de Comercio y Finanzas americanos, a la vez que en encuentros cumbre complementarios se han precisado los detalles del "Consenso de Washington", que consiste en aspectos como la existencia de la democracia formal, el liberalismo, la apertura de los mercados, el desarrollo sostenible, así como la implementación de algunos componentes sociales.

Durante las dos décadas en las que se desarrolló el debate teórico sobre la factibilidad de la "autonomía relativa", los académicos latinoamericanos emplearon el término "vulnerabilidad" para hacer referencia al grado de dependencia de los países de la región con respecto a Estados Unidos. Esta vulnerabilidad disminuía en la medida en que el estado lograra diversificar geográficamente sus relaciones diplomáticas y, en especial, sus relaciones comerciales. En el fondo, est

tesis sigue teniendo vigencia a pesar de la desaparición de la Unión Soviética y del desgaste de las opciones del Tercer Mundo. Chile lo demuestra de forma ejemplar: aproximadamente un tercio de sus exportaciones, que son constituidas crecientemente por productos manufacturados, se dirige a América del Norte, otro tercio a Europa y, finalmente, otro tercio a Asia. Este sería para todos el valor ideal en los próximos años.

EL INTENTO POR DIVERSIFICAR LOS ESCENARIOS: LA BÚSQUEDA DE NUEVOS SOCIOS

Europa, con la Unión Europea en el centro, cobra en este contexto especial interés dado que las élites político-económicas latinoamericanas, que después de la segunda guerra mundial adoptaron con entusiasmo la "Doctrina Marilyn Monroe" (Wagnleitner, 2000), prefieren hoy día establecer vínculos con Europa. Por esta razón, la Unión Europea se ha convertido para América Latina en el socio ideal para formar una alianza estratégica que se extienda sobre el Atlántico. En un principio, durante los años sesenta y setenta la relación entre las dos regiones constituía esencialmente un "diálogo entre sordos". Bruselas, el centro de coordinación de la unificación europea, no acogió favorablemente las insistencias latinoamericanas para construir un partenariado preferencial para equilibrar de esta manera la influencia excesiva que ejercía Estados Unidos. En lugar de eso, los eurócratas de Bruselas ofrecieron a América Latina asistencia en el marco de la cooperación global tecnológica y de la ayuda al desarrollo, que consistía en: ayuda financiera, ayuda para la integración, para los refugiados, ayuda alimenticia, apoyo ecológico para un desarrollo sostenible, ayuda al desarrollo (tanto dentro como fuera del Conve-

nio de Lomé), entre otros. La intervención estratégica de algunos miembros de la unificación europea como, por ejemplo, el reconocimiento diplomático de la guerrilla salvadoreña por parte de Francia en 1981, no tuvo mayores consecuencias.

En un intento por lograr una solución propia a la crisis centroamericana enardecida ideológicamente, en 1983 el Grupo Contadora empleó su "diplomacia asociativa", y fue sólo hasta entonces que Bruselas reaccionó por primera vez de forma estratégica a los intentos latinoamericanos para estrechar los vínculos entre las dos regiones. Lentamente surgió el "Proceso de San José", el cual revalorizó el papel de los miembros de la actual Unión Europea como exitosos mediadores de paz en Centroamérica. Asimismo, se adaptó la ayuda europea tradicional a elementos centrales, como el apoyo a la democracia, los derechos humanos y la ecología. Con el ingreso de España y Portugal a la Unión Europea, ha aumentado apreciablemente la sensibilidad de Bruselas por los asuntos latinoamericanos. Sin embargo, sigue dominando el aspecto caritativo de la ayuda: entre el 60 y 70 por ciento de todas las prestaciones dirigidas a Latinoamérica provienen, ya sea a través de la cooperación oficial, privada o de las ONG del espacio europeo. En cambio, las relaciones comerciales no están tan aseguradas, aunque es cierto que las exportaciones y las importaciones en números absolutos han aumentado, y que la Unión Europea es el segundo socio comercial de Latinoamérica después de Estados Unidos, los porcentajes del volumen de la relación exportaciones/importaciones han disminuido lenta y constantemente.

Los recientes cambios hacia un sistema internacional más abierto e integrado, que han obligado a la Unión Europea a adoptar

una actitud más decidida en el plano externo, así como la revalorización cualitativa de Latinoamérica en los noventa, han servido para abrir las perspectivas de los miopes europeos. En el documento base concerniente a las relaciones de la Unión Europea hacia Latinoamérica y el Caribe del 31 de octubre de 1994 (ratificado por el Consejo Europeo en la ciudad alemana de Essen a principios de diciembre de 1994) Bruselas traza finalmente los lineamientos de un partenariado estratégico birregional tal como se venía proponiendo con anterioridad; esto es, una relación basada no sólo en la intensificación de las relaciones comerciales, sino también en la interacción más allá del comercio, "*alón do comercio*", como asociación política de naturaleza birregional que implique para las partes ventajas y una mejor calidad de actuación en el sistema internacional, así como la adaptación de un Estado de Derecho y de cualidades como la democracia, la libertad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la compatibilidad ecológica.

