

La política exterior de América Latina: ¿Un reordenamiento?

Juan G. Tokatlian

Quisiera hacer unas muy breves anotaciones iniciales y luego ceñirme al tema específico anunciado en el título. En primer lugar, intentaré brindar una mirada histórica y comparar la situación de América hoy y sus perspectivas de política exterior. En segundo lugar, América Latina es una unidad demasiado desagregada y por lo tanto ir caso por caso, especificidad nacional por especificidad nacional, o diferencia nacional por diferencia nacional, quizá podría volverse algo demasiado tedioso y en consecuencia lo que intentaré es presentar lo que sostengo que son las líneas comunes, los trazados compartidos, los elementos convergentes que uno puede encontrar en la región hoy. Y en tercer lugar, quisiera añadir que un modo de aproximarnos al tema es definitivamente partiendo de lo global para llegar a lo hemisférico y luego específicamente a lo regional.

El marco de referencia global: Cuatro dinámicas en el sistema internacional

En ese orden de ideas, presentaré entonces tres grandes sub-áreas. La primer sub-área es lo que se llamaría el “marco de referencia”, en el que voy a sugerir las que, a mí entender, son las cuatro dinámicas más importantes que se presentan en el sistema internacional actual. Con base en este marco referencial, voy a plantear las oportunidades, los enormes desafíos y las derivaciones complejas que tiene dicho escenario internacional para América Latina.

¿Cuáles son estas cuatro dinámicas del “marco de referencia” global que yo quisiera puntualizar? La primera es que en términos de las relaciones internacionales, esto es, desde el plano de las relaciones internacionales interestatales hay un dato elocuente, categórico, presente, vigente y que seguramente va a tener consecuencias notorias, sobre todo en las políticas exteriores de la región. Y es que, mientras en los noventa con el fin de la Guerra Fría, festejábamos lo que en ése momento parecía ser el triunfo de Occidente, hoy hay una masiva redistribución del poder del Oeste hacia el Este y del Norte hacia el Sur. Esta es, de algún modo, la nota más novedosa dentro del sistema interestatal vigente. Se trata de un movimiento en el cual, particularmente Asia, como parte del Este pero también del Sur, en el cual están diferentes países en diferentes regiones, tiene hoy un peso específico en la política internacional, inédito para lo que habían sido las relaciones internacionales contemporáneas.

Esta situación se ha agudizado por la crisis iniciada en el 2008 y que aún se prolonga. Lo que podríamos vislumbrar hacia el futuro es una aceleración, una complejización, de esta redistribución masiva de poder en el escenario internacional. Y cabe aquí entonces una primera referencia concreta a los efectos de esta redistribución del poder a nivel internacional. No conocemos en la historia contemporánea, ni en la larga historia de las relaciones interestatales, que los procesos de recomposición y de reacomodo del poder hayan estado exentos de conflictividad y pugnacidad. Por lo tanto, debemos prepararnos para un escenario de mayor pugnacidad internacional. Esto no quiere decir guerras o analogías con otros momentos de la historia contemporánea, pero sí el hecho fundamental,

prioritario y esencial de que nadie pierda o gane poder en el sistema internacional gratuitamente. Toda lucha de poder va a implicar costos, ganadores, perdedores y, por lo tanto, reajustes significativos. El significado que tiene una situación tal para América Latina, será un asunto a considerar más adelante.

El segundo elemento más dinámico en este marco referencial global es en el campo de la política mundial. Cuando se hace referencia a la política mundial, ya no se hace referencia exclusiva al plano interestatal, sino al plano no-estatal y a las fuerzas transnacionales. Y en ese caso cabe también aludir que la mutación, la transformación, que tiene lugar entre el final de la Guerra Fría y la actualidad es notoria, dramática y fundamental. Precisar el cambio en la política mundial pasa por abordar una pregunta guía: ¿Cuál es el estado real de la globalización? En los noventa había, claramente, la sensación de que la globalización iba ser un proceso de alcance universal en el cual, entre otras cosas, lo regional quedaría marginado. Y en segundo lugar, que el proceso de globalización acelerado debía ser fuente de prosperidad. Estos elementos referidos a la universalidad y al acento de la prosperidad de la globalización, hoy están francamente en entredicho.