De importancia central desde los años noventa es el "diálogo institucional", que había sido establecido durante la década anterior, entre la Unión Europea, y las agrupaciones regionales en Latinoamérica, dentro del cual cabe señalar: (1) el diálogo surgido en el proceso de San José para Centroamérica; (2) el diálogo entre los parlamentos europeos y latinoamericanos; y (3) el diálogo con el Grupo de Río y sus miembros latinoamericanos que tuvo su origen en el Grupo de Contadora y que ahora constituye la esencia del diálogo birregional. Acuerdos de cooperación y de zonas de libre comercio con los grupos regionales de integración existentes así como con países individuales como en el caso de México, terminan por completar esta red

de relaciones diagonales sobre el Atlántico. Solamente la Cuba de Fidel Castro permanece por ahora fuera de esta articulación. Dichos esfuerzos culminaron en el encuentro cumbre de 49 jefes de estado y de gobierno de ambas regiones, celebrado en Río de Janeiro a finales de junio de 1999 bajo el nombre de "Cimeira".

Este gigantesco acontecimiento esboza el gran potencial de desarrollo que tiene la "alianza estratégica" entre Europa y América Latina en todos los aspectos, es decir, el político, el económico, el cultural y finalmente, el ecológico (Grabendorff, 1999). De esta forma, Europa puede intentar también neutralizar la recriminación de ser sólo "una agencia sustitua de bienestar para los pobres en estos países", sin pretender influir en las reglas de juego de la despiadada máquina de la globalización en Latinoamérica o desafiar a los Estados Unidos en su actual papel hegemónico (Pearce, 1999:66).

UNA POLÍTICA EXTERIOR LATINOAMERICANA PARA UN NUEVO SIGLO

¿Qué opciones existen, entonces, en este nuevo siglo en el campo de la política exterior latinoamericana? En primer lugar, se debe aceptar que la política convencional de poder y de corte geopolítico se ha tomado obsoleta. Ya no se admiran las proezas, ni a nivel intrazonal ni extrazonal, en un sistema internacional que, por lo demás, tiende a convertirse en una anarquía atomizada (Kaplan, 1999). En un mundo en el que las fuerzas supraestatales y transnacionales erosionan al estado nacional clásico (por lo menos en la periferia) ya no tiene mucho sentido poner énfasis en la soberanía absoluta, tema que es muy sensible para Latinoamérica y, sobre todo, para México.

Incluso este último, con la obligación de defender la soberanía establecida en el artículo 89 de su Constitución, aceptó "cláusulas condicionantes" a favor de los derechos humanos y la democracia en el tratado de libre comercio con la Unión Europea. En la actualidad, la política exterior latinoamericana no puede jugarse alternativamente entre la Unión Europea y Estados Unidos, aplicando una lógica oportunista y esperando obtener de esta conducta unas ganancias propias. En qué medida el acoplamiento futuro de los latinoamericanos al euro vaya a encauzar el flujo de poder del dólar estadounidense es una decisión que recae en los bancos centrales y los ministerios de Economía del subcontinente.

En el futuro, para los ministerios de Relaciones Exteriores de Latinoamérica, tendrán sentido únicamente las políticas basadas en contenidos y metas alternativas a las propuestas por los esquemas globalizadores o neoliberales, es decir, aquellas políticas que tiendan hacia una actuación que contribuya a fomentar el desarrollo sostenible, al tiempo que la gobernabilidad, la lucha contra la pobreza, las garantías de seguridad interna para los propios ciudadanos (diametralmente opuesta a la "política de seguridad nacional" de los antiguos gobiernos militares), una política de paz intrazonal, continuación de la integración abierta hacia afuera, y el diseño de políticas culturales creativas.

En segundo lugar, los mejores momentos de la entonces "nueva" política exterior latinoamericana de los años setenta, centrada en torno a la idea de la "autonomía relativa", buscaron en su oportunidad lograr el ascenso de la "clase media del Tercer Mundo" (Orrego, 1979). Hoy en día esa meta se ha abandonado, y como alternativa, los países latinoamericanos buscan ingresar al club

elitista de la OCDE. México, con un exceso de confianza anticipado, ya lo logró en 1995. Probablemente le seguirán otros países. Dado que esta meta no sólo es ambiciosa, sino también razonable y puede perseguirse sin que implique mayores gastos o riesgos para la región, se ajusta bien al objetivo de la consolidación general del subcontinente.

En tercer lugar, no sólo el "Consenso de Washington" sino también las expectativas de la Unión Europea en cuanto a la política exterior, exigen de los países latinoamericanos el respeto de los derechos humanos, la tolerancia y la práctica mínima de una democracia formal con elecciones justas y con la presencia de observadores internacionales. ¿Surge de aquí automáticamente la evolución de una "política exterior democrática"? Jeanne A. K. Hey (1997) intentó postular una teoría coherente sobre la política exterior latinoamericana. Harald Barrios (1999), participante del debate politológico en la Universidad de Heidelberg, donde el tema de la consolidación democrática en Sudamérica ocupa un puesto meritorio, lo ha intentado empíricamente. En ambos trabajos puede identificarse un rasgo común, pues se recomienda renunciar a la "hipótesis del conflicto" propia de los antiguos regímenes militares, incrementar la cooperación intrazonal y fortalecer lazos con los centros económicos más desarrollados como Estados Unidos y Europa, lo que implica a su vez alejarse del Tercer Mundo.

El hecho de que en el marco de este tema no sea necesario dedicar un espacio propio a Cuba, la "gran política exterior de un país pequeño", que llegó a su punto culminante a finales de los setenta en África y se apagó lentamente como la revolución, es indicativo de la orientación de la política exterior latinoamericana del futuro.

En cuarto lugar, para los ministerios de Relaciones Exteriores latinoamericanos seguirá siendo decisivo el tipo y la intensidad de las relaciones con Estados Unidos en este nuevo siglo. En la actualidad es imprescindible estrechar los lazos con la única potencia de la postguerra fría, cuya capacidad tecnológica, científica y militar parece estar en su apogeo. Puesto que la Unión Soviética ya no existe, así como tampoco un Tercer Mundo uniforme, ya no puede darse una "autonomía secesionista" (Puig, 1980), es decir, un intento audaz de revocar el sistema interamericano y así romper los lazos que unen a América Latina con el país hegemón, Estados Unidos. Venezuela, bajo la presidencia de Hugo Chávez, servirá de ejemplo para averiguar en qué medida Washington está dispuesto a tolerar una disidencia "bolivariana". Por otra parte, se puede suponer que después de la presidencia de Carlos Menem, los gobiernos de Argentina no conservarán en el futuro la íntima proximidad hacia Estados Unidos que caracterizó las relaciones entre estos dos países durante los años noventa. El "realismo periférico" de Escudé (1992) continuará siendo, no obstante, la característica de la política exterior que recuerde a los ministerios competentes de Latinoamérica los costos y los riesgos que implica un nacionalismo antiimperialista con sus metástasis seductoras. Hasta qué punto la migración latina (legal e ilegal) hacia el norte transformará en las próximas décadas la estructura de Estados Unidos (cada vez menos blanca, protestante y angloparlante para ser más colorida, católica e hispanoparlante) tendrá que ser objeto de observación aunque no determinará el contenido de la política exterior formal.

En quinto lugar, se encuentra la pregunta sobre los futuros estados-actores en el continente, los cuales siguen gozando de mayor

influencia que la red de ONG que caracteriza a Latinoamérica. Debido al NAFTA, México, como socio íntimo de Estados Unidos, sólo puede equilibrar el peso de ese país a través de relaciones diplomáticas y comerciales diversificadas, nada más. Centroamérica y el Caribe isleño tienen que conformarse con el estatus de observadores. Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, países que aún pertenecen al Grupo Andino, se enfrentan a fuerzas centrífugas complejas: "En los cinco países por igual, aunque con variaciones, se exacerbó en la última década el desmoronamiento parcial del estado" (Tokatlian, 2000b). Las potencias medias del Cono Sur o su esquema de integración regional, el MERCOSUR, aún conservan alguna capacidad de actuación real. La "diplomacia asociativa" del Grupo de Río será la que determine las declaraciones convenidas en materia de política exterior. Por lo demás, un único actor nacional con capacidad de maniobra será el Itamaraty de Brasil, como ya lo formuló Fred Parkinson (1968: 423), decano del debate: "La clave para las políticas exteriores de toda América Latina la suministra Brasil". Sin embargo, esta llave no abre las puertas de una gestión extravagante. Antes bien resulta que, 33 años más tarde, "la meta primordial de la política exterior brasileña consiste en mejorar las condiciones de la incorporación internacional de Brasil con vistas a consolidar la estabilidad macroeconómica y retomar el camino del desarrollo sostenible junto a un equilibrio social" (Thompson-Flores Netto, 1995:91). Esta afirmación resulta bastante pragmática. La ambición principal de la política exterior del Brasil, aparte de gestos generosos como la realización de la Cumbre de Presidentes Suramericanos en Brasilia en septiembre de 2000, se acomoda de manera realista a la nueva situación.