Por un lado, debido a la revalorización de lo regional, que se da en distintos planos, no solamente en América Latina, sino también en el Sudeste de Asia, en Asia Central, en Medio Oriente, o en el Norte de África. Pero también pone en entredicho la realidad de tales elementos originales sobre el sentido que tendría la globalización, el hecho de que hoy la globalización es una gran fuente de inseguridad. Esto es, la volatilidad económica derivada del proceso de globalización está creando una fuerte impugnación social y un alto cuestionamiento político. Y esto es un elemento novedoso que también, es obvio, va a transformarse en un fenómeno que va a re-articular a la sociedad civil internacional. De algún modo, también aquí, aún ahora en los países occidentales desarrollados lo que se aprecia son los costos de una globalización descontrolada, de una desregulación absoluta, de una mayor incertidumbre a causa de una fuerte impugnación social y un profundo cuestionamiento político.

El tercer elemento de esta dinámica internacional es el plano de las organizaciones y las instituciones. Es decir, en este punto ya no se hace referencia al plano necesariamente interestatal –aunque en las instituciones hay elementos intergubernamentales e interestatales–, ni tampoco se hace alusión a los actores no-estatales, sino de, lo que parecía también en los noventa, un proceso ascendente y positivo de legalización de la política. Esto se da a través de la construcción de regímenes internacionales robustos, regímenes internacionales que podían ahora, sin el lastre de la Guerra Fría, generar consensos internacionales. Pero por el otro lado, una forma de abordaje de cuestiones claves con mecanismos coordinados o al menos con la expectativa de una fuerte institucionalidad en temas como el medio ambiente, los Derechos Humanos, la No-Proliferación nuclear y las Drogas ilegales.

Sobre estos temas se percibía en los noventa que iban a ser fuente de un mayor consenso interestatal y de una forma de abordaje de dinámicas que tenían efectos y consecuencias globales. Sin embargo, hoy tales posibilidades de consenso están en regresión o francamente debilitados. Por ejemplo, el régimen internacional sobre Drogas existe en el papel, pero se trata de un régimen que nadie

genuinamente cumple. Dicho régimen en materia de Drogas tiene la característica de no ser totalmente prohibicionista, ni ser una gran cruzada, sino que se trata de una *melange* de cosas que está llevando a que los países deserten más en sus políticas efectivas en materia de Drogas.

Por su parte, el régimen de No-Proliferación nuclear tendrá su prueba crucial en la forma como se resuelva el asunto de Irán. En esta materia se estima que hay al menos dieciocho países que tienen la capacidad de realizar desarrollos nucleares y muchos de ellos están esperando el fracaso de Occidente en el tema de Irán para iniciar su propio camino de proliferación. El régimen internacional en Medio Ambiente está en una situación dramática por su imposibilidad efectiva de tener avances sustantivos y convergentes entre los países industrializados y las naciones en desarrollo. El régimen en materia de Derechos Humanos también muestra en la actualidad una serie de dolencias notoriamente preocupantes.

Con lo anterior, quiero argumentar que el mundo está ante un déficit institucional fenomenal. Y esto es de vital importancia porque un modo indirecto de resolver una potencialidad pugnacidad es a través de buenos regímenes, esto es, que se encuentren basados en compromisos certeros. En esta lectura, entonces, los regímenes institucionales resultan funcionales para moderar esta redistribución del poder que se está dando sin actores suficientemente moderados, ni regímenes suficientemente sólidos para llevarla a cabo.

Y, finalmente, la cuarta dinámica del marco de referencia global es lo que hemos conocido como un elemento clave, en particular, después del fin de la Guerra Fría, que es el proceso de democratización en dos vías: la democratización internacional y la nacional. Lo cierto es que esto, que en algún momento Samuel Huntington llamaba la tercer ola de la democratización, o está en las playas cercanas al autoritarismo o también en una retracción alarmante en el sistema internacional. Un solo dato es elocuente: hoy hay menos democracias electas que en 1995. En la actualidad la proliferación de autocracias resulta evidente, aún a pesar de la ambivalente –porque todavía no ha tenido un desenlace– primavera del mundo del Norte de África y del Medio Oriente, dos regiones plagadas de autocracias. En los tiempos actuales arremeten sistemas que uno no puede dejar de clasificar como cleptocracias, y aún en las democracias más avanzadas, la nota predominante es el gobierno de los ricos, en lo que podría denominarse como el avance de las plutocracias, del gobierno de unos pocos. Así entonces, cuando se evalúa el estado general de la democracia, es importante tener un ojo atento a estos fenómenos que han sido en muchos casos un freno y una regresión.

Esto es acompañado en el plano internacional por el hecho de que la democratización efectiva de lo que se pensaban iban a ser instituciones claves para mayor rendición de cuentas, para pluralizar el poder, están distantes de realizarse. Un ejemplo típico que corrobora esta afirmación: la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

El conjunto de las cuatro dinámicas reseñadas, son así el “marco de referencia” con base en el cual evaluar cuáles son las oportunidades y retos fundamentales de América Latina que sin duda van a exigir un pensamiento, una reflexión o una práctica estratégica inédita para la región.

El Hemisferio: Tres peculiaridades actuales

En un segundo nivel, ya no tan “macro”, si no en el plano hemisférico, quisiera señalar tres peculiaridades de este momento histórico para la región, al inicio de la segunda década del siglo XXI. La primera, y quizá la más relevante, es la pérdida relativa de la centralidad de Estados Unidos para muchos países de América Latina (y remarco “pérdida” y no “colapso”; y escribo “relativa” y no “absoluta”). Esto no quiere decir que Estados Unidos y Washington no sean un referente principal para las cancillerías regionales, ni tampoco que las naciones latinoamericanas deban desatender esa relación. Lo que quiero decir es que para un número significativo de países de la región, el peso de específico de Washington hoy es menor en términos económicos, militares y diplomáticos. Y esta tendencia es más evidente en tanto uno se dirija hacia el Sur de América y es, obviamente, menos claro entre más uno se acerque a las fronteras de Estados Unidos. Hay un sin fin de ejemplos que demuestran que Washington no es hoy tan central para la política exterior de varios países de la región.

Y en segundo lugar, considero que esta circunstancia también le conviene a los Estados Unidos. No se trata simplemente del desdén natural de los Estados Unidos, ni de su ocupación en otros temas globales, sino de plantear que quizás de estas circunstancias actuales salga ganando la región y también los Estados Unidos, debido a que va a exigir un enorme nivel de madurez de parte de América Latina para resolver varios de sus temas.

En términos militares, por ejemplo, hay demostraciones claras que respaldan esta idea. La mayoría de países latinoamericanos hoy están adquiriendo, por ejemplo, sus sistemas de defensa más allá de los Estados Unidos. Uno de ellos que compra mucho en Europa es Chile. El otro que acaba de aprovisionarse de un submarino a propulsión nuclear es Brasil. Rusia le vende bastante a Venezuela. Pero más allá de las ventas de armas, más allá de quién vende más o menos armas, el día que se desmanteló la base estadounidense de Manta en Ecuador y el día en que la Corte Constitucional colombiana decidió sobre el tema del Acuerdo alrededor de las siete bases, ese día Latinoamérica volvió a la normalidad en sus relaciones con Estados Unidos en el sentido de que la proyección del poder militar efectivo del hegemon siempre fue en el Caribe y en Centroamérica, y nunca en el subcontinente suramericano. Antes de Manta, Estados Unidos nunca tuvo una representación militar permanente en esta parte del mundo. Y a pesar de que relanzó la cuarta flota, ha habido iniciativas en la región, como la creación del Consejo de Defensa Sudamericano, que han demostrado también una vocación de parte de América del Sur de poner algunos límites a esa proyección del poder militar estadounidense. Entonces, en resumen, el primer dato hace relación a la pérdida relativa de centralidad de los Estados Unidos para muchos países de la región.

El segundo dato, es el nuevo ascenso de Brasil. Y uso la expresión “nuevo” porque mucho de lo que hoy vemos, debatimos o hablamos, ya se había planteado en los años setenta en la región. Basta revisar los números de *The Economist* en los años setenta, o los de la revista *TIME* de los años setenta, y uno se encuentra ahí con una expectativa notable de que el milagro brasileño era considerado para entonces un hecho. Con posterioridad se constató que el milagro brasileño tenía limitaciones.