Existe, para finalizar, una urgencia central, aquella de Colombia, con sus desastrosas "micro-guerras" en todo el territorio que ponen en peligro no sólo la integridad de la nación, sino también la estabilidad de toda la zona andina-amazónica. Sin lugar a dudas, afrontar esta situación constituye el reto más grande para la "diplomacia asociada latinoamericana". Existirá la posibilidad de una nueva "Contadora" para Colombia? Pienso que no, ya que el Grupo de Contadora intentó en Centroamérica una mediación paralela y separada de los Estados Unidos. Hoy, frente a la renovada hegemonía de Washington, ya no cabe "una solución latinoamericana para un problema latinoamericano". En la actualidad, es necesario incorporar en todos los acuerdos a los Estados Unidos, tarea viable si el Grupo de Río lograra actuar conjuntamente con la Unión Europea, llevando así a la "diplomacia asociada" a un nivel superior.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios, Harald. *Die Außenpolitik junger Demokraten in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Leske und Budrich, 1999.
- Castro Escudero, Alfredo. "Chile: ¿el milagro económico se resquebraja?". En: *Comercio Exterior*, México, núm. 50, febrero 2000, pp. 146-152.
- CEPAL (ed.):** *balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal, 1999.
- Drekonja-Kornat, Gerhard/Tokatlian, Juan G. (eds.): *Teoría y práctica de la nueva política exterior latinoamericana*. Bogotá: Cerec-Cei/UniAndes, 1983.
- Escudé, Carlos:** *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta, 1992.
- Escudé, Carlos: "Die argentinische Aussenpolitik. Ein Paradigmenwechsel?" En: Sevilla, Rafael / Zimmerling, Ruth (eds.): *Argentinien: Land der Peripherie?* Bad Honnef: Horlemann, 1997, pp. 122-136.
- FLACSO (ed.): *El Mercosur de la defensa. Estudio estratégico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, 1996.
- Grabendorff, Wolf: "Eine strategische Partnerschaft? Biregionaler Dialog zwischen EU und Lateinamerika". En: *Internationale Politik*, 54, mayo 1999, pp. 1-8.
- Hey, Jeanne A. K.: "Three building blocks of a theory of Latin American foreign policy". En: *Third World Quarterly*, núm. 18, Vol. 4, 1997, pp. 631-657.
- IRELA (ed.): *A new strategic debate in South America? An IRELA Briefing*. Madrid, agosto, 1997.
- Kaplan, Robert D.: *The coming anarchy. Shattering the dreams of the Post-Cold-War*. Nueva York: Random House, 1999.
- Kurz, Robert: *Der Kollaps der Modernisierung*. Leipzig: Reclam.
- Martner, Gonzalo (ed.): *América Latina hacia el 2000. Opciones y estrategias*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1986.
- Ministerio de Defensa Nacional (ed.): *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile, 1997.
- Nene Zürcher Zeitung*, 27 de enero de 2000, p. 5.
- Orrego, Francisco (ed.): *América Latina: ¿Clase media de las Naciones?* Instituto de Estudios Internacionales, Santiago de Chile, 1979.
- Parkinson, Fred: "Latin American Foreign Policies". En: Veliz, Claudio (ed.): *Latin America and the Caribbean. A Handbook*. Nueva York-Washington: F.A. Praeger, 1968, pp. 414-424.
- Pearce, Jenny: "Peace-building in the periphery: lessons from Central America". En: *Third World Quarterly*, Vol. 20, núm. 1, febrero, 1991, pp. 51-68.
- Puig, Juan Carlos: *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas, 1980.

- Thompson-Flores Netto, Francisco: "Die Herausforderung der brasilianischen Außenpolitik". En: Sevilla, Rafael / Ribeiro, Darcy (eds.): *Brasil/iwi. Land & Zafcan/t? Bad Honnef: Horlemann*, 1995, pp. 90-92.
- Tirado Mejía, Alvaro: *Integración y democracia en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: INTAL, 1997.
- Tokatlian, Juan G.: "La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el presidente Samper y los Estados Unidos". En: *Latin American Research Review*, Vol. 35, núm. 1, 2000a, pp. 37-83.
- Tokatlian, Juan G.: Sudamérica no existe. Buenos Aires [www.-Text](#), 2000b
- Van Klaveren, Alberto: "América Latina más allá del año 2000". En: Leiva, Patricio (ed.): *América latina - Unión Europea*. Santiago de Chile: CELARE, 1997, pp. 21-55.
- Wagnleitner, Reinhold: "The Empire of the Fun". En: *Wiener Beiträge zur Geschichte der Neuzeit*, tomo 24, Viena, 2000, pp. 211 – 230.