Y entonces, ¿por qué se puede argumentar que esta vez sí puede ser en serio el ascenso de Brasil? En los setenta, Brasil tenía muchas restricciones. La primera y fundamental, tenía que ver con el hecho de que la Guerra Fría limitaba su capacidad de acción internacional. La segunda: en términos de defensa, tenía que mirar permanentemente a sus espaldas por su dilema de seguridad con Argentina, debido a que para cada uno el otro era el rival estratégico y su hipótesis de conflicto fundamental. En tercer lugar, para la época se presentaba un deterioro significativo de los términos de intercambio. En cuarto lugar, las empresas brasileñas era auto-centradas en tanto miraban solamente su mercado interno. Y en quinto lugar, ese país presentaba todo un conjunto de problemas a nivel interno que, sumados a los anteriores, dificultaban esta proyección global de Brasil.

¿Qué es lo que está pasando ahora que hace diferente la situación brasilera? En primer lugar, Brasil está usufructuando la distribución de poder a la que se hizo referencia en el apartado anterior. En segundo lugar, perdió vigencia el dilema de seguridad con Argentina, y más ampliamente, ya no tiene dilemas de seguridad en la región. En este asunto, es uno de los pocos actores emergentes mundiales que puede mirar a su región y asegurar que tiene los flancos seguros, y proyectarse internacionalmente con tranquilidad. Por su parte, India tiene muchas dificultades para hacerlo, China tiene otros obstáculos, Indonesia presenta unos retos, y así región por región se puede constatar la existencia de rivalidades, competencias y dilemas de seguridad en sus escenarios geográficos. Brasil, mientras tanto, tiene un escenario mas adecuado y “fácil” para ascender. Tercero, los altos precios de las *commodities* internacionales están favoreciendo a la economía brasileña de manera significativa. En cuarto lugar, las empresas brasileñas están cada vez más transnacionalizadas, al menos en el plano regional.

La sumatoria de todas estas circunstancias favorables le ofrecen a Brasil una enorme oportunidad; aunque a la vez se requiere advertir que el viejo dilema de los setenta para ascender sigue siendo el mismo en este principio de siglo: su problema principal es doméstico, es interno, y hace referencia a la falta de cohesión social y una alta desigualdad, a pesar de tener logros importantes en términos de pobreza durante los últimos años. Y en los años más recientes se han presentado niveles sin precedentes de violencia y auge del crimen organizado, que eran inusuales en la vida política y social brasileña. Pero con todo, se puede afirmar que estamos ante una oportunidad inédita de tener un poder emergente en la región, mucho más que en los años setenta.

La tercera particularidad de América Latina tiene que ver con el hecho de que volvemos a corroborar, una y otra vez, la dualidad de nuestra región. América Latina es, por el lado positivo, la única región en el mundo que desde el 2001 no ha presenciado en su territorio actos terroristas de Al-Qaeda o sus grupos afiliados. Mientras tanto, sí los ha habido en África, Asia Central, en el Pacífico, en Europa, en Estados Unidos.

Ahora bien, y en esto reside la paradoja, esta región también es el lugar del planeta en donde probablemente más ha prosperado el crimen organizado en la última década. Hoy ya no se puede afirmar que se trata de un fenómeno de un solo país, ni de un problema del mundo Andino o de un conjunto de países. Hoy, si algo mancomuna a la región, es el auge del crimen organizado a lo largo y ancho.

Por otro lado, América Latina ha tenido altas tasas de crecimiento económico y ha enfrentado por primera vez, mejor que en cualquier otro momento histórico, la crisis exógena que provino del colapso financiero del 2008. Difícilmente la región puede mostrar ese record en momentos críticos de otros años que fueron devastadores para la región y le generaron dificultades de crecimiento. No obstante, el alto crecimiento y la buena capacidad de enfrentar la crisis, contrastan con el hecho de que seguimos siendo la región más desigual del mundo.

También se evidencia una peligrosa re-primarización de las economías de los países de la región. Así es como se configura esta dualidad de una América Latina que resuelve cosas, pero a la vez mantiene vigentes otro tipo de problemas; que avanza por un lado, pero tiene unos déficits fenomenales por el otro. Esta es la naturaleza de doble faz, el doble rostro del Dios Jano que tiene América Latina en la actualidad. Y por lo tanto, en ese contexto, si juntamos los fenómenos paralelos de la pérdida relativa de centralidad de Estados Unidos y el ascenso de Brasil, se concluye que el resto de países de la región tendrá que hacer las cosas muy bien para manejar esta situación.

La política exterior de América Latina: El hilo conductor de la diversificación

El tercer componente es específicamente sobre la política exterior de América Latina. Y aquí es necesario aludir a dos grandes ítems. El primero es que desde el final de la Guerra Fría hasta el primer lustro del siglo XXI, se evidencian cinco modelos de política exterior en América Latina, determinados por los lugares que se le asignan a los Estados Unidos, a la región, a los acuerdos comerciales y a la perspectiva global. Si se toman estos cuatro elementos y se los traslada a los diferentes gobiernos a lo largo y ancho de los países desde México hasta Argentina, se pueden encontrar cinco modelos de política exterior: el del Acoplamiento, el del Acomodamiento, el de la Oposición Limitada, el del Desafío y el del Aislamiento. Incluso diferentes países están históricamente en uno u otro modelo. Los países han ido ensayando, explorando y practicando modelos totalmente distintos; unos mucho más cercanos a los Estados Unidos, otros más retraídos a los Estados Unidos, unos desafiando más a los Estados Unidos, otros promulgando nuevos mecanismos de integración en la región, otros más abiertos al mundo, y otros menos abiertos, otros con más énfasis en los acuerdos de libre comercio, sean bilaterales o multilaterales.

¿Pero qué conclusión se puede extraer a la luz de estos cinco modelos? ¿Qué es lo que hoy serían las notas comunes y generales para América Latina? Al respecto cabe señalar tres elementos fundamentales. El primero es que no ha habido ninguna nueva alianza militar de ningún país de América Latina. Ninguna nación de la región ha cambiado su sistema de alianzas. Brasil tenía un acuerdo de defensa con los Estados Unidos, que a los fines prácticos no existía más desde 1977. Y el único país de la región que firma un acuerdo de defensa con Estados Unidos es Brasil en abril del 2010. ¿Cuántos países se retiraron del TIAR? El único que lo hizo en realidad fue México, país que lo insinuó en el 2001, luego se retractó y finalmente se decidió a hacerlo en el 2003, dando como resultado que ahora México forma parte, junto con Canadá, del Comando Norte de los Estados Unidos.

Adicionalmente, es representativo y paradójico que ningún país del ALBA se retiró del TIAR, ni denunció la Junta Interamericana de Defensa, ni se fue del Consejo Interamericano de Defensa, ni firmó algún acuerdo estratégico militar fuera de la región. Entonces, lo que se quiere resaltar aquí es que nuestros países tienen altos niveles de vinculación extra-regional, pero ninguno ha cambiado su sistema de alianzas. Sigue siendo una región homogénea y segura para los Estados Unidos. Nadie ha buscado, por lo menos hasta ahora, alterar seriamente la ecuación militar estratégica en la región.

Lo segundo que resulta importante, más allá de estos cinco modelos a los que se hizo referencia, hay un punto común idéntico en todas las políticas, sean los países grandes, pequeños, medianos, estén en el Caribe, en América del Sur o en América Central. Tal punto es que todos los países en la región tienen políticas de diversificación. Esta ha sido una constante inexorable de América Latina por su condición de asimetría. Los ejemplos son variados y de diferente naturaleza. Aunque el gobierno de Uribe tuvo una alta cercanía con los Estados Unidos, lo siguiente se observa en relación con las votaciones de Colombia en Naciones Unidas: en el 2007 el nivel de coincidencias de votaciones con los Estados Unidos fue del 7,4%, mientras que el nivel de coincidencias de Estados Unidos con China fue del 9,3% en toda la votación. En el año 2008, el nivel de coincidencias de Brasil con Estados Unidos fue del 20,3%, mientras que con Colombia fue del 20%. Para explicar esta situación se podrá plantear como excusa que se trata del marco multilateral. Pero aún en dicho escenario la importancia es vital en tanto es la ONU el espacio en el que se pueden desplegar políticas alternativas y complementarias. Aun en el caso de los Gobiernos que quieren plegarse más a los Estados Unidos, se encuentra que por razones de seguridad nacional y defensa de principios básicos, están forzados a diversificar su política exterior.

En el caso de Chile se observa que hoy tiene un comercio tripartito con Estados Unidos, con Asia y con América Latina. Tiene un TLC con Estados Unidos pero le compra armas a Europa. En relación con Perú, se tiene el caso de un país que bajo Alan García se suponía que estaba muy estrechamente vinculado a los Estados Unidos y fue un propulsor importante de la iniciativa del Arco del Pacífico en el 2007. De Bolivia se creía que se trataba de un actor regional que quería alterar las reglas del juego y tener políticas confrontativas con los Estados Unidos, pero tiene en su territorio la mayor reserva mundial de Litio, que es un material fundamental para el desarrollo de los próximos automóviles de batería eléctrica. De hecho, ya Bolivia firmó con Corea del Sur el mayor acuerdo para inversión en el campo del Litio. Ecuador logró desarticular la base de los Estados Unidos en Manta. El caso de la ampliación del Canal de Panamá fue en su momento cuestionada porque se suponía que podía beneficiar a intereses chinos, particularmente a una compañía muy afín al Ejército Rojo que es la Hutchison Whampoa con sede en Hong Kong. Finalmente está a cargo de la ampliación del Canal de Panamá una firma española-italiana-belga-panameña, tratando de distanciarse de los Estados Unidos y a la vez rechazando la propuesta china. Paraguay, que es el único país en Suramérica que tiene relaciones con Taiwán, acaba de abrir una oficina de negocios en Shanghai porque no se quiere perder el mercado de la China continental. La República Dominicana, El Salvador y Costa Rica son países pequeños que con gran esfuerzo han decidido abrir embajadas en la India, luego de que históricamente solamente tuvieron representaciones diplomáticas en Japón o China.

En suma, se pueden tomar variados ejemplos para demostrar el elemento de la diversificación como un asunto que fue, es y continuará siendo, más allá de las prácticas coyunturales de los países, un rasgo decisivo en el modo en que América Latina se inserta en el mundo. William Hasselton planteó, en 1984 en uno de los pocos volúmenes que se hicieron en aquella época en Estados Unidos sobre las políticas exteriores comparadas, que “América Latina, salvo un par de países, tiene relaciones exteriores pero no tiene política exterior”. Pero hoy es difícil pensar que los países no tienen política exterior. Toman decisiones deliberadas con objetivos claros, con proyectos concretos y con metas muy precisas. En consecuencia este elemento de la diversificación es un punto de entrelazamiento de toda la región, a pesar de que en el trayecto de los últimos años hayamos vivido modelos muy diferentes en cada país.

El tercer elemento, quizás el más importante, es que cada vez más, y esto se observa con mucha precisión, en los últimos cinco años la mayoría de los países de la región (particularmente los intermedios, medios y grandes) tienen lo que se podría llamar “Políticas Exteriores Mixtas o Combinadas”. Esto es demostrativo de que están francamente demeritadas en América Latina las épocas del plegamiento total, o de la confrontación absoluta, o del alineamiento irrestricto, o de la impugnación plena, como modelos de hacer política exterior. Cada vez más los países combinan colaboración y resistencia, tienen políticas exteriores mixtas. Esta circunstancia se observa en dos casos: frente a China se terminó la etapa del vínculo *naïve* con ese país, en que todo eran ganancias, que compren los chinos, que inviertan los chinos, que hagan todo lo que quieran los chinos. Cada vez más se observa una mayor previsión, los países no quieren hiper-primarizar sus economías, no quieren compartir ciertas estrategias chinas, no desean ciertos valores que trae China al escenario internacional.

En lo que hace a las relaciones de los países de la región con Brasil, entre ellos Colombia, se observa que hay una política dual cada vez más clara. La dualidad consiste en combinar el compromiso con una contención suave de Brasil. La región está recién aprendiendo a manejar el ascenso de Brasil, que es un hecho inédito.

Las reflexiones anteriores se dirigen a plantear que no es que las políticas exteriores hayan dejado de ser ideológicas, porque todas lo son, toda política se basa en un sistema de creencias. Decir que una política es ideológica no es insultarla, como tampoco se puede inferir que es buena *per se* una política exterior pragmática. Depende del pragmatismo. Lo que sí puede considerarse un problema en política exterior son el dogmatismo, la inflexibilidad, la ingenuidad, la incapacidad de ser críticos. Cuando se toma el camino de las políticas exteriores dogmáticas, se aumenta la probabilidad de incurrir en errores mayores. El planteamiento que se hace entonces, en breve, es que en la región ha habido un proceso de aprendizaje en el que la mayoría de países medios, intermedios o grandes tienen políticas exteriores combinadas.

El estado del complejo integracionista regional

Para finalizar cabe mencionar el tema de la integración. Si un eje del análisis es la política exterior, el otro eje es la cuestión de la integración. Y aquí se debe enfrentar un viejo debate latinoamericano: ¿Fractura o unidad? Somos un continente fracturado, dirán algunos, mientras otros tantos dirán que somos un

continente unido. En este texto se argumenta que no estamos realmente fragmentados, sino que seguimos siendo heterogéneos. La heterogeneidad es la marca de esta región. De esta manera se pueden quitar elementos categóricos del análisis, y así se lleva el tema de la integración a un plano más amplio. Resulta preferible hacer alusión, no a la integración, sino a un “complejo integracionista”. Por “complejo” se entiende el conjunto de dos o más cosas, y por “integracionista” se entiende el proceso propiamente dicho de naturaleza económica, de una cooperación entre los países que implica ajustes recíprocos y acciones compartidas.

De esta manera, el “complejo integracionista” comprende el proceso de concertación, esto es, la concertación diplomática frente a terceros; el proceso de regionalismo, es decir, cuánto se le asigna a la región un lugar clave en la integración; y el multilateralismo, cuánto se privilegian los escenarios multilaterales en la política exterior de los países. Al evaluar este complejo integracionista, lo que se tiene en la región es: baja integración económica, debilidad en lo institucional, laxitud en el manejo de los compromisos y dificultades enormes, claramente vistas en América del Sur, que han derivado en situaciones deplorables para la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur. Entonces, en términos de integración, propiamente dichos, estamos mal y seguimos mal.

Pero cada vez estamos mejor en términos de cooperación. En la región se ha avanzado mucho en temas de concertación. Hoy prácticamente no hay ningún país que no apueste al regionalismo, ya sea para tomar a la región como puente, como palanca de negociación, como fuente de negocios, como área de seguridad. La región ha cobrado una dinámica y un lugar definitivo. Y, por otro lado, el multilateralismo se ha convertido en la *Realpolitik* de los débiles, y esa percepción se extiende cada vez más claramente en todos los países.

No se deriva una gran satisfacción por el estado en que se encuentra lo que tradicionalmente se ha llamado la cuestión de la integración. Pero probablemente lo que corresponda sea aprender a vivir con esta heterogeneidad, que es parte de la marca latinoamericana, y en ese sentido tener una mirada más comprensiva, amplia y dinámica que nos de una perspectiva más rigurosa, realista, práctica y prudente sobre el tema de la integración.

Glosa final: Oportunidad externa, restricción interna

¿Cuáles son entonces las oportunidades para América Latina en este momento histórico específico? Por primera vez en mucho tiempo, si se hace una mirada histórica, si se retrocede cien años, si se revisa la Guerra Fría, si se evalúa la posguerra fría, se evidencia un espacio para que este siglo no vuelvan a ser para la región los próximos “Cien Años de Soledad”. Pero al tiempo se debe advertir que los principales problemas de la región no hacen relación con su política exterior, no están en su frente externo, los principales problemas latinoamericanos siguen siendo internos, nacionales, domésticos y locales. Las mayores restricciones para una proyección de poder mancomunada o individual siguen estando en el plano doméstico. Ahí reside nuestra verdadera restricción.